

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL

FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS

ALBERTO MATHEUS GERMANO DE SENA

**AS REPERCUSSÕES ADMINISTRATIVAS DO CONTROLE EXTERNO DA  
ATIVIDADE POLICIAL: ANÁLISE DA EFETIVIDADE E DESAFIOS  
ENCONTRADOS PELA FISCALIZAÇÃO MINISTERIAL**

Maceió/AL

2024

ALBERTO MATHEUS GERMANO DE SENA

**AS REPERCUSSÕES ADMINISTRATIVAS DO CONTROLE EXTERNO DA  
ATIVIDADE POLICIAL: ANÁLISE DA EFETIVIDADE E DESAFIOS  
ENCONTRADOS PELA FISCALIZAÇÃO MINISTERIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito da Universidade Federal de Alagoas, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Maurício André Barros Pitta

**MAURICIO ANDRE  
BARROS  
PITTA:22871063400** Assinado de forma digital por  
MAURICIO ANDRE BARROS  
PITTA:22871063400  
Dados: 2024.04.30 10:30:17  
-03'00'

---

Assinatura do orientador

Maceió/AL

2024

**Catálogo na Fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

S474r Sena, Alberto Matheus Germano de.  
As repercussões administrativas do controle externo da atividade policial :  
análise da efetividade e desafios encontrados pela fiscalização ministerial / Alberto  
Matheus Germano de Sena. – 2024.  
62 f.

Orientador: Maurício André Barros Pitta.  
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade  
Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2024.

Bibliografia: f. 59-62.

1. Atividade policial. 2. Função institucional do Ministério Público. 3. Controle  
externo. 4. Eficiência. 5. Fiscalização. I. Título.

CDU: 347.921.5:351.741

Folha de Aprovação

ALBERTO MATHEUS GERMANO DE SENA

**AS REPERCUSSÕES ADMINISTRATIVAS DO CONTROLE EXTERNO DA  
ATIVIDADE POLICIAL: ANÁLISE DA EFETIVIDADE E DESAFIOS  
ENCONTRADOS PELA FISCALIZAÇÃO MINISTERIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade  
de Direito de Alagoas como requisito parcial para obtenção  
do título de Bacharel em Direito

Data da Aprovação: 04/04/2024

Banca examinadora:

MAURICIO  
ANDRE BARROS  
PITTA:22871063  
400

Assinado de forma  
digital por MAURICIO  
ANDRE BARROS  
PITTA:22871063400  
Dados: 2024.04.30  
10:30:49 -03'00'

Prof. Dr. Maurício André Barros Pitta  
(Orientador - Universidade Federal de Alagoas)

Documento assinado digitalmente  
 RAIMUNDO ANTONIO PALMEIRA DE ARAUJO  
Data: 04/04/2024 13:40:42-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Examinador

LUCAS VIANA  
COUTINHO:1224286  
3401

Assinado de forma digital por  
LUCAS VIANA  
COUTINHO:12242863401  
Dados: 2024.04.04 21:03:24 -03'00'

Examinador

## RESUMO

Este Trabalho aborda a relevância do controle externo da atividade policial no Brasil, destacando sua importância para a manutenção da ordem pública, a proteção dos direitos fundamentais e a sustentação do Estado Democrático de Direito. A pesquisa explora as repercussões administrativas desse controle, com ênfase na fiscalização realizada pelo Ministério Público, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Analisa-se a evolução histórica, os desafios enfrentados, como obstáculos estruturais, resistência interna e questões de legitimidade, e as estratégias para superá-los, incluindo o uso de tecnologias de informação.

O estudo propõe diretrizes para otimizar a fiscalização, visando aumentar a eficiência operacional, promover a disciplina e melhorar o funcionamento das instituições policiais. São discutidas políticas públicas e melhorias do sistema de fiscalização, suas implicações para a norma e a transparência, e a importância de reformas contínuas para assegurar a eficácia do controle externo. Além disso, o trabalho sugere a exploração de tecnologias avançadas, como a inteligência artificial, na fiscalização e avalia o impacto das diferenças regionais no Brasil na efetividade do controle externo.

Por fim, conclui destacando a importância do controle externo da atividade policial como essencial para uma gestão pública eficaz, transparente e justa, contribuindo para a segurança e a democracia no Brasil. As descobertas e recomendações oferecidas fornecem uma base para futuras pesquisas e reformas políticas, visando melhorar a eficácia e eficiência do controle externo da atividade policial no país.

**Palavras chave:** Controle Externo. Eficiência. Fiscalização.

## ABSTRACT

This dissertation examines the significance of external control over police activity in Brazil, highlighting its importance for public order maintenance, the protection of fundamental rights, and the support of the Democratic State of Law. The research explores the administrative repercussions of this control, with a focus on the oversight conducted by the Public Prosecutor's Office, as established by the Federal Constitution of 1988. It analyzes the historical evolution, challenges faced, such as structural obstacles, internal resistance, and legitimacy issues, and strategies to overcome them, including the use of information technologies.

The study proposes guidelines to optimize oversight, aiming to increase operational efficiency, promote discipline, and improve the functioning of police institutions. Public policies and improvements to the oversight system, their implications for norms and transparency, and the importance of continuous reforms to ensure the effectiveness of external control are discussed. Furthermore, the work suggests exploring advanced technologies, like artificial intelligence, in oversight and assesses the impact of regional differences in Brazil on the effectiveness of external control.

In conclusion, the dissertation underscores the importance of external control over police activity as essential for effective, transparent, and fair public management, contributing to security and democracy in Brazil. The findings and recommendations provided offer a foundation for future research and political reforms, aiming to enhance the effectiveness and efficiency of external control over police activity in the country.

**Keywords:** External Control. Efficiency. Oversight.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AL	Alagoas
AGU	Advocacia-Geral da União
CF	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria-Geral da União
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
Accountability	Prestação de contas
NCAP	Núcleo de Investigação e Controle Externo da Atividade Policial
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2 O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E SUA EFETIVIDADE... 13</b>	<b>13</b>
2.1 HISTÓRICO E BASE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE EXTERNO.....	13
2.2 SISTEMA DO CONTROLE EXTERNO: MINISTÉRIO PÚBLICO E OUTRAS INSTITUIÇÕES.....	17
2.3 MECANISMOS DE CONTROLE E SUA EVOLUÇÃO.....	23
2.4 FISCALIZAÇÃO MINISTERIAL PARA EFICIÊNCIA DA ATIVIDADE POLICIAL	
2.4.1. EFEITOS DA INEFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA.....	27
2.4.2. ATUAÇÃO MINISTERIAL NA ATIVIDADE POLICIAL COMO GARANTIA DE EFICIÊNCIA.....	29
2.5 O CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL NO DIREITO COMPARADO.....	32
<b>3 DESAFIOS OPERACIONAIS, ADMINISTRATIVOS E IMPACTOS NA FISCALIZAÇÃO.....</b>	<b>36</b>
3.1 OBSTÁCULOS NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO.....	36
3.1.1. A QUESTÃO DA AUSÊNCIA REGULATÓRIA.....	36
3.1.2. DA SUPOSTA INGERÊNCIA ALEGADA NO ÂMBITO DAS POLÍCIAS.....	38
3.1.3. DILEMAS NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL.....	39
3.2 LEGITIMIDADE, RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS E TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO NO TRATAMENTO DE DADOS.....	41
3.2.1. LEGITIMIDADE DO CONTROLE EXTERNO.....	41
3.2.2. RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS.....	43
3.2.3. TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO NO TRATAMENTO DE DADOS.....	45
<b>4 DIRETRIZES PARA OTIMIZAÇÃO DOS MECANISMOS DE FISCALIZAÇÃO E REPERCUSSÕES ADMINISTRATIVAS.....</b>	<b>47</b>
4.1 PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO.....	47
4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS, REFORMA DO SISTEMA DE FISCALIZAÇÃO E IMPACTOS NA EFICIÊNCIA OPERACIONAL.....	51
4.3 AVALIAÇÃO DE IMPACTO, ESTRATÉGIAS DE FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL E MUDANÇAS INDUZIDAS NA NORMATIVA.....	53
4.4 FOMENTO À TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	55
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>57</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>59</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O controle externo da atividade policial é um tema de grande relevância, dada a sua contribuição para a manutenção da ordem pública, a garantia dos direitos fundamentais e a consolidação do Estado Democrático de Direito. Este trabalho se propõe a analisar as repercussões administrativas do controle externo da atividade policial, com foco na efetividade e nos desafios encontrados pela fiscalização ministerial.

A atividade policial, por sua natureza, envolve o exercício do poder de polícia, que é uma prerrogativa do Estado para limitar o exercício dos direitos individuais em favor do interesse público. No entanto, esse poder não é absoluto e está sujeito a limites e controles para evitar abusos e garantir a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, princípios que regem a administração pública.

O controle externo da atividade policial é um mecanismo de fiscalização que visa garantir a observância desses princípios na atuação policial. A centralidade desse papel é destinada ao Ministério Público, conforme indica a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 129, inciso VII, estabelecendo que o Ministério Público tem a função de exercer o controle externo da atividade policial, função essa exercida de forma privativa, ou seja, nenhuma outra instituição pode exercê-la. No entanto, essa diretriz acaba sendo flexibilizada, uma vez que essa atividade fiscalizatória é exercida por várias outras instituições de forma indireta, como o Poder Judiciário, o Poder Legislativo, os órgãos de controle interno e a sociedade civil. Cada um desses agentes tem um papel de auxílio na promoção da transparência, da responsabilização e da eficiência na atividade policial.

Apesar do transparente objetivo que possui o controle externo da atividade policial, a efetividade desse instrumento enfrenta vários desafios, dentre eles: obstáculos estruturais, que incluem a falta de pessoal, infraestrutura e de recursos financeiros para realizar as investigações; a resistência interna da cultura organizacional, que se manifesta na dificuldade de acesso a informações, na falta de cooperação e na desconfiança entre as instituições; as questões de legitimidade envolvem a credibilidade, a transparência e a accountability dos órgãos fiscalizadores; as relações interinstitucionais que são vinculadas à articulação, à comunicação e à coordenação entre os diferentes atores envolvidos na fiscalização; o uso de

tecnologias de informação que implica na adoção, adaptação e integração de sistemas informatizados que possibilitem o monitoramento, a análise e a divulgação dos dados sobre a atividade policial, dentre outros. Esses desafios têm impactos significativos na gestão de recursos e na capacidade de fiscalização.

Diante desse cenário, este trabalho propõe diretrizes para a otimização da fiscalização policial e analisa suas repercussões administrativas. Busca-se, portanto, o aperfeiçoamento dos mecanismos existentes, visando o aumento da eficiência operacional, a promoção da disciplina, e o bom funcionamento das instituições. Além disso, são discutidas políticas públicas e melhorias do sistema de fiscalização, bem como suas implicações para a norma e na transparência.

Em suma, o controle externo da atividade policial é um instrumento essencial para a promoção da justiça, da segurança e da cidadania. A análise de sua efetividade e dos desafios enfrentados pela fiscalização ministerial contribui para o aprimoramento das práticas policiais e para a construção de uma sociedade mais justa e segura. Portanto, a importância deste estudo reside na contribuição que ele pode trazer para a compreensão e o aperfeiçoamento do controle externo da atividade policial.

No segundo capítulo, abordaremos o controle externo da atividade policial no ordenamento jurídico brasileiro. Uma revisão histórica será realizada para compreender a evolução desse controle, destacando-se as mudanças significativas trazidas por reformas legislativas e constitucionais. A base constitucional e legal será examinada, delineando as competências e limites do controle externo, com ênfase especial no papel desempenhado pelo Ministério Público e outras instituições. Ademais, discutiremos os mecanismos de controle externo utilizados no Brasil, analisando sua adequação e eficácia no contexto atual.

Ainda, será realizada uma análise contextualizada do sistema de controle externo, seus mecanismos fiscalização e sua eficiência. Esta análise incorporará a exploração de casos variados, ilustrando tanto sucessos quanto desafios do sistema, além de uma comparação regional no Brasil para evidenciar as diferenças na aplicação dos mecanismos de controle. O complemento dessa abordagem será alcançado através de uma perspectiva internacional, que trará ideias de diferentes jurisdições, não com o objetivo de realizar uma comparação exaustiva, mas para oferecer uma visão ampla sobre estratégias eficazes em diversos

contextos, equilibrando análise aprofundada e compreensão prática das realidades do controle externo da atividade policial.

O terceiro capítulo será dedicado a uma análise dos desafios operacionais e administrativos inerentes à fiscalização no contexto do controle externo da atividade policial. Esta seção se aprofundará na identificação e discussão de obstáculos estruturais e logísticos, abordando como tais barreiras podem afetar a eficiência e eficácia do controle. Será dada especial atenção aos obstáculos encontrados dentro das próprias instituições policiais, incluindo questões de ausência regulatória, culturais enraizadas que podem dificultar o processo de fiscalização e implementação de reformas e alegações de ingerência pelos órgãos policiais. Além disso, serão examinadas as dinâmicas das relações interinstitucionais, explorando como a interação entre diferentes órgãos e entidades impacta o exercício do controle externo. Questões de legitimidade, tanto do ponto de vista legal quanto do ponto de vista da percepção pública, serão igualmente analisadas, discutindo-se este papel na efetiva implementação das ações de controle.

Além disso, este capítulo também enfocará no impacto e no potencial das tecnologias de informação na fiscalização, bem como no tratamento de dados. Será explorado como a adoção de novas tecnologias pode tanto facilitar como desafiar os processos de fiscalização, considerando as implicações para a transparência, a coleta de dados e a eficiência operacional.

Esta discussão será enriquecida com exemplos práticos e estudos de caso, que ilustrarão os benefícios e as dificuldades enfrentadas na integração das tecnologias de informação nos sistemas de controle externo. Assim, este capítulo oferecerá uma visão abrangente dos diversos desafios operacionais e administrativos no controle externo da atividade policial, contribuindo para um entendimento mais completo e matizado dos aspectos que influenciam a eficácia da fiscalização ministerial.

No quarto capítulo, dedicaremos propostas em forma de diretrizes, para a otimização dos mecanismos de fiscalização do controle externo da atividade policial, com um mapeamento e análise das consequências dessa fiscalização. Este exame abrangerá a influência do controle externo sobre a disciplina e a conduta interna das instituições policiais, destacando como as medidas de fiscalização podem levar a transformações significativas no comportamento e na ética organizacional.

O capítulo investigará as mudanças induzidas na normativa e na prática policial decorrentes do controle externo. Investigaremos como as ações de fiscalização podem resultar em reformas legislativas, alterações nos protocolos operacionais e na implementação de novas políticas e estratégias de segurança pública. Esse segmento incluirá uma análise crítica sobre a adaptabilidade das instituições policiais às novas normas e práticas, e como isso afeta, em última análise, a relação entre a polícia e a comunidade a que ela serve.

Serão também consideradas as implicações de longo prazo dessas mudanças, tanto para a eficácia da atuação policial quanto para a percepção pública da legitimidade e confiabilidade das forças de segurança. Este capítulo, portanto, não só mapeará as repercussões administrativas do controle externo, mas também proporcionará uma compreensão holística de como essas repercussões remodelam o panorama da segurança pública e da gestão policial no Brasil.

Outrossim, serão analisadas as propostas de diretrizes já existentes para o aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização do controle externo da atividade policial. O foco será identificar e discutir as políticas públicas e reformas institucionais propostas para fortalecer e atualizar o sistema de fiscalização. Será dada ênfase à eficácia das estratégias para fortalecer as instituições de controle, promover a transparência e incentivar a participação social.

Ademais, exploraremos como essas propostas podem ser integradas de maneira efetiva no contexto atual, considerando as interconexões entre diferentes entidades do sistema de justiça criminal e de segurança pública. Este capítulo, portanto, não só apresentará uma revisão das diretrizes sugeridas, mas também destacará a importância de uma abordagem que equilibre a necessidade de reformas práticas com a responsabilidade de manter a confiança pública e a adesão aos princípios democráticos.

Por fim, buscaremos sintetizar as principais ideias obtidas, visando articular recomendações legais e administrativas que emergem das análises conduzidas ao longo do estudo. O objetivo é fornecer diretrizes que possam contribuir para o aprimoramento do controle externo da atividade policial no Brasil, promovendo uma gestão pública mais íntegra e transparente. Este trabalho tem por objetivo não apenas enriquecer o campo acadêmico, mas também oferecer subsídios para o desenvolvimento de políticas públicas mais efetivas e

alinhadas aos princípios democráticos, reforçando a confiança entre as instituições de segurança e a sociedade e fomentando uma segurança pública mais responsável e eficiente.

Para o desenvolvimento da pesquisa, será adotado o método hipotético dedutivo, sendo utilizada a técnica de pesquisa bibliográfica, a partir de pesquisa em artigos científicos, livros, revistas e periódicos relacionados ao tema, além das análises da legislação, de decisões judiciais e de instrumentos normativos, incluindo pesquisa documental acerca da vigência destes.

## **2 O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E SUA EFETIVIDADE**

### **2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS E BASE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE EXTERNO**

A concepção do controle externo da atividade policial no Brasil, sobretudo na sua dimensão constitucional, é um fenômeno intrinsecamente ligado à história contemporânea política e jurídica do país. O entendimento deste controle como mecanismo democrático e constitucional de fiscalização, bem como de balanceamento de poderes, exige uma apreciação de seu histórico e fundamentação legal, elementos necessários para a compreensão de sua forma atual e desafios enfrentados.

Entre os Órgãos Constitucionais que exercem o poder de fiscalização e controle, há um específico responsável por manter a ordem pública e proteger os interesses da comunidade, o qual é o Poder Executivo. Este se manifesta por meio do Ministério da Justiça ou das Secretarias Estaduais de Segurança Pública. O emprego do poder de fiscalização por parte das entidades de segurança pode ser examinado sob duas perspectivas: a preventiva, realizada pela polícia uniformizada, e a repressiva, conduzida pela polícia investigativa.

Contudo, devido a falhas que se acumularam ao longo do tempo, especialmente durante o regime autoritário, percebeu-se na sociedade brasileira uma tendência das forças policiais em agir conforme as conveniências estatais, em detrimento dos interesses dos cidadãos, ou até mesmo por iniciativa própria, perpetrando uma variedade de abusos e negligenciando a observância das leis.

Este panorama reflete a inexistência de um controle social adequado sobre as instituições policiais, o que acarreta negligência, corrupção e interferências prejudiciais, principalmente por aqueles que assumem indevidamente o controle do poder. Infelizmente, a essa falta de controle soma-se a impunidade, já que na ausência de mecanismos eficazes de supervisão, escasseiam os meios para resolver problemas e aplicar as devidas punições, seja no âmbito disciplinar, criminal, civil ou político.

Movida pela demanda popular por mudanças significativas na "Constituição de 1967" e diante dos problemas mencionados, foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte. Entre fevereiro de 1987 e outubro de 1988, deputados e senadores se reuniram, culminando na promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil. Este marco expandiu os

direitos individuais e as liberdades civis, que haviam sido severamente limitados durante o regime militar, e estabeleceu, em nível constitucional, o controle externo das atividades policiais pelo Ministério Público, entre outras medidas cruciais.

Dessa maneira, o controle externo sobre as forças de segurança pública no Brasil é um produto do período pós-ditadura militar, marcado por uma crescente demanda por mecanismos de proteção aos direitos humanos e de fortalecimento das instituições democráticas. Essa demanda culminou na promulgação da Constituição de 1988, conhecida como "Constituição Cidadã", que inaugurou um novo capítulo no que concerne à supervisão das atividades policiais.

A sociedade brasileira sentia profundamente a falta de um controle efetivo sobre as polícias militar e civil, buscando garantir um acompanhamento mais rigoroso das operações da polícia judiciária pelo Ministério Público, bem como maior transparência nos procedimentos administrativos e disciplinares, visando à apuração de denúncias contra integrantes dessas forças.

Após sua incorporação na Constituição Federal, o controle externo das atividades policiais provocou debates acalorados e mal-entendidos, e até mesmo interpretações equivocadas por parte de diversos segmentos das instituições policiais do país.

O mencionado controle, instituído pelo Poder Constituinte Originário, foi incluído no artigo 129 da Constituição de 1988, detalhando as funções institucionais do Ministério Público. Em particular, o inciso VII aborda esse controle, especificamente: Art. 129. As funções institucionais do Ministério Público incluem: [...] "VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior [...]".

Importante destacar que tal controle já era previsto, de maneira menos explícita e fora do âmbito da Constituição Federal de 1988. O Código de Processo Penal de 1941, por exemplo, já estabelecia as atribuições do Ministério Público sobre as atividades da polícia judiciária. Vejamos os arts. 5º, inciso II, art. 13, inciso II e art. 47 do CPP de 41:

Art. 5º. Nos crimes de ação pública o inquérito policial será iniciado:

(...)

II - mediante requisição da autoridade judiciária ou do Ministério Público, ou a requerimento do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo.

(...)

Art. 13. incumbirá ainda à autoridade policial:

(...)

II- realizar as diligências requisitadas pelo juiz ou pelo Ministério Público;

(...)

Art. 47. Se o Ministério Público julgar necessário maiores esclarecimentos e documentos complementares ou novos elementos de convicção deverá requisitá-los, diretamente de quaisquer autoridades ou funcionários que devam ou possam fornecê-los.

De igual modo, o Código de Processo Penal Militar de 1969, elenca nos artigos 8º, “b”, 10 “c”, 55 e 56 os responsáveis por inquérito policial militar, veja-se:

Art. 8º. Compete à polícia judiciária militar:

(...)

b) prestar aos órgãos e juízes da Justiça Militar e aos membros do Ministério Público as informações necessárias à instrução e julgamento dos processos, bem como realizar as diligências que por eles lhe forem requisitadas;

(...)

Art. 10. O inquérito é iniciado mediante portaria: c) em virtude de requisição do Ministério Público;

(...)

Art.55. Cabe ao Ministério Público fiscalizar o cumprimento da lei penal militar, tendo em atenção especial o resguardo das normas de hierarquia e disciplina, como base da organização das Forças Armadas.

(...)

Art. 56. O Ministério Público desempenhará as suas funções de natureza processual sem dependência a quaisquer determinações que não emanem de decisão ou despacho da autoridade judiciária competente, no uso de atribuição prevista neste Código e regularmente exercida, havendo no exercício das funções recíproca independência entre os órgãos do Ministério Público e os da ordem judiciária.

Thiago André Pierobom de Ávila, em seu trabalho “Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público: fundamentos e áreas de atuação”, defende que o controle externo da atividade policial é um princípio constitucional relacionado ao conjunto de relações de fiscalização realizadas pelo Ministério Público sobre as diversas atividades policiais. A Constituição de 1988 estabeleceu um arcabouço jurídico que, pela primeira vez na história brasileira, definiu explicitamente o papel do Ministério Público (MP) como instituição independente, responsável pelo controle externo da atividade policial.

Conforme ensinamentos de Hely Lopes Meirelles (1966, p. 574), o conceito de controle, no contexto da administração pública, refere-se à capacidade de supervisão, direcionamento e correção que uma entidade, poder ou autoridade detém sobre as ações funcionais de outra. O controle externo, especificamente, é aquele realizado por uma entidade que não faz parte da administração responsável pelo ato em questão. Por sua vez, a função

policial é definida como o esforço contínuo para preservar ou restabelecer a ordem pública, bem como proteger a integridade física das pessoas e a segurança do patrimônio, principalmente por meio de ações de patrulhamento visível.

Ademais, seguindo a explicação de Hugo Nigro Mazzili (1995, p. 232-233), o controle externo sobre as atividades policiais é descrito como:

(...) um sistema de vigilância e verificação administrativa, teleologicamente dirigido à melhor coleta de elementos de convicção que se destinam a formar a opinião delictis do promotor de justiça, fim último do próprio inquérito policial.

Portanto, no exercício do controle externo sobre as operações policiais, o Ministério Público visa assegurar o cumprimento dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, como a dignidade humana, a cidadania e a soberania, além de garantir os direitos estabelecidos nas Constituições Federal e Estaduais e nas leis; manter a ordem pública; prevenir e corrigir atos ilegais ou abusivos de poder; e assegurar a continuidade da ação penal. Tais objetivos constituem os pilares fundamentais do controle externo sobre as atividades policiais.

Esse papel é delineado principalmente no artigo 129, inciso VII, que atribui ao MP a competência para exercer o controle externo da atividade policial. Outrossim, essa base constitucional reflete uma mudança paradigmática em relação aos períodos anteriores, onde predominavam regimes autoritários e a atuação policial frequentemente ocorria à margem dos princípios democráticos. Ao conferir ao MP um papel explícito de fiscalizador, a Constituição visava não apenas garantir a legalidade e a eficiência da atuação policial, mas também promover a defesa dos direitos humanos e o respeito aos princípios republicanos e democráticos.

A importância da base constitucional do controle externo reside na sua capacidade de estabelecer limites e diretrizes claras para a atuação policial, alinhando-a com os valores do Estado Democrático de Direito. Essa aliança entre legalidade, eficiência e respeito aos direitos fundamentais configura um pilar essencial na construção de uma sociedade mais justa e segura.

Além disso, a Constituição de 1988 fomentou um ambiente propício ao desenvolvimento de leis infraconstitucionais e políticas públicas que fortaleceram ainda mais

o controle externo. Exemplos notáveis incluem a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993), a Lei Complementar Federal nº 75/1993, em seus arts. 3º e 9º e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que, respectivamente, consolidaram a autonomia funcional do MP e aumentaram a transparência nas atividades policiais e governamentais.

O controle externo, amparado pela Constituição e pela legislação subsequente, emerge, portanto, como um instrumento de grande importância na manutenção do equilíbrio entre a segurança pública e o respeito aos direitos fundamentais. A evolução desse controle no Brasil reflete uma resposta institucional às demandas históricas por maior transparência, responsabilidade e humanização nas atividades de segurança pública, configurando-se como um elemento central na consolidação democrática do país.

## 2.2 SISTEMA DO CONTROLE EXTERNO: MINISTÉRIO PÚBLICO E OUTRAS INSTITUIÇÕES

Para Emerson Garcia, o controle é fundamental em nossa Carta Magna, essencial para a manutenção da ordem estatal e das liberdades públicas, protegendo contra abusos em diversas funções do Estado, seja na administração, legislação ou no judiciário. Este conceito permeia a Constituição Federal, sendo mencionado em múltiplos contextos que abrangem desde a gestão da poluição e uso do solo urbano até a fiscalização contábil e a atuação administrativa e financeira dos diferentes poderes.

Essas múltiplas interpretações da palavra “controle” não apenas ilustram a riqueza semântica do termo mas também sublinham a complexidade do mecanismo de controle dentro da estrutura estatal, enfatizando a necessidade de uma compreensão abrangente para efetivar sua aplicação em prol da ordem jurídica e do bem-estar social.

Particularmente relevante é o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, destacando-se como um exemplo primordial da aplicação do conceito de controle em um contexto específico, onde a fiscalização e coordenação são vitais para a garantia das liberdades públicas e a prevenção de abusos.

A Constituição Federal de 1988 define a segurança pública como um dever estatal, direito e responsabilidade de todos, atribuindo funções específicas a diversos órgãos policiais, desde a polícia federal até as polícias militares e corpos de bombeiros. Esses organismos, armados e essenciais à manutenção da ordem pública, operam sob a coordenação do Poder Executivo, refletindo a necessidade de uma atuação policial hierarquicamente orientada e alinhada com os interesses estatais e sociais. Tal disposição sublinha a rejeição à ideia de uma independência funcional desvinculada de supervisão, enfatizando a importância de mecanismos de controle, coordenação e fiscalização que garantam a atuação policial em conformidade com a ordem jurídica, ao mesmo tempo que protegem contra abusos e corrupção, enfatizando a necessidade de uma supervisão que equilibre discricionariedade e legalidade na atuação policial.

Assim entende Guilherme Nucci (2018, p. 2010), quando retrata a falibilidade da investigação, quando conduzida sem a supervisão de outrem:

Todo e qualquer procedimento investigatório exercido por autoridade, sem controle externo (de outra autoridade, como o juiz, ou da própria parte interessada, como o realizado pelo defensor do réu, indiciado ou suspeito), é um farto e fácil caminho para o abuso de direitos e o cometimento de desvios graves, comprometedores da ideia de um processo penal democrático.

O controle externo das atividades policiais representa um importante mecanismo à disposição da sociedade, exercido pelo Ministério Público de forma privativa, tem por objetivo de assegurar que a atuação policial esteja alinhada aos interesses públicos e sociais, preservando a integridade e moralidade dos órgãos e serviços policiais e prevenindo abusos de poder (GOMINHO; SÁ, 2016).

A importância desse controle é sustentada pela previsão constitucional, oferecendo ao Ministério Público ferramentas para a investigação criminal, seja atuando diretamente em inquéritos ou supervisionando a atividade da polícia judiciária e a investigação de crimes (MAZZILLI, 1991).

Sarabando (1997) observa que o Ministério Público desempenha um papel institucional crítico no sistema jurisdicional, operando em conjunto com o Poder Judiciário e, de maneira menos convencional, com o Poder Legislativo. Isso se deve às multifacetadas atribuições do Ministério Público, que incluem funções administrativas, a defesa da ordem

jurídica, dos interesses sociais, difusos e coletivos, além do compromisso com o respeito aos Poderes Públicos e a salvaguarda dos direitos constitucionais.

As instituições policiais, conforme definidas no artigo 144 da Constituição, não possuem autonomia funcional ou administrativa, estando subordinadas ao Poder Executivo. Essa dependência, sem a existência de um controle externo independente, as torna vulneráveis à corrupção e à influência de interesses privados e econômicos, podendo comprometer sua missão principal de garantir a segurança pública (MAZZILLI, 1991).

Portanto, o controle externo é essencial não apenas na esfera penal, mas também na administrativa, possibilitando a responsabilização de servidores públicos por condutas ilegais, seja em termos de:

Dessarte, vedada a interpretação do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público como a imposição de uma hierarquia administrativa. Ainda parafraseando o mestre Mazzilli, “certamente, aludido controle externo não importará poder disciplinar do Ministério Público sobre a polícia. Na área funcional, se o promotor de Justiça verificar a ocorrência de quaisquer faltas disciplinares, tendo esse órgão ministerial atribuições de controle externo - forma irrecusável de correção sobre a polícia judiciária -, há de dirigir-se aos superiores hierárquicos do funcionário público faltoso (delegado de polícia, escrivão, investigador, carcereiro, etc), indicando as falhas e as providências que entenda cabíveis, para que a autoridade administrativa competente possa agir”. (SARABANDO, 1997)

Nesse contexto, o controle externo serve não apenas como um meio de revisão dos atos individuais, mas também como um mecanismo que potencializa a eficácia do controle interno, que é realizado, sobretudo, pelas Corregedorias de cada instituição policial.

No entanto, é importante diferenciar a atuação do Ministério Público no âmbito do controle externo das forças policiais da sua capacidade de conduzir investigações. A presença e intervenção ministerial junto às unidades policiais, no contexto de controle externo, não substitui nem se confunde com as competências investigativas da polícia. Ao contrário, essa atuação é uma consequência direta da capacidade de supervisão do órgão, conforme explica Guilherme Nucci (2018, p. 2010):

[...] atribui-se ao Ministério Público o poder de expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos (o que ocorre no inquérito civil ou em algum processo administrativo que apure infração funcional de membro ou funcionário da instituição, por exemplo), a possibilidade de exercer o controle externo da atividade policial (o que não significa a substituição da presidência da investigação, conferida ao delegado de carreira) [...]

Esta abordagem atua como um complemento e mecanismo de supervisão sobre a atividade correcional, em resposta ao corporativismo intrínseco às instituições policiais. Mantém a investigação limitada aos procedimentos internos, facilitando assim uma maior eficácia na responsabilização dos servidores públicos. Tal comportamento tem sido incorporado na cultura de muitas corporações policiais, resultando em um fenômeno histórico que afeta negativamente as investigações e as punições subsequentes, a partir do qual se observa:

Estudos demonstram que, por mais bem-intencionados que sejam, as investigações conduzidas pelos órgãos de controle interno tendem a serem corporativistas e a não darem uma resposta plenamente satisfatória às reclamações de desvios policiais. Como visto anteriormente, o órgão de controle interno tende a minimizar a probabilidade de veracidade de uma alegação de desvio policial, o que induz a que tais alegações não sejam imediatamente investigadas, e a ausência de uma investigação imediata tende a favorecer o periclitamento das provas do delito; ademais, muitos supervisores tendem a partilhar a visão de que alguns pequenos desvios formais são legítimos, pois seriam essenciais à função policial; muitos dirigentes têm receio que um desvio grave seja descoberto, ante o receio que ele venha macular a imagem da instituição, e ainda quando há um desvio relativamente bem configurado, ele tende a ser tratado de forma leniente ou complacente (ÁVILA, 2014).

Portanto, o papel do Ministério Público vai além de simplesmente exercer o controle externo das atividades policiais, verificando a correta execução das mesmas. Isso inclui assegurar que as responsabilidades constitucionais e legais estejam sendo atendidas. Além disso, o Ministério Público atua para prevenir comportamentos por parte dos agentes que ultrapassem os limites estabelecidos, degradando direitos e garantias individuais e sociais (SARABANDO, 1997).

Nas palavras de Mazzilli (1991):

Anoto ser tarefa que exige cuidados especiais o adequado relacionamento do Ministério público com a Polícia Civil, especialmente na fase do inquérito policial. No acompanhamento das atividades da polícia judiciária, pode ocorrer que o Promotor surpreenda prisões ilegais ou até mesmo torturas, nas suas visitas às Delegacias ou à Cadeia Pública. Nesses casos, deve agir com rigor, dentro de suas atribuições, coibindo de imediato abusos, pelos meios legais ao seu alcance, bem como apurando ou fazendo apurar as responsabilidades.

Na medida em que desempenham funções de supervisão, os integrantes do Ministério Público servem de modelo para as práticas investigativas e disciplinares, as quais devem ser

pautadas no profissionalismo, ética e conformidade com a lei, conforme ilustrado por Sarabando (1997):

O fiscal da legalidade não poderá compactuar com nenhuma arbitrariedade ou violação da lei, não podendo, contudo, para o desempenho de suas tarefas cometer arbitrariedades. Pretender vistoriar uma unidade policial fora do horário diurno, em fins de semana ou feriados, certamente que será atitude no mínimo antipática, principalmente por causa dos regulamentos internos rígidos que costuma haver em delegacias de polícia que contenham cadeias públicas. Sempre conveniente a conduta onde se misturem os ingredientes profissionalismo, ética e bom relacionamento, de grande valia a prévia consulta à autoridade titular sobre o dia e a hora da visita de inspeção, motivada essa, pela exigência legal (artigo 68, parágrafo único da Lei de Execuções e artigo 25, VI, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) ou por notícia de irregularidade, de cunho criminal ou disciplinar.

Igualmente, embora fundamental para o estado democrático de direito, o controle externo deve respeitar a separação dos poderes estabelecida pela Constituição. Isso significa que tais controles não devem interferir ao ponto de comprometer a capacidade das forças policiais de realizar suas funções rotineiras. Assim, a supervisão deve ser executada de maneira simples, eficiente e rápida (ÁVILA, 2014).

Quanto à relevância do controle externo sobre as atividades policiais, Gominho e Sá (2016) destacam:

O controle externo da atividade policial baseia-se das funções de suma importância exercidas pelo Ministério Público após a promulgação da Constituição Federal em vigor, onde referida instituição, dotada de autonomia, passou a ser garantidor da ordem jurídica e do estado democrático de direito. Assim, o controle externo da atividade policial visa, sobretudo, garantir que a atividade fiscalizada não atente contra os direitos e garantias fundamentais do homem.

Mazzilli (1991) finaliza argumentando que a Constituição Federal instituiu mecanismos legais para a realização do controle externo das atividades policiais, colocando-os à disposição do Ministério Público. O objetivo é enfrentar a desvalorização frequente das instituições policiais causada por atuações inadequadas, promovendo assim uma segurança pública mais eficaz como garantia institucional, voltada para a excelência em benefício da coletividade.

Apesar da centralidade do Ministério Público no controle externo da atividade policial, diversos outros órgãos desempenham esse papel de maneira indireta. Suas atuações, embora não sejam privativas, contribuem significativamente para a eficácia geral do sistema de fiscalização.

**Ouvidorias e Corregedorias de Polícia:** As Ouvidorias de Polícia são canais de comunicação entre a sociedade e as forças policiais. Elas recebem denúncias, reclamações, sugestões e elogios sobre a atuação policial. A partir dessas informações, as Ouvidorias podem identificar padrões de comportamento, áreas problemáticas e oportunidades de melhoria. Além disso, as Ouvidorias têm o poder de encaminhar as denúncias recebidas para as corregedorias das polícias, que são responsáveis pela apuração interna das infrações disciplinares. Dessa forma, as Ouvidorias contribuem para a transparência, a prestação de contas e a melhoria contínua das forças policiais.

**Poder Judiciário:** O Poder Judiciário tem um papel fundamental no controle da legalidade das ações policiais. Por meio de suas decisões em ações penais e de controle de legalidade de atos administrativos, o Judiciário pode revisar e validar a legalidade das operações policiais. As decisões judiciais têm o poder de influenciar diretamente as práticas policiais, estabelecendo limites para a atuação policial e garantindo o respeito aos direitos fundamentais. Além disso, as decisões judiciais podem servir de base para ações do Ministério Público, que tem o poder de instaurar procedimentos investigatórios e ações judiciais em caso de irregularidades.

**Tribunais de Contas:** Os Tribunais de Contas têm como função principal fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. Embora seu foco seja primariamente financeiro, esses tribunais também atuam indiretamente no controle externo da atividade policial. Ao fiscalizar a alocação de recursos nas instituições policiais, os Tribunais de Contas podem identificar irregularidades ou ineficiências que podem indicar problemas administrativos ou operacionais. Essas informações podem ser usadas pelo Ministério Público para instaurar procedimentos investigatórios e ações judiciais.

**Conselhos de Direitos Humanos:** Os Conselhos de Direitos Humanos são órgãos que monitoram a situação dos direitos humanos no país e podem levantar preocupações sobre a conduta policial, especialmente em casos de abusos. Eles atuam como órgãos consultivos e representação, influenciando políticas públicas e podendo gerar informações relevantes para a

atuação do Ministério Público. Além disso, os Conselhos de Direitos Humanos podem promover a educação em direitos humanos, contribuindo para a formação de uma cultura de respeito aos direitos humanos nas forças policiais.

**Organizações Não Governamentais (ONGs) e Sociedade Civil:** As ONGs e a sociedade civil desempenham um papel vital no controle social da atividade policial. Por meio de relatórios, campanhas de conscientização e ações legais, esses grupos podem trazer à tona questões que exigem a atenção do Ministério Público e de outras entidades de controle. Além disso, as ONGs e a sociedade civil podem contribuir para a formação de uma cultura de respeito aos direitos humanos e de rejeição à violência policial.

Essa atuação conjunta e indireta de diversos órgãos fortalece o sistema de controle externo, criando uma rede de fiscalização que abrange diferentes aspectos da atuação policial. Embora o Ministério Público detenha a competência privativa para determinadas ações, a colaboração e o suporte dessas instituições ampliam o alcance e a profundidade do controle, contribuindo para um sistema de segurança pública mais eficaz, transparente e alinhado aos princípios democráticos e aos direitos humanos. A atuação desses órgãos é fundamental para garantir que a atividade policial esteja sempre a serviço da sociedade e do Estado Democrático de Direito.

### 2.3 MECANISMOS DE CONTROLE E SUA EVOLUÇÃO

No período inicial, antes da redemocratização, o controle sobre as ações policiais no Brasil era predominantemente interno, com pouca supervisão externa efetiva. Este cenário era caracterizado por uma estrutura de poder centralizada, onde a polícia tinha ampla discricionariedade em suas ações, com poucos mecanismos de controle e responsabilização. No entanto, este modelo apresentava diversas limitações, incluindo a falta de transparência, a possibilidade de abusos e a dificuldade de responsabilização dos agentes policiais.

Com a promulgação da Constituição de 1988, houve uma mudança paradigmática na forma como a atividade policial é controlada no Brasil. A nova Constituição estabeleceu um quadro legal robusto para a atuação das forças policiais, garantindo a observância dos direitos individuais e coletivos. Este marco legal representou um avanço significativo na proteção dos

direitos humanos e na promoção de uma cultura de legalidade e responsabilidade na atuação policial.

A partir desse marco, diversos mecanismos jurídicos e procedimentais foram implementados, ampliando o alcance e a eficácia da fiscalização externa. Entre esses mecanismos, destacam-se as auditorias e inspeções realizadas por órgãos como o Ministério Público e as Ouvidorias de Polícia. Estas atividades são essenciais para a revisão e avaliação das operações policiais, garantindo a conformidade com os procedimentos legais e éticos.

Adicionalmente, as sindicâncias e processos administrativos disciplinares, embora sejam mecanismos internos das forças policiais, são influenciados pelas diretrizes do controle externo, especialmente em casos de denúncias de irregularidades ou abusos. A utilização de relatórios e análises estatísticas também se tornou uma ferramenta importante para avaliar aspectos como eficiência, eficácia e respeito aos direitos humanos na atuação policial.

Dessa forma, os mecanismos empregados pelo Ministério Público devem buscar estratégias para assegurar a supervisão eficaz da polícia, evitando influências políticas e burocráticas indesejadas.

Portanto, é válido destacar alguns instrumentos de controle aplicáveis às operações policiais, adotados com a finalidade de minimizar a prática indevida do poder discricionário pelas entidades policiais em detrimento da população. Entre esses mecanismos, o Ministério Público recorre ao processo administrativo, conforme descreve Guimarães (2002, p. 116).

Este instrumento legal é importantíssimo para o desempenho do controle externo da atividade policial na medida em que se tenha notícia das faltas ou abusos de autoridade por parte das polícias. É salutar que, nesses casos, a par de outros tantos, o Ministério Público não fique aguardando providências das próprias Polícias em investigar e responsabilizar administrativamente seus agentes, mas sim, promova, de imediato, a necessária investigação para assegurar-se da veracidade, ou não, da notícia de abuso de poder que lhe chegue ao conhecimento.

Neste âmbito, torna-se relevante destacar a capacidade de investigação do Ministério Público, cuja ausência anularia sua habilidade de exercer controle externo sobre as atividades policiais. Portanto, essa prerrogativa se baseia na disposição constitucional que, ao atribuir ao Ministério Público a função de promover a ação penal, implicitamente confere a competência para conduzir investigações criminais (GUIMARÃES, 2002).

A partir dessa análise, entende-se que o controle externo das atividades policiais é fundamental para o desenvolvimento de um Estado Democrático de Direito, dado o seu papel crucial em prevenir abusos e irregularidades cometidos por servidores públicos da segurança, visando o bem-estar coletivo e a salvaguarda dos princípios constitucionais que norteiam o Estado Democrático.

Sob essa ótica, o poder investigativo do Ministério Público emerge como um instrumento vital para o controle externo das operações policiais. Nucci (2009, p. 2010), estabelece que

Todo e qualquer procedimento investigatório exercido por autoridade, sem controle externo (de outra autoridade, como o juiz, ou da própria parte interessada, como o realizado pelo defensor do réu, indiciado ou suspeito), é um farto e fácil caminho para o abuso de direitos e o cometimento de desvios graves, comprometedores da ideia de um processo penal democrático.

Com o que foi analisado, fica evidente que a investigação conduzida pelo Ministério Público tem seu embasamento na Constituição, especialmente no que se refere ao controle externo das atividades policiais. Assim, o Ministério Público dispõe de todas as ferramentas necessárias, principalmente para a investigação de crimes, seja atuando diretamente em casos criminais ou em inquéritos policiais, além de exercer papel fiscalizador sobre a polícia judiciária e a investigação de infrações penais.

Ao explorar os diversos instrumentos ou mecanismos de controle externo das atividades policiais, praticados pelo Ministério Público, estabelecem-se as bases para discussão sobre os diferentes tipos ou formas de controle. Neste contexto, o artigo 3º da Resolução nº 20 do Conselho Nacional do Ministério Público estipula que:

Art. 3º O controle externo da atividade policial será exercido:

I - na forma de controle difuso, por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal, quando do exame dos procedimentos que lhes forem atribuídos;

II - em sede de controle concentrado, através de membros com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial, conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público.

Parágrafo único. As atribuições de controle externo concentrado da atividade policial civil ou militar estaduais poderão ser cumuladas entre um órgão ministerial central, de coordenação geral, e diversos órgãos ministeriais locais. (BRASIL, 2007).

Portanto, identificam-se duas formas de controle externo das atividades policiais conforme mencionado anteriormente: o primeiro tipo é o controle difuso, praticado por todos os integrantes do Ministério Público que detêm funções criminais, aplicando-se ao exame dos procedimentos que lhes são encaminhados; por outro lado, existe o controle concentrado, exercido por membros designados com responsabilidades particulares em relação ao controle externo da atividade policial, conforme as normativas internas estabelecidas por cada Ministério Público (BRASIL, 2007).

De acordo com o Manual Nacional do Controle Externo da Atividade Policial, é necessário implementar algumas ações específicas para a efetivação desse controle. Assim, algumas dessas ações incluem:

Celebrar convênios ou termos de cooperação entre os Ministérios Públicos e instituições militares para participação dos Ministério Públicos em cursos práticos e palestras sobre a atividade policial judiciária militar, na elaboração de currículos e acompanhamento da formação, treinamento e aperfeiçoamento dos militares, bem como para criação de órgãos centralizados de polícia judiciária militar, ou com aproveitamento das corregedorias de polícia para tal fim, sendo recomendável a existência de um corpo de oficiais bacharéis em direito e/ou com formação ou treinamento em investigação e com dedicação exclusiva às atividades de polícia judiciária militar (BRASIL, 2009, p. 25).

A partir do que foi exposto, ressalta-se a importância da interação contínua e colaborativa entre a polícia e o Ministério Público para o reforço das funções institucionais, visando não apenas o aprimoramento das polícias em termos de prevenção de práticas abusivas, mas também garantindo que ambas as entidades mantenham um alinhamento e compreensão mútuos sobre as operações policiais, o essencial controle externo destas e a promoção de um Estado Democrático de Direito (BRASIL, 2009).

Portanto, conclui-se que a supervisão das atividades policiais pelo Ministério Público, através dos diversos mecanismos e formas de controle, tem o objetivo não somente de conduzir investigações, mas também de aumentar a transparência, eficiência e rapidez das ações realizadas pelos responsáveis pela segurança pública.

## 2.4 FISCALIZAÇÃO MINISTERIAL PARA EFICIÊNCIA DA ATIVIDADE POLICIAL

### 2.4.1. Efeitos da Ineficiência da Administração na Segurança Pública.

A Constituição da República elevou a eficiência a um dos princípios fundamentais da administração pública, exigindo que toda gestão seja realizada de maneira ágil, com o objetivo de gerar resultados positivos para o serviço público e atender satisfatoriamente às necessidades de seus usuários e da comunidade como um todo. Este princípio de eficiência aplica-se tanto aos legisladores quanto aos provedores de serviços públicos, estabelecendo uma relação jurídica que engendra direitos e deveres entre eles.

Eduardo Azeredo Rodrigues ressalta que a eficiência exigida do setor público está intrinsecamente ligada à obtenção de resultados satisfatórios e envolve a diligência do administrador, sua produtividade funcional e responsabilidade na execução das tarefas dos servidores públicos. Assim, a eficiência na gestão pública contrapõe-se à lentidão, descuido, negligência e inação.

Por outro lado, Paulo Soares Bugarin argumenta que a eficiência estabelece uma relação institucional obrigacional entre administrador e administrado, caracterizada por um lado como um dever de atuar com competência, honestidade, fundamentação lógica, transparência e inclusão, e por outro, como um direito fundamental da cidadania, permitindo que o administrado exija o cumprimento dessas obrigações pelo administrador.

No que se refere aos órgãos de segurança pública, o legislador constitucional determinou que sua organização e funcionamento deveriam ser regulados de forma a assegurar a eficiência de suas atividades (CF, art. 144, §7º) – um objetivo alcançado trinta anos mais tarde com a Lei nº 13.675/2018. É crucial notar que o princípio da eficiência, como diretriz geral da administração pública, foi introduzido no artigo 37 da Constituição Federal dez anos após sua promulgação, pela Emenda nº 19/1998 (Reforma Administrativa), evidenciando a intenção original do constituinte em promover a eficiência das atividades dos órgãos encarregados da segurança pública, cujas funções são definidas no mesmo artigo 144.

Apesar da ambiguidade semântica inerente ao termo eficiência, que pode assumir múltiplos significados, ele retém um forte componente normativo. Eduardo Luiz Cavalcanti Campos observa que na ciência jurídica contemporânea, os conceitos tendem a ser maleáveis,

e os princípios expressos através de cláusulas gerais ou conceitos jurídicos indeterminados não perdem sua natureza jurídica por serem baseados em textos legais.

O princípio da eficiência exige que a Administração Pública e seus agentes busquem o bem comum e a qualidade, seguindo critérios legais e éticos para utilizar os recursos públicos da forma mais benéfica possível, evitando desperdícios e maximizando o retorno social. Lucas Rocha Furtado argumenta que, em Estados contemporâneos, onde se espera que os resultados justifiquem sua existência, é vital controlar a eficiência como um componente do controle de legitimidade, postulando que este princípio é um mandato constitucional, não uma mera escolha administrativa. Administradores não têm a opção de atuar de forma ineficiente; se uma decisão se mostra ineficaz, ou seja, se a sua análise custo-benefício é desfavorável em comparação a outras opções válidas, não há justificativa para sua escolha.

Assim, a falha em cumprir o princípio da eficiência não deve ser vista apenas como inadequada ou inoportuna, mas como ilegítima. Portanto, resultados de gestão pública que desviem significativamente de um padrão de eficiência aceitável não podem ser considerados meramente como uma questão de conveniência administrativa. Administradores estão obrigados ao dever de eficiência estabelecido pelo art. 37 da Constituição e violações graves desse dever devem resultar na anulação dos atos e na punição dos responsáveis, caso não haja justificativa válida para a má gestão (FURTADO, 2012).

Como toda atividade administrativa, a atividade policial está sob o escopo do ordenamento jurídico e, especialmente, dos princípios que regem a administração pública, incluindo o princípio da eficiência. Está também sujeita a mecanismos de controle e responsabilização pessoal por negligência ou abuso de poder.

Considerando os princípios garantistas em sua totalidade, o Estado deve assegurar aos cidadãos eficiência e segurança, prevenindo a impunidade. A obrigação de garantir a segurança não se limita a prevenir atos criminosos contra direitos fundamentais alheios, mas também inclui a devida investigação (respeitando os direitos dos investigados) e, quando aplicável, a punição dos culpados (FISCHER, 2009).

Na área da segurança pública, a ineficiência ou omissão do Estado contradiz a razão de sua existência. José Paulo Baltazar Junior argumenta que, ao assumir o compromisso de proteger bens jurídicos, o Estado gera nos cidadãos a expectativa de proteção, de modo que a

falha em agir constitui uma violação do princípio da confiança. Robert Alexy discute o direito a ações estatais positivas, destacando o direito à proteção efetiva pelo Estado como uma transição da fase pré-estatal para a estatal, caracterizando-se por uma ampla renúncia ao direito de autoproteção. Baseando-se na realidade, observa-se que, quando o Estado falha em sua iniciativa ou capacidade de garantir proteção, frequentemente surgem organizações privadas de segurança com o objetivo de assegurar direitos individuais (ALEXY, 2015).

Diante da abstenção do Estado em resolver conflitos sociais ou pessoais, a responsabilidade pela resolução recai sobre os cidadãos. Assim, na ausência de apoio estatal, indivíduos podem optar por tomar a justiça em suas próprias mãos, seguindo critérios pessoais e sem aderir a processos ou normas de equidade. Portanto, o que deveria ser mediado pela lei acaba sendo decidido pela força e vontade dos envolvidos. A inação ou ineficácia estatal em segurança pública leva à impunidade e, no contexto brasileiro, tem fomentado a formação do chamado "estado paralelo", onde, na ausência do Estado, grupos assumem o controle, estabelecendo suas próprias leis.

#### 2.4.2. Atuação Ministerial na Atividade Policial como Garantia de Eficiência

Dentro dos princípios da eficiência e da proibição de proteção deficiente, reconhece-se o direito dos usuários à gestão competente dos serviços relacionados à atividade policial. As falhas resultantes da omissão ou da ineficiência estatal na oferta de serviços de segurança pública se manifestam por meio de altas taxas de criminalidade violenta.

No Brasil, o conceito de direito fundamental à boa administração pública foi desenvolvido por Juarez Freitas, que conceitua o Estado Constitucional como o Estado das escolhas administrativas legítimas, onde não se tolera a discricionariedade ilimitada e sem propósito, exigindo-se o controle (ou pelo menos a mitigação) dos vícios crônicos gerados por excessos degradantes, desvios inescrupulosos, ou negligência deliberada. Freitas argumenta que os princípios e regras constitucionais demandam que o controlador atue como um "administrador negativo", combatendo a discricionariedade exercida de forma abusiva ou negligente, e critica a inércia do controlador diante de decisões tomadas com excesso, desvio ou ineficácia no contexto do século XXI (FREITAS, 2009).

Reforça-se que a boa administração pública não é meramente um conceito teórico ou uma recomendação no direito administrativo, mas sim uma obrigação que o administrador público deve cumprir em sua atuação. Adicionalmente, numa relação bilateral, o cidadão (como detentor do poder político em Estados Democráticos e Sociais de Direito) tem o direito de exigir dos servidores públicos a observância dos princípios de boa administração. Assim, para o gestor público, não basta adotar qualquer solução administrativa; é necessário buscar a melhor solução possível diante das circunstâncias concretas enfrentadas (ISMAIL FILHO, 2015).

A Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, é um marco regulatório que estipula diretrizes para a participação, proteção, e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos oferecidos pela administração pública. Esta lei atende ao que é determinado pelo artigo 37, parágrafo 3º, inciso I, da Constituição Federal e se estende aos serviços de segurança pública prestados em nível federal, estadual e municipal. Ela estabelece critérios básicos de qualidade para a eficiente oferta dos serviços públicos, elenca os direitos fundamentais dos usuários e as obrigações dos prestadores de serviços, define as diretrizes para a atuação dos agentes de serviço, organiza o processo de recebimento e tratamento das reclamações feitas às ouvidorias dos órgãos (artigos 13 a 17) e institui métodos para a avaliação contínua dos serviços (artigo 23). Especificamente para as ouvidorias dos órgãos policiais, a lei do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) inclui disposições particulares.

Os mecanismos de fiscalização das forças policiais dividem-se em dois tipos principais: o controle hierárquico, que subordina as polícias administrativamente à autoridade política do chefe do Executivo, e o controle finalístico, exercido de maneira contínua por um órgão externo. A atribuição do Ministério Público com a responsabilidade pelo controle externo das atividades policiais é uma decisão intrínseca à estrutura da Constituição, visando instituir uma forma de supervisão autônoma que previne a manipulação político-ideológica dos órgãos de segurança autorizados a utilizar a força. Esse modelo de controle é vital para manter a legitimidade e eficácia dos serviços prestados pelos órgãos de segurança pública, assegurando sua atuação na preservação da ordem pública, bem como na proteção das pessoas e do patrimônio.

O controle externo da atividade policial é uma faceta do controle administrativo com um fundamento constitucional específico. Em particular, a Constituição estipula um regime de

fiscalização especial, contínuo, inalienável e externo para as atividades policiais. Assim, apenas uma pequena parcela das operações policiais está fora do alcance do Ministério Público, seja com base no artigo específico da Constituição (CF, art. 129, VII) relacionado ao controle da administração pública (CF, art. 129, II), incluindo atos de gestão sob o prisma do princípio da eficiência.

A observância das leis e a confiança nas instituições democráticas constituem os alicerces do Estado de Direito, o qual não pode falhar no controle da criminalidade, gerando sentimentos de impunidade e desproteção entre os cidadãos por conta de sua ineficácia. Em um Estado Democrático de Direito, a fiscalização dos atos administrativos é crucial para sua validade e legitimidade, ou seja, um ato administrativo é considerado legítimo apenas se estiver sujeito a mecanismos de controle. O controle representa a fase final das funções administrativas. Nesse cenário, o controle externo exercido pelo Ministério Público busca prevenir e corrigir problemas que resultem em ineficiência dos órgãos de segurança pública, garantir que os atos de gestão cumpram seus objetivos e coibir violações dos direitos fundamentais e abusos de qualquer natureza.

O Ministério Público, encarregado de defender a ordem jurídica e o regime democrático, e naturalmente voltado à proteção dos interesses difusos e coletivos, desempenha um papel crucial na formulação e fiscalização de políticas públicas na área de segurança. Para isso, pode empregar técnicas extrajudiciais como recomendações, termos de ajustamento de conduta, audiências públicas, fiscalização orçamentária, inspeções, além de emitir e divulgar relatórios especiais. Também tem o poder de sugerir ao Poder competente a criação de normas, alterações legislativas e a implementação de medidas preventivas e de controle da criminalidade. Quando esgotadas as vias de solução amigável, torna-se necessária a adoção de medidas repressivas, por meio da solicitação de controle jurisdicional sobre atos administrativos, políticas públicas ou para responsabilizar agentes públicos por má conduta.

Na prática, um desafio na supervisão da eficácia das atividades policiais tem sido a falta de normas claras sobre os padrões mínimos de qualidade dos serviços e a ambiguidade do conceito de eficiência. As leis relativas à defesa dos usuários dos serviços públicos e do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) (Lei nº 13.460/2017 e Lei nº 13.675/2018) forneceram critérios que auxiliam na mensuração da qualidade e eficiência desses serviços. Especificamente, os artigos 11 e 12 da Lei do SUSP estabelecem metas de excelência para

diversas atividades policiais e métodos objetivos para avaliar os resultados alcançados. Embora essas disposições não abranjam completamente o mandamento constitucional de eficiência nas atividades de segurança pública, elas oferecem um marco referencial mínimo para sua avaliação.

## 2.5 O CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL NO DIREITO COMPARADO

O regime de controle da atividade policial no Brasil é fundamentado no artigo 129, VII, da Constituição, que designa ao Ministério Público a responsabilidade pelo controle externo dessa atividade. Com autonomia funcional, administrativa e financeira em relação aos demais poderes do Estado, os membros do Ministério Público possuem garantias e vedações similares às do Judiciário, conferindo-lhes uma posição de magistrado.

Diferentemente, a polícia, situada na esfera do Poder Executivo, não detém autonomia ou independência funcional, justificada pela sua função de exercer o monopólio da força estatal. Embora existam mecanismos de autocontrole policial e uma subordinação direta ao chefe do Executivo em cada nível de governo, é o controle externo exercido pelo Ministério Público que destaca o regime brasileiro de supervisão da atividade policial. Esse modelo reflete a posição central do Ministério Público na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme estabelecido pelos artigos 127 e 129 da Constituição.

A atividade policial no Brasil, definida pela Constituição Federal no artigo 144 como responsável pela segurança pública e pela apuração de infrações penais, está integralmente sob a vigilância do Ministério Público. Este órgão tem o dever de garantir que a polícia respeite os direitos fundamentais e, sendo o único titular da ação penal pública, de assegurar a legalidade e eficácia das investigações policiais. Este resumo inicial destaca tanto a essência quanto o propósito do sistema brasileiro de controle da atividade policial. A seguir, a pesquisa se volta para o direito comparado na Europa, buscando entender o posicionamento desse regime entre as principais tradições jurídicas ocidentais. Este estudo visa fornecer uma base crítica para a aplicação do método comparado e para a incorporação de práticas internacionais no controle da atividade policial no Brasil.

Na Europa, a relação entre Ministério Público e polícia é caracterizada por dois modelos clássicos de controle. O primeiro, predominante nos países da família romano-germânica, envolve uma dependência funcional da polícia em relação ao Ministério Público, que vai além de meras requisições investigatórias, chegando a incluir a direção das investigações por parte do MP em países como Alemanha, França, Itália, Espanha e Portugal. O segundo modelo, típico dos países de Common Law, destaca-se pela independência e discricionariedade policial nas investigações, com o Reino Unido como exemplo principal, onde, com exceção da Escócia, o Ministério Público não tem controle direto sobre a atividade investigativa da polícia.

Dentro desse contexto, o sistema brasileiro de controle da atividade policial assemelha-se ao modelo europeu-continental, com a polícia submetida ao controle do Ministério Público. Contudo, a complexidade e as variadas nuances desses sistemas na Europa impedem uma comparação direta e simplificada com o Brasil. Por essa razão, a pesquisa adota um enfoque intermediário, tomando o regime alemão como paradigma devido à sua proximidade com o ordenamento jurídico brasileiro. Além disso, serão brevemente analisados os regimes de França, Itália, Espanha e Portugal, países cujas tradições jurídicas também exerceram influência significativa sobre o Brasil, visando destacar semelhanças e diferenças com o sistema de controle da atividade policial brasileiro.

O direito alemão estabelece o Ministério Público (Staatsanwaltschaft) como responsável pelo controle externo da atividade policial, refletindo a origem desse modelo, onde o MP é visto como o "guardião da lei" em relação à polícia. Este controle se baseia nos valores da verdade e da justiça, desvinculados das necessidades administrativas. Historicamente, as funções do MP como fiscal da polícia permaneceram estáveis, exceto durante o período do nacional-socialismo, quando a legislação de 1939 apenas formalmente manteve a concepção tradicional.

No sistema jurídico alemão, o MP tem o monopólio da ação penal pública e pode conduzir investigações criminais diretamente ou delegá-las à polícia, que deve cumprir as requisições do MP. A polícia, atuando sob a direção do MP, encaminha imediatamente os autos das investigações a ele, assegurando que o MP tenha um controle permanente sobre as apurações policiais. A legislação alemã concebe a polícia como a longa manus do MP, sublinhando a superioridade do Ministério Público no processo investigativo.

O modelo acusatório alemão, atribuindo ao MP o monopólio da acusação, fortalece seu papel de controle sobre a polícia, impedindo que esta exerça a persecução penal em juízo. Isso garante ao MP a direção das investigações e a exclusividade em solicitar medidas investigatórias judiciais, evitando interações diretas entre polícia e juiz. Medidas investigatórias que requerem autorização judicial devem ser solicitadas pelo MP, embora a polícia possa encaminhar autos diretamente ao juiz em casos de urgência, sem, contudo, ter capacidade postulatória.

Comparativamente, o regime brasileiro de controle da atividade policial é similar ao alemão, com o MP exercendo o controle externo e tendo autoridade para requisitar diligências investigatórias e conduzir investigações diretamente. Assim como na Alemanha, o MP brasileiro desempenha um papel fundamental na fiscalização das investigações policiais, garantindo a legalidade e eficácia das apurações, mas sem interferir em aspectos administrativos ou orgânicos da polícia que não estejam diretamente relacionados à atividade investigativa.

Na França, conforme o Código de Processo Penal, o Ministério Público (Parquet) dirige as investigações da polícia judiciária, incluindo a fiscalização das detenções provisórias (garde à vue), com o procurador visitando locais de detenção anualmente. A polícia judiciária francesa, que inclui a Polícia Nacional e a Gendarmaria Nacional, atua sob a direção do Parquet, que também influencia promoções policiais através de avaliações.

Na Itália, após reformas do Codice di Procedura Penale de 1988, o Ministério Público assumiu a liderança nas investigações, substituindo o antigo modelo fascista de "polícia do soberano". A polícia judiciária italiana atua sob a direção do Ministério Público, com a lei estabelecendo diferentes níveis de dependência funcional.

Na Espanha, a Constituição e a Ley de Enjuiciamiento Criminal estabelecem a polícia judiciária sob a dependência funcional do Ministério Público e dos juízes, com o MP tendo o poder de direcionar as investigações. Reformas recentes visam fortalecer o papel do MP e garantir direitos de investigados e vítimas.

Em Portugal, a polícia criminal é dirigida pelo Ministério Público, que preside a investigação e fiscaliza a atividade investigativa. O juiz de instrução criminal intervém apenas

em casos específicos, com a polícia atuando sob orientação direta do MP, mas mantendo autonomia técnica e tática nas investigações.

Este panorama reflete a tendência dos sistemas jurídicos romano-germânicos na Europa de colocar o Ministério Público no comando das investigações policiais, diferenciando-se pelo grau de autonomia policial e pelo mecanismo de controle exercido. Christian Mouhanna, Lutz Meyer-Goßner e Jürgen Cierniak, entre outros, contribuem para a compreensão dessa dinâmica, destacando a posição ambígua da polícia judiciária na França e a transformação do papel da polícia e do MP na Itália pós-fascismo.

### **3 DESAFIOS OPERACIONAIS, ADMINISTRATIVOS E IMPACTOS NA FISCALIZAÇÃO**

#### **3.1 OBSTÁCULOS NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO**

O controle externo da atividade policial, sob a égide do Ministério Público, tem sua fundação firmemente estabelecida no arcabouço constitucional e legal do Brasil. Sua importância, objetivos, competências, formas de execução e as ferramentas à disposição para a implementação são claros e indubitáveis. No entanto, a aplicação prática deste controle enfrenta uma série de desafios, incluindo lacunas legislativas, embates corporativistas, falhas institucionais e operacionais tanto nas forças policiais quanto no próprio Ministério Público. Isso resulta em uma efetivação do controle externo que, muitas vezes, não atinge plenamente o patamar de eficácia e relevância previsto na legislação.

Este segmento se dedicará a explorar as principais tensões e contradições que marcam a realidade do controle externo. Serão examinados aspectos críticos associados a lacunas legislativas, além de limitações e contradições no desempenho tanto das instituições policiais quanto do Ministério Público. Para contextualizar a atuação policial no Brasil, será fornecido um breve histórico de violações graves e abusos cometidos pela polícia nas últimas três décadas. Concluir-se-á com uma análise de como as deficiências na investigação e responsabilização de agentes estatais envolvidos nesses episódios repercutem no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, ilustrado pelo caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil*.

##### **3.1.1 A Questão da Ausência Regulatória**

As dificuldades encontradas no exercício do controle externo da atividade policial incluem, de maneira significativa, lacunas legislativas e a indeterminação jurídica. A premissa subjacente ao controle externo pressupõe a existência de critérios legais claros para avaliar a atuação de órgãos ou o comportamento de agentes, especialmente considerando a natureza da atividade policial que envolve o uso da força e a restrição de liberdades e direitos fundamentais. Portanto, é fundamental que tal atividade esteja estritamente alinhada aos princípios da legalidade, tanto em sua forma quanto em seu conteúdo, estabelecendo claramente as circunstâncias que justificam a ação policial, as consequências legais dessas ações e os métodos autorizados para sua execução (ÁVILA, 2015, p. 327).

A falta de regulamentação específica que delinear a atividade policial compromete não somente a capacidade de controle externo, mas também questiona a legitimidade da atuação policial. Do ponto de vista do cidadão, surge uma incerteza jurídica sobre os limites de uma intervenção policial: quais são seus direitos e obrigações diante de uma ação policial? Quais são as limitações às quais não deve ser submetido? Por outro lado, essa incerteza também afeta os policiais, que carecem de diretrizes claras sobre suas permissões legais, dificultando a tomada de decisões em situações específicas e aumentando o risco de práticas arbitrárias devido à discricionariedade não codificada.

A dificuldade de realizar um controle externo eficaz também se amplia diante da ausência de referências legais precisas que permitam a avaliação da conformidade dos procedimentos policiais. Conforme Ávila (2015), no Brasil, nota-se a falta de legislação específica que aborde a atuação policial de maneira a satisfazer os requisitos do princípio da legalidade, essencial para o Estado Democrático de Direito. Além disso, a regulamentação existente dos atos policiais está imersa em um contexto de vasta indeterminação, caracterizado por conceitos jurídicos vagos e amplos, o que potencializa a discricionariedade policial para além do aceitável, especialmente em um âmbito propenso a arbitrariedades e violações de direitos fundamentais.

(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).

Portanto, as lacunas legislativas e a indeterminação jurídica na regulamentação da atuação policial constituem o primeiro grande obstáculo à implementação eficaz do controle externo da atividade policial. Esta situação complica a tarefa de garantir que a polícia atue dentro dos limites estabelecidos pela lei, respeitando os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, e dificulta a identificação e correção de comportamentos inadequados ou abusivos por parte dos agentes policiais.

### 3.1.2. Da Suposta Ingerência Alegada no Âmbito das Polícias

No contexto das forças policiais, diversas questões internas afetam diretamente a eficácia do controle externo de suas atividades. Sem adentrar profundamente na subcultura policial e suas possíveis influências na conduta dos agentes, destacam-se elementos do cotidiano policial no Brasil que dificultam a aplicação desse controle.

Um desses elementos é o conflito institucional entre a Polícia Civil e o Ministério Público quanto à liderança das atividades investigativas. Machado (2014, p. 114-115) destaca as tensões nas percepções mútuas entre delegados e promotores, com delegados expressando ressentimento pelas interferências do Ministério Público nas investigações e alegando que a falta de experiência dos promotores em procedimentos investigativos leva a solicitações impróprias. Por outro lado, os promotores reclamam de uma duplicidade de funções e defendem que a direção das investigações deveria caber a eles, apontando também a preparação insuficiente dos delegados em certos tipos de crimes.

Independentemente da validade dessas percepções, o desacordo sobre quem deve liderar as investigações prejudica o relacionamento entre a polícia e o Ministério Público, afetando negativamente o controle externo.

Outra questão é a falta de formalização e registro adequado das diligências policiais, muitas vezes vista como um fardo burocrático que consome recursos destinados às investigações e ao policiamento. Essa informalidade complica significativamente a auditoria do Ministério Público, uma vez que registros apropriados são essenciais para essa supervisão. Frequentemente, são conduzidas diligências invasivas sem a abertura formal de um inquérito policial (ÁVILA, 2015, p. 413, 678).

Por último, a omissão ou a ausência de independência nos mecanismos de controle interno também impactam o controle externo. Os controles internos, teoricamente mais efetivos devido à sua proximidade e capacidade de atuar diretamente nos desvios menores, muitas vezes falham em sua função devido a lealdades corporativistas, falta de independência dos responsáveis ou a relutância em reconhecer falhas que poderiam manchar a imagem da instituição. Essas deficiências nos mecanismos internos deixam lacunas que comprometem o controle externo (ÁVILA, 2015, p. 396, 397).

### 3.1.3. Dilemas no Exercício do Controle Externo da Atividade Policial

Dentro do Ministério Público, entidade com a prerrogativa constitucional de realizar o controle externo da atividade policial, também existem desafios internos que precisam ser considerados para o sucesso e refinamento desse controle, além de serem essenciais para o diagnóstico e a correção de procedimentos, visando melhorias contínuas.

Machado (2014) traz à tona perspectivas de membros do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios envolvidos no controle externo, revelando como essa tarefa é percebida por quem a executa. Essas perspectivas destacam as preocupações e tensões vivenciadas no dia a dia desses profissionais, assim como o contexto que levou à criação e regulamentação do Núcleo de Investigação e Controle Externo da Atividade Policial (NCAP).

A instauração do NCAP/MPDFT, conforme indicado pela Portaria nº 799/1996, foi motivada pela necessidade de assegurar a continuidade da persecução penal diante da autonomia excessiva da polícia investigativa nas decisões sobre o objeto, a conveniência e o momento das investigações. Isso incluía a não instauração de procedimentos obrigatórios e o arquivamento de inquéritos sem o conhecimento do Ministério Público. Além disso, a ação difusa dos promotores com atribuições criminais mostrava-se insuficiente para coibir desvios. Um episódio marcante desse período foi a proibição de um membro do Ministério Público, encarregado do controle externo, de entrar em uma delegacia, simbolizando a resistência ao controle externo com a declaração de que este deveria ser exercido "da porta da delegacia para fora" (MACHADO, 2014, p. 154).

As tensões enfrentadas pelos promotores do NCAP/MPDFT não são apenas institucionais, mas também causam impacto pessoal, evidenciando que o processo de controle

é muitas vezes desconfortável para os controlados. Esse desconforto pode levar a disputas disciplinares contra os membros do Ministério Público e até ao temor de ameaças à segurança pessoal dos promotores, indicando que a resistência da polícia ao controle externo representa um obstáculo significativo ao seu pleno exercício.

Adicionalmente, observa-se uma tendência de desvalorização da atividade de controle externo dentro do próprio Ministério Público. Há uma percepção de que as atividades processuais são prioritárias, relegando o controle a uma posição secundária, quase opcional, e não integrada à missão principal da instituição. Essa visão contribui para o enfraquecimento da função de controle e enfatiza a necessidade de uma mudança cultural interna que reconheça a importância vital do controle externo na manutenção da integridade e da legalidade da atuação policial.

A experiência do NCAP/MPDFT levanta questões institucionais importantes sobre o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, destacando-se a tensão entre a necessidade de uma estratégia institucional unificada e a independência funcional dos órgãos ministeriais. Essa independência, embora seja uma característica marcante do Ministério Público, dificulta a criação de padrões uniformes de atuação. A estruturação do núcleo vinculado à Procuradoria Geral de Justiça é vista de maneiras distintas: enquanto alguns a consideram positiva para a especialização e despersonalização do trabalho, outros a veem como uma ameaça à independência funcional (MACHADO, 2014, p. 155-156).

Além disso, destaca-se o conflito percebido entre a obrigação do Ministério Público de fiscalizar a legalidade da atuação policial e seu papel na persecução penal, onde o interesse processual pode comprometer a fiscalização efetiva. Ávila (2015, p. 1.104) sugere que essa contradição pode ser atenuada pela objetividade do órgão ministerial e pela especialização através de núcleos de controle, promovendo uma racionalidade operacional distinta.

Outros desafios incluem a adesão dos membros do Ministério Público ao controle externo e as discrepâncias na percepção do que é considerado regular ou desviante na atuação policial. Pesquisas indicam divergências significativas entre promotores sobre a legalidade de práticas investigativas sem formalização adequada, refletindo desafios na harmonização da atuação do Ministério Público no controle da atividade policial.

O controle difuso, que envolve a supervisão direta das investigações e a aplicação de sanções processuais, é identificado como uma área onde o controle externo pode ser mais eficaz. No entanto, o controle concentrado, caracterizado por atividades de auditoria, enfrenta limitações práticas que podem distanciá-lo das realidades operacionais e fáticas das investigações.

No entanto, a efetividade do controle externo enfrenta obstáculos práticos, como a resistência organizacional das agências policiais ao registro formal de suas atividades e a cultura de resistência ao controle externo. O Ministério Público também enfrenta desafios internos, como a dicotomia entre atuação estratégica e independência funcional, a valorização insuficiente dos promotores encarregados do controle externo, e o condicionamento ocupacional que pode levar a uma adesão subjetiva reduzida ao controle difuso (Gomes Filho e Pezzotti, 2017, p. 34).

A ausência ou deficiência no controle externo pode contribuir para a perpetuação de práticas policiais desviantes, com altos índices de letalidade e violações de direitos humanos. Além disso, falhas nos mecanismos de controle externo têm implicações internacionais, potencialmente colocando o Brasil em desacordo com suas obrigações em tratados internacionais de direitos humanos e sujeitando-o a reclamações em organismos multilaterais (ÁVILA, 2015).

## 3.2 LEGITIMIDADE, RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS E TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO NO TRATAMENTO DE DADOS

### 3.2.1. Legitimidade do Controle Externo

A legitimidade é fortalecida pela demonstração de resultados concretos na promoção da justiça e na prevenção de abusos. Isso significa que o controle externo deve ser capaz de demonstrar que suas ações e decisões resultam em melhorias tangíveis na promoção da justiça e na prevenção de abusos. Além disso, a legitimidade do controle externo também é reforçada pela sua capacidade de responsabilizar as forças policiais por suas ações e de garantir que as vítimas de abusos policiais recebam justiça. Isso inclui a capacidade de investigar alegações de abuso, de levar os responsáveis à justiça e de garantir que as vítimas recebam reparação adequada (GOMINHO E SÁ, 2016).

A fundamentação da legitimidade do Ministério Público para exercer o controle externo da atividade policial é primordialmente ancorada na Constituição Federal, particularmente através de dois artigos chave. O artigo 127, no caput, designa ao Ministério Público a responsabilidade de “defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis”, delineando assim sua função primordial dentro da estrutura jurídica e social do país. Logo após, temos a atribuição da instituição designada pelo art. 129, vejamos:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; (BRASIL, 1988)

Renan Soares Torres de Sá e Leonardo Barreto Ferraz Gominho (2016) discorrem sobre a proteção dos interesses difusos e coletivos realizada pelo Ministério Público, destacando:

Nesse contexto, cumpre ressaltar que a atividade policial, essencial para a manutenção da segurança pública e a garantia dos direitos individuais, encontra-se inserida no rol de atividades administrativas exercidas pelo Estado – aqui entendido em seu conceito amplo – e que, portanto, encontra-se no contexto de atividades a serem controladas pelo Ministério Público.

Relacionado ao conteúdo da Constituição, Mazzilli (1991) sugere que é imprescindível a criação de uma Lei Complementar para sua plena aplicação, indicando assim que se trata de uma disposição constitucional de eficácia restrita:

Ora, retomando festejados ensinamentos de José Afonso da Silva, podemos considerar a norma constitucional, ora analisada, como desprovida de eficácia plena: trata-se, antes, de uma das normas ditas de eficácia limitada ou reduzida, porque não tem aptidão para produzir, por si mesma, com a só entrada em vigor da nova Constituição, todos os seus direitos essenciais. Com efeito, o inc. VII, ao impor que a lei orgânica de cada Ministério Público deva disciplinar a forma de realizar-se o controle externo da atividade policial, afastou do texto maior, ipso facto, uma normatividade bastante em si mesma para que se estabelecessem de imediato, à só promulgação da Constituição, os mecanismos de seu exercício, ainda que de forma parcial.

Thiago de Ávila (2014) descreve que o controle externo da atividade policial é mencionado de forma sucinta na Constituição, fazendo referência à legislação subsequente que proporcionou a completa implementação da norma constitucional:

O controle externo da atividade policial está genericamente previsto no art. 129, VII, da CRFB/1988, com uma referência ao anterior inciso VI, que prevê a possibilidade de o Ministério Público realizar atos de investigação (como expedir notificações e requisitar [sic] documentos) nos procedimentos de sua competência. Segundo a Constituição, o controle externo deve ser regulamentado por lei complementar. As ferramentas específicas de atuação do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial estão disciplinadas na LC n. 75/1993, 9º, que prevê o livre ingresso em estabelecimentos policiais, acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial, a possibilidade de representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder, poder de requisição à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial e ainda promover a ação penal por abuso de poder. O dispositivo indica que o exercício do controle externo pode ocorrer por medidas judiciais ou extrajudiciais.

Sarabando (1997) aponta que a Lei Orgânica do Ministério Público da União, sob a Lei Complementar nº 75/1993, dedica o Capítulo III do Título I exclusivamente ao controle externo da atividade policial, estabelecendo as prerrogativas para a realização desta supervisão sobre os órgãos de Segurança Pública.

A legitimidade também é reforçada pela capacidade do controle externo de prevenir abusos futuros, por exemplo, através da implementação de reformas nas políticas e práticas policiais. Isso significa que o controle externo deve ser proativo na identificação de áreas onde os abusos são mais prováveis de ocorrer e na implementação de reformas para prevenir tais abusos.

### 3.2.2. Relações Interinstitucionais

O artigo 129 da Constituição Federal e a Lei Complementar Estadual nº 9 de 1988 estabelecem o controle da atividade policial pelas Polícias Militares Estaduais pelo Ministério Público, criando uma interdependência entre estas instituições. Enquanto os membros do Ministério Público Militar são considerados agentes políticos do Estado, os militares das Polícias Militares, como no exemplo da Polícia Militar do Ceará, são vistos como agentes

administrativos. Esta interdependência permite que o Ministério Público avalie os elementos das investigações criminais para decidir sobre o prosseguimento das ações, sem que as autoridades policiais militares tenham poder para arquivar os inquéritos.

Apesar de sua natureza potencialmente contenciosa, espera-se que o controle externo seja exercido com respeito e urbanidade, evitando conflitos e disputas que possam afetar a relação entre o Ministério Público e a Polícia Militar. Os membros do Ministério Público devem usar suas prerrogativas para assegurar a lei e a ordem, mas sem interferir nos procedimentos internos da Polícia Militar ou na condução de suas investigações.

O controle externo não implica uma nova hierarquia administrativa para a Polícia Militar, mas é uma expressão dos freios e contrapesos institucionais próprios de um Estado Democrático de Direito. A supervisão do Ministério Público Militar sobre as investigações da Polícia Militar visa otimizar os inquéritos policiais militares, garantindo a materialidade do delito e indícios de autoria, permitindo que o Ministério Público acompanhe ativamente as investigações.

Segundo o insigne publicista José Fernando Marreiros Sarabando (1997, p.46):

Dessarte, não competirá ao promotor decidir nada, apenas requisitar o que estiver no seu rol de atribuições (diligências investigatórias, in casu), bem como requerer outras providências atípicas, como reperfugas às testemunhas e ao indiciado, cópias do material coletado, redesignações de audiências, elaboração de reconhecimento pessoais ou fotográficos, acareações e reconstituição de crime. Tais medidas são da alçada exclusiva da autoridade presidente das apurações, conforme artigo 6º e 7º do Código de Processo Penal, e 12 e 13 do Código de Processo Penal Militar, e, em assim sendo, poderão ser por ela indeferidas, haja vista a inexistência de vinculação hierárquica ou administrativa do Ministério Público com as polícias judiciárias.

O Código de Processo Penal Militar originalmente permitia que o encarregado do inquérito solicitasse ao procurador-geral a indicação de um procurador para assistência em casos de crimes de excepcional importância ou difícil elucidação. Contudo, com a instauração da nova ordem constitucional, essa norma foi revogada ou, pelo menos, sua interpretação foi alterada, pois a "assistência" mencionada não reflete mais adequadamente o papel atual do Ministério Público Militar. Atualmente, os membros do Parquet Militar têm o direito de participar ativamente dos inquéritos policiais militares em andamento, independentemente da natureza ou da complexidade do caso. Essa participação não se restringe apenas a situações

em que é solicitada pelo oficial encarregado do inquérito, mas pode também ser iniciada de ofício pelo Ministério Público, como parte de suas funções de controle externo da atividade policial.

### 3.2.3. Tecnologias de Informação no Tratamento de Dados

As tecnologias de informação desempenham um papel cada vez mais crucial no controle externo da atividade policial. Ferramentas tecnológicas avançadas, como sistemas de análise de dados, softwares de gerenciamento de casos e plataformas de comunicação, podem aumentar significativamente a eficiência e eficácia da fiscalização. Estas tecnologias permitem um monitoramento mais abrangente e detalhado das atividades policiais, facilitam a análise de tendências e padrões e melhoram a capacidade de resposta a incidentes de abuso ou má conduta.

A Inteligência Artificial (IA), por exemplo, tem se tornado uma ferramenta essencial em diversos setores, e o campo do Controle Externo no Brasil não é exceção. A IA, através de algoritmos de aprendizado de máquina e processamento de grandes volumes de dados, permite uma análise mais rápida e precisa dessas informações<sup>1</sup>. Isso significa que irregularidades e desvios podem ser detectados de maneira mais eficiente, contribuindo para uma fiscalização mais rigorosa e efetiva. Além disso, as tecnologias de informação podem auxiliar na transparência, permitindo que informações sejam compartilhadas de maneira mais eficiente com o público e com outras instituições. Isso pode incluir a publicação de relatórios de fiscalização, a divulgação de estatísticas sobre abusos policiais e a disponibilização de canais de comunicação para que o público possa denunciar abusos ou expressar preocupações (CUNHA, 2024).

Contudo, a implementação de tecnologias de informação também traz desafios, incluindo a necessidade de treinamento adequado, preocupações com a privacidade e a segurança dos dados e a necessidade de atualizações constantes para acompanhar as inovações tecnológicas. Além disso, é crucial que a adoção dessas tecnologias seja acompanhada por políticas e diretrizes claras para garantir que seu uso seja ético e alinhado aos direitos humanos.

Em resumo, a combinação da busca pelo aprimoramento da legitimidade, das relações interinstitucionais eficazes e do uso adequado de tecnologias de informação, formam um tripé essencial para o sucesso do controle externo da atividade policial. O desenvolvimento e a manutenção desses três elementos são indispensáveis para garantir que o controle externo não apenas cumpra seu papel legal e ético, mas também seja percebido como um mecanismo legítimo e eficiente de supervisão e garantia dos direitos humanos dentro do sistema de segurança pública. A compreensão e a promoção desses elementos são, portanto, fundamentais para qualquer esforço de reforma ou melhoria do controle externo da atividade policial no Brasil.

## **4 DIRETRIZES PARA OTIMIZAÇÃO DOS MECANISMOS DE FISCALIZAÇÃO E REPERCUSSÕES ADMINISTRATIVAS**

### **4.1 PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO**

O fortalecimento da autonomia e independência dos órgãos de controle no Brasil, como o Ministério Público e as Ouvidorias de Polícia, é um elemento chave para assegurar a imparcialidade e eficácia na fiscalização da atividade policial. Essa questão deve ser abordada sob múltiplas perspectivas, considerando aspectos históricos, legais, operacionais e estratégicos. A independência desses órgãos é crucial para garantir que eles possam realizar suas funções sem interferência externa, permitindo que eles mantenham a integridade e a confiança do público.

Com o avanço tecnológico, novos mecanismos de controle foram incorporados, trazendo maior eficiência e transparência. O uso de câmeras de vigilância e bodycams (câmeras corporais) pelos agentes policiais, por exemplo, proporciona uma maior transparência e serve como meio de prova em investigações de condutas impróprias. Além disso, sistemas de gerenciamento de dados e análise preditiva auxiliam na identificação de padrões de comportamento e na prevenção de práticas ilegais ou abusivas. As redes de comunicação integradas facilitam a coordenação entre diferentes agências e órgãos de controle, promovendo uma abordagem mais coesa e eficiente na supervisão das atividades policiais.

Um exemplo recente disso foi a implementação de câmeras corporais pelo Batalhão de Operações Especiais - BOPE, após a decisão do Supremo Tribunal Federal, visando a minimização da letalidade policial no Rio de Janeiro. A medida, porém, enfrenta resistência, com o Estado do Rio de Janeiro argumentando contra sua aplicabilidade devido ao alto sigilo e criticidade das operações. Especialistas e o Estado destacam preocupações sobre a exposição de táticas e identidades dos policiais, potenciais danos às câmeras, e o risco de inibição das ações policiais devido ao receio de análises equivocadas. Apesar dessas objeções, defensores argumentam que as câmeras podem reduzir a letalidade policial e aumentar a transparência, apoiando-se em decisões judiciais que enfatizam a necessidade de protocolos de atuação policial públicos e transparentes. Este caso reflete os desafios e debates em torno do equilíbrio entre segurança, transparência, e eficácia na fiscalização da atividade policial,

exemplificando as complexidades na implementação de novas tecnologias de controle no contexto brasileiro. (GOMES, 2024).

Portanto, a evolução dos mecanismos de controle externo da atividade policial no Brasil caracteriza-se pela adoção de um modelo mais proativo e preventivo, focado na prevenção de irregularidades e na promoção de uma cultura de respeito aos direitos humanos e à legalidade. Esta progressão reflete não apenas mudanças legislativas e institucionais significativas, mas também uma transformação na própria percepção da segurança pública, que passa a ser compreendida como um serviço ao cidadão, fundamentado em princípios de transparência, eficácia e responsabilização (accountability).

O aumento das funções do Ministério Público e a complexificação das dinâmicas sociais, dentre outros fatores, impulsionam uma maior intervenção política e social dos entes do sistema judiciário. Esse cenário exige um aprimoramento na transparência e na prestação de contas (accountability) das instituições ligadas à justiça. Um controle social eficaz sobre as ações estatais é reflexo de uma cidadania ativa. Sem a mobilização da sociedade, não é possível assegurar a responsabilização do Estado. Existe uma ligação fundamental entre a cidadania organizada e a accountability (Cavallazzi e Suxberger, 2019).

Anna Maria Campos destaca os obstáculos contextuais e burocráticos a uma cultura de responsabilização, cujas observações, feitas ainda nos anos 1980, permanecem pertinentes no debate sobre o controle externo da atividade policial hoje. Entre os desafios contextuais estão: instituições fracas, baixa organização da sociedade civil, expectativas reduzidas em relação à atuação governamental, e limitada participação cívica (CAMPOS, 1990, p. 35).

No que tange à burocracia, destacam-se: resistência a controles externos, falta de transparência, pouca preocupação com o desempenho, ênfase em procedimentos ao invés de resultados, excesso de regras com desrespeito à sua aplicação. Atualmente, accountability pode ser entendida como a necessidade de transparência e supervisão social das ações do Estado, abarcando responsabilidade, controle, transparência, obrigatoriedade de relatar e justificar atos, além de prever recompensas ou punições. Embora existam progressos no âmbito do controle externo, mudanças significativas e estruturais ainda são necessárias. Accountability, mais do que uma qualidade aspirada da ação estatal, reflete uma cultura

institucional ainda não plenamente estabelecida no Brasil. (Cavallazzi e Suxberger, 2019, p. 231)

Apesar dos avanços alcançados, ainda existem desafios a serem superados. A efetividade do controle externo da atividade policial ainda é limitada por diversos fatores, incluindo a resistência cultural, a falta de recursos e a complexidade dos problemas de segurança pública. Além disso, a eficácia da fiscalização ministerial também é influenciada pela qualidade das informações disponíveis, pela capacidade de análise e pela coordenação entre os diferentes órgãos de controle. Para alterar essa cultura, é essencial uma maior clareza nas informações e no planejamento de políticas públicas fundamentadas em dados precisos.

Neste sentido, é fundamental que se continue a investir na capacitação dos agentes de controle, na melhoria dos sistemas de informação e na promoção de uma cultura de transparência e responsabilidade. Além disso, é importante que se busque uma maior integração entre os diferentes órgãos de controle, de forma a promover uma abordagem mais coesa e eficiente na supervisão das atividades policiais.

Ademais, os modelos mais eficientes de estruturação do processo para o controle externo indicam a importância de ter um sistema de controle robusto e independente para garantir a responsabilidade e a transparência na aplicação da lei. Importa observar que algumas propostas de aperfeiçoamento sempre deverão estar em constante análise e evolução, vejamos:

**Revisão Jurisprudencial e Legislativa:** Revisar e fortalecer os precedentes e normas para garantir a autonomia dos órgãos de controle. Isso pode incluir emendas constitucionais ou novas legislações que estabeleçam claramente a independência operacional e financeira desses órgãos. Além disso, é importante garantir que essas reformas sejam implementadas de maneira eficaz e que sejam feitas consultas públicas para garantir a aceitação e o apoio da sociedade.

**Mecanismos de Nomeação e Remoção:** Implementar processos transparentes e baseados em mérito para a nomeação dos membros desses órgãos. Garantir que os processos de remoção sejam rigorosos e justos, protegendo os membros contra demissões arbitrárias e incentivando uma atuação independente. Isso também pode incluir a implementação de um

processo de revisão independente para garantir que as decisões de nomeação e remoção sejam justas e transparentes.

**Proteção Legal dos Membros:** Fortalecer a legislação para oferecer proteção ampla aos membros dos órgãos de controle, incluindo salvaguardas contra perseguições e represálias. Estabelecer mecanismos legais robustos para garantir a segurança e integridade dos membros no exercício de suas funções. Isso pode incluir a implementação de medidas de proteção, como a provisão de segurança física e proteção legal.

**Tecnologia e Infraestrutura:** Investir em tecnologias avançadas e infraestrutura que apoiem a autonomia operacional dos órgãos de controle. Isso inclui sistemas de coleta e análise de dados, softwares de monitoramento e recursos para investigações independentes. A tecnologia pode desempenhar um papel crucial na melhoria da eficiência e eficácia desses órgãos.

**Capacitação e Treinamento:** Promover programas contínuos de capacitação e treinamento para os membros dos órgãos de controle, focando em aspectos legais, éticos e técnicos. Isso assegura que eles estejam bem equipados para realizar suas funções de maneira eficaz e independente. O treinamento contínuo também pode ajudar a garantir que os membros desses órgãos estejam atualizados sobre as últimas tendências e desenvolvimentos em suas áreas de especialização.

**Monitoramento e Avaliação Contínua:** Estabelecer sistemas de monitoramento e avaliação para revisar continuamente a eficácia dos órgãos de controle. Isso deve incluir feedback de outras instituições, sociedade civil e organizações internacionais. O monitoramento e a avaliação contínua são essenciais para garantir que esses órgãos estejam desempenhando suas funções de maneira eficaz e que estejam respondendo às necessidades e expectativas da sociedade.

**Impacto Operacional e Estratégico:** A autonomia e independência dos órgãos de controle têm um impacto direto na eficácia de suas operações. Uma atuação independente permite a condução de investigações imparciais e a aplicação de sanções justas. Isso, por sua vez, promove a confiança pública e fortalece o estado de direito. Além disso, a independência desses órgãos também pode ajudar a prevenir a corrupção e a má conduta, contribuindo para a melhoria geral da governança e da aplicação da lei.

Estrategicamente, órgãos autônomos e independentes podem atuar como contrapontos efetivos ao poder policial, assegurando que as atividades policiais estejam em conformidade com a lei e os direitos humanos. Isso pode ajudar a garantir que a aplicação da lei seja justa e equitativa, contribuindo para a promoção da justiça social e da igualdade. Além disso, a independência desses órgãos também pode ajudar a promover a transparência e a responsabilidade, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

#### 4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS, REFORMA DO SISTEMA DE FISCALIZAÇÃO E IMPACTOS NA EFICIÊNCIA OPERACIONAL

A reformulação das políticas públicas relacionadas à segurança é um passo crucial na jornada para melhorar a eficiência e eficácia do sistema de fiscalização no Brasil. Essa revisão envolve a implementação de novas políticas que possam refletir um entendimento atualizado dos desafios de segurança contemporâneos. Isso significa que as políticas devem ser informadas por uma análise detalhada dos fenômenos criminais, levando em consideração as tendências atuais e futuras. Além disso, as políticas devem adotar uma postura preventiva e proativa, em vez de abordagens puramente reativas, que historicamente se mostraram menos eficientes. Isso implica em focar na prevenção do crime, ao invés de apenas reagir a ele.

Um das possibilidades de implementação de políticas públicas para a eficiência do controle está na esfera da investigação criminal, primordialmente tratando-se da atribuição da polícia judiciária, existe uma interação operacional entre a Polícia Civil e o Ministério Público. Esta relação não implica subordinação, e nem deve ser vista assim, visto que ambos os órgãos mantêm sua independência e autonomia. Entretanto, caracteriza-se por um compromisso funcional que a autoridade policial detém em relação ao Ministério Público no contexto das investigações.

Por outro lado, não se pode dizer que o Ministério Público seja plenamente independente (em perspectiva operacional) da Polícia. Ordinariamente, o Ministério Público não terá condições de investigar todas as infrações penais que lhe sejam levadas ao conhecimento. A estrutura da Polícia é mais aparelhada à elucidação de crimes, seus profissionais recebem treinamento especializado para esclarecer situações nas quais não se vislumbre ab initio uma hipótese explicativa plausível e está melhor equipada para ir imediatamente ao local dos fatos, recolher as provas, submetê-las a um exame técnico e indicar as possíveis hipóteses explicativas. Ordinariamente a atividade do Ministério Público é uma atividade de gabinete enquanto a atividade de polícia é uma atividade de rua (ainda que haja exceções para ambos, essa é a regra geral). (ÁVILA, 2014, p. 595).

A interpretação de Ávila, originalmente voltada à Polícia Civil, também se aplica de maneira análoga às operações preventivas realizadas pela Polícia Militar. De fato, policiais militares são frequentemente convocados a depor em juízo, desempenhando um papel crucial na formação do conjunto probatório da acusação. Além disso, é a polícia ostensiva que comumente se depara inicialmente com o delito, encaminhando suspeitos com materiais apreendidos ou comunicando ocorrências criminais às autoridades competentes. Praticamente, a maior parte dos casos que chegam ao judiciário na esfera criminal tem origem na atuação da polícia ostensiva, evidenciando a interdependência funcional entre as forças policiais e entre estas e o Ministério Público no sistema de persecução penal brasileiro.

Por exemplo, se um policial militar convocado para uma audiência não consegue convencer o juiz, o Ministério Público tem que se basear no depoimento previamente ratificado na delegacia. Embora o policial militar não possa mentir em juízo, não é obrigado a recordar todos os detalhes dos eventos dos quais participou, limitando-se a relatar o que se recorda com certeza. Como estratégia de resistência, caso a polícia militar fosse sistematicamente solicitada a fornecer esclarecimentos diretamente ao Ministério Público, poderia adotar uma postura menos colaborativa nos depoimentos durante audiências, confinando suas respostas ao que foi registrado no auto de prisão em flagrante (Ávila, 2014).

Existe, portanto, uma relação discreta, porém cooperativa, entre as instituições policiais e o Ministério Público, que deve coexistir com o mecanismo de controle externo da atividade policial.

Paralelamente, é essencial fortalecer as estruturas de fiscalização existentes, como o Ministério Público e as Ouvidorias de Polícia. Isso implica em aumentar sua capacidade de realizar um controle efetivo e independente. Para alcançar isso, é necessário assegurar recursos adequados, garantir autonomia operacional e oferecer proteção legal aos seus membros. Investimentos em tecnologia e formação técnica também são cruciais, permitindo a essas estruturas realizar suas funções de forma mais eficiente e eficaz.

A integração entre as diversas agências envolvidas na segurança pública deve ser uma prioridade, garantindo uma abordagem coesa e eficiente. A cooperação entre as diferentes instituições permite o compartilhamento de informações e a coordenação de esforços, o que é vital para combater a criminalidade de forma mais efetiva. A criação de canais de

comunicação eficientes e a promoção de operações conjuntas são passos fundamentais para alcançar esse objetivo.

A transparência e a responsabilidade são fundamentais para aumentar a confiança da comunidade nas forças policiais. Esta confiança é essencial para a eficácia das operações de segurança pública, pois facilita a colaboração entre a polícia e a comunidade e é um componente crítico para o sucesso das estratégias de segurança.

Em resumo, a reforma das políticas públicas e do sistema de fiscalização é vital para melhorar a eficiência operacional das forças policiais no Brasil. Essas mudanças não só aprimoram a resposta aos desafios de segurança pública, mas também reforçam a confiança e o apoio da comunidade, aspectos fundamentais para uma gestão de segurança pública eficaz, responsável e alinhada aos princípios democráticos.

#### 4.3 AVALIAÇÃO DE IMPACTO, ESTRATÉGIAS DE FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL E MUDANÇAS INDUZIDAS NA NORMATIVA

A avaliação de impacto é um instrumento essencial para medir a eficácia das políticas e práticas de controle externo. Por meio dela, é possível entender se as políticas implementadas estão alcançando seus objetivos estratégicos, especialmente em termos de segurança pública e respeito aos direitos humanos. Esta análise sistemática oferece uma base sólida para a formulação de novas políticas e permite identificar áreas que necessitam de melhorias ou ajustes. Essencialmente, as avaliações de impacto fornecem insights valiosos sobre a eficácia das práticas atuais e orientam as decisões sobre mudanças necessárias.

Além disso, a avaliação de impacto também pode ajudar a identificar as melhores práticas e lições aprendidas, que podem ser usadas para informar o desenvolvimento de novas políticas e práticas. Isso pode incluir a identificação de abordagens inovadoras e eficazes que foram usadas em outras jurisdições ou contextos, que podem ser adaptadas e aplicadas no contexto brasileiro.

Paralelamente, o fortalecimento das instituições envolvidas no controle externo é vital para a eficácia do sistema como um todo. Isso envolve desenvolver capacidades institucionais, incluindo formação profissional contínua, melhorias na infraestrutura e

investimentos em recursos tecnológicos. Além disso, cultivar uma cultura organizacional que valorize a transparência, a responsabilidade e o respeito aos direitos humanos é fundamental.

Instituições fortalecidas são aquelas que incorporam esses valores em suas operações diárias e tomada de decisões. O fortalecimento também passa pela integração e cooperação entre os diversos órgãos e instituições, facilitando a troca de informações e a coordenação de esforços para uma resposta mais coesa e eficaz aos desafios de segurança.

As avaliações de impacto e as estratégias de fortalecimento institucional contribuem para induzir mudanças significativas nas normativas. Tais mudanças podem incluir a revisão e atualização de leis e regulamentos para que reflitam melhor as necessidades e realidades atuais. A implementação de novos protocolos e diretrizes busca aprimorar as operações policiais, garantindo uma maior aderência aos padrões legais e éticos.

A exemplo disso, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) aprovou no dia 28/11/2023 uma nova regulamentação para as atribuições do Ministério Público no controle externo da atividade policial. Esta resolução, que entrará em vigor 180 dias após sua publicação, expande o escopo do controle externo para além das questões criminais, abrangendo todos os órgãos policiais e forças de segurança com poder de polícia. O objetivo é garantir a regularidade e adequação dos procedimentos policiais, com especial atenção aos direitos fundamentais e humanos. As funções de controle serão exercidas tanto de forma difusa por todos os membros do Ministério Público, quanto de forma concentrada por órgãos especializados (ALMEIDA, 2023).

Essas mudanças normativas são essenciais para que o sistema de controle externo se mantenha alinhado com as mudanças sociais e tecnológicas. No entanto, é importante notar que a implementação dessas reformas é um processo complexo e desafiador. Sendo necessário um compromisso significativo de todas as partes interessadas, incluindo o governo, as forças policiais, a comunidade e as organizações da sociedade civil.

Em última análise, a reforma das políticas públicas e do sistema de fiscalização é um passo crucial na jornada para melhorar a segurança pública no Brasil. Com o compromisso e o investimento adequados, há uma grande oportunidade para fazer uma diferença significativa na forma como a segurança pública é gerenciada no Brasil. Isso não só beneficiará as forças

policiais e a comunidade, mas também ajudará a promover um ambiente mais seguro e justo para todos.

#### 4.4. FOMENTO À TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A promoção da transparência nas instituições de segurança é um pilar fundamental para construir a confiança pública e melhorar a eficácia do controle externo. Isso implica na implementação de políticas robustas de acesso à informação, assegurando que dados sobre as operações e procedimentos policiais sejam facilmente acessíveis ao público. Uma medida essencial neste contexto é a adoção de tecnologias de monitoramento, como câmeras corporais e sistemas de vigilância avançados. Estas tecnologias não apenas aumentam a transparência das ações policiais, mas também fornecem registros objetivos que podem ser cruciais para a prestação de contas e para investigações de incidentes.

Além disso, a transparência é reforçada pela publicação regular de relatórios detalhados sobre as atividades policiais e pela realização de auditorias independentes. Estas práticas não só promovem a responsabilização, mas também ajudam a identificar áreas que necessitam de melhorias contínuas. Isso cria um ambiente onde a fiscalização é constante e eficaz, contribuindo para a redução de práticas corruptas e abusivas.

Paralelamente, a participação ativa da sociedade é um componente crítico para um controle externo eficaz e para o desenvolvimento de políticas de segurança pública mais representativas e eficientes. A criação de canais de comunicação e feedback é fundamental neste processo. Canais como fóruns online, reuniões comunitárias e plataformas de feedback permitem que os cidadãos expressem suas preocupações e ofereçam sugestões. Promover fóruns abertos de discussão e estabelecer conselhos comunitários, que incluam uma representação diversificada da sociedade civil, são passos essenciais para fortalecer a participação no processo de formulação de políticas e na fiscalização das atividades policiais.

Transparência e participação social têm um impacto direto na eficiência e legitimidade das operações policiais. Enquanto a transparência promove maior responsabilidade e pode reduzir a incidência de abusos e corrupção, a participação social garante que as políticas de segurança pública estejam em harmonia com as necessidades e expectativas da comunidade.

Portanto, o fomento à transparência e à participação social é vital para aprimorar o controle externo da atividade policial. Essas abordagens garantem o desenvolvimento de um sistema de segurança pública mais responsivo, eficiente e alinhado com os princípios democráticos e de respeito aos direitos humanos. Ao promover a transparência e a participação social, podemos garantir que as forças policiais operem de maneira justa e responsável, ao mesmo tempo em que mantêm a confiança e o apoio do público. Isso, por sua vez, pode levar a uma melhoria significativa na segurança pública e na qualidade de vida para todos os cidadãos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este Trabalho de Conclusão de Curso proporcionou uma análise profunda e detalhada das repercussões administrativas do controle externo da atividade policial no Brasil. Através de uma exploração abrangente dos aspectos históricos, legais e operacionais, além de uma análise comparativa internacional, este estudo destacou a complexidade e a importância crucial do controle externo para a efetividade da segurança pública e a proteção dos direitos humanos. Este estudo não apenas forneceu uma visão abrangente do controle externo da atividade policial no Brasil, mas também destacou a necessidade de reformas contínuas para garantir a eficácia e a eficiência deste controle.

A síntese dos principais achados revelou que o controle externo, estabelecido pela Constituição de 1988, demonstrou uma evolução significativa, embora ainda enfrente desafios como resistência interna e restrições de recursos. A eficácia desse controle se manifesta não apenas na fiscalização e punição, mas também no aprimoramento das práticas policiais. Isso sugere que, embora tenham sido feitos progressos significativos, ainda há muito trabalho a ser feito para garantir que o controle externo seja tão eficaz quanto possível.

As análises de casos regionais e internacionais contribuem para o vislumbre de novos mecanismos que podem ser utilizados como parâmetro de implementação, buscando um controle mais eficiente e proveitoso para a sociedade. Isso destaca a importância do direito comparado para a aplicação adaptada a realidade contextual da cultura do país.

As recomendações legais e administrativas sugerem que é imperativo fortalecer a autonomia e capacidade operacional dos órgãos de controle externo, como o Ministério Público e Ouvidorias de Polícia. Atualizações contínuas na legislação e nas práticas de fiscalização são essenciais, adaptando-se às dinâmicas sociais e tecnológicas em constante mudança. Além disso, a transparência nas operações policiais e a participação social ativa são fundamentais para a eficácia do controle externo.

As sugestões para futuras pesquisas recomendam a exploração da implementação de tecnologias avançadas, como a inteligência artificial, no controle externo e a avaliação de seu impacto na fiscalização. Além disso, estudos detalhados sobre o impacto das diferenças

regionais no Brasil na efetividade do controle externo e comparações mais extensas com sistemas de outros países são sugeridos.

As limitações do estudo e as implicações para a política pública indicam que o estudo apresenta limitações relacionadas à amplitude dos dados disponíveis e à diversidade regional do Brasil. No entanto, as implicações para a política pública são claras: a necessidade de aprimorar continuamente os mecanismos de controle externo, assegurando alinhamento com princípios democráticos e respeito aos direitos fundamentais. A transparência, responsabilização e participação social devem ser pilares neste processo, orientando tanto a formulação de políticas quanto a prática diária das instituições de segurança pública.

Em conclusão, este trabalho destacou a importância do controle externo da atividade policial como um pilar essencial para uma gestão pública eficaz, transparente e justa, contribuindo para a segurança e a democracia no Brasil. As descobertas e recomendações apresentadas neste estudo fornecem uma base sólida para futuras pesquisas e reformas políticas, com o objetivo de melhorar a eficácia e a eficiência do controle externo da atividade policial no Brasil. Ao fazer isso, podemos esperar ver melhorias significativas na segurança pública e na proteção dos direitos humanos no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ÁVILA, Thiago André Pierobom. Tomo Processo Penal 1. 1. ed. Agosto de 2020. Disponível em:<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/438/edicao-1/control-externo-de-atividade-policial-pelo-ministerio-publico-fundamentos-e-areas-de-atuacao2>. Acesso em: 16/01/2024.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Limites do controle externo da Administração Pública: ainda é possível falar em discricionariedade administrativa?**. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 11, n. 42, jul ./set. 2013. Disponível em: . Acesso em: 14 jan. 2024.

CHEKER, Monique (Coords.). **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Salvador: JusPodivm, 2013.

CHEKER, Monique (Coords.). **O controle e seus agentes. Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey Ltda., 2016, 22 p.

ROLIM, Luciano. **O Regime Brasileiro de Controle Policial no quadro do Direito Comparado**. Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. Belo Horizonte: Del Rey Ltda., 2016, 156 p.

GARCIA, Emerson. **Uma teoria da justiça**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 58.

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

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

Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público. **O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial**/ Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília: CNMP, 2019. 281 p. il.

CUNHA, Willian Wistuba Melo. A importância da Inteligência Artificial para o exercício do Controle Externo no Brasil. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-importancia-da-inteligencia-artificial-para-o-exercicio-do-controle-externo-no-brasil/2138196438>>. Acesso em: 13/01/2024

GOMINHO, Leonardo Barreto Ferraz. SÁ, Renato Soares Torres. **Análise jurídica da legitimidade do controle externo pelo Ministério Público sobre a atividade policial brasileira.** <<https://jus.com.br/artigos/50742/analise-juridica-da-legitimidade-do-controle-externo-pelo-ministerio-publico-sobre-a-atividade-policial-brasileira>>. Acesso em 12/01/ 2024.

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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 9 jan. 2021.

Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 , que instituiu a **lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispondo sobre as normas gerais para organização do Ministério Público dos Estados.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 09/01/ 2024.

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: 09 jan. 2021.

GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemm. **Controle Externo da Atividade Policial pelo Ministério Público.** Curitiba: Juruá, 2002, 263 p.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Leis penais e processuais penais comentadas.** 4ª ed. São Paulo: RT, 2009.

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.

CAMPOS, Anna Maria, Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?, Revista de Administração Pública, v. 24, n. 2, p. 30 50, 1990, p. 35.

MOUHANNA, Cristian. **As relações entre o Ministério Público e a polícia na França: uma parceria ameaçada?** Revista do CNMP, Brasília, v. 1, n. 2, p. 17, jul./dez. 2011.

LEMGRUBER, Julita. **Quem vigia os vigias? – um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil.** Rio de Janeiro: Record, 2003.

ARAÚJO JÚNIOR, Francisco Taumaturgo de. **Controle externo da atividade policial, o outro lado da face.** IBCCRIM, São Paulo, n. 89, abril, 2000.

AZKOUL, Marco António. **O controle externo da atividade policial.** Boletim IBCCRIM, São Paulo, ano 8, nº 89, São Paulo, 2000.

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

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

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

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

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

ALMEIDA, Sérgio. CNMP aprova nova regulamentação das atribuições do Ministério Público no controle externo da atividade policial - Conselho Nacional do Ministério Público. 28/11/2023. Acesso em: 18/01/2024

CONSULTOR JURÍDICO. Resolução da Polícia que limita atuação do MP é nula. 22 jul. 2008. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2008-jul-22/resolucao\\_policia\\_limita\\_atuacao\\_mp\\_nula/](https://www.conjur.com.br/2008-jul-22/resolucao_policia_limita_atuacao_mp_nula/). Acesso em: 10 jan. 2024.

Gomes, Marcos (2024, Fevereiro 4). **Policiais do BOPE com câmeras corporais. Qual a sua opinião?** Entenda a polêmica. Estratégia Concursos. <https://cj.estrategia.com/portal/policiais-do-bope-cameras-corporais/>. Acesso em: 06/02/2024