



# Dialógico

Revista do Movimento do Ministério Público Democrático

Ano VII - nº 32

## **CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL**

Como ele pode fortalecer a polícia e beneficiar a sociedade? Opiniões sobre uma das mais complexas atribuições constitucionais do Ministério Público.

### **Trocando Ideias**

20 anos do Código de Defesa do Consumidor, formação de promotores e eleições foram alguns temas em debate  
pág. 18

### **Entrevista**

Conversamos com o procurador regional da República Mário Bonsaglia, membro do Conselho Nacional do Ministério Público  
pág. 12

### **Eventos**

MPD realiza painel sobre os 20 anos do Código de Defesa do Consumidor e seminário sobre o Ministério Público e a política  
pág. 33

Um bom programa não é aquele que você só assiste.



TORO



É aquele que também assiste você.

O Trocando Ideias é um programa do MPD - Movimento do Ministério Público Democrático - e vai ao ar pela TV Justiça, TV Aberta e através do site [www.ultimainstancia.com.br](http://www.ultimainstancia.com.br). A cada edição personalidades são entrevistadas e em todos os programas são realizados debates sobre assuntos de primeira necessidade para o país. O funcionamento da Justiça brasileira e o impacto da lei no dia-a-dia do cidadão, em linguagem acessível.

Cidadania é a nossa programação e todo brasileiro tem o direito de ver, saber e, principalmente, praticar. Trocando Ideias, o verdadeiro reality show da televisão brasileira.

**DIALÓGICO: DO GREGO DIALOGIKÓS, ADJETIVO. RELATIVO A DIÁLOGO; EM FORMA DE DIÁLOGO; DIALOGAL. PALAVRA DO UNIVERSO VOCABULAR DO MESTRE PAULO FREIRE.**

REVISTA MPD DIALÓGICO – ANO VII, N. 32

Tiragem: 5.000 EXEMPLARES

Distribuída gratuitamente

## MOVIMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DEMOCRÁTICO

Rua Riachuelo, 217 – 5º andar

CEP 01007-000 – Centro – São Paulo – SP

Tel./fax: (11) 3241-4313

www.mpd.org.br

dialogico@mpd.org.br

## CONSELHO EDITORIAL:

Airton Florentino de Barros; Alexander Martins Matias; Alexandre Marcos Pereira; André Luis Alves de Melo; Anna Trotta Yaryd; Antonio Visconti; Beatriz Lopes de Oliveira; Claudio Barros Silva; Claudionor Mendonça dos Santos; Daniel Serra Azul Guimarães; Denise Elizabeth Herrera Rocha; Ela Wiecko Volkmer de Castilho; Eliana Faleiros Vendramini Carneiro; Estefania Ferrazini Paulin; Francisco Sales de Albuquerque; Inês do Amaral Büschel; Jaqueline Lorenzetti Martinelli; José Antonio Borges Pereira; Juçara Azevedo de Carvalho; Marcelo Pedroso Goulart; Maria Izabel do Amaral Sampaio Castro; Monica Louise de Azevedo; Roberto Livianu; Susana Henriques da Costa; Valderez Deusdedit Abbud; Washington Luiz Lincoln de Assis.

## DIRETORIA

PRESIDENTE

Roberto Livianu

VICE-PRESIDENTE

Evelise Pedroso Teixeira Prado Vieira

TESOUREIRO

Antonio Visconti

PRIMEIRO-SECRETÁRIO

Claudionor Mendonça dos Santos

SEGUNDO-SECRETÁRIO

Alberto Camiña Moreira

## ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO

Jornalista Responsável: Mirella Consolini (Mtb 33259)

Edição: Ana Paula de Deus

Estagiária: Gabriela Pancher

Projeto Gráfico e Capa:

Toro Estratégia em Comunicação

Diagramação: Lillian de Sá

Ilustrações: Lobo Ilustrador Studio

CTP, Impressão e Acabamento:

Imprensa Oficial do Estado de São Paulo

Impresso em Janeiro 2011.

As opiniões expressas nos artigos são da inteira responsabilidade dos autores.

A revista MPD Dialógico é órgão informativo do Movimento do Ministério Público Democrático e tem por objetivo difundir o pensamento jurídico democrático. O MPD é uma entidade não-governamental, sem fins econômicos, de âmbito nacional, formada por membros do Ministério Público, da ativa e aposentados, que veem o MP como órgão do Estado cujo único objetivo é a defesa do povo

## FALE CONOSCO

A sua participação é muito importante para nós.

Mande sua sugestão, crítica ou comentário para:

Movimento do Ministério Público Democrático

Rua Riachuelo, 217, 5º andar - São Paulo - SP - Centro

CEP: 01007-000 - tel./fax: 11 3241 4313

www.mpd.org.br

e-mail: mpd@mpd.org.br

## carta ao leitor

Em todas as sociedades humanas sempre houve alguém escalado para fazer o trabalho de vigilante, cuidando da segurança do grupo. Com o passar dos tempos, a sociedade foi sofisticando seus serviços de segurança. Infelizmente, até os dias de hoje existem muito poucos estudos acadêmicos sobre as diferentes formas de atividade policial pelos tempos históricos. Todavia, essa tendência começa a ser modificada e já há em alguns países estudiosos debruçados sobre o tema.

No Brasil mal iniciamos nossas pesquisas. Mas contamos com bastante experiência acumulada desde que organizamos nosso Estado. Com a proibição de se resolver conflitos fazendo justiça com as próprias mãos, confiamos ao Estado o direito ao uso da força para a manutenção da ordem pública e da segurança. Resta-nos estudar nossos erros e acertos e tirarmos conclusões que nos evite praticar novos equívocos, para que assim possamos, de fato, estabelecer a paz social entre nós. Já sabemos, sem sombra de dúvida, que o respeito absoluto aos direitos humanos – da vítima, do policial e do infrator – é imprescindível no Estado Democrático de Direito.

O Ministério Público, órgão estatal incumbido da defesa do regime democrático e da ordem jurídica, tem o dever constitucional de exercer o controle externo sobre a atividade policial conforme previsão constitucional no artigo 129, inciso VII. A atividade policial ali referida é aquela estabelecida no artigo 144 da mesma Constituição, sem restrições. Esse controle visa, resumidamente, impedir a omissão policial, a improbidade administrativa e a prática da violência por agentes do estado.

As polícias civis e militares têm suas próprias Corregedorias internas que apuram os desvios de conduta de seus agentes. Há também a Ouvidoria. Entretanto, como é natural nas corporações em qualquer parte do planeta, em razão do “l’esprit du corps”, os policiais procuram preservar-se ao máximo, evitando a punição de seus pares. Daí a necessidade também de um controle externo não hierarquizado.

Dar essa incumbência constitucional ao Ministério Público é questão de lógica, haja vista ser dele (do MP) a função institucional de promover, privativamente, a ação penal pública e requisitar diligências investigatórias, bem como a instauração de inquérito policial. Ademais, nos casos de abuso de autoridade previstos pela Lei 4.898/65, cabe também ao Ministério Público receber a representação da vítima do abuso.

Um olhar para trás, em nossa história, é importante para a reflexão. Nós construímos a riqueza nacional contando com a força do trabalho escravo. Os patrões compravam seres humanos (à época considerados coisa e não pessoas) vindos da África e exigiam deles o máximo do esforço físico, até à exaustão. Quando algum escravo fugia, os patrões colocavam seus capatazes ao seu encalço, agindo como se fossem policiais. E eles tratavam os fujões com extrema crueldade. Daí, talvez, termos herdado culturalmente a prática da violência física contra os desobedientes ou delinquentes, sobretudo se forem negros.

Por essas e outras – tais como os golpes de estado que lançaram mão das forças policiais para sua própria imposição – em nossa sociedade os policiais são mais temidos do que respeitados pelos cidadãos. Sabemos todos que a maioria dos policiais protege os cidadãos, porém muitos deles descumprem a lei e torturam ou mesmo matam pessoas. Por vezes, policiais acabam também sendo mortos por delinquentes. Há, no ar, um sentimento permanente de vingança de parte a parte. Esse conflito precisa ser solucionado pacificamente. Os cidadãos devem confiar nos policiais e estes devem trazer segurança para toda população.

Cabe ao Estado regular essas relações conflituosas. Absolutamente, os policiais não têm licença para matar o transgressor incontinente e depois lavar boletim de ocorrência policial, classificando esse homicídio como “resistência seguida de morte”. Essa conduta é um escárnio para toda sociedade brasileira. E os índices oficiais têm apontado para o aumento gradativo desse tipo de morte, em total desobediência à lei.

Esta revista pretende abrir esse debate. Com a palavra o Ministério Público, as autoridades policiais e os cidadãos.

## sumário



### 03 carta ao leitor

### 10 ação em destaque

Combate à violência policial

### 16 abrindo caminhos

MP, Polícia e destino dos inquéritos

### 18 trocando ideias

Trocando Ideias discute o controle externo da atividade policial

### 20 em discussão

por Bismael B. Moraes  
Observações sobre o controle externo

21 por Alexandre Collares Barbosa  
O “Sistema” e o MP

### 22 galeria

Nas lentes da Justiça

### 23 justiça democrática

Óia a polícia

### 24 com a palavra

por Ignacio Cano  
Controle externo de Polícia no Brasil

26 por Deltan Martinazzo Dallagnol  
Controle externo como garantia fundamental do MP

### 28 tribuna livre

por Eloísa Machado de Almeida  
Federalização e Justiça

### 30 tripé da justiça

por Antonio Iran Coelho Sírío  
Controle externo da atividade policial

### 33 registra

MPD promove painel sobre os 20 anos do Código de Defesa do Consumidor

34 MPD realiza seminário com o procurador da República em Portugal Antonio Cluny



### 36 memória

Por Antonio Visconti  
Uma Luta Inglória

### 37 recomenda

por Inês Büschel

### 38 charge

## nesta edição

### 06 capa

Para o fortalecimento das instituições policiais

### 12 entrevista

Com os olhos fitos na polícia

Cidadania você pratica na rua, em casa, no escritório, em qualquer lugar.



Nada mais justo que acessá-la do mesmo jeito.



# Para o fortalecimento das instituições policiais

A maior beneficiada com o fortalecimento da polícia é a sociedade, da qual os próprios agentes policiais também fazem parte. O controle externo da atividade policial é a maneira como o Ministério Público pode participar desse processo.

O controle externo da atividade policial é um instrumento para apurar irregularidades, principalmente, mas não exclusivamente, durante a investigação policial. Essa atribuição foi dada ao Ministério Público pela Constituição de 1988, formulada sob o conceito do chamado sistema de “pesos e contrapesos”, que prega o controle de uma instituição por outra para que não haja nenhum poder absoluto ou ilimitado no Estado Democrático de Direito.

De acordo com Plínio de Arruda Sampaio, deputado constituinte e ex-promotor público, uma das ideias durante a Assembléia Constituinte de 1988 era subordinar a investigação policial ao promotor de Justiça. Essa tese, no entanto, não foi aceita. “Em compensação, discutiu-se a necessidade de que o Ministério Público exercesse um controle externo sobre a polícia”, diz. Segundo Plínio, houve lobby, por parte dos delegados de polícia, para que

o controle externo da atividade policial não ganhasse espaço no texto constitucional, mas eles não tiveram êxito porque o “entendimento de que a polícia precisava de uma vigilância externa já havia se consolidado”.

“O controle externo da atividade policial nasceu no contexto do trauma da ditadura militar, quando a polícia não teve uma atuação muito republicana”, afirma o presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), Antonio Carlos Bigonha. “A polícia foi o instrumento da repressão. Esse trauma possibilitou uma discussão na constituinte que conduziu ao estabelecimento do controle externo da atividade policial”, explica.

O segundo instituto legal sobre o controle externo foi a lei complementar 75, de 1993, que determinou algumas premissas básicas sobre o tema no âmbito da União. Entre essas premissas estão a possibilidade de o promotor ingressar



em estabelecimentos policiais ou prisionais, acessar a qualquer documento relativo à atividade-fim da polícia, tomar medidas para prevenir ou corrigir o abuso de poder e promover a ação penal. Os estados da federação também se organizaram em relação ao assunto, por meio das constituições estaduais e de leis orgânicas do Ministério Público.

Segundo a promotora de Justiça Alice de Almeida Freire, coordenadora do Grupo Nacional de Efetivação do Controle Externo da Atividade Policial, é esse conjunto de leis que garante a forma como o controle externo pode ser exercido. Em 2007, o Conselho Nacional do Ministério Público publicou a Resolução nº 20 que, segundo o procurador regional da República e membro do CNMP, Mario Bonsaglia, “regulamentou a atuação do Ministério Público, indicando o alcance e o modo de exercício do controle externo da atividade policial, o que serve para respaldar a atuação fiscalizatória dos promotores e procuradores”.

Dois anos depois, em 2009, mais um avanço. O Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais publicou o Manual do Controle Externo da Atividade Policial. Segundo Alice Freire, que participou da elaboração do documento e atualmente viaja por todo o país para debater o controle externo, o objetivo do Manual é ser uma referência e não uma determinação para os membros do Ministério Público. “Nós não legislamos, nem criamos nada”, diz.

O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público não pressupõe subordinação ou hierarquia dos órgãos policiais. “Os organismos policiais, quer sob o prisma de sua atividade

de de polícia administrativa, quer sob a ótica da atividade de polícia judiciária, não estão sujeitos ao poder disciplinar dos membros do MP”, afirma Emerson Garcia, integrante do MP-RJ. Por seu lado, Alice Freire faz questão de ressaltar que o controle externo que se espera do Ministério Público não é um controle administrativo, mas sim um controle sobre a atividade da polícia judiciária, a investigação policial. “Ninguém quer substituir o trabalho dos investigadores de polícia ou acredita que não se precise da polícia”, afirma.

### Divergências

O MP é o titular exclusivo da ação penal, que é elaborada a partir do inquérito policial. Não é difícil entender então o porquê para os promotores de Justiça é tão essencial garantir uma investigação criteriosa, pois o trabalho deles depende disso. “O inquérito policial é um documento que o promotor utiliza, logo é normal que ele [o promotor] tenha o controle sobre uma peça essencial para sua própria ação de fiscalização da lei”, explica Plínio de Arruda Sampaio, relator da Subcomissão do Poder Judiciário na Assembleia Constituinte de 1988.

É claro que o entendimento de que a titularidade exclusiva da ação penal garante indubitavelmente ao Ministério Público o controle externo da atividade policial não é unânime. Para estudiosos da segurança pública, como o professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Ignacio Cano, o fato de o MP poder controlar uma atividade da qual ele por vezes participa – a investigação policial – traz complexidade ao tema. “Existe um certo paradoxo em relação ao controle que se reclama do MP em

relação ao trabalho da Polícia Civil, pois, por outro lado, exige-se também que os promotores colaborem efetivamente com os delegados no trabalho de investigação para evitar a morosidade no infindável percurso dos inquiridos entre uma e outra instituição”, diz. “É difícil esperar um controle externo ideal e isento por parte de alguém que, no dia a dia, trabalhe conjuntamente com o órgão controlado”.

Aqui se discute também a legitimidade do Ministério Público em investigar. O advogado Octávio Gomes, ex-presidente da Ordem dos Advogados do Rio de Janeiro (OAB-RJ) acredita que a aproximação do promotor de Justiça do período de investigação policial causa um desequilíbrio na relação processual. Ele conta que, enquanto presidente da OAB-RJ, ouvia muitas reclamações de advogados criminalistas em relação à atuação de promotores. “O MP é o fiscal da lei, ele tem que requerer ao juiz diligências, pedir a própria polícia que faça a diligência, mas jamais participar porque ele é o autor da ação penal, como é que ele pode participar da produção das provas e depois denunciar baseado no que ele mesmo produziu?”, questiona. “A defesa está prejudicada porque o advogado não participa das diligências, ele pode também requerer, mas ele não participa”, diz.

Alice de Almeida Freire, que é também diretora da Escola Superior do Ministério Público de Goiás, afirma que o controle externo da atividade policial vai além da relação defesa versus acusação. Segundo o promotor de Justiça do Grupo de Atuação Especial do Controle Externo do MP-SP, Fernando de Souza, “há advogados que preferem pegar o processo, es-

tudar e ver o que a defesa vai fazer, mas há advogados que se colocam sempre se achando em desvantagem”.

Embora Plínio de Arruda Sampaio, que atuou como promotor público nos 1960 – muito antes da Constituição de 1988, portanto –, diga que nunca teve dificuldade com delegados – “qualquer crime mais sério, eu ia para a delegacia e praticamente fazia as perguntas, interrogava tudo” –, são comuns os relatos que mostram certa dificuldade entre promotores e delegados. O promotor de Justiça do Pará, Aldir Viana, conta o transtorno que sofre com a chamada “triangulação de inquéritos”. Atualmente, quando um inquérito é concluído pela Polícia Civil, ele é encaminhado para o Tribunal de Justiça e depois, então, ao MP. Para Aldir Viana, esse modelo é “burocratizante e desnecessário”, já que o destinatário imediato do inquérito policial é o MP.

Sobre o tema, está em curso no Congresso Nacional um projeto de lei que reformula o atual Código de Processo Penal, datado de 1941. Em obediência ao sistema acusatório, o projeto retira do magistrado a possibilidade de requisitar a instauração do inquérito policial, legitimando apenas o Ministério Público e a vítima. No caso de investigação envolvendo agentes policiais, a Corregedoria da Polícia e o MP deverão estar cientes. As diligências de reconhecimento, acaresação e reprodução simulada dos fatos deverão ser realizadas com a prévia ciência do Ministério Público. “O projeto procura fortalecer o Estado Democrático de Direito, através de um sistema processual que, englobando o próprio inquérito, renda-se à nova ordem constitucional, lembrando-se que o atual

diploma processual nasceu no ventre de uma ditadura, devendo, portanto, adequar-se ao novo ordenamento”, diz o promotor de Justiça e associado do MPD, Claudionor Mendonça dos Santos. Aprovado pelo Senado em dezembro de 2010, o projeto está agora sob avaliação da Câmara dos Deputados.

Por sua vez, delegados de polícia reclamam de outro tipo de triangulação que, segundo o presidente da Associação de Delegados de Polícia do Pará, Silvio Maués, são feitas sem a obrigatoriedade imposta por lei. É o caso, de acordo com ele, da prisão preventiva e dos pedidos de quebra de sigilo de comunicações telefônicas e sigilo bancário. “Não precisa necessariamente ouvir o Ministério Público, mas é muito comum o juiz encaminhar o pedido feito pela autoridade policial para que o MP se manifeste. Isso acaba causando um atraso dentro do procedimento investigativo”, diz. Alice de Almeida Freire confirma que a medida cautelar é um dos assuntos que mais causa entraves no relacionamento com a polícia. “A polícia sempre resistiu a essa intervenção do Ministério Público”, afirma Plínio.

Em 2010, a resistência dos agentes de polícia foi mais longe do que apenas reclamar. Assim como na época da Assembleia Constitucional, as corporações policiais fazem lobby para que projetos que beneficiam sua condição sejam aprovados. Está tramitando no Congresso Nacional a PEC 381 que cria o Conselho Nacional de Polícia, um órgão que extingue o controle externo realizado pelo Ministério Público. “Não acredito que o Conselho funcione como o controle externo local funcionará porque a dificuldade de apurar e

se levar uma questão local a um conselho nacional é enorme”, opina Carlos Talarico, promotor de Justiça do Gecep de São Paulo. Segundo o promotor, a tendência de Conselhos como este é normatizar, o que não seria indicado no caso da polícia porque a investigação policial não tem rito. “A falta de especificação de um rito para a investigação policial, que não pode ter mesmo, é um contra-senso com a normatização de um conselho nacional. Eles vão acabar normatizando esse tipo de coisa que vai mais prejudicar a investigação do que ajudar”, afirma. “Acho que um conselho nacional de polícia é um tiro no próprio pé da polícia”.

Nos debates sobre o controle externo, fala-se muito a respeito da pressão política a qual a polícia está submetida, uma vez que é subordinada diretamente ao Poder Executivo. “Há muito pressão externa sobre os delegados, ele sabe que a promoção dele pode estar prejudicada se ele não atender a determinados interesses”, diz Plínio. “Com a presença do Ministério Público, ele [o delegado] está mais coberto. O controle externo é uma coisa que interessa ao delegado”.

Mesmo que a opinião de outros agentes do Direito divirja da dos promotores de Justiça, conhecer a visão contrária é importante. Em 2010 foram realizados alguns eventos para a discussão do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, como um simpósio no Distrito Federal e um seminário da Escola Superior do Ministério Público no Ceará. Um dado interessante é que nem todos os eventos foram organizados por membros do MP. Um desses eventos, por exemplo, foi promovido



pela Polícia Militar do estado do Sergipe e teve como palestrante um promotor de Justiça.

Quando um cidadão comum afirma que tem “mais medo da polícia do que de bandido”, sem saber ele está tratando do controle externo da atividade policial. Isso porque, como afirma a advogada e professora de Direito Penal Juliana Caramigo, debater segurança pública não diz respeito somente ao combate da criminalidade, mas também à “atuação policial frente ao crime”. Uma pesquisa da organização Humam Rights Watch mostra que essa atuação não tem sido saudável para a sociedade: em 2008 foram 825 mortes registradas como “autos de resistência”. “Na maioria dos casos analisados que apresentavam provas “críveis” de execução extrajudicial por policiais, nenhum policial foi responsabilizado. Muitos casos foram arquivados antes que fossem levados a julgamento ou antes sequer de ser objeto de denúncia. “O controle externo da atividade policial existe para, entre outros fins, garantir que todos os crimes sejam apurados e que a impunidade seja afastada”, diz Alice Freire.

Por essas e por outras razões é que a polícia precisa ser controlada. E ninguém melhor do que o Ministério Público, com autonomia e legitimidade suficientes para reconhecer e agir. “O promotor de Justiça foi moldado para atuar após a ocorrência do crime, mas a visão dele tem que ser mais ampla”, afirma Alice Freire. Sobre o sucesso do controle externo, o promotor de Justiça Antonio Iran Sirio Coelho diz: “O sucesso do controle externo da atividade policial depende do comprometimento das instituições envolvidas e da disposição das polícias em debaterem com a sociedade suas atividades, com posterior criação de mecanismos de controle do uso da força e das técnicas de investigação, que deverão observar de modo irrestrito o respeito aos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos”.

## Controle externo na prática

*A revista MPD Dialógico visitou o Grupo de Atuação Especial para o Controle Externo da Atividade Policial (Gecep), do Ministério Público paulista, para entender como tal atribuição tem sido colocada em prática em São Paulo. “A finalidade do Gecep não é só consertar o dano causado a uma determinada pessoa, é também tornar melhor o sistema”, diz o promotor de Justiça Carlos Roberto Marangoni Talarico, que soma 25 anos de experiência como promotor do Tribunal do Júri, mas desde julho deste ano atua no Gecep. Além dele, Fernando Albuquerque Soares de Souza e Luciana Frugiuele Pires Galvão (respectivamente, 16 anos de atuação como promotor do Tribunal do Júri e 14 anos de atuação como promotora criminal) fazem parte da formação atual do Grupo.*

*O Gecep foi criado em 2003 pelo Ato Normativo 324 e reorganizado pelo Ato Normativo 650 em 2010. “Essa norma [a de 2010] é mais complexa, com mais detalhamento do que era a anterior”, diz Carlos Talarico. De acordo com o promotor, não existe referência doutrinária para o controle externo da atividade policial atualmente no país. “Nós estamos empiricamente construindo um conceito de controle externo. O ato é o que vincula nossa atuação, o Manual [do Controle Externo, publicado pelo CNPG] é um ponto de referência e, entre esses dois diplomas, nós temos a liberdade para também inventar um controle externo”.*

*Os promotores do Gecep são responsáveis por fiscalizar as atividades das Polícias Civil e Militar, da Guarda Civil e do Instituto de Criminalística. Embora a figura de fiscal nem sempre seja bem-vinda, eles garantem que o contato com agentes e delegados de polícia costuma ser cordial. “Nós temos o interesse de manter uma relação cordial, de se aproximar para conhecer [o trabalho da polícia], mas nós temos nossas obrigações, como fazer visitas a distritos policiais, exigir explicações e documentos”, afirma Fernando de Souza.*

*O texto do Ato Normativo diz que os promotores são lotados no Gecep pelo período de um ano, prorrogado para mais um. Para Talarico, é o ideal porque as atividades do controle externo causam atritos e ameaças. “Nós fazemos o máximo para que os atritos sejam minorados ou que não tenham consequências, mas em alguns casos é impossível”, diz o promotor, que tem na tela de descanso do computador a expressão “suaviter in modo, fortiter in re” (manso na forma de conduzir, firme no tocante à resolução). De acordo com ele, há duas correntes de pensamento a cerca da forma como o órgão de controle externo deve se apresentar: uma promotoria especializada de controle externo ou um grupo de atuação especial. Para Talarico, a segunda opção é melhor “porque se o promotor tiver de atuar em uma promotoria e isso tiver de ser um cargo, ele vai ter como ônus pessoal e profissional essas situações de conflito” durante toda a carreira. Em relação ao tempo ser aparentemente curto (um ano renovável para mais um), Talarico afirma que o importante é o grupo ter memória por meio dos documentos.*

# Combate à violência policial

**Em Goiás, familiares de vítimas de atos violentos cometidos por policiais formaram um comitê para denunciar desaparecimentos e mortes**

Na década de 1970, durante o regime militar, a estilista carioca Zuzu Angel buscou conhecer o paradeiro de seu filho, líder do movimento estudantil, preso, torturado e morto por agentes militares. Inspirados pela atitude dessa mãe, familiares de vítimas da violência policial fundaram em abril de 2006 o Comitê Goiano Pelo Fim da Violência Policial, com o objetivo de “chamar a atenção da população goiana e de todo o Brasil de que, ainda em nosso país e em Goiás, assistimos práticas tão cruéis e semelhantes ao do período do regime da ditadura militar”.

Com o tema “Quando a dor vira resistência”, o Comitê começou a se formar quando pais e esposas de vítimas de atos violentos por parte de policiais, na maioria militares, passaram a se encontrar e trocar experiências em meados de 2006. Eram 13 vítimas, quase todos os homens, de 12 a 29 anos. “Pela organização, buscamos ampliar nosso coletivo com outras famílias vítimas da violência policial; elaborar documentação que contenha todos os relatos de casos e ações de apoio às famílias (psicológico e assistência social); e responsabilização dos culpados”, diz a carta de apresentação do Comitê.

Segundo informações do Comitê, grande parte dos crimes cometidos por policiais ocorrem na periferia das cidades de Goiânia e Aparecida de Goiânia e que os policiais não se identificam durante as abordagens. A sensação de impunidade é grande. Nos casos de desaparecimento de pessoas após abordagens da polícia, há grande dificuldade de investigação e de punição dos envolvidos. Muitos processos são arquivados e, em outros, os acusados são absolvidos pela Justiça.

Além da denúncia de casos de desaparecimento e assassinatos, o grupo também se empenha em identificar outras situações em que “a população se encontra sujeita às arbitrariedades da ação policial”, como comerciantes cujos estabelecimentos são saqueados por agentes da polícia; ambulantes e catadores de lixo que sofrem agressões físicas e psicológicas; e jovens de periferia.

O Comitê tem o apoio da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legis-

**A sensação de impunidade é grande. Nos casos de desaparecimento de pessoas após abordagens da polícia, há grande dificuldade de investigação e de punição dos envolvidos.**



Cerca de nove mil jovens são atendidos por ano na CAJU.

lativa de Goiás, da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Câmara Municipal de Goiânia e da Pastoral da Juventude. Tem como principal agente a Casa da Juventude Pe. Burnier, onde aconteceram as primeiras reuniões entre os familiares das vítimas.

### CAJU

A Casa da Juventude Pe. Burnier é conhecida apenas como CAJU pelos jovens da região de Goiânia, onde desde 1984 atende, orienta e capacita adolescentes. Fruto da ação de jesuítas e leigos, a CAJU começa a nascer em 1983, ano da chegada do Padre Albano Trinks a Goiânia. O padre gaúcho percebeu que os jovens da Arquidiocese de Goiânia precisavam de um lugar onde pudessem se reunir. A casa que antes abrigava os padres que trabalhavam na Universidade Católica de Goiás foi então transformada em um centro de juventude. O patrono da Casa é o Pe. João Bosco Penido Burnier, que foi assassinado por um policial militar do Mato Grosso em outubro de 1976.

Atualmente cerca de nove mil jovens por ano são atendidos diretamente pela

instituição. O eixo pedagógico envolve atitudes que influenciam o cotidiano na própria instituição. Cabe aos frequentadores lavar a louça que utilizam, preparar as festas de confraternização, organizar a coleta seletiva do lixo. Através dessas pequenas ações, conciliadas com as atividades de formação, o jovem percebe que não é apenas um ser intermediário da sociedade, ele consegue enxergar-se dentro dela e passa a ter consciência de que suas ações interferem no curso das situações do dia a dia.

Em 2004, a Casa lançou a “A Juventude Quer Viver - Contra o Extermínio de Jovens” em apoio à Campanha Nacional Contra o Extermínio de Jovens, realizada pelas pastorais da Juventude do país.

Segundo o padre Geraldo Marcos Labarrere Nascimento, diretor da CAJU e membro do Comitê Goiano pelo Fim da Violência Policial, alguns jovens atendidos pela entidade relatam que policiais militares são responsáveis por execuções de moradores de rua, alguns deles menores de 18 anos, como um adolescente de 16 anos assassinado em uma madrugada de maio de 2010.



Quadro de vítimas da violência policial.

### Casa da Juventude Pe. Burnier

Em parceria com a Rede Brasileira de Centros e Institutos de Juventude e as Pastorais de Juventude Nacional e apoio de secretarias municipais da juventude, o trabalho da CAJU consegue ultrapassar as fronteiras de Goiânia, penetrar no restante do país e se estender para fora do Brasil.

Através de experiências de intercâmbio com países como a Áustria, a Alemanha e Angola, a instituição conseguiu levar sua proposta de formação da juventude para outras culturas. Para conhecer a CAJU, acesse [www.casadajuventude.org.br](http://www.casadajuventude.org.br).

Fotos: CNMP



## Com os olhos fitos na polícia

Membro do CNMP diz que o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público é indispensável para o respeito às garantias individuais

Mario Luiz Bonsaglia é procurador regional da República, integrante do Ministério Público Federal desde 1991. Em dezembro de 2009, tornou-se membro do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), estando à frente da Comissão de Aperfeiçoamento da Atuação do Ministério Público no Sistema Carcerário e no Controle da Atividade Policial.

Nesta entrevista, Bonsaglia fala dos desafios que o Ministério Público tem pela frente em relação ao controle externo e das contribuições que o CNMP tem dado a essa questão, como a Resolução n. 20 que, segundo o Conselheiro, está sendo aperfeiçoada para que integrantes de grupos de controle externo sejam investidos de atribuição para propor ações de improbidade correlatas. “O Ministério Público não tem opção: não importando as fricções institucionais que possam ocorrer, o controle externo da atividade policial deve ser exercido na plenitude idealizada pelo constituinte”, diz.

O que se espera do “controle externo da atividade policial”? Por que a polícia precisa ser controlada?

**Mario Bonsaglia:** No Estado Democrático de Direito, a questão do controle da atividade policial se coloca, de um modo crucial, a bem da proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos. A polícia é uma instituição investida de imensos poderes em face do cidadão comum. É também grande a autonomia de que desfrutam os policiais no exercício de suas funções, desenvolvidas muitas vezes fora das próprias repartições. Isso tudo cria um ambiente que favorece a ocorrência de abusos, sem prejuízo de que se reconheça que, certamente, a grande maioria dos policiais trata-se de pessoas que se pautam pela estrita legalidade. Além disso, o controle é importante também para melhorar a eficiência da atuação policial, especialmente da Polícia Judiciária, tendo em vista que seu trabalho tem por destino a instrução de inquéritos e ações penais, subsidiando assim a atuação do Ministério Público, com reflexos na atuação também do Judiciário. Esse controle, de

resto, insere-se no âmbito do sistema constitucional de freios e contrapesos, a que está sujeito também o próprio Ministério Público e o Judiciário.

Como tal controle se diferencia das atividades realizadas pelas ouvidorias e corregedorias de Polícia?

**Mario Bonsaglia:** As ouvidorias e corregedorias são órgãos de controle interno, via de regra. Mesmo quando eventualmente externas ao órgão policial, encontram-se situadas no âmbito da mesma esfera administrativa: a Secretaria de Segurança Pública. Sem deixar de reconhecer a importância da atuação das corregedorias e ouvidorias, o controle exercido pelo Ministério Público se distingue justamente por ser realizado por um órgão distanciado do sistema de segurança e que desfruta de garantias análogas às da magistratura.

Qual a razão para que o Ministério Público tenha sido designado para a função?

**Mario Bonsaglia:** Desde logo a Constituição já incumbe o Ministério Público da missão de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Nesse contexto, encaixa-se o controle externo da atividade policial. É certo que o Ministério Público encontra-se particularmente aparelhado para exercer tal controle, seja porque lhe cabe ajuizar as ações penais e de improbidade em face de ilícitos constatados, seja em face das garantias de que desfrutam seus membros, o que favorece uma atuação isenta e independente. Demais

disso, a atividade policial interessa diretamente ao Ministério Público, tendo em vista que este é justamente o titular da ação penal pública.

Quais tem sido as dificuldades enfrentadas pelos MPs estaduais e da União para realizar o controle externo da atividade policial?

**Mario Bonsaglia:** A maior dificuldade, sem dúvida, é a resistência dos órgãos policiais, gerando atritos e desgastes institucionais. Exemplo disso foi a edição pela cúpula da Polícia Federal de uma resolução que pretendia estabelecer, em termos inaceitavelmente restritivos, a atuação ministerial no controle externo. A iniciativa foi de pronto rechaçada pelo CNMP, que aprovou um projeto de recomendação de minha autoria, reiterando os termos da Resolução n. 20 e orientando os membros do Ministério Público a adotarem as providências cabíveis na esfera penal e da improbidade em face de entraves indevidos opostos à ação ministerial. Há também dificuldades de outra natureza, como a frequente falta de apoio administrativo a uma atuação mais abrangente do Ministério Público na área do controle externo, assim como a falta de meios próprios (corpo pericial, por exemplo) para comprovação de ilegalidades envolvendo policiais. Poderia ainda ser citada a cisão que existe entre a atuação no campo criminal e no campo de improbidade, que deveriam ser enfeixadas nas mesmas mãos sempre que se tratasse de ilícitos praticados por policiais, com vistas a uma atuação ministerial mais eficaz.

Quais são os benefícios para a sociedade de um controle externo da atividade policial?

**Mario Bonsaglia:** Antes de tudo é preciso que se tenha em mente que o controle externo só tem sentido justamente em função do interesse da sociedade, devendo ser arreado qualquer enfoque de disputa corporativa. Para o cidadão comum, o exercício do controle externo pelo Ministério Público abre caminho para que possa levar suas reclamações em face de abusos policiais a um órgão independente e investido de poderes hábeis a acarretar a punição ou cessação de condutas ilícitas, especialmente aquelas praticadas por quem é pago e investido de poderes para defender a sociedade. Ou seja, no contexto brasileiro, em que os órgãos policiais registram um longo histórico de inadequação no que toca ao respeito aos direitos humanos, o controle externo pelo Ministério Público é indispensável para o devido respeito às garantias individuais. Neste país, só quem parece não ter medo da polícia são os criminosos de colarinho branco. O controle externo tem também outro sentido: sendo o Ministério Público o destinatário dos resultados das investigações desenvolvidas pela polícia, sua atuação naturalmente se volta também a buscar uma maior eficiência da investigação policial.

Muitos MPs estaduais têm se organizado em relação a esse assunto, criaram grupos de ação para o controle externo da atividade policial, porém essas iniciativas são criticadas por agentes de polícia e entidades de delegados, para

**Para o cidadão comum, o exercício do controle externo pelo MP abre caminho para que possa levar suas reclamações em face de abusos policiais a um órgão independente e investido de poderes hábeis a acarretar a punição de condutas ilícitas, especialmente aquelas praticadas por quem é pago e investido de poderes para defender a sociedade.**

quem o MP não tem competência para decidir como o controle externo deve ser feito. O que senhor pensa dessa crítica e a quem cabe definir como o MP deve colocar em prática o que diz a Constituição de 88?

**Mario Bonsaglia:** Essa crítica diz com o inconformismo dos órgãos policiais com a própria existência do controle externo. Ao longo de séculos de história do país, foi a primeira vez que se instituiu um controle sobre a atividade policial, do ponto de vista dos direitos individuais. O controle externo está disciplinado na Lei Complementar n. 75, na Lei 8.625/93 (art. 80) e em diversos outros diplomas que preveem a atuação fiscalizatória do Ministério Público em relação aos órgãos públicos em geral, abrangidos aí também, naturalmente, os órgãos policiais. Com fundamento nessa plêiade de dispositivos, e também no amplo leque de atribuições conferidas ao Ministério Público pelos artigos 127 e 129 da Constituição, é que o CNMP editou a Resolução n. 20/2007, regulamentando o exercício dessa função institucional. Acreditamos que essas críticas e resistência por parte da Polícia arrefecerão com o tempo.

Outra crítica dos agentes de polícia diz respeito à “intervenção” pela qual eles dizem passar em razão das ações de promotores de Justiça (como visitas a delegacias, análise de inquéritos etc.) que estariam realizando um controle interno e não externo de suas atividades. Mais uma vez, o que o senhor

pensa dessa crítica e o que a Constituição sugere é uma forma de intervenção mesmo?

**Mario Bonsaglia:** As visitas às repartições policiais são imprescindíveis ao exercício do controle externo. Só com tais visitas é que se poderá verificar, em face do exame dos boletins de ocorrência e de sindicâncias, se foram instaurados os inquéritos policiais devidos; se estão sendo adotadas providências quanto ao cumprimento de mandados de prisão, ou em que situação se encontram os bens apreendidos, por exemplo. Ou, ainda, se os lotes de drogas apreendidos estão devidamente acautelados e intactos. Não é justificado vislumbrar-se em tais atos fiscalizatórios qualquer ingerência, senão o cumprimento dos ditames constitucionais.

Qual a sua opinião sobre a criação do Conselho Nacional de Polícia?

**Mario Bonsaglia:** Penso que todo cidadão preocupado com o Estado Democrático de Direito e com o respeito aos direitos individuais devem se opor a essa proposta. Seria de uma temeridade inconcebível conferir-se autonomia a um braço armado do Estado. Correríamos o risco de repetirem-se no Brasil os distúrbios que aconteceram no Equador, quando a Polícia daquele país esteve, aliás, a um passo de desferir um golpe de Estado. Esse Conselho Nacional de Polícia seria totalmente inócuo para combater abusos e sua almejada criação não passa de pretexto para eliminar

da Constituição o controle externo pelo Ministério Público. A PEC 381 prevê expressamente a revogação do inciso VII do artigo 129 da Constituição.

Como o Conselho Nacional do Ministério Público tem auxiliado ou pode auxiliar os diversos MPs estaduais e da União a efetivar o controle externo da polícia?

**Mario Bonsaglia:** A medida mais importante até agora do CNMP foi a edição da Resolução nº 20, que regulamentou a atuação do Ministério Público, indicando o alcance e o modo de exercício do controle externo da atividade policial, o que serve para respaldar a atuação fiscalizatória dos promotores e procuradores. Bem a propósito, está em curso no Conselho um aperfeiçoamento dessa Resolução, no sentido de se favorecer que os integrantes dos grupos de controle externo sejam também investidos de atribuição para a propositura de ações de improbidade correlatas. Também se discute a conveniência de que, nas capitais dos Estados, os membros atuantes no controle externo concentrado possam se dedicar com exclusividade a tal mister, além de disporem de um corpo técnico-pericial próprio.

Outro ponto importante foi a orientação dada pelo Conselho aos membros do Ministério Público, por meio da Recomendação nº 15/2010, no sentido de responsabilizarem, tanto no campo criminal quanto no da improbidade, os servidores públicos que agirem no sentido de impedirem ou dificultarem a

prática de atos relacionados ao controle externo da atividade policial.

Podemos acrescentar que, em meados do próximo semestre, o CNMP deverá promover um encontro nacional, com representantes dos Ministérios Públicos Estaduais e da União, voltado a um balanço do que foi feito até agora e à discussão do aperfeiçoamento da atuação no exercício do controle externo da atividade policial.

Houve desdobramentos da Resolução 20/2007 do CNMP nos MPs?

**Mario Bonsaglia:** Não há dúvida de que a Resolução trouxe um norte para a atuação ministerial em todo o país. Em muitos Estados foram criados grupos de controle externo e podemos até mesmo apontar algumas ilhas de excelência. Mas, de um modo geral, é preciso reconhecer que muito ainda está por ser feito na área, já que em diversas unidades o controle externo mal saiu do papel, pois o controle concentrado não é feito. Com essa discussão sobre o aperfeiçoamento da Resolução n. 20 e com a realização de um encontro nacional sobre o tema pretendemos obter avanços maiores. O Ministério Público não tem opção: não importando as fricções institucionais que possam ocorrer, o controle externo da atividade policial deve ser exercido na plenitude idealizada pelo constituinte, a bem da salvaguarda dos direitos individuais e da melhor eficiência e probidade da atuação policial. A extinção do controle externo constituiria um retrocesso inimaginável em nosso Estado Democrático de Direito.

# Ministério Público, polícia e destino dos inquéritos

**É imprescindível que todos os atores percebam que o constituinte redefiniu seus papéis e atribuições durante a investigação criminal, além de estabelecer mecanismos de freios e contrapesos.**

Uma das discussões mais acaloradas na relação Ministério Público e Polícia Civil diz respeito ao verdadeiro destinatário do inquérito policial. Para a autoridade policial do Estado do Pará é o Poder Judiciário, pois, a este cabe atuar nas matérias de incidente cautelar como prisões e buscas domiciliares e pessoais e velar pelos direitos fundamentais.

Contudo, nota-se que a resistência da autoridade policial em render-se ao disposto nos incisos I e VII do artigo 129 da Constituição Federal de 1988, que delegaram ao Ministério Público a titularidade da ação penal e o exercício do controle externo da atividade policial, tem raízes culturais.

Basta que se faça uma revisita ao Código de Processo Criminal do Império de 1832 e a reforma que sofreu em 1941, para comprovar a assertiva de que os delegados de polícia, desde aquela época, habituaram-se ao papel de auxiliares dos juízes. O Chefe de Polícia, por exemplo, da corte e das Províncias, era escolhido pelo Imperador dentre os Desembargadores e juízes que também eram da livre escolha do imperador. Esse sistema manteve-se até 1871, com a edição da Lei nº 2.033, regulamentada pelo Decreto-Lei nº 4.824, de 28 de

novembro de 1871, que criou o inquérito policial com essa denominação.

O atual Código de Processo Penal (CPP), nos dispositivos que disciplinam as atribuições da autoridade policial – artigos de 4 a 12 – não previu a relação triangular entre o Juiz, Promotor e o Delegado de Polícia como decorrência lógica do sistema acusatório.

O parágrafo 1º do artigo 10 do CPP, de índole marcadamente inquisitiva, transformou o juiz numa espécie de intermediário de luxo na tramitação do inquérito policial entre o Delegado de Polícia e o Promotor de Justiça. Essa lacuna remanesceu em prejuízo da celeridade do procedimento e do direito de defesa do investigado, uma vez que o juiz pratica apenas um despacho de mero expediente encaminhando a peça investigatória ao Ministério Público.

A propósito do assunto, convém registrar a opinião de Elmir Duclerc, que assevera: “Não há semelhante regra disciplinando os destinos do inquérito quando o crime for de ação penal pública, mas o silêncio do legislador não chega a ser um problema, pois o exercício da ação, nesses casos, é privativo do Ministério Público, nos termos do art. 129, I, da CF, e os autos, assim, não podem ter outro des-



tino senão irem com vistas para o órgão ministerial com atribuições legais para tanto. Não há outra coisa que o Juiz possa fazer senão despachar nesse sentido. Nessa linha de raciocínio, aliás, parece claro que o próprio art. 10 do CPP, que ora comentamos, não foi recepcionado pelo texto constitucional de 1988, por duas razões: a) primeiro, por instituir uma espécie de fase procedimental (a passagem dos autos pelo judiciário) que acaba consumindo tempo e força de trabalho dos servidores do Judiciário e do Juiz, e não serve para coisa alguma violando, assim, o princípio da proporcionalidade; b) depois, porque, o dispositivo legal sob análise estaria em descompasso com o sistema acusatório de processo penal”.

No Estado do Pará, na trilha de outros como Rio de Janeiro, no qual a questão foi solucionada com a instituição da Central de Inquéritos, cujo objetivo primordial é regulamentar o trânsito dos procedimentos policiais, diretamente, entre a autoridade policial e o Ministério Público, a Corregedoria de Justiça da Capital, visando suprir essa lacuna, baixou o Provimento de nº 006, de 05 de outubro de 2006, que em seu artigo 1º resolve:

Art. 1º. Os atos processuais adiante elencados independem de despacho, devendo ser realizados pelo Diretor de Secretaria ou seu eventual substituto.

§ 1º. Nos processos criminais:

I - a abertura de vista dos autos do inquérito policial oriundo da Polícia, ao Ministério Público, inclusive quando houver pedido de dilação de prazo para conclusão das investigações;

II - a devolução dos autos de inquérito policial à Delegacia de Polícia, para cumprimento de diligências requeridas pelo Ministério Público;

III - a devolução dos autos do inquérito policial à Delegacia de Polícia, para conclusão das investigações, quando o

Ministério Público entender necessária a dilação de prazo, que ocorrerá pelo período de 30 (trinta) dias, salvo quando outro for indicado pela autoridade policial ou pelo Promotor de Justiça.

Nota-se que o próprio órgão responsável pela orientação dos membros do judiciário paraense manifestou-se no sentido de reconhecer, em tese, a inconstitucionalidade material do § 1º do art.10 do CPP e a inconveniência da participação do magistrado no trânsito de inquéritos policiais que não decorram de prisões em flagrantes, preventivas ou temporárias. Houve apenas uma mudança de instância burocrática por meio da qual o juiz foi substituído pelo diretor de secretaria, remanescendo, porém, o ato procrastinatório.

A propósito do conflito das normas do Código de Processo Penal com o sistema de princípios processuais penais instituídos pela Constituição de 1988, é válido trazer a colação as ponderações de Ada Pellegrini Grinover: “É fato notório que o Código de Processo Penal de 1941 se encontra totalmente superado pela realidade dos novos tempos, que exige um estatuto que prime pela eficiência, evitando formalismos e procrastinações inúteis, de modo a tornar o Processo penal mais simples célere e aberto. Por outro lado, a Constituição de 1988 introduziu no sistema penal princípios e regras com as quais o Código de Processual de 1941 entrou em conflito, de modo que muitas de suas normas perderá eficácia em face da nova ordem jurídica ou devem ser interpretadas de modo diverso do tradicional, sob pena de não se coadunarem com a Constituição”.

Não se pretende, em absoluto, minimizar ou subtrair as atribuições persecutórias e jurisdicionais cometidas à autoridade policial. O objetivo é realçar a importância do Ministério Público no papel que lhe foi reservado pelo constituinte de titular exclusivo da ação pe-

nal e responsável pelo controle externo da atividade policial. Nesse cenário, o investigado receberia, durante o inquérito policial, um novo tratamento jurídico-penal e sua reação defensiva estaria, formalmente, assegurada, dado que o órgão ministerial tem como incumbência a defesa dos direitos individuais indisponíveis.

E, para isso, é imprescindível que todos os atores percebam que o constituinte redefiniu seus papéis e atribuições durante a investigação criminal, além de estabelecer mecanismos de freios e contrapesos tais como o controle externo da atividade policial exercido pelo Ministério Público. Com visto, a atividade investigatória está diretamente vinculada às tarefas desenvolvidas pelo Ministério Público como corolário do sistema acusatório, sem que haja necessidade de qualquer norma infraconstitucional para validar essa orientação. De igual modo, o juiz continua e continuará com a função de garantidor dos direitos fundamentais e responsável pela resolução de conflitos de natureza incidental ocorridos durante a investigação. O delegado de polícia, no sistema acusatório, possui dupla função. Numa vertente exercem atividades de coação jurisdicional como as prisões cautelares e buscas pessoais e reais. Na outra, cumpre papel tipicamente investigatório no momento em que colhe informações a respeito do fato delituoso com o escopo de subsidiar o Ministério Público.

Como visto a tendência atual nos países europeus é a adoção do modelo segundo o qual o juiz exerce a dupla função de instrutor e garantidor dos direitos fundamentais. A investigação é regrada e reservada ao Ministério Público que terá na Polícia seu órgão auxiliar. Portugal, Itália e Espanha já o adotam com bastante êxito.

.....  
Aldir Jorge Viana da Silva: promotor de Justiça de Direitos Humanos do MP-PA, autor do “Guia de Atuação do Promotor de Justiça no Exercício do Controle Externo da Atividade Policial”.

## trocando ideias

por Roberto Livianu

# Trocando Ideias discute o controle externo da atividade policial

O programa tratou também da formação de promotores de Justiça e dos 20 anos do Código do Consumidor

O Trocando Ideias trouxe para o debate a questão do controle externo da atividade policial, tema central desta edição da revista MPD Dialógico. No estúdio, Mirella Consolini recebeu o promotor de Justiça, Márcio Cristino. Para ele, o controle externo da polícia é fundamental. “É dado à polícia o monopólio da violência estatal. Se você não controlar quem pode tolher a sua liberdade, ela pode ser tolhida a qualquer momento, sendo aparteadada da legalidade”, diz.

O ouvidor da Polícia do Estado de São Paulo, Luiz Gonzaga Dantas, também é a favor de que haja o controle externo da polícia pelo MP. “O Ministério Público tem esse dever na Constituição de 1988 e tem toda a condição de fazer esse controle. Inclusive requerer mais diligências e investigação policial”, afirma.

### Formação dos promotores de Justiça

Com a exigência de pelo menos três anos de prática forense antes do ingresso ao Ministério Público, o Trocando Ideias veio esclarecer o tema da formação dos promotores de Justiça. O procurador de Justiça e ex-diretor da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, Mario de Magalhães Papaterrí Limonge, foi até o estúdio do programa e comentou o assunto: “Muitos ingressavam sem nenhuma experiência profissional, eram apenas estudantes. A ideia é que o jovem que ingresse, quer na magistratura, quer no Ministério Público, já tenha uma experiência forense”.

Carol Reis Lucas Vieira, promotora de Justiça substituta, destacou a participação da Escola Superior do Ministério Público nessa preparação. “A instituição do Ministério Público precisa ser apresentada para esses novos promotores de Justiça em todas as suas ramificações, órgãos de atuação e órgãos de apoio ao promotor”, afirma.

TV JUSTIÇA  
sábados, às 12h; domingos, às 11h; quartas-feiras, às 9h30

TV ABERTA DA CIDADE DE SÃO PAULO  
domingos, às 22h30



Francisco Whitaker, coordenador do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, participou da edição do TI sobre a participação popular na iniciativa de leis.



O cientista político Humberto Dantas participou dos programas sobre as eleições.



O promotor de Justiça Márcio Cristino conversa com a apresentadora Mirella Consolini sobre o controle externo da atividade policial.

Fotos: Arquivo MPD

José Renato Nalini, desembargador de Justiça e professor da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam), declara que as escolas do MP e do Magistério são uma realidade irreversível. “A criação das escolas da magistratura e do Ministério Público foi uma realidade que transformou a Justiça brasileira. Antes disso, nós creditávamos à universidade a atribuição de formar juizes e promotores e ela não tem essa função”, diz. “As escolas não devem ser provedoras dos quadros dos funcionários, mas sim uma usina criadora de uma verdadeira doutrina da magistratura e do Ministério Público”.

#### 20 anos do Código de Defesa do Consumidor

Uma das grandes conquistas da sociedade, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) completou 20 anos em 11 de setembro. O Trocando Ideias fez um balanço dos avanços da legislação com a presença de Marli Aparecida Sampaio, presidente da ONG SOS Consumidor e ex-diretora do PROCON. Ela destacou a existência do PROCON, fundado antes da lei federal, em 1975, já prevendo a necessidade dessa defesa. “O direito do consumidor no Brasil vem de uma longa história. O movimento consumeirista se inicia com o movimento mundial na década de 1970. E veio ao encontro da formação do PROCON, que trabalhava com o Código Civil e com Código Penal”, relembra Marli.

Carlos Coscarelli, assessor-chefe do PROCON-SP, diz que a principal conquista é que, mesmo quando o cidadão não conhece todos os direitos do CDC, ele sabe que ali tem uma legislação a seu favor quando se sentir lesado. “Tornar o consumidor mais consciente de seus direitos e saber que, nessa relação de consumo, ele tem essa ferramenta para ser usada quando ele sofrer algum tipo de dano ou algum tipo de desrespeito”, afirma.

#### Errata

Na edição 31, a legenda da foto do programa sobre o Estatuto da Igualdade Racial foi publicada com um erro. O convidado daquele programa foi o promotor de Justiça Nadir de Campos Jr. A redação da revista pede sinceras desculpas ao promotor.

PROGRAMAÇÃO	
7/8/2010 Controle externo da polícia	Márcio Cristino, promotor de Justiça. Luiz Gonzaga Dantas, ouvidor da Polícia do Estado de São Paulo.
14/8/2010 Desriminalização das drogas	Cristiano Maronna, advogado e diretor do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCRIM). Mauricio Fiore, pesquisador do Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre Psicoativos (NEIP).
21/8/2010 Eleições I	Rosângela Giembinsky, vice-coordenadora geral do Movimento Voto Consciente. José Paulo Martins Jr., doutor em Ciências Políticas e professor da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Marcelo Daneluzzi, promotor de Justiça.
28/8/2010 Participação Popular na Iniciativa de Leis	Francisco Whitaker, coordenador do Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral (MCCE). Fabio Konder Comparato, jurista. Jacques de Camargo Penteado, promotor de Justiça aposentado.
4/9/2010 Formação dos promotores de Justiça	Mário Papaterra Limongi, procurador de Justiça e ex-diretor da Escola Superior do Ministério Público de SP. Carol Reis Lucas Vieira, promotora de Justiça substituta. José Renato Nalini, desembargador de Justiça e professor da Enfam.
11/9/2010 Eleições II	Humberto Dantas, cientista político. Roberto Romano, professor Titular do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp. Lucrecia Anchieschi Gomes, coordenadora político-pedagógica da Polícidadania.
18/9/2010 Eleições III	Humberto Dantas, cientista político. Roberto Romano, professor Titular do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp. Lucrecia Anchieschi Gomes, coordenadora político-pedagógica da Polícidadania.
25/9/2010 20 anos do Código de Defesa do Consumidor	Marli Aparecida Sampaio, presidente da ONG SOS Consumidor e ex-diretora do PROCON. Carlos Coscarelli, assessor-chefe do PROCON-SP.

## Sobre o controle externo da atividade policial

Toda boa escola de Direito ensina que o Estado foi uma criação da inteligência humana, a fim de servir à coletividade e a cada um dos seus membros, realizando a justiça em todas as formas. Assim, não basta ler os textos e ouvir exposições; é necessário compreender a leitura e raciocinar sobre as palavras, sem preconceito, em respeito ao indivíduo. Por outro lado, a legislação brasileira deve espelhar a índole do seu povo e não copiar modelos alienígenas, costumes jurídicos de outras terras. Na democracia, o interesse coletivo deve falar mais alto. Isso vem a propósito de um assunto que tem sido objeto de discussão, mas que ainda está aberto ao debate: o controle externo da atividade policial.

A Constituição Federal de 1988 incumbiu ao Ministério Público, no artigo 129, o inciso VII, “exercer o controle externo da atividade policial, na forma de lei complementar...”; e a Lei Complementar nº 734, de 26/11/1993, no artigo 103, inciso XIII, estabeleceu ao MP “exercer o controle externo da atividade policial, por meio de medidas administrativas e judiciais, dentre outras: a) ter livre ingresso em estabelecimento policiais e prisionais; b) ter livre acesso a quaisquer documentos relativos à atividade de polícia judiciária; ... e) receber, imediatamente, comunicação da prisão de qualquer pessoa por parte da autoridade policial estadual, com indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da legalidade da prisão”.

Não consta que o legislador, ao instituir por função do MP “o controle externo da atividade policial”, quisesse eliminar a figura do controle teleológico ou à distância, como se dá com o controle constitucional de um Poder do Estado sobre outro, e pretendesse ver o Ministério Público (que é parte no processo e fiscal da lei) praticando atos próprios da Polícia.

Nas letras “a” e “b” do inciso XIII, no artigo 103, da Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo, há indisfarçável propósito de “controle interno” a órgãos e atos da Polícia, sem contar a letra “e” do mesmo inciso se sobrepondo à Constituição Federal, em seu artigo 5º, LXII, que diz: “a prisão de qualquer pessoa e o local onde se encontram serão comunicados imediatamente ao juiz competente...”, e o Código do Processo Penal, que, ao tratar “Da Prisão em Flagrante”, manda o juiz verificar as condições em que o agente praticou o fato; e, assinado o auto, tudo deve ser “remetido imediatamente ao juiz a quem couber tomar conhecimento do fato delituoso”.

Por fim, o Ato Normativo Nº 98 de 1996, do Colégio de Procuradores do MP-SP “inovou”, ainda mais, estabelecendo ao Ministério Público “o exercício de controle externo da atividade de Polícia Judiciária”, quando a Constituição fala em “controle externo da atividade policial”! Na RT-670/386, o dr. João Estevam da Silva, membro do MP, diz: “Pelo Texto Magno, sem margens a dúvidas, cuida-se de controle quer sobre a atividade policial civil, quer sobre a militar, posto que o legislador constituinte disciplinou o gênero, e não a espécie, motivo pelo qual a interpretação há de ser de natureza lógica”. O policiamento preventivo, que falta nas ruas, não é atividade policial ou o MP entende que a Polícia Militar está imune ao controle externo.

Em suma, parece menos polêmica e mais democrática a PEC 281/95, do deputado Eurípedes Miranda: “O controle externo da atividade policial será exercido por um Colegiado composto por integrantes do MP, da Polícia e da OAB, na forma da Lei.”.

.....  
Bismael B. Moraes: Advogado, delegado aposentado, especializado em Direito Penal e Criminologia, Mestre em Direito Processual pela USP, autor de “Prevenção Criminal ou Convivência com o Crime – Uma Análise Brasileira” e “Estado e Segurança diante do Direito”.

## O “Sistema” e o Ministério Público

O filme “Tropa de Elite 2” apresenta um poderoso personagem, muito mais sombrio do que os protagonistas humanos. Capaz de eclipsar os ideais democráticos, abrigar a fome dos corruptos e espalhar morte e destruição, ele sempre se adapta mesmo às melhores iniciativas, perpetuando um eterno ciclo de mãos sujas. Ele é o “Sistema”.

A polícia, no Estado Democrático de Direito, tem por missão a defesa dos Direitos Fundamentais. O Estado deve prevenir violações à vida e aos direitos maiores de todos os cidadãos. Dentro das normas democraticamente escolhidas, quando um homicida é preso ou uma quadrilha de tráfico de drogas é desarticulada, protege-se a vida. Então, a polícia deve sempre agir no caminho do meio, delineado entre a proibição de excesso, para não abusar do poder que lhe conferido, e a proibição de insuficiência, para impedir com eficiência a prática de crimes. Inevitavelmente, o “Sistema” sempre procura se infiltrar na polícia. A nobre missão de defesa dos Direitos Fundamentais transforma-se em mera máscara para promoção de interesses escusos ou cega auto-afirmação de poder. O protetor torna-se noturno predador.

Por sua vez, o Ministério Público obteve relevantes vitórias contra o “Sistema”, ao longo das últimas décadas, sobretudo com as luzes da Constituição de 1988. Como órgão de Estado, mas não de Governo, com a independência de seus membros garantida contra retaliações, com a escolha do Procurador Geral da República por mandato fixo e apenas entre integrantes da carreira, o Ministério Público notabilizou-se por sua ação anti-“Sistema”. Ao lado do fortalecimento das instituições republicanas, da democratização do Judiciário, da maior organização da

sociedade civil e da atuação incansável da imprensa livre, o “Sistema” vem recebendo severos golpes pela justa condenação daqueles que se consideravam inatingíveis.

Neste contexto, nada mais natural do que o Ministério Público exercer com responsabilidade a função, prevista no artigo 129, inciso VII da Constituição Federal de 1988, qual seja, a função de controle externo da atividade policial. O perfil do Ministério Público torna-o especialmente capacitado para combater o “Sistema” infiltrado na polícia. Promotores de Justiça e procuradores da República podem agir sem temor de interferências externas, remoções e arbitrárias, eis que dotados de independência funcional, inamovibilidade e possibilidade de perda do cargo apenas por sentença judicial. Além disso, um policial que praticou crimes somente será condenado criminalmente a partir da iniciativa do Ministério Público, titular exclusivo da ação penal. No mesmo sentido, a maioria das ações de responsabilização por ato de improbidade são propostas pelo Ministério Público.

Por certo, o “Sistema” não dorme frente a ação do Ministério Público. Atacado, reage. Suas armas: mordaza, desinformação, escárnio público, retirada da possibilidade de investigação e do controle externo da atividade policial. As armas do Ministério Público: persistência, aperfeiçoamento interno, especialização, crescente transparência e abertura para a sociedade.

Alexandre Collares Barbosa: Procurador da República no município de Foz do Iguaçu (PR).

# Nas lentes da Justiça

*Antonio Ozório, promotor criminal de Taubaté, encontra nas pessoas o tema para suas fotografias*

Antonio Carlos Ozório Nunes já trabalhou em padaria e fábrica de bolos. Também já foi guia turístico e professor. Hoje, o paulista nascido em São Luiz do Paraitinga é promotor criminal em Taubaté, interior de São Paulo, e também conhecido como fotógrafo “lambe-lambe”. O motivo do apelido dado pelos colegas é devido ao hábito de ser facilmente encontrado com uma câmera nas mãos.

Recentemente, Ozório levou dois prêmios de fotografia, um na categoria Livre, com a foto intitulada “Mulher levando produtos para vender na feira” e um na categoria Profissional, com “Menina carregando produtos no final da feira”. Em comum nas duas imagens está o cenário da região de Laclubar, distrito nas montanhas do interior do Timor Leste, onde o escambo ainda é moeda de troca da maioria da população.

Apesar das homenagens, ele se considera ainda um amador. A qualidade de suas produções vem de leituras especializadas e da prática, que começou há cerca de 15 anos. “Gosto mais de fotografar pessoas, principalmente crianças, minha grande paixão. Gosto de fotografar pessoas simples, comunidades rurais, grupos folclóricos”, declara.

As preferências seguem a linha dos profissionais que o promotor admira, com destaque para o reconhecido Sebastião Salga-



O promotor Antonio ao lado do xará de um orfanato em Timor Leste.

Foto: Arquivo pessoal

do e para Nana Vieira, da nova geração da fotografia, que tem a cultura popular como principal tema.

De origem humilde, resolveu cursar Direito para tentar melhorar a situação da família. Já estava casado e pai do primeiro dos quatro filhos, quando entrou na Universidade do Vale do Paraíba, em São José dos Campos. Em 1992, conseguiu o diploma e dois anos depois ingressou no Ministério Público. “O MP para mim sempre foi uma instituição proativa e transformadora, que possibilita a todas as pessoas idealistas, como eu sou, a lutar para transformar a nossa sociedade em uma sociedade mais justa, mais humana e menos desigual”, diz.



## Óia a polícia

*Fico contente quando à noite eu agarro  
Um casal dentro do carro que parou já de malícia  
Falo comigo: isto aqui está pra mim  
Chego perto e grito assim:  
Ue, ou, olha a polícia!*

*E quando encontro um casal de namorados  
No cinema agarrados, numa troca de carícias  
Dou um jeitinho, vou chegando de fininho  
Vou dizendo bem baixinho:  
Ue, ou, olha a polícia!*

*E quando vejo um bicheiro desses mixo  
A fazer jogo do bicho, na surdina e com perícia  
Daí então, só pra ver nego correr  
Grito mesmo pra valer:  
Ue, ou, olha a polícia!*

*Canção composta por Peteleco e Arlindo Costa, em 1959.  
Adoniran Barbosa, compositor paulista que na vida real  
chamava-se João Rubinato, assinou algumas de suas  
composições com o pseudônimo artístico de “Peteleco”.*



## Controle externo de polícia no Brasil

**Uma força policial não submetida ao controle da sociedade pode perseguir objetivos próprios, nem sempre coincidentes com os dos cidadãos.**

Todas as agências públicas precisam de controle social para garantir o cumprimento de suas funções de forma satisfatória. No caso da polícia, depositária do monopólio estatal da violência legítima, esta necessidade é ainda mais preempatória, pois um desvio de conduta pode ter consequências dramáticas.

Uma força policial não submetida ao controle da sociedade pode perseguir objetivos próprios, nem sempre coincidentes com os dos cidadãos. Nesse sentido, é preciso atingir um ponto de equilíbrio entre autonomia e controle político. Por um lado, toda instituição policial aspira legitimamente a se ver livre da interferência política, de forma que ela possa servir aos interesses da sociedade e não aos do governo. No entanto, um cenário de autonomia policial muito ampla, no qual o governo não consegue controlar a polícia, abre a porta à busca de interesses corporativos por cima do bem comum. Assim, a polícia deve estar inequivocamente submetida ao controle do executivo, mas, ao mesmo tempo, deve ter a capacidade de resistir a pressões políticas indevidas ou partidárias. Esse paradoxo só pode ser resolvido com a participação ativa da sociedade, de forma que ela possa controlar simultaneamente o governo e a polícia.

Por sua vez, o controle da atividade dos agentes é imprescindível para evitar desvios de função. O controle do policial no seu trabalho diário constitui um desafio para todas as instituições policiais do mundo, em

razão do alto grau de discricionariedade da sua função e, ainda mais, como resultado da tendência crescente à descentralização.

O controle externo formal da atividade policial compete, por imperativo constitucional, ao Ministério Público. Entretanto, o MP tradicionalmente não costuma exercer efetivamente esse controle no dia a dia, por uma série de motivos, como a falta de hábito de visitar delegacias, a relutância em se envolver com a atividade policial e a falta de recursos humanos suficientes. O controle do MP limita-se, em geral, ao controle dos inquéritos remetidos pela Polícia Civil. Em relação à Polícia Militar, ele é praticamente inexistente. Para sermos justos, é preciso reconhecer que houve tentativas nos últimos anos de mudar este cenário em vários estados, com a criação de grupos específicos dentro do MP com a função de controle externo da polícia ou de defesa dos direitos humanos, que têm atingido em alguns casos impactos significativos. O papel normatizador do Conselho Nacional do Ministério Público e a atenção conferida por ele à questão do controle externo da polícia são também um avanço importante.

A polícia está submetida, como qualquer outra instituição pública, ao controle externo formal do legislativo e do judiciário. O controle do legislativo em relação às polícias é muito fraco, com exceção de alguma Comissão Parlamentar de Inquérito ou audiência pública em casos de escândalo público. O controle orçamentário dos gastos policiais, por exemplo, é bastante inco-



mum. Obviamente, o judiciário representa um controle imprescindível no caso extremo de ilícito penal. No entanto, diversas pesquisas mostram que os abusos policiais, particularmente aqueles relativos ao abuso da força, costumam ficar impunes na justiça.

Um tipo particular de controle externo formal é o exercido por uma corporação policial sobre as outras. Há registros de casos em que a intervenção de uma polícia conseguiu limitar os abusos cometidos pela outra. A Polícia Civil, como polícia judiciária, deve investigar denúncias contra todos os cidadãos, incluindo os membros de outras forças policiais. No entanto, a existência de jurisdição militar para os crimes cometidos por policiais militares – com exceção dos crimes contra a vida – limita essa possibilidade.

Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública são órgãos que se situam entre o controle formal e o informal. A sua função é representar a comunidade na interlocução com as instituições de segurança pública, permitindo que essas últimas incorporem as prioridades e preocupações sociais. Nesse sentido, eles permitem um controle mais propositivo e participativo da sociedade, que não se limite à inibição dos abusos. Os resultados têm sido muito variados, positivos em muitos casos e frustrantes em outros. Entre os problemas relatados estão: a) a interferência de interesses partidários; b) o monopólio de determinados setores sociais, com mais recursos materiais ou simbólicos, no funcionamento dos conselhos; c) a falta de participação dos grupos que têm uma relação mais conflituosa – como jovens de baixa renda

– com a polícia; d) a predominância de conselheiros que são sempre favoráveis às posições da polícia; e) tentativas de abuso de autoridade cometidas por membros dos conselhos em função do seu cargo; f) a sua utilização por parte da polícia como uma forma de obter recursos da comunidade. Apesar dos riscos e dos descaminhos ocasionais, trata-se de um mecanismo de participação social de extrema importância.

Em última instância, há um controle externo espontâneo exercido pelos cidadãos de forma individual no seu contato com a polícia. Entretanto, numa sociedade tão desigual como a brasileira, a capacidade de controle efetivo depende da posição do indivíduo na estrutura social. A população de classe baixa, particularmente os moradores de áreas de favelas ou invasões, recebe da polícia um tratamento mais negativo do que a classe média, mas carece dos mecanismos para reverter esse quadro.

Por último, é importante lembrar que o controle externo deve trabalhar em paralelo com o controle interno e tentando fortalecer este último. Não podemos olvidar que o controle mais efetivo é o controle interno informal, aquele exercido pelos agentes sobre as condutas dos seus próprios pares. Assim, uma subcultura policial saudável (que, por exemplo, não acoberte desvios dos colegas em aras de uma suposta preservação da imagem institucional) é o pressuposto mais importante para uma polícia que atue na legalidade e em função de valores democráticos.

.....  
**Ignacio Cano:** Sociólogo e pesquisador do Laboratório de Análise da Violência da UERJ.

**O controle do legislativo em relação às polícias é muito fraco, com exceção de alguma Comissão Parlamentar de Inquérito ou audiência pública em casos de escândalo público.**



**O MP é o órgão mais preparado e mais indicado para exercer o controle externo da polícia. Ele goza de independência funcional que não é própria dos demais órgãos do Poder Executivo.**

## Perspectivas do controle externo como garantia fundamental de incumbência do MP

O controle externo da atividade policial é, antes de tudo, uma garantia fundamental do cidadão. Tal garantia engloba a proteção deste não só contra o abuso policial – violência e corrupção –, mas também contra o uso ineficiente ou desviado dos recursos humanos e financeiros destinados à segurança pública. Assim, a Constituição previu, no artigo 129, o controle externo da atividade policial com o objetivo de assegurar o respeito aos direitos fundamentais pelas polícias, sendo instrumento de status equivalente, por exemplo, ao do mandado de segurança.

Há duas principais propostas para o controle da polícia fora do Ministério Público. A primeira é que seja exercido pelo Poder Judiciário. O problema desse modelo é que o Judiciário como regra é inerte, age apenas mediante provocação. Em contraposição, o MP é um órgão ativo, que deve atuar por vontade própria sempre que toma conhecimento de uma irregularidade. A segunda proposta é no sentido de que o controle externo seja exercido por um Conselho de Polícia. Contudo, por maior que seja esse Conselho, será impossível que controle os milhares de policiais que atuam no Brasil. Tomando-se em consideração apenas o número de policiais estaduais (civis, militares e bombeiros), segundo dados de 2007 do Ministério da Justiça, eles somavam 599.973 – excluídos, portanto, policiais federais, policiais rodoviários federais, agentes pe-

nitenciários e policiais da força nacional. Se o Conselho Nacional do Ministério Público conta com 14 conselheiros, para se manter certa proporção com o número de agentes controlados, o Conselho de Polícia precisaria contar com mais de 280 membros. Além disso, como os membros da Polícia não gozam de independência funcional, o que decorre da hierarquia essencial a instituições armadas, tal Conselho estaria sujeito à ingerência política. Em contraposição, o MP é uma Instituição já pronta, que conta com garantias constitucionais contra ingerências políticas, e é um órgão ramificado em todo o País.

O MP é o órgão mais preparado e mais indicado para exercer o controle externo da polícia. Ele é o órgão que recebe todo o trabalho de investigação policial para oferecer uma acusação criminal e que, por isso, já detém um conhecimento especializado da atividade policial. O MP é a Instituição que pode fazer acusações criminais e processar improbidade, tendo em suas mãos os mecanismos para reprimir as condutas desviadas. Ele está aberto, em milhares de cidades do país, para receber diretamente os cidadãos e suas reclamações em contatos pessoais. Além de tudo isso, ele goza de independência funcional que não é própria dos demais órgãos do Poder Executivo.

Embora desde 1988, o controle na modalidade concentrada – realizado fora dos inquéritos e investigações policiais, sobre todas as irregularidades praticadas nas polícias – começou a caminhar com passos mais largos, ao menos no âmbito federal,

com a Resolução 88, em 2006, pelo CSMPF, que previu a designação de um grupo em cada Estado para exercer o controle externo, e com a Resolução 20, em 2007, pelo CNMP, que diferenciou o controle difuso do concentrado, atribuindo este último a um grupo designado para essa função. Tais normativos propiciaram a definição de responsabilidade pela atividade, antes esparsa, a um grupo específico, bem como promoveram a especialização de conhecimentos bastante necessária à profissionalização da atividade, a qual demanda o conhecimento da estrutura organizacional das polícias, dos recursos materiais e humanos disponíveis, de sua regulação interna, e isso em relação às polícias em cada Estado.

Essa profissionalização da atividade, e sua concentração em um grupo, já surtiu efeitos positivos nos últimos anos, destacando-se a título exemplificativo algumas iniciativas de vários grupos da área federal: a) a realização de inspeções de trabalho nas Delegacias e Superintendências de Polícia Federal; b) a redação de um roteiro de atuação com diversas rotinas de trabalho; c) o acompanhamento de procedimentos administrativos disciplinares em trâmite nas corregedorias de polícia (art. 15 da lei de improbidade); d) o acompanhamento mais próximo de inquéritos em que a própria polícia investiga policiais; e e) a elaboração da cartilha “Di-

retrizes para uma Polícia Cidadã”, que busca efetuar uma aproximação entre o Cidadão e a Polícia, bem como instruir aquele acerca de seus direitos e deveres no relacionamento com esta.

A intensificação do controle externo evidenciou, também, algumas dificuldades para seu pleno exercício na órbita federal, podendo-se destacar: a) uma cultura, existente em parte da corporação policial, contrária ao controle externo, que retira o foco dos objetivos comuns do MP e da Polícia, para colocá-lo, em prejuízo do interesse público, em disputas de poder; b) o silêncio do cidadão violado ou envolvido em abusos, causado por desconhecimento de a quem recorrer, medo e perda de confiança nas instituições; c) inexistência de procuradores com atribuição exclusiva no controle externo, o que levou alguns grupos ao esgotamento diante do acúmulo dessa atividade com as demais atribuições; d) inexistência, até o momento, de equipes técnicas de assessoria especializadas, inclusive para auditoria dos sistemas eletrônicos de interceptação; e) falta de números quanto ao aproveitamento do trabalho policial.

Colocado esse contexto, arrisco propor alguns pontos em que o controle externo pode e deve se desenvolver nos próximos anos. O primeiro é o de uma ação coordenada por parte de todo o MP na área do controle externo. Deve-se definir uma pauta de trabalho, com prioridades,

metas e prazos, a fim de que as melhores iniciativas já desenvolvidas localmente sejam efetivadas em âmbito nacional. O segundo é a separação de membros do MP com atuação exclusiva na matéria de controle externo, contornando-se a barreira antes apontada de esgotamento da capacidade operacional dos grupos de controle externo. O terceiro caminho é a definição das prioridades de trabalho da polícia, em conjunto com esta, pelo MP. Os entes públicos precisam assumir que não têm condições de atender toda a demanda existente, cabendo, em nome da eficiência, selecionar prioridades e trabalhar com foco em resultados. O quarto ponto é o estudo das principais técnicas de ilícitos policiais, isto é, dos principais modos como a corrupção, a violência e os abusos policiais se operacionalizam.

Enfim, paralelamente ao muito que já vem sendo feito, há muito por fazer, o que dependerá do enfrentamento corajoso de obstáculos e de se trilharem novos caminhos, no que, sem dúvida, terá vital importância a atuação e coordenação do CNMP, que ostenta autoridade e poder para alavancar para um novo patamar o exercício do controle externo da atividade policial.

.....  
Deltan Martinazzo Dallagnol: Procurador da República em Curitiba, coordenador do Grupo de Controle Externo da Atividade Policial do Estado do Paraná, co-autor da cartilha “Diretrizes para uma Polícia Cidadã”, co-autor do atual Roteiro de Controle Externo da Atividade Policial do Ministério Público Federal e co-autor da página na internet <http://coex.prpr.mpf.gov.br>.

# Federalização e Justiça

*Em maio de 2006, o Brasil assistiu estupefocado à morte violenta, por armas de fogo, de 564 pessoas, entre os dias 12 e 21 de maio, período que ficou conhecido como “semana sangrenta”.*

**Organizações de defesa de direitos humanos, autoridades estaduais, federais e internacionais mostraram suas preocupações com o andamento e transparência das investigações, sabidamente ineficazes para lidar com violações de direitos humanos perpetradas por agentes do Estado.**

Naquela semana, 59 agentes públicos foram mortos em ataques orquestrados pela facção criminoso PCC (Primeiro Comando da Capital), revelando a necessidade de um combate efetivo e inteligente ao crime organizado. No entanto, o que se viu como resposta aos ataques foi apenas a violência e a prática de execuções sumárias: a morte de 505 civis, muitos dos quais sem nenhuma relação com os ataques ou o crime, a não ser o perfil preferencial das vítimas de homicídios no Brasil: 80% eram jovens, não brancos, de baixa escolaridade e pobres.

Dados de pesquisa realizada pelo Laboratório de Análise da Violência da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (LAV-UERJ) – “Análise dos impactos dos ataques do PCC em São Paulo em maio de 2006”, encomendada por Connectas Direitos Humanos, coordenação de Ignacio Cano e Alberto Avadia, 2009 – apontaram vários fatores que indicaram a ocorrência de execuções sumárias com participação de agentes do Estado nestas mortes: a grande proporção de mortos em relação a feridos; o maior grau de letalidade nos dois dias posteriores aos primeiros ataques, indicando vingança; a participação de grupos encapuzados; a desproporção de agentes públicos e

civis mortos; o grande número de disparos por vítima e a localização dos mesmos preferencialmente na cabeça e parte posterior do corpo.

Desde os primeiros momentos desta tragédia, organizações de defesa de direitos humanos, autoridades estaduais, federais e internacionais mostraram suas preocupações com o andamento e transparência das investigações, sabidamente ineficazes para lidar com violações de direitos humanos perpetradas por agentes do Estado. Passados mais de quatro anos dos crimes, foram, por fim, concretizados os medos da época, de falta de investigação, arquivamentos precoces (em 2009, a Ouvidoria da Polícia de São Paulo já atestava o arquivamento de mais de 60% dos casos acompanhados pela instituição), nenhuma ou pouca responsabilização política e jurídica sobre as mortes, enfim, ausência de justiça às vítimas e seus familiares.

Diante dos múltiplos arquivamentos e fragilidades nas investigações das mortes de maio, como desaparecimento de testemunhas, laudos incompletos, não preservação do local do crime, classificação de crimes de homicídio como resistência e outras práticas deletérias ao sistema de justiça, organizações de direitos huma-

nos e familiares de vítimas se organizaram e solicitaram ao Procurador Geral da República o deslocamento de competência para a esfera federal, chamado de federalização, de dois casos conhecidos como “chacina do Parque Bristol” (pedido feito pelos familiares das vítimas e pela Conectas Direitos Humanos, em maio de 2009) e “filhos das Mães de Maio” (pedido feito pelos familiares das vítimas, Defensoria Pública de São Paulo e pelas ONGs Justiça Global e ACAT em novembro de 2010). Ambos os casos têm fundamentos semelhantes: grandes indícios de participação de policiais, falhas grosseiras e arquivamentos das investigações.

A esperança das organizações e dos familiares das vítimas nestes casos é a de que uma investigação realizada em âmbito federal seja isenta o suficiente para investigar a conduta das polícias estaduais e responsabilizá-las, se o caso, trazendo justiça e rompendo o ciclo de impunidade que circunda as violações de direitos humanos.

A federalização, incorporada à Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional 45, no §5º do artigo 109, apenas recentemente teve seu uso autorizado pelo Superior Tribunal de Justiça no Incidente de Desloca-

mento de Competência (IDC) 2. Neste caso, ficaram assentados os parâmetros necessários para o deslocamento de competência: a ocorrência de grave violação de direitos humanos, refletida em crimes que ultrapassem o cenário ordinário; o risco de responsabilização pelas instâncias internacionais, representado, sobretudo, em prévias recomendações ao Estado; e a incapacidade do sistema de justiça local para apurar com isenção e eficiência os crimes, dando uma resposta satisfatória às vítimas.

Por qualquer aspecto desta recente jurisprudência, ou do previsto no artigo 109, §5º da Constituição Federal de 1988, os casos referentes às mortes de maio estariam plenamente inseridos na hipótese de federalização. Pela ótica da prevalência dos direitos humanos e da dignidade humana, diretrizes máximas de nossa Constituição, a federalização dos casos “chacina do Parque Bristol” e “filhos das Mães de Maio” são necessários para aprimorar o Estado de Direito brasileiro e, sobretudo, para tornar concreto e realizável o conceito de justiça.

.....  
Eloísa Machado de Almeida: advogada, mestra em Política pela PUC/SP, Doutoranda em Direitos Humanos pela USP e Conselheira da Conectas Direitos Humanos e do Instituto Pro Bono.

**A esperança das organizações e dos familiares das vítimas é a de que uma investigação realizada em âmbito federal seja isenta o suficiente para investigar a conduta das polícias estaduais e responsabilizá-las, se o caso, trazendo justiça e rompendo o ciclo de impunidade que circunda as violações de direitos humanos.**

# O Controle Externo da Atividade Policial

O Estado Democrático de Direito, cuja concepção foi assumida definitivamente pelo Brasil em 1988, ostenta como primado a cidadania – participação decisiva do povo na atividade estatal – consubstanciada nos chamados direitos políticos, ou seja, direitos que a ordem jurídica costuma reservar aos cidadãos. Eles são comumente definidos como os direitos que dão ao seu possuidor um poder de influência na formação da vontade do Estado.

Seguindo esse raciocínio, essa nova concepção do Estado requer, portanto, a atuação estatal sob a égide de princípios éticos-jurídicos que fundamentam suas normas jurídicas para a concretização de valores que objetivam o bem comum e garantam a dignidade da pessoa humana, primeiro fundamento de todo o sistema constitucional posto e último arcabouço da guarda dos direitos individuais e núcleo essencial dos direitos fundamentais, sendo considerado por muito doutrinadores, o mais importante princípio Constitucional pátrio.

O exercício do poder no Estado juridicamente organizado e obediente as suas leis é limitado por meio de um

complexo sistema de controle de uma instituição por outra, de tal modo que nenhuma delas o exerça de forma concentrada e com isso coloque em risco os interesses da coletividade.

A doutrina dos freios e contrapesos remonta ao entendimento de Montesquieu, que criticava duramente a concentração de poderes em uma única Instituição. O pensamento do filósofo foi sintetizado na célebre passagem de sua obra “Do espírito das leis”, na qual destaca: “Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou mesmo o Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Também não haverá liberdade se o Poder de Julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o Juiz seria o Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor. Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou nobres, ou do Povo,

**“Submeter-se ao controle externo do Ministério Público não significa, para a polícia judiciária na esfera Federal e Estadual, qualquer redução de seu prestígio ou do elenco de suas atribuições”.**

**“Na condição de agente a quem a lei confere valiosas prerrogativas funcionais, o membro do Ministério Público deve se esforçar para evitar situações de confronto, embaraçosas disputas de prestígio e poder”.**

exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares”.

Desta forma, a fiscalização ou controle da atividade policial é mero consectário dos múltiplos mecanismos de equilíbrio existentes em um Estado de Direito. Esse controle se apresenta sob as modalidades interna e externa. O controle interno é realizado pela própria instituição, por meio do poder hierárquico (chefia policial) e do poder disciplinar (corregedorias), ao passo que o controle externo é exercido das mais diversas formas e por organismos não pertencentes aos quadros da polícia.

Submeter-se ao controle externo do Ministério Público não significa, para a polícia judiciária na esfera Federal e Estadual, qualquer redução de seu prestígio ou do elenco de suas atribuições (art. 144, CF/88), tampouco suportar nova hierarquia administrativa, pois referido controle é, antes, fruto do sistema de freios e contrapesos imposto pela Lex Fundamentalís entre os Poderes e as Instituições públicas, além do que advém dos legítimos representantes do povo.

Não se cogitará de interferência de membros do Ministério Público sobre assuntos de economia interna das Polícias, assim como sobre o estilo próprio de cada autoridade policial de dirigir as investigações e formalizar os elementos colhidos. Incabível estipular prioridades e métodos, designar datas e providências, expedir ordens internas, direcionar os interrogatórios, presidir as audiências, inspecionar registros e arquivos pessoais da autoridade policial e dos seus agentes.

Na condição de agente a quem a lei confere valiosas prerrogativas funcionais, que antes de mais devem servir à sociedade que a si próprio, deve o membro do Ministério Público esforçar-se para evitar situações de confronto, embaraçosas disputas de prestígio e poder, bem como se poupará, e à instituição, de atitudes policialescas, lançando mão, contudo, de medidas judiciais e extrajudiciais para garantir a serena e adequada aplicação da lei, não havendo que transgredir ou fraquejar diante dos obstáculos surgidos. Com vistas ao alcance da mens legis não deverá o representante do Parquet afastar-se dos limites

do bom senso e das normas de ética, bem como da política do bom relacionamento interinstitucional.

O controle externo da atividade policial é aquele realizado pelo Ministério Público a partir do mandamento constitucional disposto no artigo 129, VII, da Constituição Federal, conferindo-lhe no plano da organização estatal a relevante atribuição, tendo em vista o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei; a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público; a prevenção e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder; a indisponibilidade da persecução penal; a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública; a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, assegurando o cumprimento dos direitos fundamentais das pessoas investigadas.

As polícias civil e militar devem agir com transparência, prestar contas de

## tripé da justiça

seus atos à sociedade e prevenir os abusos. Por outro lado, o cidadão tem o direito de questionar a legalidade e a legitimidade da conduta policial, bem como de receber uma pronta resposta sobre as providências adotadas para a apuração dos fatos e a eventual sanção aplicada ao policial violador das normas que regem sua atuação.

Por que exercer o controle externo da atividade policial? Para o efetivo combate à impunidade, para que todos os crimes sejam apurados, para a repressão da criminalidade organizada, para alcançar o aperfeiçoamento da atividade policial, para a garantia dos direitos fundamentais e, sobretudo, para a promoção da segurança pública, cuja demanda é, sem dúvida, difusa e coletiva, com destaque ao papel do Ministério Público como articulador das políticas públicas, da política de segurança pública, inclusive.

O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das Polícias voltadas para a persecução penal e o interesse público (cf. art. 2º da Res. CNMP Nº 20, de 28 de maio de 2007).

Estão sujeitos ao controle externo do Ministério Público, na forma do art. 129, VII, da Constituição Federal, e da legislação em vigor, os organismos policiais relacionados no art. 144 da Constituição Federal, bem como as polícias legislativas ou qualquer outro órgão ou

instituição, civil ou militar, à qual seja atribuída parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança e a persecução criminal (cf. art. 1º da Res. CNMP Nº 20, de 28 de maio de 2007).

O controle externo da atividade policial se apresenta sob as espécies difusa e concentrada (cf. art. 3º da Res. CNMP Nº 20, de 28 de maio de 2007). O controle difuso é exercido por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal, através do acompanhamento e fiscalização dos inquéritos e outros procedimentos de investigação policiais. O controle concentrado, por sua vez, é exercido pelos grupos de membros com atribuições específicas, que devem também realizar inspeções periódicas nas unidades de polícia.

O controle externo da atividade policial se apresenta, ainda, sob as espécies ordinária e extraordinária. O controle ordinário (ou geral) consiste na atividade ministerial exercida corriqueiramente, seja através dos controles realizados na verificação do trâmite das investigações policiais e consequente cumprimento das diligências requisitadas, seja através de visitas periódicas às unidades de polícia, a fim de verificar a regularidade dos procedimentos policiais e da custódia dos presos que porventura se encontrarem no local. O controle extraordinário, por sua vez, é focado em pontos específicos, constatados nas visitas ordinárias ou por alguma peculiaridade. Busca-se a verificação concreta de um ato ilícito ou irregular por parte de algum policial no exercício de suas funções.

O Controle Externo da atividade policial, contemplado na Carta da República, responde a um vazio que existia no ordenamento jurídico quanto ao controle externo às forças de segurança no que respeita ao seu comportamento no relacionamento com os cidadãos. Pretende-se implementar, com esta instituição, um controle externo e transparente da relação polícia-cidadão em ordem à defesa dos direitos dos cidadãos. É importante o controle do Ministério Público pela sua independência do Poder Executivo e pela sua ação de recomendação.

A possível instituição de um Conselho Nacional de Polícia, não contribui com o combate à criminalidade, sendo apenas instrumento de blindagem corporativa da atividade policial, divorciada na vontade originária do Constituinte e do povo ao outorgar o poder constituinte, diante do controle realizado pelo Ministério Público desde a redemocratização do país.

É incompatível com a vontade popular a criação de mecanismos constituídos da maioria de pessoas de uma mesma corporação com aparência de representações de outras instituições a pretexto de se retirar do Ministério Público o controle externo da atividade policial, afastando-se de forma conveniente da vontade popular que encontra no Ministério Público um porto seguro na defesa intransigente dos seus direitos.

.....  
Antonio Iran Coelho Sirio: Promotor de Justiça do Ministério Público do Ceará.



## MPD promove painel sobre os 20 anos do Código de Defesa do Consumidor

O Movimento do Ministério Público Democrático (MPD) realizou no dia 18 de outubro de 2010 o painel “20 anos do Código de Defesa do Consumidor – balanços, conquistas, desafios por vender, CDC e os bancos”, com patrocínio do Banco Itaú. O evento foi coordenado pela procuradora de Justiça Deborah Pierri e pelo promotor de Justiça Roberto Livianu, presidente do MPD.

O painel teve apoio da TV Cultura, TV Aberta, Acesp, do site Última Instância, do Procon, da Universidade Presbiteriana Mackenzie, da Defensora Pública do Estado de São Paulo e do Centro de Apoio das Promotorias Cíveis.

A primeira mesa de debate foi presidida por Deborah Pierri e teve como tema os 20 anos do Código de Defesa do Consumidor. Josué Rios, doutor em Direito do Consumidor, advogado e colunista do Jornal da Tarde, fez um histórico da defesa do consumidor. “O Direito do Consumidor” é uma resposta às mazelas da sociedade de massas”, disse. De acordo com o professor, no Brasil a defesa do consumidor começou na sociedade civil, mais especificamente no Rio Grande do Sul, em 1974. Só dois anos depois, em 1976, foi criado o primeiro Procon, em São Paulo.

O procurador de Justiça e doutor em Direito Marco Antonio Zanellato falou da efetividade do Código de Defesa do Consumidor, que entrou em vigor em 11 de março de 1991, 180 dias depois de promulgação. Segundo ele, a efetividade do Código se deve à atuação de órgãos

fiscalizadores, como o Idec (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor), os Procons, o Ministério Público federal e os MPs estaduais, e dos advogados. Ele apontou algumas conquistas do CDC, como no caso dos contratos, que são redigidos hoje com letras maiores (como exige o artigo 46 do CDC), e enfatizou alguns desafios, como a aplicação do Código contra a publicidade abusiva e enganosa. Segundo o procurador, ela tem sido muito tímida.

Tarso Duarte de Melo, desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo e professor de Direito do Consumidor do Mackenzie, falou da aplicação do CDC aos contratos bancários. “Todo aquele que contrata com bancos, seja pessoa física ou jurídica, está numa posição de vulnerabilidade”, disse. Melo trouxe também à discussão a questão da quantidade de causas que tratam da defesa de consumidores tramitando nas varas cíveis, quando deveriam estar nos Juizados Especiais Cíveis.

No período da tarde, foram apresentados dois casos emblemáticos no painel. O primeiro deles, sobre a autorregulamentação bancária, teve a mesa composta por Marcos Lisboa, vice-presidente da Febraban (Federação Brasileira de Bancos); Paulo Arthur Lencioni Góes, diretor de Fiscalização do Procon-SP; e Mario Ernesto Rene Schweriner, coordenador da pós-graduação de Ciência do Consumo da ESPM.

Marcos Lisboa lembrou do estágio em que se encontra o Brasil atualmente, com milhões de pessoas que passa-

ram a ter acesso ao sistema bancário, contingente que precisa ser informado sobre o uso de que faz de todo o crédito que é oferecido hoje no país. Paulo Góes, a autorregulamentação é “sempre complementar quando a força das partes de um contrato é desigual”. Segundo ele, o Estado precisa intervir para aperfeiçoar o sistema. O professor Mario René trouxe para o debate um viés diferente do apresentado até então: falou do lado psicológico do consumo e de como a publicidade cria necessidades para as pessoas.

O segundo caso discutido durante o painel foi o termo de ajustamento de conduta (TAC) sobre acessibilidade nas agências bancárias. O termo foi assinado pela maioria dos bancos em atividade no Brasil e foi construído por meio de um trabalho, inicialmente, entre o MP federal, os MPs estaduais de São Paulo e de Minas Gerais e a Febraban. Estiveram presentes para explicar a experiência o diretor de Relações Institucionais da Febraban, Mario Sergio Vasconcelos; o promotor de Justiça Lauro Luiz Gomes Ribeiro – ambos envolvidos na elaboração do ajustamento de conduta –; e o também promotor de Justiça Celso Froes Brocchetto, que explicou o que é um TAC, em que casos e por quem ele pode ser acordado. Lauro comemorou o Termo e disse que seu ineditismo está na dimensão do alcance (vários MPs estaduais), a atuação conjunta com o MP federal e inclusão da garantia da acessibilidade em agências bancárias a indivíduos com vários tipos de deficiência.

## MPD realiza seminário com o procurador da República em Portugal Antonio Cluny

Fotos: Carina Rabelo (ESMP)



Em sentido horário: Claudio Lembro, Marcelo Daneluzzi e Antonio Cluny formaram a primeira mesa de debate.



Roberto Livianu, Anna Trotta, Gianpaolo Smanio e Luiz Miguel Ferreira debateram sobre MP e políticas públicas.

O Movimento do Ministério Público Democrático (MPD), em parceria com a Escola Superior do Ministério Público (ESPM) e com a Universidade Presbiteriana Mackenzie, realizou o Seminário “Ministério Público e Político” nos dias 21 e 22 de setembro de 2010. O evento contou com a presença do procurador da República em Portugal Antonio Cluny, que é vice-presidente da MEDEL (Magistrados Europeus pela Democracia e Liberdades), entidade na qual se inspiraram os fundadores do MPD.

No primeiro dia, o evento aconteceu no auditório Benedito Moraes Garcez, na Universidade Mackenzie. A primeira mesa discutiu o tema-título do Seminário, “Ministério Público e Política”. O palestrante foi Antonio Cluny, que teve como colegas de mesa o professor de Direito Constitucional do Mackenzie e ex-governador de São Paulo, Cláudio Lembo, e o promotor de Justiça do Patrimônio Público e Social em São Paulo e associado do MPD, Marcelo Daneluzzi. A mesa foi presidida pelo diretor da Faculdade de Direito do Mackenzie, professor Nuncio Teophilo Neto.

O segundo debate do dia 21/09 teve como assunto central o papel do Ministério Público na implantação de políticas públicas. Sobre o assunto, o MPD já dedicou uma edição completa de sua revista, disponível no site da entidade ([www.mpd.org.br](http://www.mpd.org.br)). O palestrante foi o procurador de Justiça e professor da Faculdade de Direito do Mackenzie, Gianpaolo Poggio Smanio. Compuseram também a mesa o promotor de Justiça de Presidente Prudente, especialista na área de educação e associado do MPD, Luiz Antonio Miguel Ferreira; e a promotora de Justiça em São Paulo, especialista da área da saúde e ex-presidente do MPD Anna Trotta Yaryd. Roberto Livia-

nu, promotor de Justiça e presidente do MPD, presidiu a mesa.

As discussões do segundo dia de Seminário aconteceram na Escola Superior do Ministério Público de São Paulo. A primeira palestra teve como tema o poder de investigação do MP na esfera criminal. O expositor foi o procurador da República em Portugal Antonio Cluny. Os debatedores foram o promotor de Justiça e professor de Direito Penal e Processo Penal do Mackenzie, José Reinaldo Guimarães Carneiro; e o advogado, professor de Direito Constitucional do Mackenzie, ex-secretário estadual da Justiça de São Paulo e ex-conselheiro do Conselho Nacional de Justiça, Alexandre de Moraes. A procuradora de Justiça e diretora da ESMP, Eloísa de Souza Arruda, foi a presidente da mesa. O debate contou também com a participação do membro do Conselho Nacional do Ministério Público, Luiz Moreira.

A última mesa debateu a importância do inquérito civil e a responsabilidade do Ministério Público na proteção dos interesses difusos e coletivos. Evelise Pedroso Teixeira Prado, procuradora de Justiça e vice-presidente do MPD, foi a expositora. Teve como colega de mesa o advogado, professor de Processo Civil do Mackenzie e desembargador aposentado do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP), José Horácio Cintra Gonçalves Pereira. Fabiano Dolenc del Masso, advogado e professor do Mackenzie, conduziu o debate.

O Seminário foi coordenado pelo presidente do MPD Roberto Livianu, pela diretora da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo Eloísa de Souza Arruda e pelo professor da Faculdade de Direito do Mackenzie e coordenador de atividades complementares Claudionor Roberto Barbiero.



No segundo dia, o poder de investigação do MP foi debatido entre Antonio Cluny, Alexandre de Moraes e José Carneiro.



Evelise Prado, José Horácio Pereira e Fabiano Del Masso compuseram a última mesa do seminário.

# Uma luta inglória (ou gloriosa?)

Sequelas do autoritarismo que marca a história do País, a arbitrariedade e a violência sempre estiveram presentes no cotidiano da atividade policial. Até um passado recente, a tortura era método corriqueiro de investigação (sem se poder dizer que não mais se a utilize) e hoje o abuso da escuta telefônica como forma de realizá-la constitui deplorável realidade. Os direitos fundamentais dos marginalizados são diuturnamente desrespeitados, para eles não valendo a inviolabilidade domiciliar, o acesso a lugares públicos, o respeito a sua integridade física e moral e até mesmo a seu patrimônio.

Na história do Ministério Público não faltam felizmente episódios de combate a essas chagas. Já mencionei nesta seção a atitude do saudoso promotor de Justiça Adilson Rodrigues abordando o problema da violência policial no dia subsequente à publicação do Ato Institucional nº 5 (não por acaso tempos depois estaria na mira dos órgãos de repressão). Coordenando o Grupo de Estudos “Luiz Gonzaga Machado”, Adilson marcou uma reunião para Tietê, na qual o então promotor de Justiça de Jundiáí, Paulo de Tarso Barbosa Duarte, trataria de um tema explosivo para o início da década de 70: “Ministério Público e Violência”. No dia aprazado lá estava o procurador-Geral, Oscar Xavier de Freitas, certamente para prevenir arroubos que poderiam trazer graves consequências naqueles tempos. O expositor versou magistralmente o tema, seguiu-se um produtivo debate e tudo correu bem.

Alguns anos antes, chamado à ordem pelo Poder Judiciário do Estado de São Paulo, ao qual se cobraram providências contra o denominado “Esquadrão da Morte”, composto para matar delinquentes, o Ministério Público constituiu grupo chefiado por Helio Pereira Bicudo, procurador de Justiça, integrado pelos promotores Dirceu de Mello e José Sylvio Fonseca Tavares. Iniciou-se, então, no Juízo da Corregedoria da Polícia Judiciária, cujo titular era Nelson Fonseca, a apuração dessa forma extremada de violência policial.

A Constituição Federal cometeu ao Ministério Público o controle externo da atividade policial. Somente em 1996, o procurador-Geral de Justiça do Estado, segundo coordenador do

nosso Ministério Público Democrático, regulou essa atividade, dando os primeiros passos à sua concretização – quase uma década se passara sem que nada se fizesse nesse capítulo.

No final dos 90, o primeiro Coordenador-Geral do MPD, procurador de Justiça Marco Vinício Petrelluzzi, foi nomeado Secretário da Segurança Pública. Certa noite eu vinha de Ribeirão Preto num ônibus e a certa altura entrou um Policial Militar que se postou ao lado do motorista e na conversa que se seguiu este indagou daquele como ia a eliminação de bandidos ao que o miliciano respondeu, em tom de queixa, que não mais se podia sequer “relaxar a mão” neles. Era o reflexo claro e auspicioso da chegada à chefia da Polícia estadual de alguém que trazia os ideais desta entidade. Lamentavelmente, porém, a violência oficial tempos depois recrudescceu.

Os promotores Wilson Taffner e Sueli Riviera procederam à apuração inicial de centenas de episódios de sevícias a adocentes internos da antiga FEBEM – hoje Fundação Casa –, sem que se seguisse a responsabilização dos autores. Só tempos depois o promotor Alfonso Presti obteve as primeiras condenações pelo crime de tortura.

Recentemente nossa entidade promoveu a vinda ao País de Antonio Cluny, destacado integrante do Ministério Público português, que abordou o controvertido tema do poder de investigação da Instituição e acentuou como finalidade principal dessa prerrogativa a garantia da legalidade da apuração de crimes, ou seja, uma forma indireta e relevante de controle da atividade policial.

Trata-se de uma luta cujo êxito não se vislumbra nestes tempos de nível sabidamente alarmante de violência policial, muitas vezes aliada à corrupção. Os lances aqui relatados ilustram um combate que mais parece um trabalho de Sísifo, pois a cada expectativa de avanço seguem-se retrocessos que agravam a situação preexistente. É o fio de esperança, contudo, de que num futuro não mui longínquo o Ministério Público realmente tome como prioridade o controle da atividade policial, a bem da sua eficiência e do respeito à legalidade na tarefa de investigação e da manutenção da ordem.

## mpd recomenda

por Inês Buschel

### Livros



**Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**  
De Rodrigo Régner Chemim Guimarães, Juruá Editora/Curitiba, 2ª edição, 2009.

O autor é promotor de justiça no estado do Paraná, é mestre em Direito e leciona no ensino superior. Nesta obra dispôs-se a analisar em cinco partes, vários aspectos legais sobre o controle externo da atividade policial: as variadas formas de exercício; os protagonistas; precedentes históricos; direito comparado e propostas de reforma legislativa em trâmite no congresso Nacional.



**Policia e sociedade**

Coleção de três livros de vários autores, Edusp-Editora, Núcleo de Estudos da Violência-USP, Ford Foundation, 2001.

O tema do primeiro livro é “Padrões de Policiamento”, de David H. Bayley, cientista político estadunidense, traduzido por René Alexandre Belmonte. O tema do segundo livro é “Nova Polícia – Inovações nas Polícias de Seis Cidades Norte-Americanas”, de David H. Bayley e Jerome H. Skolnick, sociólogo estadunidense, tradução de Geraldo Gerson de Souza; e o tema do terceiro livro é “Polícias e Sociedades na Europa”, de Jean-Claude Monet, sociólogo francês, tradução de Mary Amazonas L. de Barros.



**Policia Y Sociedad Democrática**

Obra coletiva organizada por José María Rico, Alianza Universidad/Madrid, 1983.

O organizador é professor de Direito e Criminologia. Os demais colaboradores são os especialistas: Jaume Curbet, Manuel Ballbé, André Bossard, Henri-Paul Vignola, Albert Reiss Jr, Antonio Beristáin, Alan Grant e Taylor Buckner, Nils Christie e Ezzat Fattha. Este livro destinou-se a contribuir para a reorganização da polícia espanhola nos anos 80, e aborda os principais aspectos do exercício policial numa sociedade democrática contemporânea.



**Policia e estado de direito na América Latina**

Obra coletiva coordenada por Fauzi Hassam Chouk e Ambos Kai, Editora Lúmen Júris/RJ, 2004.

Os textos são de autoria dos especialistas Fauzi Hassan Chouk, Carlos Roberto Bacila, Ezequiel Malarino, Juan-Luis Gomes Colomer e Richard Vogler. O livro traz a síntese comparada de relatórios originados por ocasião do encerramento do seminário “As reformas Processuais Penais na América Latina”, realizado em Santiago do Chile no ano de 2000. Tem como escopo primordial propiciar ao público brasileiro o resultado do estudo comparado noticiado pelo Prof. Kai Ambos.

### Vídeos



**“Investigação sobre um cidadão acima de qualquer suspeita.”**

Filme italiano dirigido por Elio Petri, duração de 110 min. Drama, lançado em 1970, ganhador do Oscar de Melhor filme estrangeiro, é um clássico do cinema político italiano. Participam Gian Maria Volonté e a brasileira Florinda Bolkan, com música de Ennio Morricone. A trama gira em torno de um chefe da polícia de Roma que mata sua amante e tenta incriminar um jovem esquerdista que também estava envolvido com ela. Por chefiar as investigações ele tem certeza de que se sairá bem.



**“Notícias de uma guerra particular”**

Documentário brasileiro dirigido por Kátia Lund e João Moreira Salles, duração de 56 min. Lançado em 1999, traz um amplo e contundente retrato da violência urbana na cidade do Rio de Janeiro, com flagrantes do cotidiano das favelas dominadas pelo tráfico de drogas. Participam das entrevistas traficantes, policiais e moradores.



**“Os Intocáveis”**

Filme estadunidense dirigido por Brian de Palma, duração de 119 min. Drama lançado em 1987, tornou-se uma obra-prima dos filmes policiais. Participam Kevin Costner, Andy Garcia, Charles Martin Smith, Robert de Niro e Sean Connery. A trama gira em torno da investigação e prisão de Al Capone, que chefiava a máfia norte-americana por ocasião da vigência da Lei Seca de Chicago.



**“Salve geral”**

Filme brasileiro dirigido por Sérgio Rezende, duração de 120 min. Drama lançado em 2009. Baseia-se em fatos reais ocorridos na cidade de São Paulo no mês de maio de 2006, quando, ao longo de três dias seguidos, criminosos atacaram postos policiais causando dezenas de mortes e causando pânico na população. Ao mesmo tempo ocorriam rebeliões em presídios e policiais saíram às ruas atirando para enfrentar o caos. Ocorreram 564 mortes.

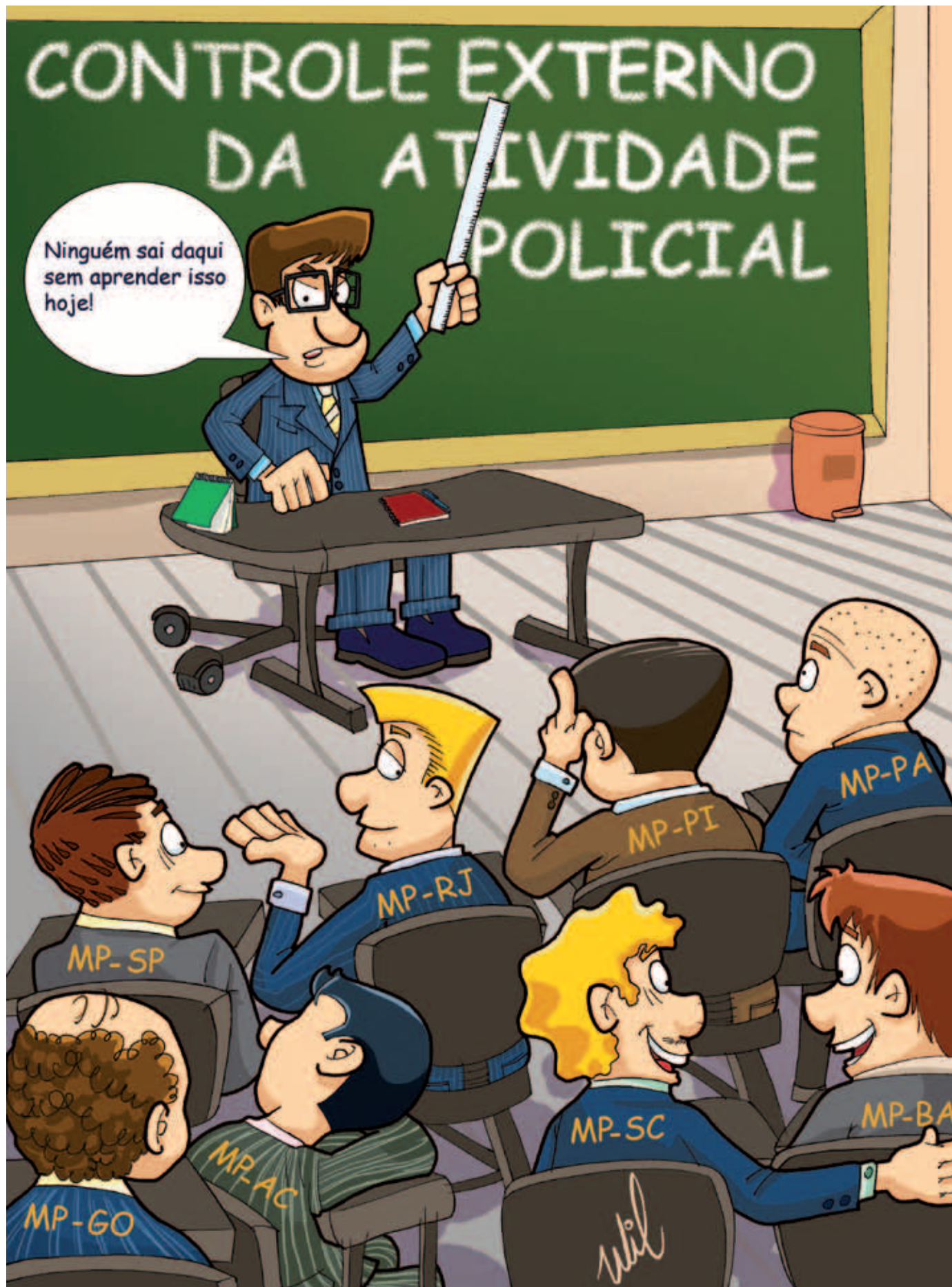
### Sites

<http://coex.prpr.mpf.gov.br/>

Site do Grupo de Controle Externo de Atividade Policial Federal (GCEAP) da Procuradoria da República no Paraná.

<http://www.ovp-sp.org/>

Observatório das Violências Policiais-SP





No palco,  
crianças.  
Nos bastidores,  
todo o apoio  
da CSN.



A Fundação CSN promove projetos que melhoram a vida das crianças. Assim, elas se tornam mais felizes em casa, na rua e na escola.

O **Projeto Garoto Cidadão** funciona no contraturno escolar com atividades artísticas, aulas de português, matemática e inclusão digital. Em 2010, o projeto chegará a mais de **1.300 atendimentos em 7 unidades educacionais**.

Iniciativas como o Caminhão para Ziraldo e para Jorge Amado permitem o acesso ao teatro, formam plateias e incentivam a leitura. Desde 2006, o caminhão já **percorreu 65 mil quilômetros em mais de 184 cidades, em 20 estados brasileiros**.

A **Orquestra Sinfônica Jovem** estimula a inclusão social por meio da música. Formada por **jovens em situação de vulnerabilidade social, oferece bolsa de estudo para o aprendizado de música e os valores do trabalho coletivo e solidário**.

**O ponto em comum entre todos eles? Um futuro melhor para nossas crianças.**

Para saber mais sobre esses projetos, acesse [www.fundacaocsn.org.br](http://www.fundacaocsn.org.br)



Companhia Siderúrgica Nacional

NA ANTIGUIDADE  
AS LEIS ERAM DEBATIDAS EM  
GRANDES PRAÇAS PÚBLICAS.



HOJE LUTAMOS PARA  
QUE VOLTEM PARA ELAS.

O Movimento do Ministério Público Democrático - MPD - luta para que a justiça, a cidadania e a democracia estejam ao alcance de todos.

Seja através de seu programa de TV, da sua revista ou pelos projetos desenvolvidos diretamente nas comunidades, todos encontram uma abordagem esclarecedora da legislação, não só em capítulos, mas principalmente pela sua prática e pelos seus efeitos no dia-a-dia.

Pelo que depender do MPD, o senso de cidadania estará em praças, ruas e avenidas, na boca e na cabeça de cada cidadão. Assim contribuimos para uma sociedade mais esclarecida.

MPD, há 18 anos ensinando o caminho da democracia.



[www.mpd.org.br](http://www.mpd.org.br)