

Artigos

Recebido: 01.02.2022

Aprovado: 16.08.2022

Publicado: 10.2023

DOI <http://dx.doi.org/10.18316/REDES.v11i2.9556>

***Accountability* e controle externo da atividade policial: uma análise das diretrizes do CNMP no enfrentamento à letalidade policial**

José Luiz Cavalcanti Pedrosa Júnior

<http://orcid.org/0000-0003-0541-0837>

Lorena Madruga Monteiro

<http://orcid.org/0000-0002-3720-7684>

Emerson Oliveira do Nascimento

<http://orcid.org/0000-0002-5983-5964>

Resumo: A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco no sistema político e institucional do Brasil. Dentre as instituições que ganharam protagonismo e tiveram regulamentadas suas atribuições funcionais está o Ministério Público (MP). Uma dessas novas prerrogativas foi prevista no inciso VII do artigo 129, que dispõe sobre a competência do Ministério Público em exercer o controle externo da atividade policial. Com isso, o MP deve fiscalizar como é exercida a atividade policial, observando se está dentro dos parâmetros de legalidade no uso da força e investigando possíveis abusos de poder por parte dos agentes estatais. Diante dos elevados números de mortes decorrentes de intervenção policial registrados nacionalmente, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) elaborou uma série de diretrizes, visando enfrentar institucionalmente o problema. Assim, neste artigo, buscou-se analisar essas diretrizes, com o objetivo de identificar quais pontos foram implementados pelo MP para a *accountability* das polícias. A metodologia utilizada foi o estudo descritivo e interpretativo de projetos, relatórios e outros materiais normativos obtidos no *site* do CNMP. Por fim, concluímos que o CNMP reconhece o problema da letalidade policial nacional e buscou soluções para ela, a ponto de elaborar diversas recomendações para que seus membros implementem no enfrentamento desse tipo de violência. Entretanto, dado seu arranjo institucional complexo, interesses corporativistas e atuação deficiente de seus integrantes, não logrou sucesso na execução eficiente dessas medidas.

Palavras-chave: Controle Externo da Atividade Policial; *Accountability*; CNMP; Letalidade Policial.

Accountability and external control of police activity: analysis of the CNMP's strategies and guide lines to combat police lethality

Abstract: The promulgation of the 1988 Federal Constitution represented a milestone in the Brazilian political and institutional

system, and among the institutions that gained prominence and had their functional attributions regulated is the Public Prosecutor's Office. One of these new prerogatives was provided for in subsection VII of Article 129, which states that the Public Prosecutor's Office is responsible for exercising external control over police activity. With this, the Public Prosecutor's Office must supervise how police activity is exercised, observing whether it is within the parameters of legality in the use of force and investigating possible abuses of power by state agents. In view of the high nationally recorded numbers of deaths resulting from police intervention, the National Council of the Public Prosecutor's Office (CNMP) has drawn up a series of guidelines aimed at institutionally tackling the problem. In view of this, this paper analyzed these guide lines with the objective of identifying which points were implemented for police accountability by the Public Prosecutor's Office. The methodology used was a descriptive and interpretive study of the projects, reports and other normative materials obtained from the CNMP's website. Finally, we conclude that the CNMP recognizes the problem of national police lethality and has sought solutions for it, to the point of elaborating several recommendations for its members to implement in the confrontation of this type of violence. However, given its complex institutional arrangement, corporative interests and deficient performance of its members, it has not succeeded in the efficient execution of these measures.

Keywords: External Control of Police Activity; Accountability; CNMP; Police Lethality.

Introdução

O Ministério Público é uma instituição de grande relevância na sociedade brasileira, por sua atuação em diferentes áreas, seja como autor na propositura de ações (penais, cíveis, administrativas etc.) ou na fiscalização da Lei e até mesmo de outras instituições. Todos esses poderes/deveres foram conferidos pela Constituição Federal de 1988 e regulamentados pela Lei Complementar nº 75/93.

Uma inovação trazida pelo texto constitucional foi a prerrogativa presente no inciso VII do artigo 129, concedendo ao Ministério Público poderes para exercer o controle externo da atividade policial. Essa disposição legal surge com a finalidade de promover maior controle institucional das atividades praticadas pelas polícias e seus agentes, visto que essas corporações de segurança detêm o mandato para a utilização da força em suas atividades, devendo sempre se pautar pela legalidade e proporcionalidade em suas ações.

É justamente nesse ponto que cabe a atuação do Ministério Público, agindo como órgão fiscalizador ao acompanhar as ações praticadas pelos agentes de segurança pública, devendo, inclusive, acionar outros órgãos do sistema de Justiça Criminal caso observe algum excesso no uso da força, indício de abuso de poder ou prática de crime.

Dentre os possíveis excessos praticados pelos policiais que podem ser objetos da atuação das promotorias de controle externo encontram-se os casos de morte por intervenção policial e os conhecidos autos de resistência (termo em desuso). Esses casos têm chamado a atenção em todo o território nacional, por diversos motivos, seja pelo seu aumento nos últimos anos ou pelas constantes denúncias realizadas por diferentes setores da sociedade brasileira. Desse modo, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), ao compreender a gravidade da situação, resolveu promover algumas estratégias e diretrizes para orientar as Promotorias Estaduais no enfrentamento desse tipo de violência.

Este artigo pretende analisar as medidas recomendadas pelo Conselho e se elas possibilitam o exercício da *accountability* das polícias por parte do MP. Como metodologia, por meio de pesquisa qualitativa, utilizou-se o estudo descritivo e interpretativo, baseado na análise de projetos, relatórios, dados

e outros materiais normativos obtidos no *site* do CNMP.

A pesquisa divide-se em três partes, além das considerações finais e desta introdução: na primeira parte, são trabalhadas, conceitualmente, questões relacionadas ao controle externo da atividade policial e *accountability*, problematizando esses temas no contexto da letalidade policial; na segunda parte, analisam-se as estratégias e diretrizes criadas pelo CNMP através da investigação de resoluções, relatórios e recomendações emitidas por esse órgão e pelos projetos “O Ministério Público nas repartições policiais: combatendo o auto de resistência seguido de morte” e “O MP no enfrentamento à morte decorrente de intervenção policial”, buscando identificar se essas medidas foram implementadas concretamente; na terceira parte, problematiza-se o arranjo institucional do Ministério Público em suas principais nuances, seu reflexo na atuação dos membros e no exercício do controle externo da atividade policial.

Accountability e o Ministério Público no controle externo da atividade policial

Um assunto recorrente no debate público atual é a fiscalização das atividades exercidas pelas polícias e seus agentes, sobretudo pelo crescente número de casos envolvendo violência policial, principalmente a letal. Alguns órgãos possuem competência para exercer, em menor ou maior grau, determinado tipo de controle e fiscalização da atividade policial, seja de forma interna (corregedorias de polícia) ou externa (ouvidorias independentes, promotorias especializadas em controle externo e organizações estatais de direitos humanos). Além deles, sociedade civil organizada, associações e institutos também podem desempenhar importantes papéis em ações de *advocacy* e litigância estratégica, dentre outros expedientes que buscam influenciar a implementação de políticas públicas de segurança¹.

A atuação dos órgãos mencionados objetivando a aplicação de medidas efetivas de controle, fiscalização e responsabilização dos policiais que se excedem no uso de seus poderes caracteriza a prática da *accountability* voltada às instituições de segurança pública. É importante debater esse conceito e o seu alcance, pois possibilita uma nova abordagem sobre a forma de atuação das instituições e seu compromisso com as normas democráticas e o controle cidadão.

Ao iniciar a discussão sobre *accountability*, é fundamental citar o artigo de Anna Campos ², pelo fato de ser um dos primeiros textos em idioma nacional que discorreu sobre o tema, sendo responsável pela apresentação quase inaugural desse conceito no intuito de analisar o funcionamento das instituições brasileiras. Vale destacar que o artigo foi escrito originalmente em 1984, quando o país se encontrava sob o comando da ditadura empresarial-civil-militar³ instalada desde 1964, fator que comprometia ainda mais

1 PEDROSA JÚNIOR, José Luiz; MONTEIRO, Lorena Madruga. As possibilidades de atuação das organizações de Defesa de Direitos nas políticas de segurança pública: considerações sobre o Instituto Sou da Paz como organização de *advocacy*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM SOCIAIS E HUMANIDADES (CONINTER), 9., 2020, Campos dos Goytacazes. **Anais...** Campos dos Goytacazes: Uenf, 2020. Disponível em: <<https://tinyurl.com/pspublica>>.

2 CAMPOS, Anna. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.24, p.30-50, fev.-abr. 1990. Disponível em: <<https://tinyurl.com/accountabilityrae>>.

3 A utilização do termo amplo tem como finalidade nomear segmentos importantes que participaram da ditadura de 1964, indo além da concepção simplista de nominar apenas seus executores diretos, visto que segmentos da sociedade civil e, especialmente, detentores do poder econômico apoiaram e tiveram participação ativa nesse processo golpista. Mais informações em: <<https://tinyurl.com/golpe1964br1>> e <<https://tinyurl.com/golpe1964br2>>.

a transparência do Estado e impossibilitava a existência de mecanismos de participação popular, eixos essenciais para o exercício da *accountability*, visto que esse conceito encontra-se diretamente ligado aos princípios da democracia liberal.

O primeiro ponto abordado pela autora é que, naquele momento, não tínhamos palavra adequada capaz de traduzir a *accountability* – não por se tratar de um termo de alta complexidade literal, mas por ser um conceito que necessitava de configuração política democrática favorável para o seu desenvolvimento. Baseada na definição extraída de Frederick Mosher, Campos (1990) compreende a *accountability* como uma forma de responsabilidade objetiva do Estado perante seus cidadãos.

Da explicação de Mosher veio-me a ideia do caráter de obrigação embutida no conceito de *accountability*. Se esta não é sentida subjetivamente (da pessoa perante si mesma) pelo detentor da função pública, deverá ser exigida “de fora para dentro”; deverá ser compelida pela possibilidade da atribuição de prêmios e castigos àquele que se reconhece como responsável⁴.

A autora afirma a relação existente entre o maior interesse pela *accountability* em locais com sistemas democráticos avançados, com forte participação popular e cobrança da adequação de condutas dos funcionários públicos. Para ela, não basta a criação de mais aparelhos burocráticos responsáveis por responsabilizar o próprio Estado: é necessário o amadurecimento da própria população, saindo da condição de mero tutelado para a de “consumidor” e, com isso, exigindo o cumprimento de normas e o melhor desempenho dos agentes estatais em suas funções⁵.

Esses elementos trazidos por Anna Campos são fundamentais, pois seriam os alicerces de uma cultura de cobrança sobre o Estado – que, por sua vez, teria a obrigação de prestar contas das ações de seus membros. Nesse ponto, estamos diante da primeira possibilidade de conceituação da *accountability*, que seria a obrigação do Estado em prestar contas à população. Apesar dessa definição trazer o relevante princípio democrático da transparência estatal, o alcance da *accountability* não termina aí, como apontam Pinho e Sacramento⁶ no artigo em que discutem o texto clássico de Anna Maria Campos.

Pinho e Sacramento apresentam imprescindíveis reflexões sobre *accountability* ao promoverem um amplo debate conceitual. Inicialmente, indicam algumas possibilidades de sua tradução literal como “a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva”⁷.

Em que pese essa definição auxiliar na compreensão do significado, ela não é capaz de abranger as principais dimensões políticas e sociais da *accountability*. Para isso, os autores buscam se aprofundar no tema, através da análise dos conceitos consolidados sobre ele. A primeira questão enfrentada é, justamente,

4 CAMPOS, Anna. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.24, p.33, fev.-abr. 1990. Disponível em: <<https://tinyurl.com/accountabilityrae>>.

5 Idem, p.34.

6 PINHO, José Antônio; SACRAMENTO Ana Rita S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.43, p.1343-1368, nov.-dez. 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/g3xgtqkwFJS93RSnHFTsPDN/?format=pdf&lang=pt>>.

7 Idem, p.1348.

ir além dos pressupostos apresentados por Anna Campos, tendo em vista as mudanças institucionais ocorridas após a publicação de seu texto original. Ressalta-se que essas mudanças não significam, necessariamente, evolução ou superação de antigos problemas.

Ao adentrarem nas discussões a respeito da responsabilização do Estado, os autores debatem a eficácia da *accountability* e, baseados na concepção de Schedler⁸, discorrem sobre os três elementos necessários para atingi-la: informação, justificação e punição. Os dois primeiros compõem o conceito de *answerability* e o último, o de *enforcement*.

Informação e justificação – remetem-nos ao que o autor denomina de *answerability*, isto é, a obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem pelos seus atos. A última – punição – diz respeito à capacidade de *enforcement*, ou seja, a capacidade das agências de impor sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos. Consta-se, mais uma vez, que a *accountability* implica em mais do que geração de dados e interação de argumentos, visto que inclui, também, a possibilidade de punir comportamento inadequado⁹.

Vislumbra-se a eficácia da *accountability* como resultado da combinação entre *answerability* e *enforcement*, de modo que a ausência de um desses elementos fragiliza ou até impossibilita o fechamento desse processo. Destaca-se o papel do *enforcement* nessa equação, pois é um fator muitas vezes negligenciado nas discussões mais literais do termo, apegadas apenas à ideia de prestação de contas ou publicidade de atos estatais. Alguns autores¹⁰ consideram-no essencial para a existência da própria *accountability*, visto que seria o encarregado da aplicação de sanções referentes às condutas dos agentes estatais. Sem o *enforcement*, a *accountability* ficaria apenas na instância do *answerability*, resultando na inexistência dos mecanismos de responsabilização¹¹.

Na definição de Muniz e Proença Júnior¹², a *accountability* seria o resultado concreto do processo de *account* (prestação de contas) feito por um *accountable* (detentor de mandato que possui a obrigação de prestar contas de seus atos). Os mandatos são delegações de poderes feitas pelo Estado a indivíduos, grupos ou instituições para executar determinada função estabelecida por lei. Contudo, quem recebe esses

8 SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M.F. (Eds.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

9 PINHO, José Antônio; SACRAMENTO Ana Rita S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.43, p.1349, nov.-dez. 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/g3xgtqkwFJS93RSnHFTsPDN/?format=pdf&lang=pt>>.

10 MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Orgs.). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003. p.03-33; KENNEY, C.D. Horizontal accountability: concepts and conflicts. In: MAINWARING, S.; WALNA, C. (Orgs.). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003; MORENO, Érika; CRISP, Brian; SHUGART, Matthew S. The Accountability Deficit in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Orgs.). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003. p.70-131.

11 MELO, Natália Maria L. **Quem controla os controladores?: independência e accountability do Ministério Público Brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/1968>>.

12 MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício. De la accountability selectiva a la plena responsabilidad policial. In: CARUSO, Haydée; MUNIZ, Jacqueline; CARBALLO BLANCO, Antônio Carlos (Orgs.). **Policía, Estado y sociedad: prácticas y saberes latinoamericanos**. Bogotá: Red Latinoamericana de Policías y Sociedad Civil, 2007.

poderes também adere a uma série de obrigações inerentes a eles, uma vez que não existe, em sistemas democráticos, a cessão de poderes plenos.

É importante frisar que essa prestação de contas mencionada não deve ser interpretada no sentido estrito de fornecer informações ou elaborar relatórios de dados, mas sim como uma resposta estatal efetiva, esclarecendo a atuação de seus representantes, inclusive impondo sanções caso descumpram a lei ou se excedam no exercício de sua função.

Dessa maneira, a *accountability* cumpre o papel de materializar, na prática, a relação abstrata de poderes/deveres dos agentes estatais. Nota-se que, para viabilizar esse processo, é indispensável a criação de procedimentos capazes de implementar a prestação de contas e, eventualmente, promover a responsabilização. Para isso, o conceito adquire novas feições ao incluir, nas possibilidades de sua interpretação, a presença desses procedimentos. Numa visão mais instrumental, Ian B. Heresmann afirma:

Accountability corresponde a um principio básico del sistema democrático de las sociedades modernas que hace referencia a un conjunto de prácticas de control, supervisión y evaluación sobre el ejercicio del poder, las que en términos generales cumplen el propósito de promover condiciones favorables para la gobernabilidad y fomentar tanto el escrutinio social como el compromiso y participación de la ciudadanía em los asuntos públicos¹³.

Ao investigar, nesta pesquisa, qual seria a tradução mais substancial para o termo *accountability*, buscando não apenas o significado literal imediato da prestação de contas (ligado à noção de transparência), constatou-se seu papel como uma forma de responsabilização objetiva do Estado, resultante da conduta ilícita de seus agentes detentores de mandatos legais de poderes/deveres. Na execução da *accountability*, são estabelecidos procedimentos de controle, fiscalização e sanção norteados pelos princípios de informação e justificação (*answerability*) e punição de desvios (*enforcement*) em seu exercício eficaz. Feitas essas considerações, resta o questionamento a respeito de quem poderia aplicar a *accountability*. Em suma: cabe a qualquer cidadão ou instituição esse direito?

Para responder a essa pergunta, faz-se necessário explanar um pouco a contribuição teórica de Guillermo O'Donnell¹⁴ no tocante aos tipos de *accountability*. Para o autor, podemos classificá-la em dois tipos: vertical e horizontal. A primeira estaria ligada ao processo eleitoral e à participação direta do cidadão na escolha de seus mandatários políticos, através do voto. Para o autor, o voto representa um mecanismo individual direto de responsabilização, em que os cidadãos julgam o desempenho de seus representantes políticos e concedem o prêmio (reeleição) ou a punição (não eleição), de acordo com o desempenho deles no exercício da função pública.

Vale destacar que esse tipo de *accountability* eleitoral sofre diversas críticas, reconhecidas pelo próprio autor, principalmente no que diz respeito à sua eficácia, pois os processos eleitorais são fenômenos complexos e sofrem a influência de diversos fatores (ex: transparência do pleito eleitoral, interferência econômica e midiática indevida, manipulação da informação, *fake news*, coação eleitoral etc.), sobretudo em países marcados pela pouca tradição democrática, com democracias disjuntivas, que não efetivaram

13 HERESMANN, Ian Badiola. Función policial, democracia y accountability. **Revista Logos, Ciencia & Tecnología**. Bogotá, v.2, n.2, p.196, jan.-jun. 2011. Disponível em: <<https://tinyurl.com/revlogos96>>.

14 O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n.44, p.27-54, 1998. Disponível em: <<https://tinyurl.com/revluanova>>.

os direitos civis presentes formalmente em suas leis¹⁵ e vivem sob forte clientelismo e funcionamento deficitário das instituições¹⁶.

Já a *accountability* horizontal seria exercida pelas próprias instituições do Estado, com competência estabelecida legalmente para fiscalizar as outras instituições estatais. Em um sistema político com divisão de Poderes e órgãos estatais gozando de certo grau de autonomia funcional, essa prática é fundamental para garantir investigações e responsabilizações independentes, visto que, muitas vezes, o próprio órgão demonstra limitações para punir seus membros pelos excessos ou delitos praticados. Nas palavras de O'Donnell, a *accountability* horizontal representa

A existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas¹⁷.

O'Donnell deixa bem claro, em seu modelo teórico, a importância que as agências estatais possuem no processo de controle e fiscalização do próprio Estado, no intuito de coibir transgressões de agentes públicos e atuar como sistema de pesos e contrapesos institucionais, delimitando os excessos indevidos advindos de outras instituições.

Natália Melo¹⁸ expande a discussão acerca das atribuições da *accountability* horizontal ao afirmar que O'Donnell trata do caráter sancionador apenas na presença de ilícitos. Para a autora, “*accountability* envolve também a supervisão, o monitoramento e sanções relacionadas a diferenças políticas que não envolvem necessariamente esse tipo de transgressão”¹⁹.

Como já foi dito, a sanção representa o elemento de *enforcement* responsável por fechar o ciclo da *accountability*. Por esse motivo, são consideradas instituições capacitadas para promover a *accountability* horizontal aquelas detentoras de poder sancionador ou que possuem prerrogativas legais para buscar os meios de responsabilização, por mais que elas próprias não apliquem diretamente essas ações²⁰.

Diante das considerações feitas a respeito da *accountability* e do desenho institucional nacional, observa-se que o Ministério Público possui os atributos legais necessários para exercer o controle externo da atividade policial. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a competência do Ministério Público (estadual e federal), conforme previsto no inciso VII do artigo 129, responsável por regulamentar suas atribuições institucionais.

15 CALDEIRA; HOLSTON, 1999; RIBEIRO, 2013.

16 PINHO, José Antônio; SACRAMENTO, Ana Rita S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.43, p.1349, nov.-dez. 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/g3xgtqkwFJS93RSnHFTsPDN/?format=pdf&lang=pt>>.

17 O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n.44, p.40, 1998. Disponível em: <<https://tinyurl.com/revluanova>>.

18 MELO, Natália Maria L. **Quem controla os controladores?**: independência e *accountability* do Ministério Público Brasileiro. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/1968>>.

19 Idem, p.70.

20 Idem, p.71.

Destaca-se que o texto constitucional é sucinto e apenas estabeleceu sua função como órgão controlador da atividade policial, sendo essa matéria desenvolvida de forma mais assertiva pela Lei complementar nº 75/93 e, posteriormente, pela Resolução nº 20/2007 do CNMP. A respeito dessa questão, Thiago Ávila afirma:

Enquanto órgão de controle externo da atividade policial, o Ministério Público é o órgão constitucionalmente institucionalizado para promover a *accountability* policial. A *accountability*, ou dever de prestação de contas, está positivada na CRFB/1988, nos princípios da transparência, da publicidade e nos paradigmas da democracia e do Estado de Direito [...] *Accountability* está ligada à perspectiva de uma atuação profissional da Polícia, portanto não arbitrária. Dessa forma, o órgão de controle externo, ao fomentar a transparência da instituição controlada, atua como uma garantia constitucional para a constante adesão da Polícia à legalidade e à promoção da gestão democrática das políticas públicas de segurança²¹.

Cavallazzi e Suxberger²² ressaltam a necessidade de participação do Ministério Público nas discussões sobre segurança pública de maneira abrangente, além de destacarem o papel que ele precisa desempenhar no controle das polícias. Os autores partem, também, dos princípios normativos constitucionais de transparência e publicidade, para defender que o acesso a informações das instituições policiais permite uma atuação mais ampla do órgão ministerial, possibilitando contribuições no desenho das políticas criminais de segurança pública e não ficando restrito “apenas” às ações judiciais de responsabilização.

Nota-se que Ávila, Cavallazzi e Suxberger dão muito relevo, em suas análises, para os elementos característicos da *answerability* dentro do processo da *accountability* policial, dispensando aquele que talvez seja o maior problema encontrado nessas situações: a falta de responsabilização (*enforcement*).

A Lei nº 75/93 foi criada para regulamentar a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Porém, suas normas também são aplicadas aos Ministérios Públicos Estaduais, sem prejuízo para as regulamentações específicas de caráter estadual. No que se refere ao controle externo da atividade policial, ambos partilham dos mesmos fundamentos legais, cabendo, ainda, ao CNMP articular ações em caráter nacional capazes de promover maior integração dentro da instituição.

A Lei nº 75/93 vai tratar do controle externo da atividade policial nos artigos 3º e 9º. O artigo 3º apresenta os princípios basilares que devem nortear a atuação do Ministério Público ao exercer sua atividade de controle externo das polícias. Nele, percebemos o compromisso institucional com as normas vigentes, os cidadãos, a ordem pública, a repressão a ilegalidades e o respeito aos princípios democráticos, fatores essenciais na fundamentação da *accountability*. Aqui, estamos diante de normas de caráter abstrato, diferentes daquelas previstas no artigo 9º da referida lei, responsáveis por regulamentar, de forma concreta, quais medidas devem ser adotadas pelos promotores de Justiça na fiscalização da atividade policial²³.

21 ÁVILA, Thiago. **O controle pelo Ministério Público das políticas de segurança pública**: o Ministério Público e o controle externo da Atividade Policial – Dados 2016. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: <<https://tinyurl.com/cnmp2017>>.

22 CAVALLAZZI, Vanessa W.; SUXBERGER, Antônio Henrique G. **O controle externo da atividade policial em números do CNMP como ferramenta de accountability institucional**: o Ministério Público e o controle externo da Atividade Policial – Dados 2019. Brasília: CNMP, 2019. Disponível em: <<https://tinyurl.com/cnmp2019>>.

23 Art. 9º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais, podendo:

I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;

II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial;

Essas medidas encontram-se em consonância com os elementos ligados à eficácia da *accountability*. Nota-se a presença da *answerability* nos incisos I e II e do *enforcement* nos III, IV e V. É relevante destacar um detalhe acerca desse último elemento, pois o Ministério Público não tem poderes de aplicar punições de ofício, mesmo desempenhando o papel de controle externo da atividade policial. Caberá ao órgão determinar a realização de investigações e impetrar ações na Justiça caso encontre indício de ilicitude; desse modo, sua função referente ao processo de responsabilização não é punitiva, mas promotora da ação que poderá culminar na aplicação de sanções.

A delegação de poderes/deveres não é suficiente para motivar o bom funcionamento das instituições. Não obstante o Ministério Público possuir as competências legais, poderes diligenciais e autonomia funcional para atuar de maneira firme nos casos envolvendo violência policial, sua atuação fica bem abaixo do esperado ou até mesmo é considerada negativa. As pesquisas de Giane Silvestre²⁴, João Marcelo Lima²⁵, Gloeckner e Gonçalves²⁶ e Carlos S. Garcia²⁷ investigam a relação do MP com a letalidade policial, apontando os principais motivos que interferem na falta de controle e responsabilização nesses casos.

Em seu artigo sobre os papéis exercidos pela polícia e pelo Ministério Público no controle do crime na cidade de São Paulo, Giane Silvestre explica como esses órgãos desenvolvem práticas de investigação e enfrentamento aos crimes ligados ao Primeiro Comando da Capital (PCC). Um dos pontos importantes descrito pela autora é o trabalho conjunto realizado entre o MP e a Polícia Militar, privilegiando essa corporação, em detrimento da Polícia Civil. A atuação coordenada entre as duas instituições gera críticas dentro do próprio corpo da segurança pública, visto que delegados e policiais civis sentem-se desprestigiados com tais ações, pois enxergam uma invasão indevida em suas atividades funcionais. Afinal, cabe à Polícia Judiciária (Civil) investigar crimes, tarefa muitas vezes executada pelo MP, com apoio da Polícia Militar²⁸.

III - representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;

IV - requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;

V - promover a ação penal por abuso de poder.

24 SILVESTRE, Giane. Polícias e Ministério Público: tensões no campo da investigação e do controle do crime em São Paulo. **Confluências**: Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito, Rio de Janeiro, v.16, n.3, p.106-124, nov. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/34473>>. DOI: <<https://doi.org/10.22409/conflu16i3.p373>>.

25 LIMA, João Marcelo. Ainda em busca de controle: um olhar sobre o Ministério Público paulista e a violência policial. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da Unesp**, Marília, n.9, p.48-57, mai. 2012. Disponível em: <<https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/levs/article/view/2235>>.

26 GLOECKNER, Ricardo Jacobsen; GONÇALVES, Paula Garcia. Letalidade policial e Ministério Público: das práticas de extermínio ao discurso legitimador. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**: Dossiê Especial Letalidade Policial, v.25, n.130, p.177-202, abr. 2017. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5993301>>.

27 GARCIA, Carlos Stilianidi. **Polícia para quem precisa**: a letalidade policial e o (des)controle do Ministério Público no Pará. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/pquemprecisa>>.

28 SILVESTRE, Giane. Polícias e Ministério Público: tensões no campo da investigação e do controle do crime em São Paulo. **Confluências**: Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito, Rio de Janeiro, v.16, n.3, p.106-124, nov.2014. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/34473>>. DOI: <<https://doi.org/10.22409/conflu16i3.p373>>.

Ao tratar do Ministério Público, especificamente, Silvestre constatou que seu protagonismo associado à Polícia Militar mostrou-se problemático, não só dentro da organização da segurança pública, mas também no exercício da *accountability* da atividade policial, visto que o órgão ministerial envolveu-se diretamente com a atividade-fim dessa outra instituição e, conseqüentemente, afastou-se de sua função constitucional e passou a ser mais um aliado estratégico do que um órgão responsável por fiscalizar e controlar as ações praticadas pela PM, sobretudo aquelas que possam exceder os limites legais e configurar crimes.

No desenvolvimento de sua pesquisa, a autora expõe os resultados negativos dessa aproximação, apontando para a leniência ou até mesmo a justificação, por parte do MP, das condutas abusivas realizadas pela PM, incluindo aquelas ligadas à letalidade, concluindo que:

Desta forma, entende-se que o enfrentamento militarizado, com os altos números da letalidade policial, é protagonizado pela Polícia Militar, mas sua continuidade no tempo só é possível pela convivência do Ministério Público e do Judiciário, atores privilegiados de uma lógica judicial de administração de conflitos. São eles que asseguram a possibilidade judicial da existência dos “autos de resistência” que atestam a legalidade das ações policiais que resultam em morte, ao invés de apurá-las²⁹.

No sentido de investigar a atuação disfuncional do Ministério Público no controle da letalidade policial, Lima e Garcia desenvolvem suas respectivas pesquisas, detalhando as atribuições normativas do MP e descrevendo como esse órgão deveria exercer o controle externo da atividade policial caso utilizasse seus poderes de fiscalização, apresentando suas principais falhas.

Na pesquisa de Lima³⁰, destaca-se o fato de os Poderes de fiscalização estarem sendo utilizados abaixo do esperado. Isso ocorre tanto pela falta de interesse institucional em promover medidas concretas que viabilizem esse controle quanto pela resistência dos órgãos que poderão sofrer diretamente com essas medidas. Outro ponto importante é que os membros do próprio MP não incorporaram, em sua prática de trabalho, essa nova tarefa, deixando de realizá-la. Além desses fatores, existe ainda o problema da falta de treinamento dos promotores e procuradores de Justiça para exercer o controle adequado das polícias. Muitos deles desconhecem quais procedimentos poderiam/deveriam aplicar em casos envolvendo excesso policial.

Carlos S. Garcia³¹ salienta que existem duas formas de controle externo da atividade policial: o primeiro é o controle difuso, exercido individualmente pelo promotor ou procurador sobre os inquéritos e processos judiciais que envolvam ilícitos realizados por policiais; o segundo tipo de controle é o concentrado, envolvendo questões mais estruturais

que têm íntima correlação com a política criminal *lato sensu*, na relação interinstitucional entre Ministério Público e polícia, com abrangência extraprocessos e procedimentos, colaborando na implementação de uma postura policial democrática e cidadã a fim de exercer um serviço público relevante e eficiente para, ao mesmo tempo, prevenir e reprimir a prática de infrações penais e garantir a proteção aos direitos e garantias fundamentais, sob o

29 Idem, p. 123.

30 LIMA, João Marcelo. Ainda em busca de controle: um olhar sobre o Ministério Público paulista e a violência policial. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da Unesp**, Marília, n.9, p.48-57, mai. 2012. Disponível em: <<https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/levs/article/view/2235>>.

31 GARCIA, Carlos Stilianidi. **Polícia para quem precisa**: a letalidade policial e o (des)controle do Ministério Público no Pará. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/pquemprecisa>>.

prisma da legalidade e probidade, motivo pelo qual tem-se o exercício de uma *accountability*, isto é, a fiscalização por uma instituição independente acerca da regularidade da atividade policial, assim como a legitimidade para apuração e responsabilização dos agentes policiais envolvidos na prática de delitos³².

O ideal para o fortalecimento do controle externo das polícias seria a implementação conjunta dessas duas formas; no entanto, ambas saem prejudicadas pela falta de interesse institucional em exercê-las. Lima e Garcia são categóricos ao afirmar que não existe uma organização estratégica, por parte do MP, com a finalidade de incentivar ações de seus membros para lidar com a letalidade policial.

Desse modo, as análises de Lima continuam atuais, ao constatarem que:

O empreendimento de uma análise institucional do Ministério Público demonstra que estruturalmente a instituição detém o maior potencial para exercer o controle da polícia. Trata-se de uma instituição autônoma politicamente, financeiramente independente, com quadro pessoal próprio, poder investigativo e de responsabilização. No entanto, essas características têm de ser avaliadas frente à dispersa cooperação institucional com as polícias, ao engajamento dos promotores no controle da atividade policial e à ausência de estrutura e padronização do MP para exercer o controle da atividade policial. Como notamos, a violência policial não figura entre as principais preocupações do Ministério Público³³.

Já a pesquisa de Gloeckner e Gonçalves³⁴ apresenta outras incoerências do MP no controle externo da atividade policial, reiterando sua omissão, subutilização dos poderes de fiscalização e não proposição de ações correccionais diante de prováveis crimes. Os autores utilizam os conceitos criminológicos da teoria da neutralização e do realismo de direita, na análise de dois casos em que o Ministério Público manifesta-se pelo arquivamento sumário de inquéritos referentes a mortes por intervenção policial. O estudo demonstrou como discursos externos podem influenciar a atividade dos promotores de Justiça, comprometendo seu dever funcional a partir da relativização de garantias constitucionais, como a presunção de inocência, legitimando ações violentas provenientes de policiais.

A teoria da neutralização, por exemplo, defende que, diante de fatores justificadores, certos crimes ou condutas vistas como danosas podem ser reinterpretados, sendo considerados legítimos ou aceitáveis, a depender de um determinado contexto. Seguindo essa linha de raciocínio, os abusos/crimes praticados por policiais seriam tolerados socialmente, em nome de um bem maior a ser resguardado, notadamente, a ordem pública.

Já o realismo de direita representa a defesa de discursos/práticas ligadas a modelos de segurança pública reacionários, baseados em repressão, criminalização exacerbada de condutas, encarceramento e um ideário beligerante de combate “duro” ao crime. Essas medidas, quando colocadas em prática, convertem-se em ações a favor da limitação de garantias fundamentais e relativização dos direitos humanos.

32 Idem, p.72.

33 LIMA, João Marcelo. Ainda em busca de controle: um olhar sobre o Ministério Público paulista e a violência policial. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da Unesp**, Marília, n.9, p.56, mai. 2012. Disponível em: <<https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/levs/article/view/2235>>.

34 GLOECKNER, Ricardo Jacobsen; GONÇALVES, Paula Garcia. Letalidade policial e Ministério Público: das práticas de extermínio ao discurso legitimador. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**: Dossiê Especial Letalidade Policial, v. 25, n. 130, p. 77-202, abr. 2017. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5993301>>.

As categorias teóricas aplicadas por Gloeckner e Gonçalves³⁵ mostraram-se muito pertinentes, visto que a análise meramente jurídica não é capaz de constatar a interferência de discursos políticos-sociais nos atos praticados por integrantes desse órgão. Percebe-se a incidência dessas categorias analíticas nos casos analisados pelos autores, já que os representantes do MP requereram o arquivamento dos inquéritos policiais de forma prematura, utilizando argumentos que não se referem a questões técnicas, mas sim à criminalização e desconstrução da imagem da vítima.

A pesquisa mencionada seguiu confirmando o padrão de arquivamento sumário de inquéritos encontrado anteriormente nos trabalhos de Cano e Fragoso³⁶, Misse *et al.*³⁷, Zaccone³⁸, Ribeiro e Machado³⁹. As consequências desse tipo de atuação ultrapassam questões meramente jurídicas, assumindo o papel legalizador das ações violentas praticadas por policiais. Como resultado, temos o aumento da letalidade, ocasionado não só pela falha ou inexistência da *accountability* das forças policiais, mas pelo respaldo institucional das ações violentas.

Diante dessas situações e de tantas outras envolvendo os elevados números de mortes decorrentes de intervenção e atuação deficitária do MP em diversos Estados da Federação, o Conselho Nacional do Ministério Público, por meio de seus poderes de organização institucional, elaborou resoluções e criou projetos para fortalecer os mecanismos institucionais de controle externo da atividade policial e de enfrentamento à letalidade, como será analisado no próximo item.

Diretrizes do Conselho Nacional do Ministério Público para o enfrentamento da letalidade policial

A Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública (CSP) é um órgão finalístico do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Atua, por meio de estudos, diagnósticos e proposição de ações voltadas à busca de soluções, em questões relacionadas ao sistema prisional brasileiro, em especial às condições de encarceramento, à regulamentação e à melhoria institucional do controle externo da atividade policial e da política de segurança pública. A CSP atua, prioritariamente, no acompanhamento do cumprimento, pelos entes subnacionais, da Resolução CNMP nº 20, de 28 de maio de 2007.

35 *Idem*, p.201.

36 CANO, Ignácio; FRAGOSO, José Carlos. Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro: A atuação da Justiça Militar. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, Rio de Janeiro, ano 8, n.30, p.207-233, abr.-jun. 2000. Disponível em: <<http://www.fragoso.com.br/wp-content/uploads/2018/08/ATT00044.pdf>>.

37 MISSE, Michel *et al.* Autos de resistência: uma análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro (2001-2011). **Relatório Final de Pesquisa**: Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflitos e Violência Urbana. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://fopir.org.br/wp-content/uploads/2017/04/PesquisaAutoResistencia_Michel-Misse.pdf>.

38 ZACCONE, Orlando. **Indignos de vida**: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

39 RIBEIRO, Ludmila; MACHADO, Igor Suzano. A resposta judicial para homicídios envolvendo policiais no Brasil: uma análise quantitativa. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies**, v.41, n.3, p.366-388, 2017. Disponível em:<<https://tinyurl.com/respjudicial>>. DOI:10.1080/08263663.2016.1225685.

A Resolução nº 20/2007 foi um marco na regulamentação do art. 9º da Lei Complementar nº 75. Destaca-se que os dispositivos da Lei Complementar mencionada foram descritos anteriormente e identificados como potenciais medidas a serem instrumentalizadas na execução eficaz da *accountability*. Além de reafirmar a necessidade de atuação do MP na prevenção e correção de crimes praticados por agentes da segurança pública, a resolução nº 20/2007 vem proporcionar a ampliação do alcance dessas medidas, detalhando como elas devem ser aplicadas pelas promotorias de Justiça e quais estratégias podem ser assumidas na otimização do controle externo.

Nessa resolução, são tratadas de forma detalhada questões referentes às prerrogativas do Ministério Público no controle externo da atividade policial, como a possibilidade de realizar, por meio de seus promotores ou comissões especializadas na matéria, visitas técnicas a unidades ligadas à segurança pública, a exemplo de quartéis, delegacias e presídios. Além do seu livre acesso às dependências físicas, também é reconhecido o direito de requisitar dados administrativos e acessar documentos que envolvam informações relevantes na fiscalização da atividade policial.

Outro ponto importante é a fiscalização referente ao número e ao andamento de inquéritos policiais, do cumprimento de mandados judiciais e da quantificação de dispositivos burocráticos policiais, como os boletins de ocorrência. Esse tipo de controle é fundamental para identificar como estão funcionando, ou não, os procedimentos investigativos do Estado e medir sua capacidade de resolução de casos, a partir da proporção entre o número de crimes denunciados/investigados e inquéritos policiais finalizados.

Podemos observar que o grande avanço da Resolução nº 20/2007 é regulamentar, de forma concreta, diversos procedimentos para o melhor exercício de fiscalização, controle e responsabilização de desvios e ilícitos praticados por policiais. Porém, existe ainda a possibilidade de usar as informações obtidas com esses procedimentos na implementação de medidas institucionais estratégicas, como aquelas utilizadas pelo CNMP em seus projetos de enfrentamento à letalidade policial.

Esse documento normativo estrutura o projeto “O Ministério Público nas repartições policiais: combatendo o auto de resistência seguido de morte”, que se inseriu no plano estratégico de Ação Nacional do Ministério Público de 2011-2015, intitulado “Multiplicando a Estratégia”. O objetivo do projeto, conforme consta na página da CSP e no acordo de resultados, refere-se ao fortalecimento do controle externo da atividade policial e ações de prevenção e repressão de crimes graves, sejam comuns ou militares.

Seguindo as orientações estabelecidas pelo Conselho Nacional do Ministério (Ação Nacional 15 e 18), a CSP propõe a institucionalização da rotina de visitas semestrais às repartições policiais e aos órgãos de perícia dos Estados, para fiscalizar os autos de resistência seguidos de morte.

Dentre as observações e os registros que devem ser promovidos através desse projeto, encontra-se a recomendação da inclusão de um campo específico nos boletins de ocorrência para registro de mortes decorrentes da ação policial, para que o agente possa instaurar imediatamente inquérito específico para apuração do caso; garantir que o MP seja informado em até 24h do emprego da força policial que resulte em morte; instituir diretrizes quanto à atuação do delegado de polícia frente ao caso de letalidade policial, como o comparecimento imediato ao local do fato e o isolamento do local do crime para a devida perícia e respectiva necropsia; asseverar que o MP faça recomendações às Corregedorias da Política Civil, para que

as mortes oriundas da intervenção policial sejam investigadas, assim como assegurar a realização, durante o exame necroscópico, de exame interno, fotográfico e dos demais vestígios encontrados; que o inquérito policial contenha registros da comunicação dos policiais e da movimentação das viaturas envolvidas na ocorrência e, por fim, a criação e publicização, pelo CNMP, de banco de dados com as informações das mortes decorrentes de intervenção policial, por Unidade da Federação, tendo por base obrigatória: nome da vítima, horário e data do ocorrido, local de trabalho dos policiais envolvidos, número dos inquéritos policiais, se houve comunicação imediata para o MP, se o delegado atuou conforme as diretrizes do MP e situação do inquérito.

As atividades e os indicadores estão detalhados no quadro a seguir:

Quadro 1 - Atividades e indicadores do projeto “O Ministério Público nas repartições policiais: combatendo o auto de resistência seguido de morte”

ATIVIDADE	INDICADORES
a) Visitação às unidades policiais e periciais.	Número de unidades visitadas semestralmente.
b) Verificação, com a respectiva Secretaria de Segurança, se foi inserido um campo específico nos boletins de ocorrência para registro de incidência de mortes decorrentes de atuação policial, assegurando que o delegado de polícia instaure, imediatamente, inquérito específico para apurar esse fato, requisitando do Ministério Público sua instauração quando a autoridade policial não tiver assim procedido.	Número de medidas ministeriais adotadas nos Estados da Federação onde não seja instaurado, necessariamente, o Inquérito Policial; Número de IPs instaurados em caso de morte decorrente de confronto policial; Número de Estados que estão cumprindo adequadamente tal objetivo.
c) Verificar se o Ministério Público adotou medidas para que seja comunicado em até 24h (vinte e quatro horas) pela autoridade policial quando o emprego da força policial resultar em morte.	Número de medidas ministeriais adotadas nos Estados da Federação onde não ocorra a comunicação imediata do fato; Número de comunicações imediatas feitas ao Ministério Público em até 24 horas; Número de Estados que estão cumprindo adequadamente tal objetivo.
d) Assegurar que o delegado atuou conforme as diretrizes recomendadas.	Número de medidas ministeriais adotadas nos Estados da Federação onde não ocorra, em regra, o comparecimento pessoal do delegado de polícia; Percentual de comparecimentos pessoais feito pelo delegado de polícia em relação ao número de mortes.
e) Verificar se o Ministério Público recomendou à Corregedoria da Polícia Civil que as mortes decorrentes de intervenção por policiais civis sejam por ela investigadas.	Número de medidas ministeriais adotadas nos Estados da Federação; Número de Estados que estão cumprindo adequadamente tal objetivo.

<p>f) Assegurar que, no caso de morte decorrente de intervenção policial, durante o exame necroscópico, seja obrigatória a realização de exame interno de coleta dos vestígios encontrados e se há informações sobre os registros de comunicação e movimentação das viaturas envolvidas na ocorrência.</p>	<p>Número de medidas ministeriais adotadas nos Estados da Federação onde não ocorra o exame necroscópico detalhado; Número de medidas ministeriais adotadas onde não seja usual a juntada ao IP dos registros de comunicação e movimentação das viaturas envolvidas; Número de Estados que estão cumprindo adequadamente o exame detalhado da necropsia; Número de Estados que estão cumprindo adequadamente a juntada dos registros de comunicação e movimentação de viaturas.</p>
<p>g) Criação e disponibilização de banco de dados, pelo CNMP, acerca das mortes decorrentes de intervenção policial por Estado da Federação.</p>	<p>Número de Ministérios Públicos que estão alimentando o sistema adequadamente.</p>

Fonte: Elaborado pelos autores com base no relatório do Conselho Nacional do Ministério Público “O MP no enfrentamento à morte decorrente de intervenção policial”. Brasília: CNMP, 2014⁴⁰.

Apesar de a primeira Resolução ter sido publicada e acordada entre os Ministérios Públicos Estaduais em 2007 (Resolução CNMP nº 20), as atividades que refletem os objetivos do projeto “O MP no enfrentamento à morte decorrente de intervenção policial” foram publicadas, apenas, a partir do fim do ano 2014, quando o CSP começou a atuar com a criação e publicização do banco de dados e a produção do primeiro relatório, no segundo semestre de 2015.

A partir desse momento, é possível acessar, em seu *site*, as avaliações até 2019, conforme a Tabela 1:

40 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **O MP no enfrentamento à morte decorrente de intervenção policial**. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://tinyurl.com/enfrentamentomp>>.

Tabela 1 - Acompanhamento do cumprimento da Resolução CNMP nº 20, de 28 de maio de 2007, por Estado Federativo

ESTADO	2016	2017	2018	2019
Alagoas	0,00%	98,32%	99,17%	97,50%
Amapá	0,00%	95,00%	100%	100%
Bahia	92,31%	99,40%	89,78%	98,60%
Ceará	100,00%	99,40%	98,19%	100%
Distrito Federal	100%	100%	100%	100%
Espírito Santo	70,00%	100%	100%	99,49%
Maranhão	90,91%	98,82%	97,73%	99,22%
Mato Grosso	92,31%	100%	100%	100%
Rio de Janeiro	87,50%	100%	95,11%	100%
Rio Grande do Sul	100,00%	98,89%	100%	100%
Rondônia	90,91%	100%	100%	100%
Roraima	100,00%	100%	96,67%	100%
Sergipe	100,00%	100%	100%	100%
Goiás	81,82%	92,47%	100%	89,12%
Santa Catarina	60,00%	99,74%	100%	100%
Mato Grosso do Sul	21,43%	100%	100%	100%
Paraíba	0,00%	99,56%	95,07%	100%
Minas Gerais	93,75%	97,17%	99,38%	99,85%
Tocantins	100,00%	98,62%	99,39%	100%
São Paulo	42,31%	100%	100%	100%
Pará	84,62%	86,84%	71,67%	100%
Amazonas	100,00%	96,36%	96,36%	98,20%
Piauí	90,00%	96,88%	93%	97,98%
Acre	81,82%	93,55%	100%	97,06%
Pernambuco	90,91%	100%	97,45%	99,29%
Paraná	100,00%	68,99%	92,73%	99,61%
Rio Grande do Norte	18,18%	92,31%	84,03%	99,16%
Média	74,11%	97,15%	96,87%	99,19%

Fonte: Dados do Controle Externo da Atividade Policial em Números (CNMP)⁴¹.

Por meio da análise das informações entregues pelas subunidades nacionais, referentes às visitas dos estabelecimentos de polícia estaduais e sua validação, a CSP pode acompanhar o cumprimento da

41 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *O Ministério Público nas Repartições Policiais: combatendo o auto de resistência seguido de morte*. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://tinyurl.com/autoreistencia>>.

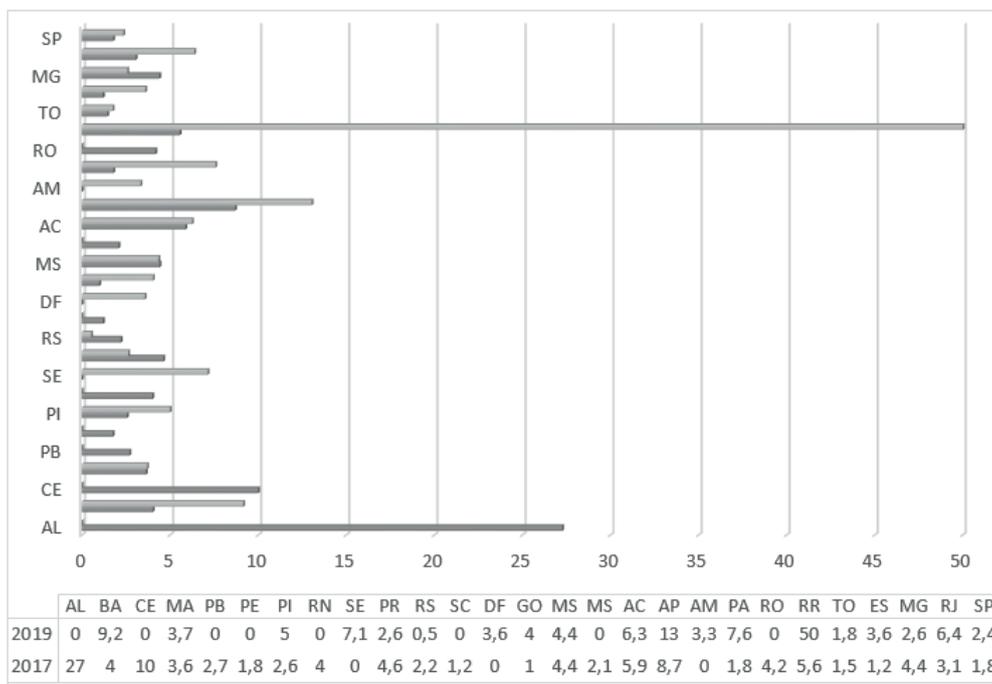
Resolução CNMP nº 20, de 28 de maio de 2007, nos Estados brasileiros.

Alagoas, Amapá e Paraíba não tinham as informações para 2016, mas informaram e tiveram seus dados validados nos anos subsequentes. Paraná, Amazonas, Tocantins, Sergipe, Roraima, Rio Grande do Sul, Distrito Federal e Ceará cumprem, no primeiro ano, todas as exigências da referida Resolução. Percebe-se, em geral, melhora das informações relativas ao cumprimento da Resolução de todos Estados da Federação ao longo dos anos disponibilizados pela instituição.

Apesar de terem elencado uma série de indicadores no relatório *on-line* “Controle externo da atividade policial em números: delegacias de Polícia Civil”⁴², os dados agregados concentram-se nas temáticas “Administração e condições físicas dos órgãos policiais”, “Organização dos trabalhos e das investigações”, “Perfil dos presos em carceragem de polícia”, “Integridade dos presos em celas de custódia/carceragem”, “Registros de ocorrências” e “Objetos apreendidos”, com dados nacionais, regionais e estaduais.

No campo do controle da letalidade policial, disposto na dimensão “Organização dos trabalhos e das investigações” e em referência à atividade “b” do Quadro 1, ou Meta 2 do projeto, a pesquisa, por amostragem, da existência de ocorrências sem instauração de inquéritos policiais ou termos circunstanciados de ocorrências envolvendo autos de resistência dos anos 2017 e 2019 demonstra que a meta que se refere às condições da imediata instauração de inquérito nos casos de letalidade policial não está sendo totalmente observada pelos Ministérios Públicos Estaduais e órgãos estaduais de segurança pública, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 1 - Existência de ocorrências sem instauração de inquéritos policiais ou termos circunstanciados de ocorrências envolvendo autos de resistência (confronto policial)



Fonte: Dados do Controle Externo da Atividade Policial em Números.

42 Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/controle-externo-da-atividade-policial-em-numeros-delegacias-de-policia-civil>>.

Os índices, em todos os Estados brasileiros, são baixos – à exceção de 2019, no Estado de Roraima. Na amostra do relatório mais recente, de 2019, muitos Estados apresentaram casos de letalidade policial sem a imediata instauração de inquéritos policiais ou termos circunstanciados, contrariando as recomendações emitidas pelo CNMP em seus projetos supracitados. Isso significa que as recomendações e diretrizes institucionais não surtiram efeito para o que foram propostas.

Esses dados, juntamente com os relacionados ao cumprimento da Resolução pelos Estados, indicam que os projetos do Conselho Nacional do Ministério Público, por meio das atividades da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública (CSP) impactam, em parte, nas unidades subnacionais, não em termos de constrangimento institucional ou repressão da letalidade policial, pois os índices dessas mortes não diminuíram e a atuação das promotorias é abaixo do esperado, mas sim na adoção de disposições normativas meramente burocráticas, por meio dos relatórios informativos contendo o desempenho de cada subunidade.

Portanto, essas informações indicam deficiência no desempenho organizacional dos Ministérios Públicos Estaduais em exercer a *accountability*, diante de muita ênfase em levantar dados e produzir relatórios (mesmo que carentes de informações substanciais), em detrimento da adoção de medidas procedimentais capazes de produzir resultados, no que se refere aos processos de fiscalização e controle das polícias. Desse modo, a *answerability* prevalece sobre o *enforcement*, prejudicando o fechamento eficaz da *accountability* sobre a atividade policial que resulta em morte, pois os diagnósticos não resultam em ações práticas qualificadas para produzir mecanismos de prevenção e responsabilização.

Problematizando o arranjo institucional do Ministério Público e seu reflexo no controle externo da atividade policial

Da redemocratização para cá, o MP tem ficado, quase sempre, em terceiro lugar no *ranking* de 11 entidades em que a população brasileira mais confia, ficando abaixo somente das Forças Armadas e da Igreja Católica. Essa confiança deve-se, acredita-se, em parte, à imagem do MP como defensor da ordem e da moralidade, garantida pela punição de corruptos e criminosos.

Não obstante, a CF de 1988 outorga ao MP atribuições que vão muito além da acusação penal, transformando-o num verdadeiro “guardião dos direitos individuais e coletivos”; abrindo espaço para que atue nas mais diversas áreas, que vão desde o patrimônio histórico à execução penal. Essa ampliação dos poderes do MP, com o advento da nova ordem constitucional, tem levado, desde então, alguns autores a descrevê-lo quase como uma espécie de “Quarto Poder” da República⁴³, responsável direto pela manutenção e preservação da ordem democrática.

Recuperar brevemente essas atribuições aqui faz-se fundamental para destacarmos que configurar o MP dessa forma foi, antes de tudo, uma decisão dos legisladores constitucionais de 1988, que, ao fazê-lo, deixaram de fora outras possibilidades de arranjo institucional, a exemplo da Defensoria del Pueblo, instituída em muitos países latino-americanos com quem desenvolvemos uma evolução histórico-política semelhante e relacionada, ou mesmo a previsão constitucional de ouvidorias com independência e

43 ARANTES, Rogério B. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Educ/Sumaré, 2002.

autoridade para executar o controle externo das atividades policiais⁴⁴.

Nesse sentido, um ponto de partida para refletirmos sobre limites e possibilidades da *accountability* exercida pelo MP sobre a atividade policial compreende perguntar: será que esse arranjo institucional sobre o que os constituintes de 1988 decidiram valeu a pena? Será que o ato de outorgar amplíssimos poderes ao MP tem surtido um efeito positivo para a consolidação e o aperfeiçoamento da nossa democracia?

Naturalmente, não é nosso intuito equacionar essa questão nas dimensões restritas de um artigo, mas provocar a reflexão sobre o tema, no sentido de avaliar as competências e atribuições do MP no que diz respeito, exclusivamente, ao controle externo das atividades policiais, visto que a CF de 1988 transformou esse item em prerrogativa prioritária da instituição e a literatura especializada compreende que o controle externo da atividade policial é condição *sine qua non* para a qualidade da democracia⁴⁵.

A história do MP tem sido, no curso da história política brasileira, uma trajetória de fortalecimento que culminou com um poderoso *lobby* que se fez presente e forte na Assembleia Constituinte de 1988 e obteve absoluto sucesso na missão de ampliar e estender seu raio de atuação para muito além da tarefa de acusação penal, como lhe era de costume.

Para Castilho e Sadek⁴⁶, o MP foi a instituição que, dentro da nova ordem constitucional, teve sua atuação mais profundamente modificada e amplificada. Além da exclusividade da ação penal pública, a CF de 1988 lhe atribui a exclusividade no controle externo das polícias, com autoridade para requisitar diligências de investigação e determinar a instauração de inquérito policial e conferiu, também, a prerrogativa de promover ação de inconstitucionalidade, ampliando, quase que ilimitadamente, seu campo de abrangência no que compete à defesa de direitos.

De forma peculiar, a CF de 1988 assegurou a independência do MP em relação aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como a autonomia funcional dos seus membros, sem previsão de quaisquer mecanismos de controle ou responsabilização⁴⁷. O princípio de independência formal do MP garantiu não somente a ausência de subordinação do órgão a qualquer um dos Três Poderes, como assegurou aos seus membros carreiras, administração e orçamentos próprios, além de ampla autonomia no exercício de suas atividades-fim, não estando submetidos, intelectualmente ou ideologicamente, a quem quer que seja.

44 COMPARATO, Bruno Konder. **As ouvidorias de polícia no Brasil**: controle e participação. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005; LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; RIBEIRO, Ludmila. Panorama das ouvidorias estaduais de Segurança Pública e Defesa Social. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v.8, n.2, p.138-163, ago.-set. 2014.

45 ADORNO, Sérgio. Violência, Estado e Sociedade: notas sobre desafios à cidadania e à consolidação democrática no Brasil. **Cadernos Ceru**, n.6, série 2, p.37-51, 1995; BAYLEY, David. Law Enforcement and the Rule of Law: is There a Tradeoff?. **Criminology and Public Policy**, v.2, n.1, p.133-154, 2002; CHEVIGNY, Paul. **Edge of the Knife**: police violence in the Americas. Nova York: New Press, 1995; GOLDSMITH, Andrew; LEWIS, Colleen. **Civilian Oversight of Policing**: Governance, Democracy and Human Rights. Oxford: Hart, 2000; DIAMOND, L.; MORLINO, L. Introdução. In: **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, p.09-13, 2005.

46 CASTILHO, Wiecko Volkmer; SADEK, Maria Tereza. **O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 1998.

47 Somente mais tarde seria criado o Conselho Nacional do Ministério Público, como uma forma de controle interno sobre a atuação do MP.

A autonomia e a independência do MP possibilitam-nos vê-lo como uma instituição independente do Estado, situada fora da esfera hierárquica de suas áreas de competência e seus membros, portanto, como agentes políticos⁴⁸. Em outras palavras: a CF de 1988 ofereceu a envergadura e a forma, a estrutura da instituição, mas seu conteúdo passou a ser preenchido, nesse jogo de autonomia e independência, pelas inclinações e posicionamentos ideológicos ou idiossincráticos dos seus membros.

É nesse sentido que pesquisas de Lemgruber *et al.*⁴⁹ têm apontado que a atuação da instituição está mais relacionada às trajetórias e características individuais dos membros do MP do que a partir de recursos da própria instituição. Essas pesquisas têm demonstrado que não há um padrão de atuação do MP em relação a seus agentes e a fragmentação de escolhas e prioridades que essa independência traz coloca em xeque o cumprimento de suas ampliadas competências, dentre estas, especialmente, o controle externo das atividades policiais.

Esse fator seria um dos pontos determinantes para o não cumprimento das diretrizes elaboradas pelo CNMP. A autonomia individual que os membros da instituição possuem garante sua livre atuação nas áreas em que são designados. Esse espaço discricionário permite a adoção, ou não, de certas práticas de acordo com o seu julgamento de viabilidade ou empenho pessoal. Nesse ponto, estamos diante de promotores/procuradores de Justiça que possuem ampla margem de escolha sobre o seu modo de agir, principalmente aqueles com poderes de exercer o controle difuso da atividade policial (atuantes em matéria criminal). Em sua maioria, esses profissionais limitam-se a atuar sobre a polícia dentro das demandas jurisdicionais que lhe chegam, por meio de inquéritos e processos judiciais, não ampliando suas ações de fiscalização frente aos agentes da segurança pública.

Institucionalmente, o órgão ou seus Conselhos não podem obrigar seus membros a tomar quaisquer decisões ou interferir diretamente em sua atividade profissional, apenas orientá-los e responsabilizá-los (por meio de mecanismos de controle interno) se comprovarem omissões, desvio de função ou ilicitudes. Medidas como as do projeto analisado não são vinculantes, apenas tentam padronizar procedimentos e estabelecer metas para as subunidades, situação que justifica sua baixa capacidade de atingir efetividade, pois os integrantes do MP possuem autonomia funcional para aderir a essas medidas caso achem relevante.

Ainda de acordo com a pesquisa de Lemgruber *et al.*⁵⁰, quando questionados sobre como avaliavam suas prioridades e em que áreas trabalhavam cotidianamente, com destaque para a atuação em três áreas nevrálgicas e fundamentais do MP pós-1988 – direitos coletivos, controle externo da polícia e supervisão da pena de prisão –, somente 7,2% dos promotores e procuradores afirmaram que se dedicavam, exclusivamente, ao controle externo das polícias; 14,3% afirmaram atuar, simultaneamente, nesse campo e em uma das outras duas áreas e apenas 9,4% responderam que atuavam nas três áreas.

A pesquisa registrou que pouco mais de 30% dos promotores e procuradores dedicavam-se ao controle das atividades de polícia. É claro que não podemos determinar ou pressupor como seria a atuação nessa área se os constituintes de 1988 não tivessem optado por esse modelo de arranjo institucional, doravante,

48 ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago. Democracia, Instituições de Controle e Justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 97-135, jan.-abr. 2019.

49 LEMGRUBER, Julita *et al.* **Ministério Público: guardião da democracia brasileira?**. Rio de Janeiro: Cesec, 2016.

50 LEMGRUBER, Julita *et al.* **Ministério Público: guardião da democracia brasileira?**. Rio de Janeiro: Cesec, 2016.

levando em consideração o crescimento escalonar dos casos de letalidade policial no território nacional nos últimos tempos, há que se ponderar que, ao que os dados sugerem, a atribuição dessa competência exclusivamente para o MP vem resultado num estrondoso fracasso, uma vez que, na maioria dos casos, a tendência tem sido o crescimento, ano a ano, dessas cifras.

A polícia brasileira é a que mais mata no mundo: somente em 2019, matou quase 16 pessoas por dia. Enquanto a polícia estadunidense, criticada pela sua brutalidade e truculência, ceifou 1.093 vidas⁵¹, as polícias brasileiras mataram, no mesmo ano, 5 vezes mais. Foram 5.804 vidas perdidas (IPEA; FBSP, 2020), totalizando mais de 10% do total de homicídios ocorridos no território nacional e computados para aquele ano. Na quase totalidade desses casos, o uso excessivo ou desmedido da força e as práticas de execuções sumárias têm sido a tônica das operações policiais. Isso sem falar dos marcadores raciais e sociais que caracterizam essas vítimas e apontam para o fato de que o problema da letalidade policial tem caminhado, passo a passo, com a perpetuação de práticas seletivas e racialistas de rotulação, abordagem e seleção de suspeitos⁵².

Certamente, não há que se atribuir somente ao MP o crescimento dos casos de letalidade policial no país, mas há de se pontuar que, nesses casos, a impunidade pode ser considerada um fator potencializador desse fenômeno, sugerindo um relativo grau de leniência da instituição com a ilegalidade e/ou o uso abusivo a força por parte dos agentes do Estado. Um problema fundamental é, portanto, não somente o fato de que o MP tem falhado com o controle externo da atividade policial, mas o fato de que esse “arranjo” institucional tem inviabilizado que outras instituições possam exercer tal atribuição, uma vez que a CF de 1988 atribuiu ao MP monopólio constitucional sobre o tema, não permitindo que outras instituições possam enfrentar o problema.

As ouvidorias de polícia são a prova maior desse estado de coisas – a despeito de seus efeitos simbólicos no que compete a “dar voz” às queixas dos cidadãos, têm resultado em poucos efeitos práticos, seja por não disporem de poder de polícia, seja pelos limites que a subordinação ao poder Executivo Estadual, na maior parte das vezes, impõe ao exercício de sua missão quando o perpetrador da violência é o próprio Estado.

A imagem de tolerância com a ilegalidade da ação policial é o preço que se paga no combate à criminalidade e sugere uma relação esquizofrênica entre democracia, segurança pública e defesa de direitos difusos. A democracia, vendida como uma promessa de pacificação da sociedade brasileira, foi seguida de um crescimento exponencial das práticas de violência contra quem a noção de direitos civis e sociais é vista como um obstáculo à garantia da segurança e da ordem.

51 Cf. consulta à plataforma de dados disponibilizados pelo FBI sobre letalidade policial nos Estados Unidos. Disponível em: <<https://www.fbi.gov/services/cjis/ucr/use-of-force>>.

52 A população afrobrasileira não é afetada desproporcionalmente somente pela violência policial, mas pela violência em geral, visto que, sobre essa camada da população, a violência apresenta uma ascensão constante. Entre 2001 e 2014, com base nos dados do Ministério da Saúde, é possível observar que enquanto os homicídios de brancos brasileiros têm diminuído (53,4%), os de negros aumentaram 67,7%. Embora a taxa de homicídios no período varie pouco, há uma mudança aferível em relação à forma como a violência atinge grupos étnicos, especialmente os afrobrasileiros. Dados mais atuais mostram que essa tendência tem se mantido nos últimos tempos. Em 2017, 75,5% de todas as vítimas de homicídio eram afrobrasileiras. A taxa de homicídios de negros era, portanto, 43,1 por 100 mil brasileiros negros, enquanto a taxa equivalente para brancos era 16 por 100 mil brasileiros não negros. Isso significa que os afrobrasileiros têm 2,7 vezes mais chances de serem mortos do que os não negros (IPEA; FBSP, 2019, p.49).

Um elemento sintomático desse entendimento é o fato de que a maioria dos *websites* do MP pelo país deixam claro para o cidadão que a atividade de controle externo das polícias é uma ramificação da atuação criminal da instituição, e não uma ação de defesa de direitos e/ou de cidadania. É dessa forma que a amplificação das prerrogativas do MP pós-1988 se, por um lado, parece promissora, por outro, revela o quão difícil tem sido para o órgão, na figura dos seus membros, romper com o modelo restritivo de pedagogia punitiva que tem caracterizado a instituição e inviabilizado ao MP a função de garantidor de ações de prevenção e de diálogo com a agenda federal e estadual da segurança pública⁵³.

Dada a flagrante leniência do MP frente às violações e transgressões sistemáticas dos marcos legais e constitucionais de 1988 por parte das forças policiais brasileiras, deveria ser uma prioridade da instituição concentrar um volume expressivo de seus esforços na realização efetiva do controle externo das atividades policiais, não tratando o problema apenas de forma normativa ou burocrática, como ocorreu em seus projetos, ou, no pior dos casos, ceder à autocrítica e reconhecer que o modelo do arranjo constitucional coroado pelos constituintes fracassou nesse quesito e, dessa forma, abrir e ampliar o debate sobre alternativas efetivas de realização dessa tarefa urgente e que hoje ameaça a própria democracia.

Há que perguntarmos: um órgão formalmente independente dos Poderes tem mesmo autonomia e vontade política para atuar contra o Estado e defender o garantismo contra o punitivismo? O caminho razoável talvez não seja a restrição da propagada autonomia de promotores e procuradores, mas uma padronização minimamente concreta de critérios para suas áreas e formas de atuação, de modo que as prioridades da instituição façam-se claras e efetivamente conhecidas e atravessem a instituição em toda a sua unidade.

A CF de 1988 coroou o processo de afirmação institucional do MP, concedendo-lhe a independência de controles externos. Seguindo as ponderações de Arantes e Moreira (2019), tamanho grau de autonomia pode ser algo problemático para a democracia, sobretudo num contexto em que essa autonomia possibilitou a formação de grupos de interesse no interior do próprio Estado, que passaram a perseguir suas próprias pautas de atuação e a agir politicamente para tornar suas demandas exitosas – aquilo a que os autores têm chamado de pluralismo estatal.

A noção de pluralismo aqui em nada confunde-se com a noção liberal clássica, que remete ao equilíbrio na distribuição de poderes e recursos nas democracias, mas sim a um fenômeno das instituições de Justiça e controle no Brasil, resultado de movimentos autointeressados de busca de afirmação institucional e do afastamento destas de qualquer forma de *accountability* sobre suas atividades. O fenômeno residiria, portanto, no grau de autonomia da instituição, não porque a autonomia seja algo ruim, mas por que tem levado essas instituições, dentre as quais o MP é um proveitoso exemplo, a operar mais por razões de autointeresse ou corporativas do que coordenadas de modo externo pela ordem constitucional⁵⁴.

A apreçada autonomia do MP tem como lado positivo uma propagada autonomia contra os Poderes; todavia, aquilo que pode parecer uma virtude, sob determinadas circunstâncias, pode deixar de

53 CUBAS, Viviane. “*Accountability*” e seus diferentes aspectos no controle da atividade policial no Brasil. **Dilemas**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 3, n. 8, p. 75-99, abr.-mai.-jun. 2010.

54 ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago. Democracia, Instituições de Controle e Justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 97-135, jan.-abr. 2019.

sê-lo. Por exemplo, quando é conveniente à instituição, essa autonomia pode funcionar como um escudo contra a omissão do órgão sobre casos e agendas públicas de caráter fundamental – a exemplo do problema das ocorrências alarmantes de letalidade policial pelo país⁵⁵.

Essa autonomia torna difícil qualquer tipo de intervenção e cobrança sobre a instituição, mesmo quando suas ações são equivocadas, seletivas ou ineficientes. Dessa forma, de “guardião da democracia”, o MP pode transformar-se em uma espécie de “legitimador da exceção”, o que não parece ser um exagero afirmar, haja vista o esforço expressivo de pesquisas recentes em demonstrar a omissão do MP frente às violações sistemáticas de direitos por parte da ação policial.

Considerações Finais

Diante da *accountability* deficitária exercida pelo MP e sua comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública (CSP), que tem a função de recomendar ações e avaliar o desempenho organizacional das subunidades estaduais, impulsionada pela Resolução CNMP nº 20, de 28 de maio de 2007, percebe-se um movimento, no Ministério Público, em agir na produção de dados factíveis e relatórios sobre a letalidade policial no Brasil, para instituir um esforço na fiscalização de políticas de segurança pública. Porém, esse esforço não é capaz de traduzir-se em ações concretas adotadas por seus membros ou pelas comissões especiais locais voltadas ao controle externo da atividade policial.

Aqui, deparamo-nos, novamente, com o hiato entre aquilo que é produzido normativamente e sua implementação, na prática, pelo Ministério Público. Apesar de os projetos analisados mostrarem-se, teoricamente, bastante inovadores, tecnicamente bem elaborados e terem tocado em questões essenciais para o esclarecimento dos homicídios praticados por policiais, houve pouca resposta concreta referente à sua execução.

Primeiramente, pela falta de informações dessas ações, pois o único relatório contendo resultados preliminares foi produzido em 2016. Mesmo assim, ele é suscinto e nele não consta a realização de atividades e indicadores específicos presentes no Quadro 1, limitando-se apenas à contabilização precária do número de mortos pela polícia nos anos 2015/2016. A não produção de relatórios completos e periódicos, abrangendo todas (ou a maioria) as diretrizes estabelecidas nos projetos supracitados, já demonstra falhas e pouco engajamento institucional em sua execução, visto que o CNMP não logrou êxito em reunir informações precisas para o diagnóstico dos problemas enfrentados, seja em nível nacional ou estadual.

Em que pese o Ministério Público ser o detentor de uma série de poderes institucionais que lhe permitem fiscalizar, controlar e demandar judicialmente, pela responsabilização de agentes públicos com ações ilícitas, sua atuação fica muito abaixo do esperado, muitas vezes indo de encontro às próprias determinações legais.

O excesso de autonomia institucional e individual de seus membros é um fator que impacta o exercício dessas ações, afinal, não basta a regulamentação normativa de procedimentos: são necessárias estratégias

55 Para uma abordagem sistemática de estudos importantes sobre ação/omissão do MP pós-redemocratização, ver: Lemgruber, Musumeci e Cano (2003); Sadek (2000); Ramos e Musumeci (2005); Pinheiro (2000); Macaulay (2002); Proença, Muniz e Poncioni (2009); Arantes (2000).

e medidas concretas que possibilitem sua implementação. As regulamentações e os projetos criados pelo CNMP apontam, justamente, para a necessidade de aplicação de procedimentos e uniformização de ações por parte das promotorias subnacionais, no intuito de limitar essas discricionariedades e adequar as atuações locais a um plano de caráter nacional.

Por fim, destaca-se o papel do Ministério Público no arranjo institucional nacional, gozando de muito prestígio, independência e diversos poderes exclusivos outorgados pela CF de 1988. Tal atribuição deveria aumentar sua responsabilidade jurídico-social e a estrita obediência de seus membros às normas estabelecidas, entretanto, observam-se excessos de discricionariedade e aplicação seletiva de normas, de acordo com disposições individuais de seus integrantes ou políticas ocasionais estabelecidas pela instituição. Dessa forma, ficam comprometidas a *accountability* e a execução de medidas relevantes, como aquelas destinadas ao enfrentamento à letalidade policial.

Referências

ADORNO, Sérgio. Violência, Estado e Sociedade: notas sobre desafios à cidadania e à consolidação democrática no Brasil. **Cadernos Ceru**, n. 6, série 2, p. 37-51, 1995.

ARANTES, Rogério B. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Educ/Sumaré, 2002.

ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago. Democracia, Instituições de Controle e Justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 97-135, jan.-abr. 2019.

ÁVILA, Thiago. **O controle pelo Ministério Público das políticas de segurança pública: o Ministério Público e o controle externo da Atividade Policial – Dados 2016**. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: <<https://tinyurl.com/cnmp2017>>.

BAYLEY, David. Law Enforcement and the Rule of Law: is There a Tradeoff?. **Criminology and Public Policy**, v. 2, n. 1, p. 133-154, 2002.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75**, de 20 de maio de 1993. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/572830/publicacao/15635065>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. **Resolução nº 20**, de 28 de maio 2007. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2007. Disponível em: <<https://tinyurl.com/resolucao20>>. Acesso em: 26 jun. 2021.

CALDEIRA, Teresa P.; HOLSTON, James. Democracy and Violence in Brazil. **Comparative Studies in Society and History**, v. 41, n. 4, p. 691-729, 1999.

CAMPOS, Anna. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, p. 30-50, fev-abr. 1990. Disponível em: <<https://tinyurl.com/accountabilityrae>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

CANO, Ignácio; FRAGOSO, José Carlos. Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro: a atuação da Justiça Militar. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, Rio de Janeiro, ano 8, n. 30, p. 207-233, abr-jun. 2000. Disponível em: <<http://www.fragoso.com.br/wp-content/uploads/2018/08/ATT00044.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2021.

CASTILHO, Wiecko Volkmer; SADEK, Maria Tereza. **O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 1998.

CAVALLAZZI, Vanessa W.; SUXBERGER, Antônio Henrique G. **O controle externo da atividade policial em números do CNMP como ferramenta de accountability institucional**: o Ministério Público e o controle externo da Atividade Policial – Dados 2019. Brasília: CNMP, 2019. Disponível em: <<https://tinyurl.com/cnmp2019>>. Acesso em: 27 set. 2021.

CHEVIGNY, Paul. **Edge of the Knife**: police violence in the Americas. Nova York: New Press, 1995.

COMPARATO, Bruno Konder. As ouvidorias de polícia no Brasil: controle e participação. 2005. 262f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **O Ministério Público nas Repartições Policiais**: combatendo o auto de resistência seguido de morte. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://tinyurl.com/autoreistencia>>. Acesso em: 26 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **O MP no enfrentamento à morte decorrente de intervenção policial**. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://tinyurl.com/enfrentamentomp>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Controle Externo da Atividade Policial em Números**: Delegacias de Polícia Civil. Brasília, 2017-2019. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/controle-externo-da-atividade-policial-em-numeros-delegacias-de-policia-civil>>. Acesso em: 26 jun., 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Relatório O MP no enfrentamento à morte decorrente de intervenção policial**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Relat%C3%B3rio_SRMDIP_1.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2021.

CUBAS, Viviane. “Accountability” e seus diferentes aspectos no controle da atividade policial no Brasil. **Dilemas**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 3, n. 8, p. 75-99, abr-mai.-jun. 2010.

DIAMOND, L.; MORLINO, L. Introdução. In: **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, p. 09-13, 2005.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da Violência**. Brasília, 2020.

GARCIA, Carlos Stilianidi. **Polícia para quem precisa**: a letalidade policial e o (des)controle do Ministério Público no Pará. 2018. 170f. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/pquemprecisa>>. Acesso em: 27 set. 2021.

GLOECKNER, Ricardo Jacobsen; GONÇALVES, Paula Garcia. Letalidade policial e Ministério Público: das práticas de extermínio ao discurso legitimador. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**: Dossiê Especial Letalidade Policial, v. 25, n. 130, p. 177-202, abr. 2017. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5993301>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

GOLDSMITH, Andrew; LEWIS, Colleen. **Civilian Oversight of Policing**: Governance, Democracy and Human Rights. Oxford: Hart, 2000.

HERESMANN, Ian Badiola. Función policial, democracia y accountability. **Revista Logos, Ciencia & Tecnología**, Bogotá, v. 2, n. 2, p. 188-201, jan-jun. 2011. Disponível em: <<http://revistalogos.policia.edu.co/index.php/rlct/article/view/96>>. Acesso em: 11 jan. 2020.

- KENNEY, C.D. Horizontal accountability: concepts and conflicts. In: MAINWARING, S.; WALNA, C. (Orgs.). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: University Press, 2003.
- KERCHE, Fábio; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; COUTO, Cláudio Gonçalves. Os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público no Brasil: instrumentos de *accountability*?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1334-1360, set-out. 2020. Disponível em: <<https://tinyurl.com/cnjmp2021>>. Acesso em: 20 set. 2021.
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignácio. **Quem vigia os Vigias?: um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- LEMGRUBER, Julita *et al.* **Ministério Público: guardião da democracia brasileira?**. Rio de Janeiro: Cesec, 2016.
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; RIBEIRO, Ludmila. Panorama das Ouvidorias Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 8, n. 2, p. 138-163, ago-set. 2014.
- LIMA, João Marcelo. Ainda em busca de controle: um olhar sobre o Ministério Público paulista e a violência policial. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da Unesp**, Marília, n. 9, p. 48-57, mai. 2012. Disponível em: <<https://tinyurl.com/labestviol>>. DOI: <<https://doi.org/10.36311/1983-2192.2012.v0n9.2235>>. Acesso em: 21 abr. 2021.
- MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Orgs.). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 03-33.
- MACAULAY, Fiona. **Problems of Police Oversight in Brazil**. Oxford: University of Oxford, Centre from Brazilian Studies, 2002.
- MELO, Natália Maria L. Quem controla os controladores?: independência e *accountability* do Ministério Público Brasileiro. 2010. 100f. **Dissertação** (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/1968>>. Acesso em: 27 set. 2021.
- MISSE, Michel *et al.* Autos de resistência: uma análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro (2001-2011). **Relatório Final de Pesquisa: Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflitos e Violência Urbana**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://fopir.org.br/wp-content/uploads/2017/04/PesquisaAutoResistencia_Michel-Misse.pdf>. Acesso em: 20 set. 2021.
- MORENO, Érika; CRISP, Brian; SHUGART, Matthew S. The Accountability Deficit in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Orgs.). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 70-131.
- MUNIZ, Jacqueline.; PROENÇA JÚNIOR, Domício. De la *accountability* selectiva a la plena responsabilidade policial. In: CARUSO, Haydée.; MUNIZ, Jacqueline.; CARBALLO BLANCO, Antônio Carlos (Orgs.). **Policía, Estado y sociedad: prácticas y saberes latinoamericanos**. Bogotá: Red Latinoamericana de Policías y Sociedad Civil, 2007.
- O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p.27-54, 1998. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88QggqcdWW6vXP8j/?lang=pt&format=pdf>>.
- PEDROSA JÚNIOR, José Luiz.; MONTEIRO, Lorena Madruga. As possibilidades de atuação das organizações de Defesa de Direitos nas políticas de segurança pública: considerações sobre o Instituto Sou da Paz como organização de *advocacy*. CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM SOCIAIS E HUMANIDADES (CONINTER), 9., 2020, Campos dos Goytacazes. **Anais...** Campos dos Goytacazes: Uenf, 2020. Disponível em: <<https://tinyurl.com/pspublica>>. Acesso em: 27 jun. 2021.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Democracia, Violência e Injustiça no Brasil: o Não-Estado de Direito na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PINHO, José Antônio; SACRAMENTO Ana Rita S. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?*. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, p. 1343-1368, nov-dez. 2009. Disponível em: <<https://tinyurl.com/acountrap>>. Acesso em: 27 jun. 2021.

RIBEIRO, Ludmila; MACHADO, Igor Suzano. A resposta judicial para homicídios envolvendo policiais no Brasil: uma análise quantitativa. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies**, v. 41, n. 3, p. 366-388. 2017. Disponível em: <<https://tinyurl.com/analisequant>>. DOI:10.1080/08263663.2016.1225685. Acesso em: 10 mar. 2021.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; MUNIZ, Jaqueline; PONCIONI, P. Da Governança de Polícia à Governança Policial: controlar para saber, saber para controlar. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 3, n. 5, p. 14-37, ago.-set. 2009.

RAMOS, Silvia; MUSUMECI, Leonarda. **Elemento Suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SADEK, Maria Tereza (Org.). **Justiça e Cidadania no Brasil**. São Paulo: Sumaré/Idesp, 2000.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing *accountability*. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SILVESTRE, Giane. Polícias e Ministério Público: tensões no campo da investigação e do controle do crime em São Paulo. **Confluências: Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 106-124, nov. 2014. Disponível em: <<https://tinyurl.com/confluenciasuff>>. DOI: <<https://doi.org/10.22409/conflu16i3.p373>>. Acesso em: 03 mar. 2021.

ZACCONE, Orlando. **Indignos de vida: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2015.