



UEPB

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I – CAMPINA GRANDE/PB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO**

MARCONDES JURUNA EVARISTO

**O MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL
NO BRASIL**

**CAMPINA GRANDE - PB
2021**

MARCONDES JURUNA EVARISTO

**O MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL
NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Constituição, exclusão social e eficácia dos direitos fundamentais.

Orientadora: Prof.^a Esp. Iasmim Barbosa Araújo.

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

E92m Evaristo, Marcondes Juruna.
O Ministério Público e o controle externo da atividade policial no Brasil [manuscrito] / Marcondes Juruna Evaristo. - 2021.
23 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2021.
"Orientação : Profa. Esp. Iasmim Barbosa Araújo, Coordenação do Curso de Direito - CCJ."

1. Atividade policial. 2. Controle externo. 3. Ministério Público. 4. Direitos fundamentais. I. Título

21. ed. CDD 352.293

MARCONDES JURUNA EVARISTO

**O MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL
NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo)
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito, da Universidade Estadual da
Paraíba, como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Constituição,
exclusão social e eficácia dos direitos
fundamentais.

Aprovado em: 15/10/2021.

BANCA EXAMINADORA

Jasmim Barbosa Araújo
Profa. Esp. Jasmim Barbosa Araújo (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Rayane Félix Silva
Profa. Rayane Félix Silva
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Esley Porto
Prof. Esp. Esley Porto
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

A Força Divina criadora do universo; a minha família, base de tudo; aos amigos de sala; a “Tribo do Juruna” (grupo do whatsapp), amigos pra vida toda; e principalmente a minha orientadora, Professora Iasmim Barbosa Araújo, pelo comprometimento e apoio integral em um momento que achei que não iria conseguir produzir o Trabalho de Conclusão de Curso a tempo, DEDICO.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 A INSTITUIÇÃO MINISTÉRIO PÚBLICO	8
2.1 CONCEITO E ATRIBUIÇÕES	8
2.2 FRENTES DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL	11
3 A ATIVIDADE POLICIAL NO BRASIL	13
3.1 ABUSO POLICIAL NO BRASIL: CASO JACAREZINHO	15
4 EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL	17
4.1 CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO	17
4.2 PREVISÃO CONSTITUCIONAL DE INTERVENÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	18
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	20
REFERÊNCIAS	22

O MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL NO BRASIL

THE PUBLIC MINISTRY AND THE EXTERNAL CONTROL OF POLICE ACTIVITY IN BRAZIL

Marcondes Juruna Evaristo¹

RESUMO

Atualmente, no cenário brasileiro, a criminalidade está assumindo contornos alarmantes, demandando a atuação da polícia. Neste sentido, no exercício das suas funções, a polícia pode incorrer em excessos, promovendo violações aos direitos fundamentais. O MP é o órgão institucional que exerce o controle externo da atividade policial, conforme o artigo 129, inciso VII da Constituição Federal de 1988, sendo considerada uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica. O presente artigo tem o objetivo de compreender a importância do Ministério Público no controle externo da atividade policial no Brasil. Foi utilizado, como método para coleta de conteúdo, a pesquisa bibliográfica com base na área do Direito Constitucional e artigos científicos da área dos direitos humanos. O estudo em deslinde justifica-se por não haver vasta produção científica nessa seara. A partir da análise dos dados coletados foi possível perceber a importância do Ministério Público no controle externo da atividade policial, tendo em vista o seu papel de garantidor da ordem jurídica e proteção dos direitos fundamentais. O presente trabalho foi estruturado em quatro partes, contando como primeira parte a introdução, a segunda parte relata o conceito e atribuições do Ministério Público, na terceira parte retrata-se um panorama da atividade policial no Brasil, trazendo um caso concreto sobre abuso policial. Por fim, o estudo do exercício do controle externo da atividade policial pelo MP e as considerações finais.

Palavras-chave: Atividade policial. Controle externo. Ministério Público. Direitos fundamentais. Constituição Federal.

ABSTRACT

Currently, in the Brazilian scenario, criminality is assuming alarming contours, demanding the action of the police. In this sense, in the exercise of their functions, the police may incur excesses, promoting violations of fundamental rights. The MP is the institutional body that exercises the external control of Police activity, according to article 129, item VII of the Federal Constitution of 1988, is considered a permanent and essential institution to the jurisdictional function of the State, responsible for defending the legal order. This article aims to understand the importance of the Public Ministry in the external control of police activity in Brazil. Using bibliographic research based on the area of Constitutional Law and scientific articles in the area of human rights as a method for collecting content. The study in progress is justified by

¹ Aluno de Graduação em Direito na Universidade Estadual da Paraíba – Campus I. Email: marcondes.evaristo@aluno.uepb.edu.br

the lack of vast scientific production in this field. From the analysis of the collected data, it was possible to perceive the importance of the Public Ministry in the external control of police activity, because of its role as guarantor of the legal order and protection of fundamental rights. The present work was structured in four parts, with the introduction as the first part, the second part reports the concept and attributions of the Public Ministry, the third part presents an overview of police activity in Brazil, showing a concrete case about police abuse. Finally, the study of the exercise of external control of police activity by the MP and the final considerations.

Keywords: Police Activity. External Control. Public Ministry. Fundamental rights. Federal Constitution.

1 INTRODUÇÃO

A atividade policial, prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sem dúvida, é essencial para a prestação do serviço de segurança pública de qualidade, que vise a observar os direitos fundamentais do cidadão e garanta a ordem pública, a tranquilidade e a paz social. Nesse sentido, a atuação da polícia deve estar em constante aprimoramento, pois, no atual cenário brasileiro, a criminalidade está tomando contornos alarmantes. Contudo, a atividade policial, por ser a força coercitiva do Estado para a manutenção da ordem, por vezes, acaba cometendo excessos e promovendo violações aos direitos fundamentais dos indivíduos. O caso da favela do Jacarezinho, no Rio de Janeiro, é um exemplo categórico de abuso policial: a operação da polícia deixou um saldo de 28 mortes, incluindo a de um policial civil.

Diante disso indaga-se: qual a importância do controle externo da atividade policial, realizado pelo Ministério Público para a sociedade brasileira?

O presente artigo, intitulado “O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial no Brasil”, pretende analisar o controle da atividade externa da polícia, bem como pontuar como é conduzido este controle. Sobre isto, destaca-se que o órgão institucional responsável para exercer o controle externo da atividade policial é o Ministério Público, sendo considerada uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica.

Em outras palavras, o Ministério Público é instituição essencial à função jurisdicional do estado exatamente por defender os direitos e garantias da sociedade presentes na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Destaca-se que, sobre o tema em deslinde, ainda não existe uma vasta produção científica, de acordo com o levantamento realizado sobre o estado da arte do tema em estudo. Por este motivo, entende-se justificada esta pesquisa, haja vista que busca-se trazer importantes pontuações acerca do controle externo da atividade policial brasileira.

Com o intuito de entender a importância do MP no controle externo da atividade policial, e conseqüentemente, como este controle contribui para o melhoramento da justiça social, se faz necessário observar as frentes de atuação do Ministério Público e verificar se estas frentes de atuação conseguem resultados satisfatórios na defesa dos direitos humanos, da democracia e da ordem jurídica,

subentendendo-se que o controle externo da atividade policial não se limita apenas ao acompanhamento da investigação criminal.

A pesquisa realizada para o presente artigo é classificada como exploratória, haja vista o engajamento investigatório intenso na literatura, classificando-se, portanto, como pesquisa do tipo indutiva e bibliográfica. A pesquisa teórica foi realizada, primordialmente, a partir da legislação vigente, de livros publicados na área de Direito Constitucional, bem como de artigos científicos publicados nas áreas correlatas, como Direitos Humanos. Foi utilizada uma abordagem metodológica qualitativa, tendo como diretriz a interpretação do pesquisador.

2 A INSTITUIÇÃO MINISTÉRIO PÚBLICO

2.1 CONCEITO E ATRIBUIÇÕES

O Ministério Público é um órgão de grande relevância para a consolidação da justiça. Essa importância revela-se no conceito do Ministério Público presente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 127: “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”. Ao Ministério Público foi incumbido, dentre as atribuições de tutela difusa e coletiva, o controle externo da atividade policial, nos termos do artigo 129, inciso VII da Constituição (BRASIL, 1988).

Não é exagero afirmar que o constituinte conceituou de forma categórica o Ministério Público; de fato, a conceituação é robusta. Pode-se dizer que o MP é uma instituição de grande pertinência para a garantia constitucional e à função jurisdicional do Estado, sendo ele primordial à função estatal na defesa dos interesses da sociedade brasileira, interesses estes previstos na CRFB/1988 (NASCIMENTO, 2017).

Conforme aludido acima, é preciso compreender a importância do Ministério Público, pois, sem o suporte jurisdicional dessa instituição, certamente a proteção dos princípios e dos interesses fundamentais da sociedade estaria correndo grande risco de colapso, pois os jurisdicionados não teriam uma instituição para atuar na

defesa dos seus direitos e garantias constitucionais e, principalmente, fiscalizar a aplicação da lei para promover a justiça.

Vale destacar que o MP não está vinculado a nenhum dos três poderes da república e, na prática, não pode sofrer intervenção dos mesmos. O MP, de acordo com o artigo 127, §§ 2º a 6º desfruta de autonomia funcional, o que significa que seus membros possuem liberdade de atuação, inclusive em face de representantes de outros poderes, como chefes do executivo. Além disso, é conferida autonomia financeira ao órgão, não se confundindo os recursos do Ministério Público com os do Poder Judiciário, nem com os recursos da administração direta à qual se vincula (Estado ou União).

Diante de tudo que já foi exposto, vale reforçar que:

É o Ministério Público essencial à prestação jurisdicional, sem dúvida, quando se trata de feitos nos quais estejam em jogo interesses sociais e individuais indisponíveis. Ademais, sua responsabilidade de guardião da ordem jurídica deve ser considerada perante os Poderes do Estado e não apenas perante o judiciário. (MAZZILLI, 1991, p. 45).

Fica evidente, diante desse panorama, que o MP não é apenas uma instituição responsável por resguardar a lei. É preciso ressaltar que também promove a democracia, além de zelar pelos interesses dos setores da sociedade mais necessitados, principalmente demandas de grupos vulneráveis, bem como as questões relacionadas aos direitos humanos, assegurando, por exemplo, os direitos dos quilombolas, indígenas, comunidades extrativistas, ciganos *etc.*

No que diz respeito à posição do Ministério Público na estrutura do Estado brasileiro, nos primórdios da promulgação da Constituição, parte da doutrina entendia que o referido órgão fazia parte do poder executivo, havendo correntes que encaravam a instituição como o quarto poder da república. É plausível que existisse esse ponto de vista, pois, historicamente, uma das atribuições do Ministério Público era defender a Fazenda Pública da União, por meio da PGR (Procuradoria-Geral da República) e por meio dos Ministérios Públicos Estaduais nas comarcas do interior onde não existisse a presença do MPF (Ministério Público Federal). Entretanto, o seu papel evoluiu para a defesa da sociedade em geral, não da Fazenda Pública, para a qual existem órgãos específicos de defesa, na atualidade.

Um ponto de destaque da instituição é a defesa do interesse geral em que haja o cumprimento das leis. Ao Poder Executivo cabe acompanhar as execuções

das leis. Por outro lado, os que vislumbravam uma instituição com mais poder para pugnar pelas realizações dos valores decorrentes do aparecimento de uma sociedade mais livre que se desenhava na constituição pós-ditadura civil-militar, observavam um quarto poder (NASCIMENTO, 2017).

Hoje em dia, parece pacífico que o Ministério Público não se encaixa em nenhuma das posições doutrinárias apresentadas no começo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como bem leciona Bernardo Gonçalves Fernandes (2017, p. 1334):

O Ministério Público em nossa atual constituição de 1988 se coloca como uma instituição autônoma e independente dos demais poderes (não pertencente a nenhum deles, devendo respeito apenas à Constituição) e pode ser entendido como o fiscal da lei e do ordenamento jurídico, bem como defensor do Estado e da sociedade. (FERNANDES, 2017, p. 1334).

O Ministério Público pode ingressar com ação contra o Estado, por ter a característica de defensor do interesse primário. Nesta ótica, percebe-se, sem dúvidas, que a instituição Ministério Público não faz parte de nenhum dos três poderes da República.

A estrutura do Ministério Público da União está disciplinada no art. 24 da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993:

Art.24. O Ministério Público Compreende:

I – O Ministério Público Federal;

II – o Ministério Público do Trabalho

III – o Ministério Público Militar

IV – o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios.

Parágrafo único. A estrutura básica do Ministério Público da União será organizada por regulamento, nos termos da lei.

No que concerne às atribuições do Ministério Público, a Carta Magna de 1988 traz o rol de funções atribuídas ao MP no art. 129 do aludido diploma legal:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
 - IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
 - V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
 - VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
 - VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
 - VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
 - IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.
- [...]

É importante lembrar que o Ministério Público brasileiro é composto pelos Ministérios Públicos dos Estados, que atuam perante a justiça estadual, e pelo Ministério Público da União (MPU). O Ministério Público da União possui quatro ramificações, são elas: O Ministério Público Federal (MPF); o Ministério Público Militar (MPM); o Ministério Público do Trabalho (MPT); o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT).

A partir desse ponto, é pertinente dar um enfoque específico ao Ministério Público Federal, que atua em diversas frentes. Todavia, para efeito de estudo do presente artigo, é necessário abordar a sua atuação no controle externo da atividade policial e na cidadania, Direitos Humanos e violência policial, por se tratarem de temáticas relacionadas ao objeto deste estudo.

2.2 FRENTES DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

O Ministério Público Federal atua na área criminal, como *custos legis*, e na tutela coletiva, além de ser instituição importantíssima no processo eleitoral por meio do Ministério Público Eleitoral, porém, como já salientado anteriormente, as temáticas envolvendo o controle externo da atividade policial, a cidadania e os direitos humanos são as mais relevantes para esta proposta. Assim, a tutela coletiva é a área de atuação mais relevante do MPF, para fins de recorte do objeto deste estudo. Para Maria Célia Néri de Oliveira (2021, p. 45) a área da tutela coletiva,

pelos temas que abrange, é a que exige uma postura eminentemente proativa dos procuradores.

Considerando que o Ministério Público Federal atua em diversas frentes, pode-se afirmar que essa gama de funções força o MP a adotar técnicas inovadoras na forma de atuar, especialmente quando se fala de tutela coletiva. A criação e estruturação de Núcleos ou Centros voltados para o atendimento às vítimas de criminalidade são proposituras do MP que exemplificam bem as ações que possam trazer melhorias positivas para a sociedade (ALMEIDA, 2015).

É de grande importância valorizar a atuação do Ministério Público, haja vista que, se tratando de tutela coletiva e salvaguarda da ordem jurídica, exerce um papel bastante proeminente para a sociedade. Porém, para que a atuação do Ministério seja consideravelmente mais efetiva, cabe à sociedade ser um braço de apoio, seja denunciando desmando contra o bem-estar coletivo ou até mesmo dando sugestões visando à melhora na forma de atuar da instituição. Conforme explicado acima, o Ministério Público é peça chave para alavancar a justiça social.

Como já visto, a atuação do MPF é imprescindível na construção de mecanismos para formar uma sociedade mais justa. É para isso que se destacou bem a relevância da atuação do Ministério Público Federal na tutela coletiva. Desta feita, Oliveira (2021, p. 45) nos assevera que:

Na “tutela coletiva”, o MPF age para proteger (tutelar) os interesses e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. A atuação do Ministério Público na proteção a esses direitos tem relação direta com a noção de coletividade; com a ideia de que o direito a ser tutelado diz respeito a um número considerável de pessoas. (OLIVEIRA, 2021, p. 45).

Neste contexto, considerando o presente artigo, é necessário focar em alguns temas aos quais o MPF se debruça quando se trata de caso de tutela coletiva, sendo eles: o controle externo da atividade policial; cidadania, Direitos Humanos e violência policial.

Falar do Ministério Público na tutela dos Direitos Humanos é um tema de muito relevo. Compreendem-se por Direitos Humanos os direitos que o homem possui por sua própria natureza humana e pela dignidade que a ela é inerente.

Neste contexto, fica claro que os direitos humanos não resultam de uma concessão da sociedade política, mas se constituem em um dever a ser observado, garantido e consagrado por essa sociedade. Com o advento da Constituição Federal

de 1988, houve, certamente, a consolidação dos direitos humanos, a partir desta consolidação ocorreram efetivas lutas para colocar em voga os direitos adquiridos por meio da carta magna. No Brasil, os Direitos Humanos, infelizmente, são encarados preconceituosamente por parte da população, tendo em vista que, para parte do povo brasileiro, os Direitos Humanos são caracterizados como um ente personalizado que atua na defesa de criminosos, em detrimento do dito “cidadão de bem”.

Diante disso, O Ministério Público é um órgão de extrema importância na defesa e promoção dos Direitos Humanos. Oliveira (2021, p. 52) relata que:

Os procuradores buscam garantir que direitos constitucionais, como liberdade, igualdade, dignidade, acessibilidade, direitos sexuais e reprodutivos, saúde mental, liberdade de culto, acesso à justiça, direito à informação e livre expressão, sejam efetivamente respeitados pelos Poderes Públicos e pelos prestadores de serviços de relevância pública (Ex.: transporte e meios de comunicação). (OLIVEIRA, 2021, p. 52).

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do MPF é responsável pela defesa dos direitos supracitados, no âmbito estadual os procuradores regionais dos Direitos do Cidadão são os responsáveis.

Vale salientar que os Direitos Humanos são de certo modo abstratos; no entanto, em outras palavras, eles ganham forma quando são positivados na nossa Constituição como direitos fundamentais.

3 A ATIVIDADE POLICIAL NO BRASIL

O termo polícia é derivado da palavra em latim *politia*, cuja origem é procedente do grego *politéia*, o significado da palavra é de organização política, forma ou sistema de governo e, até mesmo, no sentido de administração pública. Deste modo, a palavra “polícia” traz a ideia de ordem pública baseada na política do estado, ou seja, em regramentos para uma harmonia e segurança social (SILVA, 2006).

A atividade policial é indiscutivelmente necessária para a segurança pública. O art. 144 da CRFB/1988 define: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]”. O citado artigo prescreve a

segurança pública de maneira abrangente. Podendo-se dizer que a atividade policial tem o propósito de prevenir e reprimir condutas que atentem contra a paz e a ordem públicas.

É no art. 144 da constituição de 1988 que encontramos a definição e atribuições dos órgãos responsáveis pela segurança pública. O artigo traz a seguinte redação:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais.

No ponto de vista de Rogério Greco (2020, p. 03), a atuação das polícias deve estar em constante aprimoramento, pois o crime vem tomando contornos agravantes, principalmente quando se trata do tráfico de drogas e armas.

A polícia, no tocante à atuação, possui duas ramificações: polícia judiciária e administrativa. A Polícia Judiciária é compreendida pelas polícias civil e federal (na esfera estadual e federal, respectivamente). Já a Polícia Administrativa é atribuída a Polícia Militar. Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 826) leciona que:

Costuma-se, mesmo, afirmar que se distingue a polícia administrativa da polícia judiciária com base no caráter preventivo da primeira e repressivo da segunda. Esta última seria a atividade desenvolvida por organismo — o da polícia de segurança — que cumularia funções próprias da polícia administrativa com a função de *reprimir* a atividade dos delinquentes através da instrução policial criminal e captura dos infratores da lei penal, atividades que qualificariam a polícia judiciária. Seu traço característico seria o cunho repressivo, em oposição ao preventivo, tipificador da polícia administrativa. (MELLO, 2008, p. 826).

Todavia, na ótica de Justen Filho (2014, p. 590) “Essa diferenciação ficou superada pelas modificações radicais experimentadas pelo direito, especialmente pela ampliação das competências jurisdicionais preventivas e acautelatórias”.

Em suma, independentemente de uma classificação das polícias é preciso entender a importância da atividade policial para o bom funcionamento da ordem pública, garantindo, assim, a proteção da sociedade em face de violações que prejudiquem os interesses da coletividade.

3.1 ABUSO POLICIAL NO BRASIL: CASO JACAREZINHO

Muito embora a atividade policial seja um instrumento de grande valia para a segurança pública e representar a linha de frente na luta contra a criminalidade, não é incomum ocorrer casos em que o responsável para servir e proteger o cidadão se torne uma ameaça. Muitas vezes em vez de combater a criminalidade, associa-se a ela, cometendo abusos contra prováveis suspeitos.

São inúmeros os casos de abuso policial praticados todos os anos no Brasil, sendo mais preocupantes os casos de abusos que resultam em mortes. Segundo o 15º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, houve em todo país 6.416 mortes no ano de 2020, causadas pelas polícias Civil e Militar. Segundo Samira Bueno, David Marques e Dennis Pacheco (2021, p. 59) “Desde 2013, primeiro ano da série

monitorado pelo FBSP, o crescimento é da ordem de 190%, o que precisa ser matizado pela melhoria da informação e da transparência a partir da cobrança da sociedade civil”.

Para ilustrar bem a temática do abuso policial, vale ressaltar o caso ocorrido em uma operação policial na comunidade do Jacarezinho, no Rio de Janeiro. O fato aconteceu em maio deste ano de 2021 provocando 28 mortes, dentre elas a de um policial. O advogado Daniel Sarmento, representante do PSB na ação, afirmou que a operação policial descumpriu as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), que impuseram obrigações a ações e limitaram as incursões em comunidades do Estado.

O diretor do Departamento Geral de Polícia Especializada, delegado Felipe Cury, descreveu à imprensa que a investigação se tratava de crimes graves “ligados ao tráfico de drogas” como homicídios, aliciamento de menores, roubos, sequestro de composição da Supervia. As investigações estavam sendo feitas pelas redes sociais através de fotos de 21 acusados, descaracterizando a excepcionalidade da operação. Sarmento aponta que os policiais não adotaram nenhuma medida para salvaguardar os direitos dos moradores do Jacarezinho.

De acordo com Sarmento, a operação seguiu o protocolo de comunicação ao MP, mas ele alega que o controle externo da atividade policial exercido pelo referido órgão é meramente formal, não tendo critérios objetivos para avaliar as justificativas dadas pelos policiais para realização das incursões.

O MP-RJ foi muito criticado por ativistas dos Direitos Humanos por extinguir em março de 2020, o Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública (GAESP), Entretanto, no mês seguinte a promotoria criou um grupo temático temporário para promover ações estratégicas e coordenadas para atender às determinações de redução da letalidade e da violência policial.

Como forma de promover o controle externo da atividade policial, o MP-RJ instaurou procedimento para averiguar violações contra os direitos cometidos na operação e disponibilizou peritos para ajudarem nas investigações. Como foi um fato de grande repercussão no Brasil e no mundo, o Ministério Público Federal pediu ao Ministério Público do Rio de Janeiro que conduzisse uma investigação independente com o suporte da Polícia Federal para as 28 mortes causadas pela Polícia Civil na incursão na comunidade do Jacarezinho. Contudo, a promotoria não acatou o

pedido do MPF, alegando que seria responsável pelas investigações utilizando uma força tarefa com estrutura própria ou conveniada.

O Grupo de Trabalho do MPF orientou o MP-RJ que não considerasse as provas levantadas pelo inquérito da Polícia Civil, haja vista que alguns membros da PC-RJ estavam presentes no local no momento da operação e poderiam deixar o espírito corporativista ecoar e com isso atrapalhar a investigações com provas duvidosas. É importante ter um Ministério Público atuante no controle externo das ações policiais para que os direitos fundamentais sejam preservados.

4 EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

4.1 CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO

Ao se observar o teor da palavra controle no dicionário jurídico, observa-se que significa ato, efeito ou poder de controlar; domínio, governo; fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos. No que condiz ao controle externo exercido pelo MP destaca Mazzille (1989, p. 64) “ser um sistema de vigilância e verificação administrativo, teleologicamente dirigido à melhor coleta de elementos de convicção que se destinam a formar a “opinio delictis” do Promotor de Justiça, fim último do próprio inquérito policial”.

Já para Guimarães (2002, p. 64) o controle externo está ligado ao:

Conjunto de normas que regulam a fiscalização exercida pelo Ministério Público em relação à Polícia, na prevenção, apuração e investigação de fatos definidos como infrações penais, na preservação dos direitos e garantias constitucionais das pessoas presas, sob custódia direta da Polícia e no cumprimento das determinações judiciais. (GUIMARÃES, 2002, p. 64).

Destaca-se ainda que, em detrimento da atividade policial exercida por órgãos pertencentes ao Poder Executivo, pode-se elencar que o controle externo também possui natureza administrativa.

Quanto à classificação, o controle externo é dividido de forma ordinária e extraordinária. Sendo a primeira relacionada a atividades realizadas corriqueiramente, quais sejam cumprimentos de diligências, verificação do trâmite de inquéritos, visita a Delegacias de Polícias, etc. Enquanto o controle extraordinário se

dá diante de uma verificação concreta de um ato ilícito realizado por parte de autoridade policial em exercício da função.

4.2 PREVISÃO CONSTITUCIONAL DE INTERVENÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público precisa estar atento que a atividade policial pode incorrer em excessos, sendo necessários instrumentos de controle externo das atividades, para haver repressão aos possíveis desvios de conduta de alguns policiais, combatendo, portanto, a impunidade, haja vista que a atividade policial é essencial à promoção da segurança pública. O Conselho Nacional de Procuradores-Gerais assegura que:

A atividade policial é, por excelência, a face mais visível do poder do Estado, pois mostra a força e coercitividade decorrentes de sua supremacia, podendo afetar significativamente os direitos essenciais do cidadão: a vida, a liberdade e os bens. Daí porque, num Estado democrático de direito, referida atuação deve sempre, mais que qualquer outra, pautar-se pelo respeito aos direitos e garantias. (MARREIROS, LIMA, *et al.*, 2012, p. 50).

Neste sentido, os direitos e garantias presentes na Carta Magna de 1988 existem precisamente para coibir eventuais excessos e abusos cometidos pelos agentes públicos. Deste modo, o Estado democrático de Direito não admite que o poder seja absoluto e ilimitado, por isso as atividades do Estado estão sujeitas a controle. Desta feita, é necessário dar atenção especial para os direitos fundamentais do cidadão.

Dentre os direitos fundamentais do cidadão, destacam-se o de somente ser processado pela autoridade competente, o do devido processo legal, o de não ser preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente e, ainda, o de ser informado de seus direitos, dentre os quais o de permanecer calado e de receber a assistência da família e de advogado (CF, arts. 5º, incisos LIII, LIV, LXI e LXIII). [...] É inadmissível que, sob o pretexto de evitar ou reprimir delitos, as forças policiais não os observem. A repressão à criminalidade e a persecução penal, imprescindíveis à vida em sociedade, somente serão legítimas se realizadas com estrita observância a esses direitos. (MARREIROS, LIMA, *et al.*, 2012, p. 50).

No tocante à violência policial, é perceptível que, devido à discricionariedade da atividade da polícia, alguns policiais acabam cometendo excesso em suas

abordagens, violando assim direitos humanos. Comumente esses desvios são assinalados com o emprego da violência. O MP tem a atribuição e responsabilidade de prevenir e se for o caso punir a má conduta policial nos termos do art. 129, inciso II da CRFB/1988 e do inciso VII do mesmo diploma legal, que trata do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público.

Conforme Thiago André Pierobom de Ávila (2016, p. 485), a presença de um órgão de controle externo independente da instituição policial possibilita um processo idôneo na condução da investigação, tendo em vista que esse órgão, em tese não estaria sujeito à opinião de membros da estrutura policial, que de certo modo, assim como toda instituição, tendem a se tratarem condescendentemente.

É indispensável que o MP acompanhe a instauração e tramitação dos procedimentos investigatórios, desde a apreensão de objetos até o livre acesso aos documentos elaborados na fase de persecução penal. Logo, depreende-se ser necessária a estruturação dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, com vistas ao combate de eventuais desvios de conduta e ilicitudes praticadas por policiais.

Por previsão legal, o órgão com a função institucional de exercer o controle externo da atividade policial, conforme disposto no artigo 129, inciso VII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é o Ministério Público (MP). É através de leis complementares da União e dos Estados que se estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, conforme aduz o artigo 128, II, § 5º da CRFB/1988 (BRASIL, 1988).

A Lei Complementar nº 75/1993, especialmente em seus artigos 3º e 9º detalha como o MP exercerá este controle, complementado com a Resolução nº 20/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Segundo Humberto Dalla Bernardina de Pinho (2015, p.120) a Constituição de 1988 conferiu ao Ministério Público um importante papel na defesa da ordem jurídica, como fiscal da lei e na defesa do regime democrático, principalmente nos processos de caráter eleitoral.

As premissas básicas do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público da União estão elencadas na Lei Complementar nº 75/1993 no artigo a seguir:

Art. 3º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial tendo em vista: a) o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa

do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei; b) a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público; c) a prevenção e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder; d) a indisponibilidade da persecução penal; e) a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública.

Com o advento da Resolução 20, de 28 de maio de 2007 o MP passou contar com outros meios de atuação, é o caso do livre ingresso as unidades policiais, exercer a fiscalização do cumprimento das medidas de quebra de sigilo de comunicações; obter o acesso a qualquer documento relativo à atividade-fim policial, acompanhar a condução da investigação policial civil ou militar.

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), com a aprovação dessa resolução, visou uniformizar esse controle externo, diante da falta de regulamentação sobre esse assunto em alguns Estados.

Em relação ao Ministério Público Militar, conforme dita o artigo 117, inciso II, da Lei Complementar 75/1993, este exercerá o controle externo da atividade da polícia judiciária militar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente estudo permitiu compreender a importância do controle externo da atividade policial no Brasil pelo Ministério Público, que é um órgão dotado de autonomia, pois não está alocado à estrutura de qualquer dos três poderes da república. A Constituição de 1988 atribuiu funções ao MP voltadas para fiscalização da lei e promoção da justiça, por meio da defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis, da defesa da ordem jurídica e do regime democrático.

Considerando os casos de violência policial no Brasil, é relevante que exista este órgão com competência para controlar (externamente) e coibir as condutas abusivas por parte dos policiais que violam expressamente os direitos fundamentais.

Muito embora existam nas instituições policiais brasileiras as corregedorias internas para apurar e coibir abuso das atividades policiais, muitas vezes essas corregedorias são postas em questionamento por haver certo corporativismo entre seus pares. Neste sentido, revela-se a importância do Ministério Público no controle externo da atividade policial.

Ademais, a importância do MP referente ao controle externo da atividade da polícia não se encerra na mera investigação e consequente punição do policial infrator. É preciso considerar que o controle externo realizado pelo MP, além da investigação criminal, proporciona a manutenção e a regularidade dos procedimentos efetuados pela polícia em suas atividades, contribuindo para que os direitos e garantias fundamentais dos indivíduos sejam respeitados em todas as operações.

Deve-se atentar que o presente artigo não tem a pretensão de encerrar o debate acerca deste objeto de estudo, e, sim, delinear a relevância do MP no exercício de controle da atividade policial no Brasil, bem como estimular o meio acadêmico a desenvolver projetos que visem o aprofundamento das discussões sobre o tema, dada a sua importância. Hoje em dia, diferentemente do passado, o Ministério Público dispõe de um leque mais abrangente de dispositivos legais para realizar as atividades, com isso a instituição tem a possibilidade de atuar com mais efetividade.

Em suma, é preciso ressaltar a importância do Ministério Público no trabalho de controle externo da atividade policial, tendo em vista que a sua finalidade é garantir os direitos fundamentais do cidadão.

Por fim, o presente estudo sobre o MP e o controle externo da atividade policial no Brasil teve seu objetivo alcançado com a utilização de materiais bibliográficos e o apoio dos artigos científicos das áreas correlatas, embora não se encerrem as discussões sobre o tema, como dito anteriormente. A pesquisa se mostrou satisfatória em responder à questão da importância do Ministério Público no exercício do controle externo das ações da polícia.

REFERÊNCIAS

ACAYABA, Cíntia; REIS, Thiago. Nº de mortos pela polícia em 2020 no Brasil bate recorde; 50 cidades concentram mais da metade dos óbitos, revela anuário. **Portal de Notícias G1**, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/07/15/no-de-mortos-pela-policia-em-2020-no-brasil-bate-recorde-50-cidades-concentram-mais-da-metade-dos-obitos-revela-anuario.ghtml>. Acesso em: 01 set. 2021.

ALMEIDA, Gregório A. D. A multifuncionalidade dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais no palno da atuação do Ministério Público. In: CABRAL, Antônio D. P., *et al.* **Ministério Público**. Salvador: JusPODIVM, v. 6, 2015. Cap. 6, p. 146.

ÁVILA, Thiago André P. D. Violência policial: estratégia de controle pelo Ministério Público. In: SALGADO, Daniel de R.; DALLAGNOL, Deltan M.; CHEKER, Monique **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2016. Cap. 3, p. 617.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Portal do Planalto**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 nov. 2020.

BRASIL. Lei Complementar Nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. **Portal do Planalto**, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 30 nov. 2020.

BRASIL. Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007. Regulamenta o art. 9º da Lei Complementar nº 75, 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. **Conselho Nacional do Ministério Público**, 2007. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0201.pdf>. Acesso em: 01 out. 2021.

BUENO, Samira; MARQUES, David; PACHECO, Dennis. As mortes decorrentes de intervenção policial no Brasil em 2020. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/4-as-mortes-decorrentes-de-intervencao-policial-no-brasil-em-2020.pdf>. Acesso em: 01 out. 2021.

FERNANDES, Bernardo G. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

GRECO, Rogério. **A atividade policial: aspectos penais, processuais penais, administrativos e constitucionais**. 10ª. ed. Niterói: Impetus, 2020.

GUIMARÃES, Rodrigo Régner C. **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Curitiba: Juruá, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10^a. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2014.

MARREIROS, Adriano A. *et al.* Manual nacional do controle externo da atividade policial: o Ministério Público olhando pela sociedade. **CNPG**, 2012. Disponível em: <https://www.cnpg.org.br/images/arquivos/grupoatividadepolicial/manual/Manual%20do%20Controle%20Externo%20%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 02 set. 2021.

MAZZILLI, Hugo N. **Manual do promotor de Justiça**. 2^a. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

MAZZILLE, Hugo N. **O Ministério Público na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

MELLO, Celso Antônio B. D. **Curso de Direito Administrativo**. 26^a. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

NASCIMENTO, Luiz S. Ministério Público: aspectos gerais. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**, Julho 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/121/edicao-1/ministerio-publico:-aspectos-gerais>. Acesso em: 30 nov. 2020.

NOGUEIRA, Italo. Promotoria rejeita entrada da PF na investigação sobre o massacre no Jacarezinho. **Folha de São Paulo**, 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/05/promotoria-rejeita-entrada-da-pf-na-investigacao-sobre-massacre-no-jacarezinho.shtml>. Acesso em: 01 set. 2021.

PINHO, Humberto Dalla B. D. O Ministério Público e o papel de fiscal da ordem jurídica no CPC/2015. In: CABRAL, Antônio do Passo, *et al.* **Ministério Público**. Salvador: JusPODIVM, v. 6, 2015. Cap. 5, p. 312.

RODAS, Sérgio. Operação Policial que matou 28 no Rio de Janeiro desrespeitou decisões do STF. **Consultor Jurídico**, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mai-07/operacao-policial-matou-25-rio-desrespeitou-decisoes-stf>. Acesso em: 01 set. 2021.

SAMPAIO, Fabiana. Mortes no Jacarezinho: MPF pede investigação independente. **Agência Brasil**, 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/justica/audio/2021-05/mortes-no-jacarezinho-mpf-pede-investigacao-independente>. Acesso em: 01 set. 2021.

SILVA, Márcio Cesar F. **A investigação criminal, A Polícia Judiciária e o Ministério Público**. Dissertação (Dissertação em Direito) - PUC/SP. São Paulo, p. 187. 2006.