

# CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA UM EFETIVO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

**João Gaspar Rodrigues**

Promotor de Justiça

## Resumo

O presente estudo elabora uma profunda reflexão sobre a relação entre meios (recursos materiais, humanos, logísticos e operacionais) e fins constitucionalmente atribuídos ao Ministério Público no controle externo da atividade policial. Sob o enfoque de uma atuação cartorial e entrópica, fundada em simples mecanismos formais previstos em lei, é estabelecida uma ponte entre o real e o ideal, destacando princípios de atuação que precisam ser atendidos no horizonte do mecanismo de tutela: proibição da proteção insuficiente, resolutividade e regulamentação normativa a partir de um contexto social reivindicativo.

**Palavras-chave:** Controle externo da atividade policial. Atuação cartorial e entrópica. Meios insuficientes. Princípio da proteção insuficiente. Resolutividade.

## Abstract

This study elaborates a deep reflection on the relationship between means (material, human, logistical and operational resources) and purposes constitutionally attributed to the Public Ministry in the external control of police activity. Under the focus of a notary and entropic performance, based on simple formal mechanisms provided for by law, a bridge is established between the real and the ideal, highlighting principles of action that need to be met in the horizon of the guardianship mechanism: prohibition of insufficient protection, resolution and normative regulation from a demanding social context.

**Keywords:** External control of police activity. Notary performance and entropy. Insufficient means. Insufficient protection principle. Resolvability.

## 1 Introdução

O presente ensaio é uma tentativa de responder se o exercício funcional do Ministério Público no controle, dito “externo” (ou extra-corporativo), da atividade policial, tem se revelado efetivo e resolutivo, no sentido de entregar os fins que, constitucionalmente, foram conferidos à guarda da instituição. A atribuição constitucional tem sido levada a cabo de forma adequada e suficiente, de modo a atender às expectativas sociais? Os meios materiais e estruturais entregues aos respectivos órgãos de execução especializados são compatíveis com a amplitude das exigências e das atribuições conferidas?

O esforço para responder a essas indagações nos leva, inevitavelmente, a outras questões de índole eminentemente prática, na medida em que se relacionam com as angústias vivenciadas, diariamente, pela população brasileira. Fenômenos sociais como violência, criminalidade, letalidade policial, tortura e outros meios de violação dos direitos fundamentais não têm apresentado reduções sustentáveis ao longo dos últimos anos. Infelizmente, o movimento é o contrário: índices sempre crescentes e sempre dentre os mais elevados do mundo civilizado.

Muitos desses fenômenos, senão em sua integralidade e em suas causas mais profundas, recebem um primeiro enfrentamento do aparato policial que, aparentemente, não tem se mostrado à altura do desafio<sup>1</sup>. Cenário que amplia as expectativas em torno do mecanismo criado pela Constituição para exercer um controle externo sobre a atividade policial. Se a função controlada não desempenha bem seu papel, sempre restará algum tipo de censura sobre a função controladora.

Nesta sumária investigação segue-se o caminho assinalado pelas perguntas inaugurais. Estimulado por essas dúvidas e outras tantas perplexidades derivadas, o ensaio – cuja estrutura e desenvolvimento são de índole medularmente pragmática – busca reunir reflexões sobre as raízes do tema, apontando ao final, possíveis alternativas para dotar o

---

<sup>1</sup>Para confirmar isso, basta um vista d'olhos nas diversas edições do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (espécie de relatório publicado anualmente pelo Forum Brasileiro de Segurança Pública - <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>). Os números têm força e revelam, ano a ano, uma inefetividade do trabalho policial no enfrentamento à violência, à criminalidade e à insegurança pública. Ademais, na prática, o princípio orientador da atividade policial é a força bruta ou justiceira.

controle extracorporativo das polícias com uma forma de atuação consistente, efetiva e resolutiva, capaz de entregar o que a sociedade carece.

## 2 A correlação entre fins e meios estruturais de atuação

Agentes públicos de cuja ação se espera a consecução de qualquer *fim* devem dispor dos *meios* pelos quais possam atingi-lo. É um axioma universal de fácil aplicação ao assunto que ora nos ocupa. A adequação dos meios aos fins é um elemento dominante ou orientador na obtenção de resultados socialmente relevantes. Sem esse elemento, não há efetividade no desempenho de qualquer encargo, seja legal ou constitucional.

Atribui-se ao CEAP<sup>2</sup> o encargo de investigar (ou acompanhar a investigação, solicitada por si ou instaurada de ofício por diverso órgão) todos os ilícitos penais (dos de menor potencial ofensivo como abuso de autoridade e prevaricação, até os de grande potencialidade ofensiva como tortura, execução extrajudicial, homicídio etc.) e de improbidade administrativa (incluindo a prática de tortura por agente público) cometidos por policiais no exercício da atividade-fim? Agrega-se-lhe a missão de, periodicamente, inspecionar todas as unidades policiais (polícia judiciária, penal, militar e técnico-científica) corrigindo inconsistências e ilegalidades de cunho estrutural? Se essas *finalidades* tão amplas e abrangentes são conferidas a órgãos de execução, aos mesmos devem ser conferidos os *meios* técnicos, logísticos, humanos e materiais adequados para lograr alcançar resultados com “vigor e êxito”. É supérfluo tentar provar essa afirmação.

Como diz Alexander Hamilton (1964, p.17-18):

"Os *meios* devem ser proporcionais aos *fins*; as pessoas de cuja ação se espera a consecução da qualquer *fim* devem dispor dos *meios* pelos quais o atingem (...).

Deixar de atribuir, em cada caso, um grau de poder correspondente ao fim importaria em violar as regras mais evidentes de prudência e

---

<sup>2</sup>Toda vez que, ao longo do texto, fizemos referência ao controle externo da atividade policial será usada a abreviatura "CEAP".

conveniência e entregar imprudentemente os grandes interesses da nação a mãos incapazes de geri-los com vigor e êxito".

Madison (1964, p.52-53), outro autor do "the federalist papers", apresenta idêntico entendimento:

"Sempre que o fim o exige, o meio está autorizado; sempre que se confere poder geral para algo executar, qualquer poder particular necessário para levá-lo a efeito está compreendido".

Também o consagrado cientista política Leslie Lipson (1967, p.97-257) defende o princípio de que uma instituição deve possuir os meios adequados às suas funções:

"Toda associação de seres vivos deve empregar os meios que se revelarem indispensáveis ou, pelo menos, mais adequados à execução de suas funções específicas. Assim, numa instituição como a escola ou a universidade, que visa a educar, cabem-lhe os meios necessários à educação. O mesmo é verdadeiro quanto ao Estado. Desde que este se origina da necessidade de proteção, pertencem-lhe, desde logo, quaisquer técnicas que assegurem a consecução de tal objetivo. (...) A seleção dos meios, portanto, relaciona-se diretamente com a realização dos fins. (...) Quaisquer que sejam as metas a alcançar, a escolha de meios adequados torna-se condição de êxito".

Os meios devem ser proporcionais à grandeza e à amplitude das atribuições a executar. A robustez desses meios é determinada, basicamente, por duas circunstâncias: 1- o berço originariamente constitucional do CEAP (art. 129, VII, da Constituição Federal); 2- a magnitude e a amplitude concreta das atribuições a serem executadas (refletidas pelo nível de insegurança pública vivida pela sociedade). Sem a substância desses meios, a função constitucional continuará sendo letra morta (ou mecanismo "lítero-poético-recreativo", na impiedosa visão de Gilmar Mendes).

De que vale estabelecer *fins* elevados na Constituição sem os *meios* adequados para fazê-los observar? Tanto é verdade na arquitetura quanto nas instituições jurídicas, que o valor da obra, em qualquer andar superior, depende da solidez dos alicerces. Deve existir sempre uma estrutura própria e adequada para emprestar eficiência aos dispositivos constitucionais e aos objetivos que eles lançam à execução infraconstitucional. A responsabilidade por um encargo constitucional deve vir

acompanhada de amplo poder de promovê-lo satisfatoriamente no comércio ordinário da vida. É princípio justo que o CEAP possua todos os meios necessários de por em vigor os resultados esperados de sua atuação controladora, fazendo com que assuma o centro de seu próprio horizonte. Os *fins* não podem ser erguidos ou sustentados sem um alicerce firme e sólido de *meios*.

De que adianta ser encarregado da defesa de uma lista densa de direitos fundamentais (CF, art. 5º e seus 78 incisos)<sup>3</sup>, opondo o direito à força, sem estar provido dos recursos e dos meios necessários ao fiel cumprimento dessa missão? Principalmente, considerando o fato de que no polo oposto da equação temos o Estado-polícia armado e dotado do monopólio de usar diretamente a *vis coactiva* e a violência legítima (RODRIGUES, 2016, p. 26), que lhe permite falar e atuar superiormente em nome e por conta da sociedade, detendo a capacidade de dominar e reduzir as resistências individuais.

Fins sem meios equivale a, por exemplo, instituir na Constituição o direito fundamental da propriedade sem criar, paralelamente, os meios de garanti-lo. Sem instituições legislativas, judiciárias e administrativas esse direito seria absolutamente ignorado e incapaz de ser garantido e observado na prática. De outro lado, qual o valor de uma lei aprovada e desacompanhada de sanção? É essencial à ideia de lei que ela venha acompanhada de sanção para restabelecer seu império, caso seja violada<sup>4</sup>. É da natureza das coisas humanas contar com meios complementares para fazer observar instituições, direitos e proposições comportamentais. É o plano B (tutela jurídica dinâmica) que se segue (ou é imanente) ao plano A (tutela jurídica estática).

A insuficiência de estrutura e de recursos dos órgãos especializados responsáveis pelo CEAP reduz a feição constitucional dos fins que lhe foram atribuídos, rompendo o próprio projeto constitucional pensado para a referida

---

<sup>3</sup>Teoricamente, o CEAP foi criado para ser uma sentinela desperta estacionada à porta de cada direito fundamental dessa imensa lista, quando em ação a atividade-fim das polícias, para verificar se qualquer policial cruza o limiar deste reino sem observar as deferências mínimas.

<sup>4</sup>É essencial à ideia de lei que ela venha acompanhada de sanção, ou, em outras palavras, de penalidade ou castigo por desobediência. Se à desobediência não se seguir penalidade, as resoluções ou as ordens que pretendem ser leis não importarão em nada mais do que conselho ou recomendação (Hamilton/Madison/Jay, 1964, p. 28).

supervisão civil da atividade policial (Vásquez *et al.*, 2021, p. 72). A tendência resolutiva atual é elevar as atribuições e a respectiva estrutura ao nível da função constitucional, ou seja, não deve haver distinção possível entre meios e fins, ambos devem ser dispostos de modo equivalente, correlativo e simétrico: para fins elevados, meios igualmente agraçados.

O meio não é nada se não tiver um fim em vista; e o fim é vazio e inalcançável se não dispor de meios adequados para sua concretização, para sua realização plena. A correlação racionalmente sustentável entre ambos é uma imposição lógica, antes de ser prática. Os dois termos estão de tal forma unidos e indissolúvelmente conjugados que onde um deles se realiza, o outro, de igual modo, alcança (ou já alcançou) concreção<sup>5</sup>.

Um órgão de execução bem provido de recursos é, potencialmente, mais industrioso e resolutivo. Meio e fim estão um para o outro como causa e efeito. A relação estabelecida entre os dois é ingrediente primário na resolutividade orgânica de qualquer instituição. Uma insuficiência de meios leva ao desaparecimento de reinos inteiros de fins ou objetivos projetados. Em ambas as direções há uma simultaneidade de causa e efeito: se o órgão é dotado de meios suficientes (causa) há efetividade em sua atuação (efeito); se os meios são insuficientes (causa), há inefetividade em sua atuação funcional (efeito). Simples assim<sup>6</sup>.

Infelizmente, está fora do alcance humano e institucional interferir produtivamente na engenharia social desprovido de materiais e de recursos necessários, assim como não se constrói ou reforma uma casa sem dispor dos meios adequados. Não há parâmetro lógico possível para alcançar uma finalidade constitucionalmente estabelecida por meio de recursos insuficientes, inadequados ou desproporcionais.

Os elementos estruturais dos órgãos de execução são o fundamento e os pré-requisitos para a respectiva atuação funcional; são a trave-mestra. A relação é diretamente proporcional e facilmente apre-

<sup>5</sup>Devidamente encaixada, a equação fim + meio encerra o poder de fazer evoluir, a partir de si mesma, toda uma gama de atribuições. Uma equação impulsionadora do progresso.

<sup>6</sup>Obviamente, não somos ingênuos ao ponto de acreditar de que a relação causa-efeito ocorre aos pares, o que levaria à conclusão de que cada efeito tem apenas uma causa, e cada causa apenas um efeito. Ou ainda, que causas iguais produzem efeitos iguais. Não é bem assim. Cada efeito decorre de um número múltiplo de causas, e uma causa pode desencadear efeitos diversos.

sível. Quanto mais estruturado ou provido de recursos é o órgão, mais a atuação funcional se faz efetiva e resolutiva; quanto menos provido de recursos, menor é a resolutividade. Os meios e os recursos (que desbordem dos meramente formais e cartoriais) disponíveis ao órgão de execução são condicionantes e formativos, como fator de ação efetiva virtuosa. Logo, no CEAP, estrutura e função são variáveis indispensavelmente complementares e interdependentes. A função pressupõe a estrutura, o meio; e a estrutura é redutível ao exercício da função.

Detentor apenas de mecanismos legais formais e cartoriais, o CEAP se perfila como depositário inseguro e impróprio do interesse público na supervisão dos serviços policiais. Dispondo somente de requisições, ofícios, notificações e memorandos, o órgão de execução já não pode ser viável como unidade eficaz de controle e de fiscalização, podendo até trair os interesses tuteláveis. E se permanece com o pomposo título é apenas e tão-só por uma questão nominalística e acacianista. O risco não se limita à prestação ineficiente do encargo constitucional, mas também uma completa adulteração do seu sentido e perda de qualquer convicção de finalidade ou de perfeição.

A equação, em sua insuficiência e desproporcionalidade, é muito simples e intuitiva: de um lado, temos objetivos importantíssimos entregues constitucionalmente ao Ministério Público (defender os direitos fundamentais dos indivíduos face ao serviço policial do Estado e assegurar que este serviço seja prestado de modo a contribuir, decisivamente, para reduzir a criminalidade, a violência e o cenário de insegurança pública); e de outro, meios e recursos insuficientes e de estreita efetividade, os chamados “meios cartoriais”, como os clássicos ofícios, memorandos, requisições e notificações. O resultado matemático disso tudo é um produto final dotado de baixíssima resolutividade.

Esse modelo de atuação cartorial pernicioso e notório é replicado de norte a sul do país, como se o controle do aparato policial brasileiro pudesse ser exercido somente com boa vontade e uma pitada extra de empenho pessoal, acompanhados com a indefectível “improvisação caso a caso<sup>7</sup>” ou correndo o risco das reações emocionais colorirem o assunto em causa. Além disso, preso a essas

---

<sup>7</sup>“O meio de realizar um propósito não é deixá-lo ao azar” (WALDO, 1961, p. 36).

individualidades e ao sabor das circunstâncias, o mecanismo de tutela tem sua sorte projetada pelo irracional e pelo acaso, e não por um esforço reflexivo de fazer alguma coisa a partir de um modelo conceitual sólido. Mas, como diz Laboulaye (s.d., p. 61), passou-se o “tempo dos heróis, que veem e fazem tudo por si mesmos; hoje, só uma organização, um sistema, pode dar a unidade de meios e de vontade”. O exercício desse controle sem os meios adequados degrada o próprio caráter conceitual de controle, como assinalado de forma pejorativa pelo referido ministro do STF, além de entregar um trabalho entrópico à sociedade, sem impacto considerável ou duradouro.

A forma de atuação, mais incisiva ou menos incisiva, é forjada a partir da eleição dos meios adequados ao atingimento dos fins impostos não só, formalmente, pela Constituição, mas, principalmente, pela dura realidade que se apresenta cotidianamente em nossas cidades e em nossas ruas. A inadequação dos meios cartoriais/demandistas, diante do cenário em que é chamado a atuar, é comparável a esperar que um cirurgião realize uma intervenção cirúrgica delicada com ferramentas de carpinteiro – serrotes, formões e escopros.

Que é a faculdade ou a função conferida à guarda do MP pelo inciso VII do art. 129 da CF, senão a aptidão ou o poder de executar o disposto no comando? Que é aptidão para algo fazer senão o poder de utilizar os *meios* necessários à realização? Essas duas perguntas fornecem-nos, de forma imediata, condições de julgar da verdadeira natureza da incumbência referida. Leva-nos à verdade tangível de que a atribuição de controlar externamente a atividade-fim das polícias corresponde à condição fática de deter todos os *meios necessários e adequados* para o exercício pleno de tal poder.

Não pode existir uma ética funcional de resultados, se o agente público responsável não dispuser de autonomia de meios e de adequada provisão de recursos (humanos, logísticos, materiais) para cumprir os fins. Inclusive, em estudo assaz interessante, Marcelo Goulart (2016, p. 233) vincula o controle de efetividade (ou a “ética funcional de resultados”) pelos órgãos correicionais internos, dentre outras coisas, à existência de recursos humanos e materiais suficientes para o desenvolvimento das atividades da Promotoria de Justiça.

### 3 O poder estruturante da norma constitucional (art. 129, VII)

Todo escalonamento normativo se engaja no esforço para maximizar o potencial estruturante do marco constitucional objeto de concretização. O texto fundamental deve ser interpretado de modo a garantir a máxima efetividade de suas normas, dado que todas gozam da mesma hierarquia. Assim, as normas infralegais tendentes a concretizar o inciso VII, do art. 129, devem atender a esse compromisso, induzindo uma política gestora compatível (devidamente engajada e comprometida com a matéria – *vide* item 6).

Qualquer função atribuída ao MP deve, na sua execução, ser interpretada à luz do art. 127, *caput*, da CF (“O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, *do regime democrático* e dos *interesses sociais* e individuais indisponíveis”). O CEAP, portanto, inferido e lido sob a perspectiva do comando constitucional transcrito, vai além da mera fiscalização, garantindo em igual medida o “regime democrático” e os “interesses sociais”, que constituem seu senhor, seu oráculo, seu deus.

Em que ponto o CEAP tangencia a “defesa do regime democrático” ou dos “interesses sociais” insculpidos no art. 127? Quando arrola entre seus fins, primeiro, a garantia da observância dos direitos fundamentais pelas polícias, numa proteção adequada e suficiente; segundo, quando através dos mecanismos a si disponibilizados busca aperfeiçoar a atividade-fim policial, mais intimamente ligada à temática da segurança pública.

*Como parece provar, muito claramente, a história recente em diversos países submetidos a regimes de exceção, o poder do Estado-polícia sem controle ou com controle inefetivo, é uma das forças mais dinâmicas e agressivas do universo. Esta força e este poder, além da agressividade, compartilham outro atributo: a expansividade. Tendem a estender-se até encontrar algo que os contenham<sup>8</sup> e os tornem funcionais a um propósito legítimo.*

<sup>8</sup>Para esclarecer o princípio da expansividade do poder, vale a pena a imagem criada por Bodenheimer (1964, p. 18): “Como o gás ou a energia elétrica, o poder tende a estender-se ou avançar até onde pode chegar – até que se construa ao seu redor um limite ou um recipiente que não possa ser transposto nem perfurado”. A semelhança como o poder político, ideológico, econômico etc., é desconcertante. Também Hauriou (1971, p. 170): “... todo poder siente la tentación de no soportar ninguna traba” e E. Becker (1977, p. 88): “Todo organismo lucha por obtener más vida y trata de expandirse y elevarse lo más posible”.

É sabido que o catálogo dos direitos fundamentais constitui o núcleo vital e intangível de qualquer regime democrático<sup>9</sup> (“o fundamento lógico de toda a ordem jurídico-política” – Campos, 1961, p. 53), e garantindo-o em todas as dimensões, o MP e o CEAP cumprem, com rigor, o art. 127<sup>10</sup>. De acordo com o art. 60, §4º, V, da CR/1988, os direitos e garantias individuais são cláusulas pétreas, assimiláveis como bens fundamentais de uma sociedade moderna. *A incumbência de garanti-los coloca o CEAP, em tese, face às polícias, como o “cão de guarda dos direitos constitucionais” (“the watchdog of constitutional rights”) e como um mecanismo de tutela (“custódio das liberdades públicas”), com a capacidade efetiva de limitar a arbitrariedade do poder estatal e neutralizar ou reduzir a violência exercida pelo poder persecutório do Estado-polícia.*

Junta-se essa nobre função constitucional de controle a outros órgãos públicos na desafiadora missão de conferir ao poder de polícia uma justificação puramente positiva e de proteger o indivíduo, em sua dignidade humana e em sua liberdade física, face ao arbítrio da referida forma de expressão do poder estatal. Reduzir seu alcance, seja por insuficiente estruturação normativa ou material, significa trair os fundamentos mesmos da doutrina democrática nos seus indispensáveis processos homeostáticos.

Ao zelar pelo respeito aos direitos fundamentais diante do trabalho policial, o objetivo do CEAP não é, obviamente, facilitar as coisas aos criminosos e dificultar os esforços da polícia, e sim, de proteger os inocentes (DOUGLAS, 1963, p.60-61). A experiência ensina que a melhor maneira de proteger o inocente é insistir sobre uma norma de lei para todos – cidadãos particulares, policiais e juízes. O meio é tão importante quanto o fim.

De igual modo, contribuindo para a melhoria dos serviços policiais prestados a todos os cidadãos e à sociedade atende-se a um direito fundamental de proteção, de inegável interesse social ou público.

<sup>9</sup>Não há democracia política sem a garantia constitucional das liberdades fundamentais (RIGAUX, 2003, p.6; DOUGLAS, 1963, p.60; HABERMAS, 2002, p.156). Os direitos fundamentais garantidos na Constituição figuram como as distinções específicas entre uma sociedade livre e um estado policial.

<sup>10</sup>Há quem afirme que a partir da CF/88, o MP foi convertido em “verdadeiro corregedor dos poderes estatais, quanto à observância dos direitos fundamentais” (NALINI, 2012, p.542).

A prova verdadeira de um controle efetivo consiste na aptidão de atender plenamente esses dois objetivos descritos acima.

O controle externo da atividade policial sempre existiu (talvez até implícita ou inconscientemente) sob a alçada do Ministério Público como desdobramento de sua condição de *dominus litis* (titular da ação penal pública) e destinatário imediato da atividade-fim policial (aliada à sua condição, à época, de “fiscal da lei”. Ao dispor a Constituição, expressamente, sobre encargo implicitamente pertencente à instituição ministerial, quis que a temática fosse abordada sob nova luz, dentro de um espírito totalmente novo despertado pelos fins autoimpostos de um ambiente democrático. Sob essa nova luz, o CEAP não se configura apenas como uma consequência lógica do posicionamento jurídico e funcional do MP frente à polícia (em regra, um receptor passivo dos elementos de convicção da persecução penal), mas como um fim consciente a ser alcançado com efetividade e resolutividade.

É importante ressaltar que o art. 129, VII, que expressa o CEAP, não cria os objetivos da supervisão policial, foi antes criado por eles. O fundamento precede o fundado (afinal, *nihil fit sine ratione* – nada acontece sem razão). A necessidade de controlar a atividade-fim das polícias se impôs, como fundamento, ao constituinte que, por sua vez, moldou e fundou o referido mecanismo. Logo, para a sua devida estruturação basta identificar, restaurar, resgatar e atualizar a relação meio/fim.

É fato incontroverso que entre os homens, o modo habitual de fazer revela o modo de ser. Também nas instituições, a sua forma de atuação (de ser) se define pelos fins atribuídos e os meios disponibilizados. Os fins imprimem os meios, assim como toda realidade reclama sua verdade. Para entender a locução constitucional do inciso VII, do art. 129, a noção de contexto é essencial. E neste sentido, a locução não é uma coisa, nem se deixa reificar, adquirindo um significado no contexto fático que se apresenta. E este não é outro senão o descabro da segurança pública e a discutível qualidade do serviço prestado pelo aparato policial. É dentro desse cenário que o comando constitucional deve ser lido, apreendido, interpretado e aplicado.

Embora a Constituição, em linhas gerais, não ofereça nenhuma novidade radical, ela, ao catalogar uma especial locução verbal, impôs algo novo: alcançar efetividade no desempenho de uma missão marcada

expressamente com selo constitucional (que antes era subentendida, não expressa em comandos). E neste sentido, a locução “controle externo da atividade policial” é uma afirmação franca de um novo mecanismo de tutela externa da atividade policial.

A expressa previsão constitucional conferiu uma nova dignidade ao CEAP, diferenciando-o, fornecendo condições de concretizá-lo, insuflando-lhe racionalidade e tornando-o, portanto, significativo e valioso (a requerer um novo olhar atento do legislador). Não é mera proclamação verbal ou simples *bluff* retórico, tanto que o texto constitucional se preocupa com a estruturação normativa da referida função controladora, quando remete a sua regulamentação à lei: “...na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior” (art. 129, inc. VII). Não é uma função constitucional difusa (como, por exemplo, a de “defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas” – art. 129, inc. V), mas algo concreto e com maior densificação, a exigir a atenção específica, conformadora e estruturante do legislador infraconstitucional<sup>11</sup>.

O controle extracorporativo das polícias não realiza, simplesmente, um salto para a vida como um mecanismo de tutela já feito e acabado, sem que o legislador infraconstitucional arregace as mangas e leve adiante o projeto constitucional do art. 129, VII, da CF. No Direito, assim como em todos os problemas sérios, nenhuma realização é final. Cada ator nesse drama não se limita a dar novas respostas a antigas interrogações, precisar rever essas mesmas interrogações.

Em um governo republicano e democrático, parafraseando H. Mann (1963, p. 112), os legisladores assemelham-se a um espelho que reflete as feições morais dos eleitores, bem como suas demandas mais urgentes. Daí resulta que o enfrentamento do cenário absurdo de insegurança pública e de violência institucionalizada que não disponha de mecanismos de controle bem providos de meios e de recursos bem escolhidos e eficazes para a solução desses problemas agudos, constitui a experiência mais imprudente e temerária.

A Constituição insufla uma força ascensional em torno do novo mecanismo de controle, mas essa nova visão é embaraçada e insuficien-

<sup>11</sup>Há um elemento de arbítrio na transição entre a previsão constitucional e a regulamentação legal que, atualmente, responde pela fragilidade do CEAP em todo o país.

temente assimilada por conta de uma longa cultura institucional de demandismo e de fiscalização difusa/indiferenciada<sup>12</sup>. E como na origem de toda coisa nada permite distinguir a verdade do erro, essa função constitucional persiste encontrando dificuldades em sua estruturação normativa e material.

De acordo com a hermenêutica constitucional, não existem palavras inúteis lançadas no texto fundamental. Se no senso comum as palavras se destinam a exprimir ideias, no texto fundamental elas têm por fim emitir e fixar comandos<sup>13</sup>. A linguagem constitucional expressa sempre relações, funções e referências à realidade social. A Constituição não se constitui de uma simbologia lançada no vácuo ou de operações simbólicas vazias. O real é condição essencial de sua gramática mandatória. Ao determinar que compete ao Ministério Público exercer o “controle externo da atividade policial”, na forma da lei, o constituinte criou uma nova dimensão dessa atribuição a reclamar maior densificação. Densificação esta que deixou a cargo do legislador infraconstitucional, dentro dos limites plásticos que definem a função legislativa.

A norma constitucional é penetrada de tendência, de modo a tornar-se algo definido e adquirir o máximo de densificação possível, captando e dispondo sobre a realidade. Ademais, como ressalta Eduardo Nicol (2001, p. 62), nenhuma expressão verbal carece de conteúdo significativo. E quando um texto normativo, diz-nos Rigaux (2003, p.52-7) apoiando-se na jurisprudência da Corte Permanente de Justiça Internacional e da Corte Internacional de Justiça, de qualquer natureza (constitucional ou legal), não é acompanhado de uma definição dos termos empregados, reputa-se que foi escrito na linguagem corrente ou usual (*ordinary language*). Ele deve, portanto, ser interpretado segundo o sentido natural comum ou usual dos termos empregados. Assim, o nosso art. 129, VII e sua famosa expressão liga-se, essencialmente, ao

---

<sup>12</sup>Essa reserva tradicional da fiscalização difusa ou indiferenciada é autenticamente uma brecha em qualquer tentativa de traçar um novo modelo de CEAP, dotado de um perfil mais assertivo e efetivo.

<sup>13</sup>O art. 129, VII, da CF, contempla três componentes essenciais: conteúdo significativo, intenção mandamental e motivação histórica. E a realidade normativa que o mesmo instaura não é realidade pelo simples fato de ser um comando constitucional, mas por ser norma fundada nos dados primordiais da razão e da consciência.

desejo – expresso de forma direta e coloquial - da sociedade democrática brasileira de exercer um controle civil extracorporativo sobre a atividade policial.

Ao longo dos últimos anos, certas teorias relativas à interpretação de um texto literário exerceram alguma influência sobre a interpretação de um instrumento jurídico. Por mais instrutiva que seja, semelhante analogia não poderia ser estendida à aplicação do direito (em especial, o constitucional). O que distingue esta de qualquer forma de interpretação literária ou estética é a atração, no sentido gravitacional do termo, exercida pelo contexto fático (social, comunitário, pessoal). Uma coisa é interpretar um texto com referência aos preceitos de uma hermenêutica, à subjetividade do intérprete, a critérios estéticos, ao gosto, à sensibilidade de uma determinada época, seja ela a do autor da obra ou a de seu leitor; outra coisa aplicar o direito a uma situação existencial. Esta tem exigências, uma lógica própria, que vão além, que se mantêm aquém, mais exatamente, de uma interpretação extraída deste tipo de contingência. A diferença essencial é que a hermenêutica não jurídica parte do texto a ser decifrado, ao passo que a aplicação do direito parte do contexto fático, tem nele seu ponto inicial. Assim, a regulamentação e a aplicação do art. 129, VII, da CF, são inseparáveis dos interesses, necessidades e exigências sociais por uma polícia mais garantidora, menos violenta e mais efetiva na prestação de seus serviços. A interpretação deste comando constitucional deve partir desse cenário fático-social e de um sentimento de urgência (postulado inevitável da vida social), e não de uma locução verbal solta e solitária, sem contexto nenhum.

#### 4 Atuação entrópica/cartorial do CEAP e déficit de recursos

O mecanismo de supervisão externa das polícias, em sua constituição e desenvolvimento, exigiu (ou exige, dado ser um *continuum*), basicamente, quatro passos ou causas básicas<sup>14</sup>: 1- a existência de um

<sup>14</sup>Se remontássemos à filosofia grega teríamos as quatro causas *archai*: 1- causa eficiente (*causa efficiens*): anseio social; 2- causa material (*causa materialis*): CF, art. 129, VII; 3- causa formal (*causa formalis*): modelo de atuação (forma); 4- causa final (*causa finalis*): efetividade do controle (cumprir o fim atribuído que se atualiza no objeto em desenvolvimento). Ao não estabelecer um equilíbrio dinâmico entre essas causas, o CEAP expressa a si mesmo de um modo muito incoerente.

anseio ou necessidade social por uma polícia *garantidora*<sup>15</sup> e não *violadora*; 2- a recepção do anseio de uma sociedade emancipada numa expressa previsão constitucional (art. 129, VII); 3- uma forma específica de exercício ou um modelo de atuação montado a partir do comando constitucional; 4- um elemento final consistente no exaurimento ou atendimento do anseio social, mediante um mecanismo de controle efetivo, contribuindo para forjar uma *polícia garantidora*.

Há, pelo menos, quatro dimensões (todas interligadas e inter-relacionadas) nas quais o CEAP firma suas raízes: 1- teórica ou conceitual; 2- normativa; 3- estrutural; 4- institucional. O alinhamento harmônico dessas dimensões garante solidez, vigor e um viço de atualidade ao mecanismo de controle. É preciso reunir essas quatro condições para o CEAP adquirir plena efetividade. Sem uma delas, as possibilidades não se convertem totalmente em realidade. Todavia, se há essas 4 maneiras de forjar um mecanismo de tutela efetivo, por outro lado, existem infinitas maneiras de sabotar o esforço do constituinte de 1988.

É óbvio que a ideia do controle externo da polícia não surge do nada, nem da inefetiva fiscalização difusa do Ministério Público, mas sim de um movimento reivindicativo de uma sociedade recém-egressa de uma ditadura militar que tinha na polícia um mecanismo de tortura e de violência política. A reivindicação social se consolidou numa pauta positiva resultando no multicitado comando constitucional do art. 129, VII, reafirmando antiga lição de que o centro de gravidade do desenvolvimento jurídico não se encontra na legislação, na ciência jurídica ou nas decisões dos tribunais, mas na própria sociedade.

Existe uma crença compartilhada de que o art. 129, VII, é apenas a constitucionalização expressa de um encargo já exercido difusamente pelo Ministério Público (daí, talvez, a sobrevivência de uma modalidade indefinível de controle difuso<sup>16</sup> constante na Resolução n. 20/2007, do CNMP). Esta crença prejudica (e muito) uma efetiva institucionalização

<sup>15</sup>Dentre suas múltiplas funções relacionadas à investigação de delitos e prevenção da criminalidade, as polícias devem assegurar os direitos individuais e as liberdades das pessoas, bem como zelar pela vigência do Estado de Direito (ROMÁN, 2020, p.2).

<sup>16</sup>Falta-nos a palavra ou o termo, porque não temos a coisa. Até hoje não se logrou definir, com razoável precisão, o sentido de "controle difuso".

do CEAP em moldes estruturalmente sólidos e impede a sua compreensão em todo o seu rigor conceitual. A CF/88, em verdade, pretendeu inaugurar algo inteiramente novo no cenário jurídico, pois se assim não fosse não teria tido a preocupação de expressamente prevê o referido controle, sendo suficiente aceitar a suposta realidade do controle difuso e indiferenciado. Efetivamente, nosso texto fundamental antecipou-se em vários anos ao movimento de supervisão externa de instituições importantes, que viria a ser consolidado com a criação do Conselho Nacional do Ministério Público e do Conselho Nacional de Justiça, por meio da EC n 45, de 2004.

Não é fácil reconciliar uma forma moderna e própria de CEAP, ainda em germen, com as noções vulgares e tradicionais. Estas noções pioneiras não transferiram nenhum potencial valioso, salvo a essência fiscalizadora da instituição, que se propaga, simplesmente, pela inércia da repetição. Não há nisso qualquer progresso, que pressupõe a substituição do bom pelo melhor, e não apenas a substituição do mau pelo bom (COLLINGWOOD, [s.d], p. 481). O movimento adequado é simplesmente de superação ou de rompimento de paradigma, pois o desafio de estabelecer uma ponte sobre o abismo que separa esses dois modelos não tem se revelado produtor. Um novo paradigma pensado e criado com peso e valor faz, naturalmente, o velho modelo sucumbir a ele.

Aqui, estamos numa *terra incógnita*, sem qualquer referência histórica ou institucional, abrindo-se, quando muito, caminho às cegas. É necessário, portanto, descobrir uma nova bússola com a qual orientar-se, já que a velha nunca funcionou (ou nos conduziu a um beco sem saída); e revelar também um modelo capaz de produzir possibilidades e não apenas realidades estacionárias. Definitivamente, não se aplica o princípio histórico de que o futuro há de assemelhar-se ao passado e o desconhecido ao conhecido. Atacar o problema por meio dessa fiscalização difusa não é apenas falso, mas não tem sentido algum.

Sem meios estruturais adequados – voltamos a repetir – e dotado apenas de uma limitada atuação cartorial, independente do modelo adotado (minimalista ou maximalista), o CEAP permanecerá um projeto inacabado e preso na mesma tradição que deve superar, ou seja, numa inércia ruínosa e dissipativa. O espectro dessas noções tradicionais impede que o “elemento de modernidade” impulse a estruturação

normativa e material dos órgãos de execução que exercem o controle. Como ensina Plekhanov (2003, p.95), “a força da tradição é a força da inércia, da dissipação”. E, efetivamente, o antigo “modelo” difuso fiscalizatório funciona como uma “prisão mental” para os atuais membros atuantes na área. E deve ser apreciado como um retrato de época em um museu ou, no melhor dos casos, como um pálido esboço – afirmando-se pelo contraste - na busca por um modelo efetivo.

A longa experiência institucional com a fiscalização difusa – espécie de “feudalidade controladora” - criou no espírito dos membros ministeriais hábitos de pensamento que aceitam, como coisa natural, uma atuação cartorial e demandista, como a espelhar o controle primevo.

A fiscalização difusa e indiferenciada das polícias não é, nesta altura, senão um tema marginal e esquecido (ou, pelo menos, tendente ao esquecimento), cuja única relação útil é a de contraste. Constituiu-se em forma de atuação não desenvolvida de controle externo. O determinante é o novo cenário e as novas possibilidades que se estabelecem com o inciso VII, do art. 129 da CF, que deve ser explorado não só pelos legisladores (na estruturação normativa) como pelos gestores locais (na estruturação material dos órgãos de execução respectivos). A estruturação normativa forma um primeiro semicírculo, que é complementado com a necessária estruturação material.

O Conselho Nacional do Ministério Público, atento em fechar esse círculo (estruturação normativa + estruturação material), na Proposição n. 1.01297/2021-90<sup>17</sup> (proposta de resolução que regulamenta, no âmbito do Ministério Público, a tutela coletiva de segurança pública e o controle externo da atividade policial), feita pelo Conselheiro Marcelo Weitzel Rabello de Souza, prevê, no art. 10, inciso II, que o controle externo concentrado da atividade policial será feito por órgãos especializados dotados “de condições materiais, técnicas e operacionais necessárias e compatíveis para o exercício dessas atribuições”. Previsão absolutamente necessária, mas inexistente na vigente Resolução CNMP n. 20/2007.

---

<sup>17</sup>Disponível em: [https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Propostas/PROP\\_RES\\_TUTELA\\_COLETIVA\\_SEG\\_PUBLICA.pdf](https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Propostas/PROP_RES_TUTELA_COLETIVA_SEG_PUBLICA.pdf). Acesso em: 28 dez. 2021.

Não há, rigorosamente, dois modelos em discussão, pois a fiscalização difusa e indiferenciada pré-88 não se adequa como um modelo de atuação funcional, com método e objetivo definidos. Temos, portanto, de um lado, noções vulgares e dispersas (fiscalização difusa) e de outro, o modelo expresso (ou sugerido) pela CF (art. 129, VII). Há uma completa dissociação entre os dois “modelos”: a extremidade terminal do difuso não toca a extremidade germinal do outro. Em decorrência, sequer é possível falar que o novo surgiu do velho, sendo um *spin-off*, pois não há uma linha de continuidade histórica ou um processo de desenvolvimento institucional. O novo ainda está à espera dos meios adequados e proporcionais à amplitude do desafio.

O apelo da tradição responde pela atual ambiguidade do CEAP, tanto em termos de estruturação normativa, quanto principalmente de estruturação material. Esse sistema ou modelo difuso herdado da tradição fiscalizadora do MP já não oferece a possibilidade de ideias novas. Daí porque, mais que uma infusão de força nova no sistema antigo, requer-se uma transformação sistemática dependente de um projeto específico de atuação institucional. Sem este projeto de reforma não há situação de mudança: só confusão e paralisia.

O olhar retrospectivo em nada auxilia na moldagem de uma nova estruturação normativa e material do controle externo, salvo no propósito de evitar erros pretéritos. O movimento da vida institucional consiste em superar as antigas soluções, não se permitindo simplesmente retornar a elas (EUCKEN, 1926, p.39). Garantir a viabilidade concreta do mecanismo exige muita atenção aos meios estruturais disponibilizados para alcançar os fins que a sociedade depositou aos cuidados da instituição ministerial.

A falta de continuidade histórica obriga o Ministério Público a ser original na regulamentação do CEAP ou, pelo menos, a não repetir erros do passado. Aprender com o passado já é um grande passo rumo à inovação. A originalidade pode, muito simplesmente, residir em uma reflexão sobre si mesmo, sobre a posição histórica da instituição perante os apelos da segurança pública e da defesa dos direitos fundamentais da população atemorizada.

Nas situações extremas vividas pela sociedade – elevada criminalidade e persistente insegurança pública -, que se conectam, quer

direta ou indiretamente, à atividade policial em toda sua extensão, potencializa-se ainda mais a consciência em torno da supervisão civil sobre o serviço policial. Suas fragilidades e suas contradições aparecem na proporção em que resultados positivos são demandados e não são entregues na mesma velocidade.

O CEAP (e claro, o Ministério Público) enquanto não era confrontado por exigências sociais cada vez mais recorrentes e prementes, podia dar-se ao luxo de ser exercido com uma consciência atenuada de si mesmo e de suas responsabilidades nesse contexto entrópico, sem refletir sobre os meios adequados de levar a cabo os fins (ou na pior das hipóteses, as expectativas) a si atribuídos. Mas o tempo de letargia e de indiferença há muito ficou para trás. O que era aceitável para essa quadra histórica pouco exigente, agora se coloca, vivamente, como inadmissível.

Atualmente, a contingência de repensar esse mecanismo de tutela se impõe de maneira imediata e urgente, face à necessidade de ações efetivas e de resultados tangíveis. É impossível seguir como até agora se fez (ou não se fez). Hoje, mais que antigamente, para seguir não pode ser como até agora, pelo mesmo caminho inercial. Aqui, definitivamente, não é possível avançar voltando para trás. O modelo cartorial, difuso e indiferenciado de atuação impede que o mecanismo de controle explore e esgote suas imensas possibilidades de inserção social.

A impossibilidade de seguir com um modelo de fiscalização difusa, dentro de uma tradição demandista que esgotou seus recursos, é tão evidente como a necessidade de prosseguir sob novas vestes (normativas e materiais). A impossibilidade (do caduco e do disfuncional) contém ou abre, naturalmente, a possibilidade do novo e do emergente, impondo uma reforma interna capaz de acomodar os novos tempos com suas novas demandas. Desditosamente, embora esse “modelo” difuso já tenha exaurido seus discutíveis recursos, seu espectro continua a influenciar o atual modelo de controle externo<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup>“Quando as ideias já estão mortas, acontece normalmente que os seus espectros gostam de andar a passear por aí fora” (COLLINGWOOD, [s.d.], p.213). São como “prisões mentais”. Em consequência, somos todos prisioneiros de uma fiscalização indiferenciada - fragmentada e repleta de vazios - que conserva as velhas certezas e nos torna cegos para as novas opções. *Vide* Huberman, 1964, p.76.

Quando livramos o nosso raciocínio da magia dos preconceitos e das tradições mal compreendidas (e pior ainda executadas), e submetemos à frieza analítica o inciso VII, do art. 129, nos aparece todo um plexo de possibilidades ainda não concretizadas. Mas isso não é para desesperar (apesar da urgência dos problemas de segurança pública), pois como ocorre na natureza, em que por todo lado atua através de fases sucessivas de um processo geral, fazendo uma coisa antes de fazer a seguinte, também a evolução do CEAP se dá de maneira semelhante. As conquistas e os aperfeiçoamentos vêm em fases, às vezes, é preciso reconhecer, intoleravelmente lentas. Das fases, a primeira é a solidez conceitual e teórica<sup>19</sup>; depois, a estruturação normativa; em seguida, uma contínua estruturação material, humana, logística (que pressupõe um “permanente projeto de fortalecimento”) etc.

Por conta desse exercício funcional burocrático, cartorial e pouco efetivo, os agentes titulares de órgãos especializados no CEAP podem se encontrar numa situação vitalmente crítica de uma desconfiança esperançosa. Há um fio de esperança quando se vislumbra a possibilidade de avanços e de aperfeiçoamentos institucionais; já o véu da desconfiança, por sua vez, é tecido a partir das incertezas em relação às efetivas mudanças engendradas por um valioso – e quase sempre inalcançável - engajamento institucional. O lado negativo de tudo isso é que uma incerteza conduz a outra e se acumulam viciosamente no dia a dia funcional, produzindo desalento e uma tentação capciosa de desistir.

Obviamente, o mecanismo de tutela não cumprirá sua missão constitucional e social enquanto permanecer mergulhado em dúvidas, incertezas e indagações. A tarefa intimida, não só pelo tema profundamente sensível (já destacado ao longo desse estudo), mas porque este não pode sequer ser colocado sem reconhecer a própria insuficiência (conceitual, normativa, material e institucional), a desmedida limitação de meios e de recursos para um tratamento adequado dos fins fixados.

<sup>19</sup> Em ciência social se conhece um objeto quando podemos defini-lo. Mas o que devemos fazer para dotar uma palavra ou uma locução verbal (como a que ora nos ocupa: "controle externo da atividade policial") com significado? Devemos estabelecer para um certo número de pessoas, que irão usar a locução ou a palavra, uma maneira definitiva de entendê-la (AJDUKIEWICZ, 1975, p.33). Resulta disso, a importância inafastável de consolidar um núcleo conceitual em torno do mecanismo de controle, de modo a estabelecer, minimamente, uma maneira homogênea de entendê-lo (e aplicá-lo).

Não é exagero imaginar que a sociedade, por um movimento espontâneo de insatisfação, possa chegar à conclusão da superfluidade do CEAP, dada a insuficiência de seus resultados. Afinal, a evolução social não é uma progressiva supressão do inservível? É uma verdade incontestável e continuará sendo, apesar de incômoda. Não existe mecanismo institucional perene. E quando o é, depende da continuidade de seus préstimos sociais<sup>20</sup>. A única solução plausível é tornar-se funcional, confiável e útil aos anseios sociais, protegendo a sociedade inermes dos problemas que a atenazam: criminalidade, violência e insegurança pública.

A sociedade não permanece em repouso. Os momentos de satisfação e imobilidade são muito breves, surgindo em seguida novas forças que discutem ou negam a validade das coisas tal como existem (BODENHEIMER, 1964, p.196; CIARAMELLI, 2009, p.132). Evoluir para sobreviver, eis o mantra absoluto. Quando a força social que mantém viva uma instituição arrefece, a referida instituição entra em crise<sup>21</sup>.

O futuro do mecanismo de controle policial somente estará garantido se os meios e os fins se combinarem e se mantiverem em equilíbrio na estrutura institucional de maneira inteligente, aliado a uma estratégia de atuação homogênea, varrendo para um plano secundário uma maneira de pensar (e agir) atomística e improvisada caso a caso. O raciocínio sobre o tema deve se desenvolver em vários níveis (conceitual, normativo, estrutural e institucional), sob pena de reduzir o mecanismo a uma coisa inerte. De outro lado, é postulado de justiça, que uma função pública não pode repousar sobre o erro e a ineficiência, pois encontra na natureza das coisas resistências que não pode vencer.

## **5 A atuação cartorial do CEAP e a proibição da proteção insuficiente**

Como já dissemos neste estudo, a insuficiência de estrutura e de recursos dos órgãos especializados responsáveis pelo CEAP que os obrigam a uma atuação meramente cartorial reduz a feição constitucio-

---

<sup>20</sup> Justamente por isso é que "toda instituição é chamada a esclarecer seus objetivos e inventar processos que possam oferecer esperança de concretizá-los" (HEELY, 1963, p.68).

<sup>21</sup> Sobre a perenidade das corporações são instrutivas as lições de Recasens Siches, 1943, p.147.

nal dos fins que lhe foram atribuídos, frustrando o dever de proteção dos direitos fundamentais. Ao atuar aquém dos níveis mínimos de proteção constitucionalmente exigidos, por falta dos meios necessários e proporcionais, a função constitucional em estudo faz incidir o que se convencionou chamar, por influência da doutrina alemã, o princípio da *proibição da proteção insuficiente* (ou seja, insuficiente implementação dos deveres de proteção do Estado).

O Estado, para cumprir com o seu dever de proteção, deve empregar medidas suficientes de caráter normativo e material, que permitam alcançar – atendendo à contraposição de bens jurídicos – uma proteção adequada, e como tal, efetiva (Streck, 2008). Quando o constituinte remete a regulamentação do CEAP à seara legislativa, ele transfere algo bem mais complexo que simplesmente amontoar normas num diploma. Transfere o dever de determinar, detalhadamente, o tipo e a extensão da proteção decorrente da função constitucional. Neste mister, o legislador deve observar a proibição da proteção insuficiente e por ela pautar seu trabalho de normatização e de estruturação material.

O princípio da vedação ou proibição à proteção insuficiente (ou deficiente) atua como parâmetro de controle das omissões do Estado, principalmente na asseguuração dos direitos fundamentais. Como destaca Feldens (2008, p. 91), na hipótese de um imperativo de tutela a justificação há de estabelecer-se em face de um arsenal de medidas de possível adoção à proteção do direito fundamental (civis, administrativas, penais etc.).

O legislador infraconstitucional (ou o administrador/normatizador, como parece ser a regra em todo o país) está limitado em sua liberdade de conformação legislativa (ou normativa) do mecanismo de tutela pelo princípio aludido. Ou seja, não pode criar lei (ou ato infralegal) que, sob o argumento de organizar o CEAP, reduza, na prática, a proteção adequada dos direitos fundamentais frente à atuação das polícias. E a forma mais clara de inviabilizar a função constitucional controladora é negar-lhe os meios e os recursos necessários.

A proibição da tortura por imposição constitucional e convencional, por exemplo, impõe ao Estado a obrigação de, prontamente, investigar, processar, julgar e reparar a prática. E no Ministério Público uma das portas de entrada das alegações de tortura e maus-tratos, a exigir imparci-

al e célere investigação, são os órgãos de execução especializados no controle externo da atividade policial. Fluxo este, contínua e crescentemente, alimentado pelas audiências de custódia. Sem os meios e os recursos adequados, as investigações não terão a capacidade de oferecer as respostas necessárias à proteção suficiente desse especialíssimo direito fundamental absoluto.

Se o CEAP tem dentre seus objetivos, assegurar os direitos fundamentais dos cidadãos face à atuação policial (e dentre estes, o direito fundamental absoluto da vedação da tortura), e se em decorrência dos meios e dos recursos necessários não consegue se desincumbir da atribuição, há uma clara violação do princípio em análise. A sua ineficiência como mecanismo de tutela dotado de um piso mínimo de proteção, acaba deixando os direitos fundamentais em condição de vulnerabilidade, resultando em índices sempre crescentes de criminalidade e um clima de insegurança pública que já beira o caos.

O modelo de controle externo adotado deve ser capaz de, pelo menos, oferecer respostas aos problemas mais agudos e tormentosos, vez que a complexidade estrutural da questão policial impede soluções matemáticas prontas e definitivas. É um tema que evolui sob o princípio constante da autocorreção (um teatro de contínua modificação).

## **6 Engajamento institucional na alocação de recursos**

Dissemos no item 3 (“O poder estruturante da norma constitucional...”), que o texto constitucional se preocupa com a estruturação normativa do CEAP quando remete a sua regulamentação à lei: “...na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior” (art. 129, inc. VII). Não é uma função constitucional difusa (como, por exemplo, a de “defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas” – art. 129, inc. V), que pode vir prevista em atos normativos infralegais ou em uma já estabelecida rotina demandista, mas algo concreto e com maior densificação, a exigir a atenção específica, conformadora e estruturante do legislador infraconstitucional.

Aqui se verifica um primeiro grande embaraço na estrutura normativa: a quase totalidade das unidades do Ministério Público regulamenta a função através de atos administrativos (alguns de índole

unipessoal, outros de natureza colegiada). A natureza essencial e concretamente constitucional do CEAP é posta em segundo plano e o mecanismo de tutela passa a ser tratado como uma função difusa e indiferenciada como tantas outras.

Parecem faltar aos órgãos dirigentes e gestores a necessária sensibilidade e a empatia para compreender a extensão do problema (ou compreendê-lo por um ângulo incompatível com as exigências primárias da sociedade). E a partir dessa compreensão radical (de apreender, verdadeiramente, o que está em jogo) adotar as medidas acertadas para fortalecer o mecanismo de tutela em estudo, pois, como dizia Abraham Lincoln (WILLIAMS, 1964, p.73), “onde há a vontade, há o recurso”.

Uma concepção de modelo e de meios efetivos de atuação da função controladora deve começar considerando-a como produto de ações humanas ou institucionais concertadas – numa espécie de “alinhamento de interesses”. De um lado, alinham-se os órgãos dirigentes da instituição provendo os meios e os recursos adequados dentro de um planejamento inteligente e de longo prazo; de outro, os órgãos de execução desembaraçando-se dos fins a si atribuídos de forma efetiva e resolutiva sob uma nova roupagem estrutural. Essa ação concertada destrava um processo de mútua influência funcional, muito superior em qualidade e efeitos que a solidão estrutural de um ator.

Os níveis ou estratos diretivos da instituição para honrar as elevadas expectativas sociais devem deixar-se levar a um novo plano de compreensão histórico-institucional, de modo a captar totalmente o elemento de verdade contido na supervisão policial. A persistir nessa dinâmica irracional e irrazoável de unilateralidade todos perdem: Ministério Público (fragilidade resolutiva e o chamado “prestígio social”); sociedade (continuamente vítima do despreparo e da violência institucional das polícias, bem como da ineficiência das instituições controladoras); e a própria instituição policial (por persistir sob o signo – nada elogiável – de instituição *violadora*, ao invés de *garantidora*, como é da sua essência num Estado democrático de direito).

É lugar comum que com grandes poderes ou atribuições vem, de forma equivalente, imensas responsabilidades (WEIZSÄCKER, 1968, p. 22). Os fins constitucionais previstos no art. 129, VII, não podem ser, por

pura inércia, transformados em meios, o que parece acontecer quando são formalmente atribuídos a determinados órgãos de execução e deixados cumprir sob a velha e restrita estrutura demandista (própria da outrora fiscalização difusa) ou cartorial. A atuação sob tal bandeira é aviltada de tal forma que nem percebe o próprio aviltamento. Objetivos novos (ou atualizados) exigem meios novos e compatíveis à complexidade vigente, para que o respectivo órgão possa fazer mais e melhor. Sem a assunção dessa responsabilidade gerencial e sem o efetivo engajamento da instituição na gestão dessa imensa responsabilidade assumida, a atribuição constitucional acaba sendo esvaziada e virando letra morta na prática (ou mecanismo “lítero-poético-recreativo”, ou ainda, um eterno “cheque em branco”).

Reconhece a doutrina especializada (GOULART, 2016, p. 233) que o desempenho insuficiente de uma Promotoria de Justiça não resulta necessariamente do insuficiente desempenho dos seus agentes. A execução deficitária dos programas e projetos pode estar ligada à carência de recursos humanos e materiais, portanto, à estrutura que a Instituição, pelos órgãos de administração superior responsáveis pela gestão, tem de oferecer aos órgãos de execução para a viabilização do seu trabalho.

A apatia institucional, e de certo modo a social<sup>22</sup>, talvez seja o grande inimigo da efetiva estruturação do CEAP. Eliminar este traço, garantindo, com a efetiva prestação do serviço, a cada segmento do público (interno e externo) que seus interesses serão mais bem servidos pelo fortalecimento do referido mecanismo de tutela, afigura-se uma razoável estratégia de enfrentamento.

Se uns dos problemas que mais afligem a sociedade brasileira são a criminalidade e a insegurança pública, soa contraditório restringir o CEAP, por meio de atuações cartoriais, a *player* coadjuvante inerte e pouco efetivo em cenário tão carente de controle e de supervisão, incapaz, portanto, de dar respostas e indicar rotas adequadas a uma sociedade avidamente desejosa delas. Se este elevado interesse social representado

---

<sup>22</sup>Exigiria um denso capítulo à parte, expor o efeito corrosivo e destrutivo da apatia pública sobre a vitalidade de suas instituições.

por esses “espaços constitucionalmente protegidos” não é atendido plenamente pelo Ministério Público ou o é de maneira parcial e tímida, soa um alarme que precisa ser escutado por todos (principalmente pela gestão diretiva da instituição): mudanças substanciais são necessárias para evitar a completa estagnação da função constitucional.

Sob uma perspectiva imediata, de curto ou médio prazo, a mudança mais urgente diz respeito à estruturação humana, física, operacional e logística dos órgãos de execução com atribuições especializadas na matéria, ou seja, que exercem o chamado controle externo concentrado da atividade policial. Sem dispor desses meios efetivos, os órgãos incumbidos de desempenhar a função constitucional constituir-se-ão em inominável caricatura e apêndices burocráticos desimportantes, incapazes de cumprir o compromisso constitucional da proibição da proteção insuficiente.

Tolerar esse estado de desconformidade (*atuação cartorial*) implica num exercício insensato e irresponsável de atribuições constitucionais conferidas ao MP. Sustenta-se pela razão? É lícito criar elevadas expectativas constitucionais (art. 129, inciso VII) e no plano da execução falhar fragorosamente? O desafio é imenso, proporcional às dificuldades enfrentadas pela sociedade<sup>23</sup>, mas o trabalho de construir uma ponte entre o ideal e o real tem de começar em algum momento.

Narrativas das mais sensatas, parafraseando Horace Mann (1963, p. 36), que não se concretizam em ação e convicções por demais gentis para exigirem realizações, são pouco mais do que inúteis. A prosperidade do mecanismo de tutela exigirá sempre certo esforço e disposição cooperativa, e, muitas vezes, certo sacrifício de preferências pessoais e subordinação de pequenos propósitos a grandes. O CEAP precisa ser um trabalho de equipe, do qual participem todos os *stakeholders* internos e externos.

A qualidade e a efetividades contínuas desse indispensável mecanismo de tutela dependem a curto, médio e longo prazo da mais íntima cooperação entre os órgãos de execução encarregados de exercê-lo e os órgãos diretivos da instituição. Em termos gerais e práticos, é

<sup>23</sup> As dificuldades sociais no contexto da segurança pública funcionam como uma poderosa força de convencimento institucional na alocação de recursos no CEAP.

preciso unir o interesse público com o interesse institucional no efetivo controle das más práticas policiais. É uma verdade importante mas, até agora, vazia de conteúdo.

É indispensável, ademais, agir com espírito republicano de respeito incondicional aos comandos constitucionais e mover-se pelo ímpeto de torná-los efetivos para uma sociedade ansiosa pelos efeitos irradiadores benéficos, não apenas à luz do possível e do desejável, mas do necessário.

## 7 Conclusões

O diagnóstico atual do CEAP, em todos os quadrantes do país, é de um mecanismo: 1- sem uma regulamentação normativa sólida e homogênea<sup>24</sup>; 2- carente de um modelo de atuação com métodos, objetivos e propósitos definidos<sup>25</sup>; 3- e com total falta (ou claramente insuficiente) de meios e de recursos para uma atuação que fuja ao antigo padrão demandista, inercial e cartorial. O concurso infeliz dessas circunstâncias gera perplexidade em torno do mecanismo de tutela, condena seus atores a tatear no terreno insidioso da improvisação e evidencia os imensos desafios de um projeto constitucional inacabado.

A supervisão civil das polícias, independente de quão seguramente possa estar apoiada na Constituição e nas leis, não tem impulso próprio. Como qualquer outro princípio, deve ser inculcado na mente pública se quiser prevalecer (Smith, 1957, p. 24). Como qualquer opção política do constituinte, exige sua efetiva aplicação administrativa com os respectivos desdobramentos benéficos. Sem essa construção, o CEAP será um rótulo em invés de uma realidade.

O controle externo da atividade policial não é, em sua concepção original, um encadeamento de fantasias ou invenções cerebrinas, ou ainda uma confusão do acaso resultante de movimentos funcionais

---

<sup>24</sup> Apesar de todo o esforço elogiável do Conselho Nacional do Ministério Público, em especial com a edição da Resolução n. 20/2007 (o único marco normativo de caráter nacional), ainda não logramos traçar um aparato conceitual e minimamente operacional em torno desse mecanismo controlador. Falta-lhe um projeto identitário.

Os agentes titulares de tais órgãos de execução são como pilotos inábeis, que não apenas desconhecem o porto final, como ignoram as curvas do canal que lá conduz.

caóticos e improvisados, mas sim uma busca por efetividade e resolutividade sob a angústia concreta proporcionada pelo clima de insegurança pública e seus caudatários (letalidade policial, tortura, corrupção, alta violência e criminalidade etc.) vivido pela sociedade. De igual modo, não é um dado imediato e intuitivo como se passava com a fiscalização difusa e indiferenciada do Ministério Público pré-88 sobre a atividade persecutória das polícias. Exige estruturação conceitual, normativa e material. Implica ainda um novo ângulo de atuação: diferenciado, concentrado, concertado ou multilateral, propositivo e, claramente, dotado de um amplo repertório resolutivo.

O art. 129, VII, sede constitucional do controle externo, é um reservatório de possibilidades, tanto para a sociedade democrática que o deseja efetivo, quanto para o Ministério Público que deve executá-lo. Mas também representa um fim e um começo. O fim equivale aos objetivos impostos e o início corresponde aos novos meios necessários para se desincumbir do fim, sem compromisso com uma tradição que, se aceita, desfigura uma perspectiva real e moderna. O resultado desproporcional entre esses dois termos - fins e meios – parece paradoxal, contraditório em si, até o extremo do absurdo, tendo em vista o cenário de elevada insegurança pública já descrito ao longo do estudo.

A insuficiência de meios para exercer plenamente as atribuições do CEAP implica numa “negativa fértil” ou seja, nega-se um ângulo da questão e afirma-se outro; negativa de meios robustos para o respectivo controle externo e afirmativa das atribuições de supervisão civil deficitária do aparato policial. O que conduz a um essencial fenômeno de correlação ideal entre meios e fins, mas sem correspondência real na prática.

Com tantos e ingentes desafios, o mecanismo de controle externo policial não deve ser, simplesmente, um produtor de números e de cifras burocráticas, mas sim de resultados socialmente relevantes, transformadores (ou, pelo menos, neutralizadores). Os efeitos de seu trabalho não devem apenas alimentar relatórios e bancos de dados, mas abraçar horizontes suficientemente amplos e se fazer sentir nos fatos que ocorrem na vida real. Redução da truculência e da letalidade policial, melhor atendimento ao cidadão (com respeito religioso aos seus direitos e garantias fundamentais) e enfrentamento inteligente à violência e à

criminalidade, são alguns dos objetivos que se esperam de um controle externo musculado e resolutivo, capaz de atender, plenamente, às expectativas sociais.

Suas ações, providências e movimentos funcionais devem, de alguma forma, influenciar positivamente o cenário tormentoso em que se insere a atividade policial. Neste sentido, o mecanismo de tutela em comento deve fazer parte da solução, por uma atuação profissional embasada em sólidos meios e recursos, e não encadear-se como mais um elo do problema, em decorrência de uma atuação cartorial, burocrática e entrópica na supervisão policial. E para institucionalizar-se de fato, somente é possível declarando seu próprio fundamento (fins) e reivindicando seus meios próprios de atuação (ou seja, com estruturação normativa e material), pois somente desse modo pode recheiar-se de significado e ser viável, transformando possibilidades em experiências reais, naturalmente criadoras de um círculo virtuoso de resolutividade.

## Referências

AJDUKIEWICZ, Kazimierz. *Problems and theories of philosophy*. Tradução de K. Skolimowski e A. Quinton. New York:Cambridge University Press, 1975.

BECKER, Ernest. *La lucha contra el mal*. Tradução de Carlos Valdés. México: Fondo de cultura económica, 1977.

BODENHEIMER, Edgar. *Teoría del derecho*. Tradução de Vicente Herrero. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1964.

CAMPOS, Carlos. *Sociologia e filosofia do direito*. Belo Horizonte:Cardal, 1961.

CIARAMELLI, Fabio. *Instituciones y normas*. Tradução de Juan-Ramón Capella. Madrid: Trotta, 2009.

COLLINGWOOD, R. G. *A ideia da natureza*. Tradução de Frederico Montenegro. Lisboa: Presença, [s.d.].

COLLINGWOOD, R. G. *A ideia de história*. Tradução de Alberto Freire. Lisboa: Presença, [s.d.].

DOUGLAS, William O. *Uma carta viva de direitos*. Tradução de Wilson Rocha. São Paulo: Ibrasa, Col. “Clássicos da democracia”, n. 8, 1963.

EUCKEN, Rudolf. *El hombre y el mundo*. Tradução de Eduardo Ovejero Y Maury. Madrid: Daniel Jorro, 1926.

FELDENS, Luciano. *Direitos fundamentais e direito penal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público resolutivo. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional*. CNMP, v.1, 2016. Disponível em: [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/CNMP\\_Revista\\_Juridica\\_WEB.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/CNMP_Revista_Juridica_WEB.pdf). Último acesso: 20 dez.2021.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

HAMILTON; MADISON; JAY. *Sobre a Constituição dos Estados Unidos*. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, Col. “Clássicos da democracia”, n. 26, 1964.

HAURIOU, André. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Tradução de José Antonio González Casanova. Barcelona: Ariel, 1971.

HEELY, Allan V. A escola particular na educação americana. In: BEREDAY, George Z. F.; VOLPICELLI, Luigi (orgs.). *Educação Pública nos Estados Unidos*. Tradução de Aydano Arruda. São Paulo: Ibrasa, Col. “Clássicos da Democracia”, n.7, 1963.

HUBERMAN, Leo. *História da riqueza do homem*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

LABOULAYE, Édouard. *O Estado e o Indivíduo*. Tradução de Líbero de Rangel Andrade. Rio de Janeiro: Vecchi, Coleção “Os Grandes Pensadores”, n. 6, [s.d.].

LIPSON, Leslie. *Os grandes problemas da ciência política*. Tradução de Thomaz Newlands Neto. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MANN, Horace. *A educação dos homens livres*. Tradução de Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, Col. “Clássicos da democracia”, n.3, 1963.

NALINI, José Renato. *Ética geral e profissional*. 9. ed. São Paulo: RT, 2012.

NICOL, Eduardo. *Crítica de la razón simbólica*. México: Fondo de cultura económica, 2001.

PLEKHANOV, Gueorgui. *O papel do indivíduo na história*. Tradução de Geraldo Martins de Azevedo Filho. São Paulo: Expressão Popular, 2003.

RIGAUX, François. *A lei dos juízes*. Tradução de Edmir Missio. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RODRIGUES, João Gaspar. *Atividade policial, direitos fundamentais e controle externo*. Curitiba: Juruá, 2016.

ROMÁN, Víctor Beltrán. Reforma policial: Aproximación a la supervisión ciudadana de las policías en Estados Unidos. Santiago (Chile): *Revista de Derecho Público*. n.93, 2020, p. 1-31. Disponível em: <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/58321/64386>. Acesso em: 24 jan. 2022.

SICHES, Recásens Luis. *Wiese*. México: Fondo de cultura económica, 1943.

SMITH, Louis. *La democracia y el poder militar*. Tradução de Fernando Demarco. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1957.

STRECK, Lenio Luiz. O dever de proteção do Estado (Schutzpflicht). O lado esquecido dos direitos fundamentais ou qual a semelhança entre os crimes de furto privilegiado e o tráfico de entorpecentes? In: *Revista Jus Navigandi*. Teresina, ano 13, n. 1840, 15 jul. 2008. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/11493>. Acesso em: 18 nov. 2021.

VÁSQUEZ, Pablo Contreras.; ALLENDE, Ricardo Montero.; PIZARRO, Sebastián Salazar. Carabineros y autonomía policial en Chile: Una aproximación legal-institucional. In: *Revista de Derecho Público*. Santiago, núm. 94 (2021), pp. 69-97. Disponível em: <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/64241/67872>.

WALDO, Dwight. *Teoría política de la administración pública*. Tradução de M. D. L. Madrid: Editorial Tecnos, 1961.

WEIZSÄCKER, C. F. Von. *La importancia de la ciencia*. Tradução de Juan Carlos García Borrón. Barcelona: Editorial Labor, 1968.

WILLIAMS, T. Harry. A mensagem de Lincoln. Tradução de Raul de Polillo. São Paulo: Ibrasa, Col. “Clássicos da democracia”, n.16, 1964.