

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

**BRUNO GIOVANNINI DE PAULO**

**O CONTROLE EXTERNO DAS POLÍCIAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO: UMA  
ANÁLISE SOCIOLÓGICA**

SÃO CARLOS - SP  
2025

**BRUNO GIOVANNINI DE PAULO**

**O CONTROLE EXTERNO DAS POLÍCIAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO: UMA  
ANÁLISE SOCIOLÓGICA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos, como requisito para obtenção do título de Doutorado em Sociologia.

Orientadora: Profa. Dra. Jacqueline  
Sinhoretto.

SÃO CARLOS - SP  
2025



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**

Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia

---

**Folha de Aprovação**

---

Defesa de Tese de Doutorado do candidato Bruno Giovannini de Paulo, realizada em 16/06/2025.

**Comissão Julgadora:**

Profa. Dra. Jacqueline Sinhoretto (UFSCar)

Prof. Dr. Luís Felipe Zilli do Nascimento (FJP)

Prof. Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (PUC-RS)

Profa. Dra. Maria Gorete Marques de Jesus (UFSCar)

Profa. Dra. Maria da Gloria Bonelli (UFSCar)

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia.

## **Agradecimentos**

Foi muito duro chegar até aqui. Foi difícil sair da zona de conforto do Direito e ingressar na Sociologia. Aprender uma nova ciência requer muito esforço e dedicação e não seria possível fazer isso sem ajuda – muita ajuda!

A princípio, eu gostaria de agradecer minha noiva, Daiana, por ter me ouvido falar tanto as palavras “tese”, “pesquisa”, “aula” e “reunião” e ter se mantido firme ao meu lado. Você aguentou bem a minha loucura (quase literal) e sou muito grato por você não ter saído correndo.

Antes de prosseguir, gostaria de estabelecer um recorte nos agradecimentos desta tese. Eu aprendi uma lição muito valiosa fazendo o doutorado, algo que no Direito não ensinam a gente muito bem. Aprendi a importância de palavras como metodologia, objeto, recorte espacial e temporal etc. Pois bem. Já que aprendi isso, quero utilizar meu conhecimento nesta seção também. Desta forma, gostaria de realizar um recorte temporal e temático para os agradecimentos na construção deste trabalho. Quero agradecer a todos meus professores, do ginásio ao doutorado, que fizeram diferença na minha formação como pessoa e estudante. Sem eles, eu não estaria aqui, eu não teria optado por conhecer outros ramos da ciência e poderia ser mais uma pessoa formada em Direito que repete as palavras “diapasão”, “outrossim” e “destarte” como se elas significassem algo e demonstrassem algum conhecimento por si só. Aos meus professores, eu devo o fato de não ter passado essa vergonha (até passei, mas não por muito tempo).

Na quinta série, eu aprendi com o professor de história, Henrique Teixeira, uma informação fantástica: o que ocorreu centenas de anos atrás mudou toda nossa realidade e somente entendendo muito bem o passado, podemos alterar o futuro. Professor Henrique, obrigado por ter me ensinado a importância de estudar História.

Quando fui para o colegial, eu já gostava muito de ciências humanas. Era a área que mais me fascinava. Então de cara eu já gostei da professora Rosinha. Um dia, ao ver que eu tinha muito interesse, ela me convidou para dar uma aula de história para a minha turma. A atitude dela despertou em mim algo que permanece comigo, a vontade de lecionar. Professora Rosinha, muito obrigado pelas aulas e pela

oportunidade que a senhora me deu. Se eu estou aqui agora, devo isso à senhora também.

Ainda no colegial, eu descobri duas novas amigas: a Sociologia e a Filosofia. O professor Valmir foi o responsável por me apresentá-las. Ele tinha uma fala mansa, lenta. Quando eu achava que já tinha entendido tudo, lá vinha ele derrubando minhas convicções e mostrando que aquilo era somente uma forma de se pensar. Professor Valmir, obrigado, de coração, por suas aulas, por ter ajudado no despertar do meu senso crítico e por ter me feito ler autores e obras espetaculares.

Na faculdade de Letras, eu tive o prazer de ter aula com professores fantásticos, mas um em especial gostaria de ressaltar: o professor Roberto Camacho, que lecionou Sociolinguística. Ele me ensinou lições muito importantes sobre o poder da linguagem, sobre como a língua é um elemento constitutivo das nossas relações sociais. Agradeço demais a ele por sua contribuição na minha formação e por ter ajudado a construir a minha forma de enxergar o mundo.

Durante o mestrado em Direito, senti-me deslocado: minhas visões destoavam das de colegas e professores. Em uma aula, ao ouvir minha opinião, o professor Lafayette Pozzoli perguntou à turma: “alguém mais discorda do Bruno?”. Ao final do curso, diante de impasses com meu orientador, foi ele quem assumiu a orientação. Mesmo com divergências, acolheu meu pensamento com seriedade, ensinando que o verdadeiro professor escuta, dialoga e respeita a diferença. Essa lição foi decisiva para minha formação e seguiu comigo até hoje.

Já no doutorado, eu tive outros ótimos professores em sala de aula e no grupo de pesquisa. Por meio de quatro deles, Bruna Cinquini, Isabela Alves, Henrique Macedo e André Sales, gostaria de agradecer a todos os colegas do GEVAC pelas contribuições e por tudo que me ensinaram sobre Sociologia. Tenho uma grande admiração por vocês todos.

Eu fui aluno do PPGS no período da pandemia. A maior parte das minhas aulas foram online, à distância, ouvindo a aula e acompanhando o aumento dos casos de covid. Era difícil manter a sanidade e a produtividade. Contudo, eu tive muita sorte de a primeira matéria ser com o professor Jorge Leite. As aulas dele me levavam para outro lugar, eu me desligava do mundo e focava somente nelas. Eu admiro demais

quem tem essa capacidade de deixar os alunos totalmente concentrados. Professor, muito obrigado pelas aulas e ensinamentos, o senhor não tem ideia de como me ajudou a passar pelo momento mais crítico da pandemia. Se eu consegui terminar meu curso, muito foi graças a você.

Em 2018, eu decidi que queria fazer doutorado em Sociologia. Pesquisei na internet faculdades e professores que escrevessem na área da segurança pública. Após consultas, a principal pesquisadora que surgiu foi a Jacqueline Sinhoretto. Por sorte, consegui o contato dela com meu pai logo após descobri-la. Mandei e-mail falando das minhas pretensões e do tema que queria discutir. A Jacque foi muito bacana ao me responder e me dar atenção, mesmo eu sendo um desconhecido e sendo um completo absurdo o assunto que lhe disse que queria desenvolver como pesquisa. Ali mesmo começou a minha trajetória na Sociologia e a orientação dela. Ela me indicou quatro textos para ler que mudaram minha perspectiva totalmente. Eu fiquei empolgado pelo que ela me apresentou, mas percebi que eu não entendia nada do assunto e fiquei com vergonha de continuar a conversa. Já em 2020, eu tive uma ideia de tema para o projeto que me pareceu boa. Escrevi, submeti aos programas de doutorado da área e, despretensiosamente, enviei para a Jacque por e-mail, imaginando que após meu desaparecimento, não teria muita chance de ela me responder. Para minha surpresa, ela não só leu, como ainda me deu mais dicas de como melhorar o texto.

Minha admiração pelo trabalho da Jacque começou nesses episódios e só cresceu desde então. Poucos professores são tão generosos no trato com os alunos e tão comprometidos em compartilhar o conhecimento. Jacque, tenho profunda gratidão pela forma como você me acolheu e respeito pela seriedade com que sempre tratou meu percurso acadêmico. Com certeza, você é uma das pessoas mais didáticas ao explicar conceitos complexos que já tive o prazer de ouvir. Sua forma de ensinar fez toda a diferença na construção do meu conhecimento e desta tese. Obrigado por ter aceitado orientar um policial que sabia pouco da matéria e precisava muito da sua ajuda. Espero continuar aprendendo com você por muito tempo ainda.

Por fim, por meio dos colegas e amigos João Carlos, Fabrício e Danilo, agradeço a todos os policiais que trocaram plantões, mudaram férias ou me

autorizaram a viajar para concluir o doutorado. Mesmo não concordando comigo em muitas coisas, vocês entendiam a importância disso na minha vida.

*“Você não devia estar aqui, nenhum de vocês devia estar aqui. Mas não há nada que eu possa fazer.”*

(Comissário Mattos, personagem de Rubem Fonseca no livro *Agosto*, dirigindo-se aos presos em rebelião).

## RESUMO

A presente tese teve como objeto a atribuição constitucional de controle externo das polícias pelo Ministério Público no Brasil (CEAP). O objetivo foi analisar e compreender como se efetivou na prática, bem como verificar se a violência e a seletividade, identificadas na atividade policial de administração de conflitos, foram alvo da atuação do Ministério Público. Para isso, utilizou-se como referencial teórico o conceito de campo do controle do crime desenvolvido por Garland (2008) e Sinhoretto (2020) e as estratégias que o permeiam identificadas por Sinhoretto (2020). A metodologia empregada pelo trabalho foi de natureza qualitativa, fundamentada na análise de documentos oficiais e entrevistas. Ela se apoiou, também, em um recorte empírico entre regiões que se encontram em proximidade geográfica, mas situadas em diferentes unidades da federação – Triângulo Mineiro e Noroeste Paulista –, o que possibilitou uma compreensão dos diferentes contextos organizacionais. Os achados indicaram que há dificuldades de diversas ordens no exercício de tal atribuição, como falta de estrutura, resistência das corporações policiais, interesse dos membros e da própria instituição. A partir dessas constatações, a pesquisa propôs uma série de medidas para o aperfeiçoamento do CEAP: a criação de promotorias especializadas com autonomia funcional; a revisão das métricas de desempenho do MP; a atuação mais incisiva do Conselho Nacional do Ministério Público; a ampliação da participação da sociedade civil; a reforma da formação dos promotores; a transferência da competência para julgar crimes de policiais militares para a Justiça Comum; e a desmilitarização progressiva das forças policiais. Por fim, reconheceu-se que, embora atravessado por contradições e resistências, o campo do controle externo apresenta fissuras que podem ser exploradas por agentes comprometidos com a defesa dos direitos fundamentais.

**Palavras-chave:** Ministério Público, polícia, militarização, controle externo

## ABSTRACT

This dissertation examined the constitutional mandate of external oversight of the police by the Public Prosecutor's Office in Brazil (CEAP). Its objective was to analyze and understand how this oversight has been implemented in practice, as well as to investigate whether the violence and selectivity identified in the police's conflict management activities have been addressed by prosecutorial action. The theoretical framework was based on the concept of the field of crime control developed by Garland (2008) and Sinhoretto (2020), along with the strategies identified by Sinhoretto that traverse this field. The methodology employed was qualitative in nature, grounded in the analysis of official documents and interviews. The empirical focus encompassed two geographically proximate regions located in different federative units—Triângulo Mineiro and Noroeste Paulista—which enabled a comparative understanding of distinct organizational contexts. The findings revealed a range of challenges to the effective exercise of CEAP, including lack of institutional infrastructure, resistance from police corporations, and the individual and institutional interests of Public Prosecutor's Office members. Based on these findings, the research proposed several measures to enhance CEAP: the establishment of specialized prosecutorial units with functional autonomy; a revision of the performance metrics of the Public Prosecutor's Office; a more assertive role for the National Council of the Public Prosecutor's Office; expanded civil society participation; reform of prosecutors' training; the transfer of jurisdiction over crimes committed by military police officers to the ordinary judiciary; and the gradual demilitarization of law enforcement agencies. Finally, the study acknowledged that, despite being marked by contradictions and institutional resistance, the field of external police oversight presents fissures that may be strategically leveraged by actors committed to the protection of fundamental rights.

**Keywords:** Public Prosecutor's Office, police, militarization, external control.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	<b>7</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>8</b>
<b>SUMÁRIO</b> .....	<b>9</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>Campo do controle do crime</b> .....	<b>16</b>
<b>Metodologia</b> .....	<b>29</b>
<b>Pesquisa de campo</b> .....	<b>32</b>
<b>Organização do trabalho</b> .....	<b>38</b>
<b>1 MINISTÉRIO PÚBLICO</b> .....	<b>41</b>
<b>1.1 Estrutura legal do MP</b> .....	<b>51</b>
<b>1.2 Atribuição e estrutura</b> .....	<b>55</b>
<b>1.3 Atribuição criminal</b> .....	<b>60</b>
<b>1.4 Controle Externo da Atividade Policial (CEAP)</b> .....	<b>67</b>
<b>1.5 Controle externo no MPMG</b> .....	<b>76</b>
<b>1.6 Controle externo no MPSP</b> .....	<b>82</b>
<b>1.7 MP e a sociedade</b> .....	<b>86</b>
<b>2 O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL NO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E NA LEGISLAÇÃO</b> .....	<b>90</b>
<b>2.1 CNMP</b> .....	<b>91</b>
2.1.1 Formação .....	91
2.1.2 Resolução 20 de 2007 .....	93
2.1.3 Resolução 98 de 2013 .....	98
2.1.4 Resolução 113 de 2014 .....	100
2.1.5 Resolução 129 de 2015 .....	101
2.1.6 Resolução 278/2023 .....	104
2.1.7 Resolução 279/2023 .....	109
2.1.8 Resolução do CNMP de abril de 2025 .....	112
<b>2.2 Legislações que interferem no CEAP</b> .....	<b>116</b>
2.2.1 PEC 281/95, apensada à PEC 59/95 .....	116
2.2.2 Reforma do Código Penal Militar.....	119
2.2.3 Lei de Improbidade Administrativa .....	122

2.2.4 Audiência de custódia na Lei nº 13.964/2019 .....	126
2.2.5 Lei de Abuso de Autoridade .....	128
2.2.6 Lei orgânica das PMs.....	131
2.2.7 Lei Orgânica Nacional das Polícias Cíveis.....	134
<b>3 SABERES E PRÁTICAS DOS MEMBROS DO MP.....</b>	<b>137</b>
<b>3.1 Introdução .....</b>	<b>137</b>
<b>3.2 O que é o Controle Externo da Atividade Policial?.....</b>	<b>141</b>
3.2.1 O Grupo de Atuação Especial da Segurança Pública e Controle Externo da Atividade Policial (GAESP) no Ministério Público do Estado de São Paulo e o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos, Controle Externo da Atividade Policial e Apoio Comunitário (CAODH) no Ministério Público do Estado de Minas Gerais .....	143
3.2.2. MP investiga policiais? .....	146
3.2.3 CEAP como sinônimo de controle da Polícia Civil e Penal .....	152
3.2.4 O que são os controles difuso e concentrado? .....	153
3.2.5 CEAP concentrado nas comarcas pesquisadas.....	157
3.2.6 CEAP concentrado como sinônimo de visitas obrigatórias.....	162
3.2.7 CEAP como forma de melhorar as estruturas policiais .....	164
3.2.8 Informalidade .....	167
3.2.9 Resistências internas do MP ao CEAP .....	169
3.2.10 Legitimação da atuação policial .....	174
<b>4 CONTROLE DIFUSO – CASOS CONCRETOS.....</b>	<b>184</b>
<b>4.1 Noções introdutórias ao segundo capítulo .....</b>	<b>186</b>
<b>4.2 Reunião .....</b>	<b>188</b>
<b>4.3 Nem um grama.....</b>	<b>197</b>
<b>4.4 Baile Fake.....</b>	<b>201</b>
<b>4.5. Indivíduo conhecido nos meios policiais .....</b>	<b>206</b>
<b>4.6. Réu confesso .....</b>	<b>209</b>
<b>4.7. Baile.....</b>	<b>213</b>
<b>4.8. Reação à abordagem policial .....</b>	<b>219</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>233</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>249</b>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho busca compreender como se efetiva na prática a atribuição constitucional de controle externo da atividade policial exercida pelo Ministério Público no Brasil, bem como verificar se a violência e a seletividade, identificadas na atividade policial de administração de conflitos, têm sido alvo da atuação do Ministério Público. A tese se situa na intersecção entre a Sociologia e o Direito, tendo em vista minha formação jurídica e a área de pesquisa do PPGS da UFSCar.

Estudando e convivendo no campo do Direito desde 2006, aprendi sobre direitos, garantias, princípios, leis. As técnicas de aplicação do Direito foram estudadas à exaustão por meio da leitura dos códigos processuais. Contudo, ao iniciar a carreira de Delegado de Polícia no ano de 2012, surge, de maneira mais intensa, a desconfiança de que no mundo da aplicação do Direito, por detrás do que foi aprendido na universidade, havia muita coisa além do que mera observância da lei, jurisprudências e doutrinas.

Por meio de observações ao longo dos anos, percebi que situações idênticas, quando submetidas à análise do Ministério Público ou da polícia, resultavam em encaminhamentos distintos. O caso que mais me marcou — e que impulsionou minha decisão de investigar a atuação dos membros do Ministério Público — ocorreu anos atrás, quando fui chamado por um promotor de justiça para participar de uma operação voltada ao enfrentamento do tráfico de drogas. O alvo da ação era um evento festivo organizado por moradores de um bairro periférico, com público majoritariamente local.

Foi efetuada a diligência (atos administrativos policiais de investigação), com a PM tomando a frente da operação com gás lacrimogêneo e escudos. A festa foi interrompida e buscas no local foram efetuadas. Um jovem negro e periférico foi preso por tráfico, apesar de pouca quantidade de droga localizada. Foi ordenado, pelo promotor, que todos os homens frequentadores da festa, inclusive menores, fossem submetidos à busca pessoal, sendo liberados somente ao término do procedimento. Recentemente fui em busca do resultado do processo do jovem negro preso na operação. Fui informado por servidores do fórum que ele foi absolvido pelo juiz da comarca, apesar de ter passado vários meses preso preventivamente.

Cerca de um ano antes, em outra cidade da região, um promotor de justiça determinou diligência em outra festa local. Porém, esse evento era um festival de música eletrônica e era organizado por pessoas moradoras de bairros de classe média alta e brancas. De acordo com o promotor, ele gostaria apenas que houvesse fiscalização na entrada da festa para que fosse evitado ingresso de pessoas menores de idade, pois no local haveria consumo de álcool e ele se preocupava com os jovens em desenvolvimento que poderiam ali estar. Não foi determinada invasão da festa, tampouco abordagem e buscas por drogas.

A partir desses episódios, passei a buscar pesquisas que pudessem explicar essas situações, principalmente as relacionadas à atividade policial. Nesse momento, tomei conhecimento da existência de diversos estudos e pesquisadores que tratavam da violência e seletividade na atividade policial. Entre eles, destaco Orlando Zaccone (2011), Guaracy Mingardi (1992), Antônio Luiz Paixão (1982), Jacqueline Muniz (Muniz *et al.*, 1997) e Luís Eduardo Soares (2000).

Com a leitura de pesquisas desenvolvidas no campo da sociologia da violência, da administração de conflitos e da justiça criminal — em especial aquelas produzidas por grupos como o GEVAC (SINHORETTO, 2014; 2015; 2021; SILVESTRE, 2018; SCHLITTLER, 2020; MARQUES, 2014; MACEDO, 2015) — compreendi que os estudos sociológicos sobre as práticas policiais no Brasil convergem ao apontar o caráter enviesado dessa atividade. Tais pesquisas analisam criticamente o modo como as instituições de segurança pública operam seletivamente, muitas vezes por meio da violência e da filtragem social e racial. “O ‘inimigo da sociedade’ tem uma estética e uma racialidade, descrita nos resultados qualitativos e quantitativos do policiamento baseado em rondas e abordagens” (SINHORETTO *et al.*, 2021; SCHLITTLER, 2020).

Contudo, a atuação policial, conforme o desenho constitucional e legal, não se esgota em si mesma. Ela é apenas o início da produção de uma condenação ou absolvição. Entre o que a Polícia Militar e a Polícia Civil fazem até a sentença penal condenatória existe um longo percurso que passa por dezenas de atos processuais previamente estipulados, com métodos e técnicas bem especificados nos manuais jurídicos, e com atuação relevante do Ministério Público.

Importante notar que existe um grande trajeto a ser percorrido entre a abordagem e a prisão de uma pessoa pela PM até comprovação jurídica de sua culpa. Pelo menos quatro atores, quais sejam, delegado, promotor, juiz e defensor, interagem nesse processo para a construção da verdade jurídica (LIMA, 1997) e comprovação de culpa ou inocência, de legalidade ou ilegalidade das ações anteriores.

Porém, por mais que o procedimento seja longo, que dezenas de possibilidades possam se desenhar no trajeto, pesquisas demonstram a persistência na condenação de pessoas vulneráveis a partir da filtragem racial (SINHORETTO *et al.*, 2014). Isso significa que essas pessoas entram no sistema de justiça criminal como suspeitas da polícia e saem como condenadas judiciais, sofrendo, nesse processo, com a truculência das forças policiais.

De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado em agosto de 2022, os dados revelam um sistema carcerário superlotado e com sobrerrepresentação de homens negros; 46,4% dos presos têm entre 18 e 29 anos e 67,5% são de cor/raça negra. O estudo ainda concluiu que a cada ano esse grupo representa uma fração maior do total de pessoas presas. “Se em 2011, 60,3% da população encarcerada era negra e 36,6% branca, em 2021, a proporção foi de 67,5% de presos negros para 29,0% de brancos” (FBSP, 2022). Tais dados foram colhidos revelando essa situação problemática, pois, em 2021, apenas 77,5% dos presos tinham sua raça/cor informada.

Em 2023, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública constatou aumento de 0,9% na taxa de encarceramento, com um número absoluto de pessoas presas de 832.295. O documento ainda conclui que houve um crescimento da população prisional negra, que hoje é de 68,2%, maior número da série histórica, sendo que os jovens entre 18 e 29 anos correspondem ao total de 43% das pessoas privadas de liberdade (FBSP, 2023).

Conforme dados publicados pelo DEPEN no ano de 2020, as condenações por crimes contra o patrimônio são as mais aplicadas aos homens, representando 51,84% desse segmento da população carcerária; em seguida as condenações por crimes relacionados às drogas, previstas na Lei n. 11.343/2006, compondo um total de 19,17% dos homens encarcerados (DEPEN, 2020). Com relação às mulheres, os

crimes relacionados às drogas constituem 50,94%, enquanto os crimes contra o patrimônio, 26,52% (DEPEN, 2020). “Em terceiro lugar, para ambos, estão os crimes contra a pessoa — 17,5% das condenações masculinas e 13,44% das condenações femininas” (DEPEN, 2020).

Quanto à violência policial, ela pode ser medida pelo número de mortes decorrentes de intervenções policiais no Brasil. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2022, nos últimos 4 anos o Brasil registrou 25.083 mortes decorrentes de ações policiais. Somente no ano de 2021 foram registradas 6.145 mortes, sendo 99% das vítimas homens, 65,2% das vítimas tinham entre 18 e 29 anos e 84,1% dos mortos pela polícia eram negros. Ainda segundo o anuário:

A literatura tem demonstrado que minorias são desproporcionalmente atingidas pelo uso excessivo da força em diferentes países do mundo, o que não faz do contexto brasileiro uma exclusividade (NIX *et al.*, 2017). Estudos indicam que a raça-cor dos suspeitos constitui fator importante para determinar se este é percebido como um perigo ou não, resultando em muitos estudos sobre “implicit bias”, ou viés implícito (FBSP, 2022, p. 84).

Conforme o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2023, esses números se mantiveram em 2022, com uma taxa de 3,2 mortes decorrentes de intervenção policial por 100 mil habitantes. Dos mortos, 83,1% eram pessoas negras, 80% tinham entre 18 e 34 anos e 68,1% das mortes ocorreram em vias públicas.

Jovens negros, majoritariamente pobres e residentes das periferias seguem sendo alvo preferencial da letalidade policial e, em resposta a sua vulnerabilidade, diversos estados seguem investindo no legado de modelos de policiamento que os tornam menos seguros e capazes de acessar os direitos civis fundamentais à não-discriminação e à vida (FBSP, 2023, p. 66).

Pesquisas demonstram que a atividade policial é violenta e atravessada pela seletividade racial e social (SINHORETTO, 2014; 2015; 2021; SILVESTRE, 2018; SCHILLITLER, 2020). Contudo, também interessa ao presente trabalho investigar como os promotores de justiça percebem essa situação, ou seja, analisar a cultura jurídica, os saberes, as representações e os enquadramentos em cada situação realizados pelos promotores de justiça no desenvolvimento de sua atividade de controle externo das polícias.

Uma das primeiras frases que ouvi ao me tornar policial foi: “na polícia não existe certo ou errado, existe o que dá certo e o que dá errado”. Com o tempo e a experiência cotidiana, passei a entender o real significado dessa máxima: o que se faz importa menos do que a existência de respaldo institucional — especialmente por parte do Ministério Público, que detém o poder de promover a responsabilização criminal dos agentes policiais. Em outras palavras, a atuação policial é frequentemente modulada pelo grau de proximidade ou distanciamento em relação ao membro do MP da comarca. Quando o promotor é percebido como “parceiro” — ou seja, adere à lógica punitivista que legitima práticas repressivas e seletivas — há maior tolerância às ações policiais, mesmo quando abusivas. Por outro lado, quando o promotor adota uma postura mais crítica ou garantista, os policiais tendem a agir com maior cautela, temendo sanções ou questionamentos.

Os termos “punitivista” e “garantista”, embora amplamente utilizados nos discursos profissionais e na mídia, possuem densidade sociológica importante. Conforme demonstra Capra (2015), a partir de estudo com magistrados do Rio Grande do Sul, essas categorias expressam diferentes representações sociais sobre a punição e o papel do sistema de justiça criminal. A postura punitivista está associada à ideia de que o direito penal deve ser ferramenta central de controle social e resposta contundente à criminalidade, com ênfase na prisão e na contenção da periculosidade. Já a perspectiva garantista valoriza os direitos e garantias fundamentais, operando uma crítica à seletividade do sistema e buscando restringir o uso do direito penal aos limites constitucionais e legais. Essas representações não apenas informam práticas judiciais, mas também impactam diretamente a forma como os demais operadores do sistema — como os policiais — constroem suas estratégias cotidianas.

Ao que tudo indica, a forma como o membro do MP se comporta interfere na atuação policial, bem como em todo o sistema criminal, pois cabe a ele fazer a análise de tudo o que é apresentado pela polícia e decidir se há elementos suficientes para que a pessoa investigada pela polícia seja processada e passe à condição de ré, passível de condenação.

A atuação do promotor é relevante para o sistema criminal de justiça, pois ele é o fiscal da lei, titular da ação penal e responsável pelo controle externo das polícias, entre outras tantas funções descritas no artigo 129 da Constituição Federal. De acordo

com Sinhoretto e Lima (2014), a responsabilidade do MP nessa engrenagem policial seletiva está na omissão em exercer o controle externo das polícias, estabelecido constitucionalmente, se limitando a apenas analisar os inquéritos que recebe prontos das unidades policiais, sem qualquer preocupação com o modo como as polícias atuam ou com a preservação dos direitos da parcela da população que é alvo das ações policiais.

#### Segundo Paes, na área criminal no MP

predomina a lógica da suspeição, de acusação e de expiação dos conflitos sociais por meio da demanda de uma resposta punitiva com relação a certos membros da sociedade. Falando em nome da sociedade, o Ministério Público ocupa um lugar privilegiado no processo de criminalização, o que faz com que as alegações individuais de defesa também funcionem no Brasil como um contra-argumento do que foi exposto pela acusação (PAES, 2013, p.143).

Como já explicado anteriormente, entre o que a polícia faz e a efetiva condenação de uma pessoa existe um caminho a ser percorrido. Nesse caminho, talvez o ator que detém mecanismos contundentes para impedir esse processo de condenação dos “suspeitos” da polícia seja o promotor de justiça, pois ele possui à sua disposição duas importantes atribuições: a titularidade da ação penal e o controle externo das polícias. Porém, as estatísticas têm demonstrado que o perfil das pessoas condenadas e mortas é o mesmo daquelas que são abordadas pela polícia. Dessa forma, parte-se da hipótese de que os promotores de justiça nem sempre utilizam os mecanismos disponíveis para frear esse processo e é preciso entender as razões de isso acontecer.

#### **Campo do controle do crime**

Um primeiro passo desse trabalho é demonstrar o pano de fundo teórico do que será analisado.

Para compreender o cenário em que se insere a pesquisa, faz-se necessário recorrer ao referencial teórico de David Garland, cuja proposta de análise sociológica do campo do controle do crime oferece ferramenta robusta para interpretar as

interações entre instituições, discursos e práticas no sistema de justiça criminal contemporâneo. A escolha por Garland se justifica por sua capacidade de articular dimensões institucionais formais (como polícias, Ministérios Públicos e tribunais) com dinâmicas culturais, políticas e sociais mais amplas, incluindo transformações na sensibilidade pública em relação à punição e à segurança.

Diferente de abordagens centradas nas formas disciplinares do poder (como Foucault) ou nas consequências socioeconômicas do encarceramento em massa (como Wacquant), Garland propõe uma leitura que conjuga esses elementos a partir de uma perspectiva relacional e histórica. Ao analisar os contextos estadunidense e inglês nos anos 1990, o autor identifica os princípios estruturantes das formas contemporâneas de pensar e agir sobre o crime, destacando o surgimento de uma “cultura do controle” marcada pela expansão penal, pela gestão de riscos e pela centralidade da vítima.

Assim, sua concepção de campo não apenas permite compreender a articulação entre controle formal e informal, mas também ilumina os conflitos, disputas e acomodações entre os diferentes agentes que compõem o sistema penal. Essa abordagem é particularmente adequada para o objeto desta tese, uma vez que possibilita analisar o lugar do Ministério Público dentro do campo penal brasileiro, suas estratégias, omissões e formas de atuação diante da violência policial e da seletividade racial e social.

Situando sua análise sociológica, Garland (2008) indica o que entende ser o campo do controle do crime. Ele define o campo como um conjunto de práticas, instituições e discursos que têm como objetivo prevenir, detectar e punir o crime. Esse campo abrange desde o sistema de justiça criminal até agências de segurança pública, agências de inteligência, prisões, tribunais e medidas de prevenção do crime, além do discurso público sobre o tema.

Garland argumenta que o campo do controle do crime passou por transformações, como o surgimento da cultura do controle, que enfatiza a punição e o controle como formas de lidar com o crime. Além disso, destaca a expansão do sistema de justiça criminal, com um aumento no número de pessoas presas, e a privatização do controle do crime, com o crescente papel de empresas privadas na segurança pública. Essas mudanças refletem transformações mais amplas na

sociedade, como o declínio do Estado de bem-estar social e o aumento da desigualdade.

Para o autor, controlar o crime não diz respeito somente às atividades policiais e judiciais de prisão/punição de criminosos. O campo do controle do crime é um conjunto de elementos institucionais e sociais e é composto por dois eixos principais que estão em relação simbiótica: controles formal e informal. O primeiro é exercido pelas agências estatais do sistema penal e o segundo se sustenta nas atividades cotidianas e nas interações da sociedade civil. Desse modo, o campo do controle do crime deve ser analisado não só mediante a observação das instituições estatais, mas também das práticas e rotinas sociais ordinárias de atores e agências privadas, das quais a ação estatal depende.

Sobre esse tema, Sinhoretto explica:

O conceito de campo de controle do crime e da justiça criminal foi enunciado por Garland em seu livro *A Cultura do Controle* (2008), na busca de explicar processos de mudança que “abranjem forças sociais, econômicas e culturais pós-modernas que deram nova feição à reflexão criminológica, às políticas criminais governamentais e às atitudes culturais populares” (p.36). [...] Assim, o conceito de campo mobilizado por Garland localiza no espaço social tanto as interrelações entre o que acontece nas instituições estatais e não estatais específicas do controle do crime e da penalidade (com sua autonomia relativa de racionalidade, linguagem, lógica e profissionalismo), e as forças sociais mais gerais, como a pós-modernidade, a política e a economia de mercado. O campo do controle do crime não é apenas uma decorrência ou uma resposta a mudanças sociais mais amplas, ele precisa ser entendido em seus processos próprios. [...] Campo ainda é um conceito que remete a disputas e lutas no seu interior. Embora recorte um espaço social específico, este recorte não contém um conjunto homogêneo de atores, instituições, práticas e saberes. Luta, disputa, divergência e concorrência ocorrem o tempo todo e estão associados a processos de mudança e de estabilização. Garland (2020) procura enfatizar essa dimensão de sua teoria nas respostas que oferece aos críticos de seu livro. A maneira como instituições e atores confrontam as mudanças e lutas também não é unívoca, engendra *estratégias* que assumem várias formas e se desenvolvem em direções contraditórias, sendo que as mais “exitosas” repercutem nas políticas e culturas populares e profissionais emergentes. Discursos e estratégias (em luta) emprestam forma e estrutura para este campo social. (SINHORETTO, 2020).

O campo do controle do crime, ao longo do tempo, passa por reconfigurações, porém, como já explicado, não são reconfigurações meramente formais, ou seja, simples alteração organizacional dos órgãos estatais relacionados à questão criminal.

Não se trata apenas da mudança da forma oficial de resposta do aparato estatal a novos problemas criminais, mas sim que por detrás “dessas novas respostas ao crime, encontra-se um novo parâmetro de mentalidades, interesses e sensibilidades que alteraram o modo como pensamos e sentimos o problema subjacente” (GARLAND, 2008, p. 48).

A reconfiguração do mencionado campo “é o resultado de escolhas políticas e de decisões administrativas, ambas assentadas sobre uma nova estrutura de relações sociais e informadas por um novo padrão de sensibilidades culturais” (GARLAND, 2008, p. 48).

Para explicar a reconfiguração do campo ocorrida nos anos 90, Garland afirma que, após os anos 80, os desdobramentos do controle do crime e da justiça criminal, que pareciam caminhar em direção à racionalização e à civilização, aparentavam estar andando para trás, havendo a ruptura com aquilo que ele chamou de previdenciarismo penal, situação que perdurou entre 1890 e 1970.

O previdenciarismo penal, para o autor, seria o modelo de controle do crime que vigorou durante a existência do estado de bem-estar social, cujo foco era na reintegração do criminoso, do caráter ressocializador da pena para além de seu aspecto retributivo e preventivo.

O período subsequente ao estado de bem-estar social seria a pós-modernidade e tal momento histórico traz um novo arranjo do campo do controle do crime. Esse novo momento descrito por Garland não elimina por completo os institutos de reabilitação da esfera criminal, porém eles passam a ser subordinados às novas diretrizes relacionadas à retribuição, neutralização e gerenciamento de riscos. O autor assevera que quando a fé no ideal de reabilitação deixou de existir, foi desfeito todo o amparo de crenças, valores e práticas sobre o qual a pena moderna foi construída (GARLAND, 2008).

Jonathan Simon observa as mudanças ocorridas no campo a partir dos anos 70, principalmente nos EUA, porém ele analisa o cenário a partir das mudanças das tecnologias políticas que remodelaram a evolução da punição. Por tecnologias políticas entende ser “uma técnica, um sistema, ou um método para organizar corpos em prol de produzir efeitos específicos que têm um valor ou uma proposta política” e

complementa afirmando que “a punição é uma tecnologia política, mas mudanças em como a punição é executada podem também estar relacionadas à circulação de tecnologias de poder, de outro lugar para dentro do campo penal” (SIMON, 2013, p. 222).

Explicando historicamente as mudanças ocorridas a partir do século XVIII, Simon (2013) assevera que entre os séculos XVIII e XIX predominou – no contexto do capitalismo industrial emergente – como a tecnologia política de controle a disciplina e o treino do corpo através do trabalho, cujo foco era o membro inconformado das classes perigosas que deveriam ser transformados em trabalhador dócil e útil; entre os séculos XIX e XX, durante o período denominado como capitalismo de bem-estar social, a tecnologia do controle prevalente foi a de supervisão de corpos, o sujeito penal era o adulto problemático, com integração social defeituosa, o desajustado/desamparado; entre os séculos XX e XXI, no contexto econômico do Neoliberalismo, a tecnologia de controle predominante é a do confinamento e monitoração constante do corpo, através das prisões, tendo como alvo o criminoso de alto risco, com propensão à prática de crimes violentos e à reincidência.

Simon e Silvestre (2017) anotam que a partir dos anos 60, nos Estados Unidos, o problema da criminalidade tem estruturado a sociedade americana, criando uma nova ordem na qual os valores da liberdade e igualdade têm sido revistos em nome do enfrentamento da crescente criminalidade, levando a profundas mudanças nos planos legislativo, judicial e executivo.

A análise de Simon e Silvestre (2017) sobre as mudanças ocorridas nos EUA quanto à questão do enfrentamento da criminalidade influenciar na forma de governar reflete aquilo que Garland destacou sobre como a mudança na forma de resposta ao crime não reconfigura apenas as instituições penais, mas também estabelece novas mentalidades, interesses e sensibilidades (GARLAND, 2008).

Entre os sinais apontados destaca-se o declínio do ideal de reabilitação (deixa de ser o centro do sistema penal a preocupação com a recuperação do indivíduo); o ressurgimento das sanções retributivas; mudança no tom emocional da política criminal (aumento da sensação de medo do crime, que leva a opinião pública a pedir por medidas fortes de punição e proteção); retorno da vítima (o interesse particular da vítima ganha centralidade, não é mais absorvido totalmente pelo interesse público); o

público deve ser protegido antes de mais nada (ênfase na identificação e gerenciamento de riscos); politização e novo populismo (políticas públicas visando atender a opinião pública mirando em vantagens políticas, em detrimento das pesquisas e opinião de especialistas); reinvenção da prisão (prisão funciona, pois sua função não é ressocializar, mas sim neutralizar indivíduos perigosos); transformação do pensamento criminológico (a criminalidade, na modernidade, era explicada pela privação social de indivíduos e famílias desajustados, desfavorecidos. A partir da reconfiguração do campo, a questão passa a ser um problema de necessidade de controle, seja ele social, situacional ou autocontrole); parcerias preventivas (envolvimento da sociedade com a prevenção ao crime, não ficando restrita aos órgãos estatais); comercialização do controle do crime (privatização das atividades de controle como presídios, vigilância); novos estilos de gerência e de rotinas de trabalho; perpétua sensação de crise.

Nos EUA, desde os anos 60, os sinais descritos por Garland são facilmente percebidos, conforme expuseram Simon e Silvestre (2017). O crime deixou de ser encarado como um “problema social”, regulado por meio de técnicas de governança social “como resposta a importantes características sociais e econômicas da pobreza decorrente da modernidade industrial” (SIMON e SILVESTRE, 2017, p. 3), e passou a ser tratado pelo sistema de justiça criminal repressiva.

A resposta política ao crime, nos Estados Unidos, foi modificada por meio da emergência do encarceramento em massa, da politização do crime, discursos e práticas de difusão do medo do crime e gerenciamento de populações consideradas perigosas (GARLAND, 2008).

Importante anotar que Simon e Silvestre fazem relevante ressalva ao constarem que seria um mal-entendido compreender que a guerra contra o crime tem somente como alvo pobres e minorias, pois o “crime governa não apenas aqueles em uma das pontas da estrutura da desigualdade, mas remodela ativamente como o poder é exercido através da classe, raça, etnia e gênero (SIMON e SILVESTRE, 2017, p. 4).

É interessante observar que os sinais da mudança descritos por Garland a partir dos anos 1970 — da prevalência do previdenciarismo penal para uma nova racionalidade de controle — encontram ressonância no cenário brasileiro

contemporâneo. No Brasil do século XXI, convivemos com o crescimento acelerado do encarceramento em massa, com a difusão de um pânico moral em torno da criminalidade, com políticas criminais de viés populista e com a crescente centralidade da vítima no discurso jurídico e legislativo (como evidenciam leis que levam seu nome, a exemplo da Lei Maria da Penha, Lei Henry Borel, Lei Carolina Dieckmann, entre outras).

Essa transformação no campo penal brasileiro tem sido amplamente discutida por autores como Ghiringhelli de Azevedo (2024), que demonstram como o populismo penal e a ênfase na punição vêm se consolidando como estratégias hegemônicas no processo de formulação legislativa e na atuação das instituições do sistema de justiça criminal. Capra (2015), por exemplo, ao analisar representações sociais da punição entre magistrados gaúchos, mostra como a lógica punitivista tem sido naturalizada no cotidiano das decisões judiciais, muitas vezes em detrimento de valores garantistas. O autor identifica uma crescente demanda por respostas penais exemplares, articuladas à noção de que o sistema de justiça deve atender às expectativas da opinião pública, frequentemente mobilizadas por comoções midiáticas. Tais elementos indicam a incorporação de características da cultura do controle no contexto nacional, em uma dinâmica que reforça o punitivismo seletivo e a gestão de populações consideradas de risco.

Contudo, é relevante pontuar que o movimento descrito não é apenas uma substituição do novo pelo velho, de uma política penal retributiva suplantando totalmente a política reabilitadora. Também não significa que durante o período de prevalência de cada uma a outra não tenha coexistido. “O entrelaçamento do estabelecido como o emergente é o que estrutura o presente” (GARLAND, 2008, p. 366).

As mudanças descritas não alteraram a estrutura institucional do campo. Velhas instituições e práticas da modernidade continuam a existir, porém com distribuição, funcionamento estratégico e significação social transformados.

O campo é composto por múltiplas agências, variados discursos e práticas, muitas vezes contraditórias entre si. O campo previdenciário penal não era homogêneo, assim como o contemporâneo não o é (GARLAND, 2008).

A noção de campo do controle do crime trazida por Garland é essencial para o presente trabalho. A partir dela, compreende-se que o emaranhado de instituições, discursos, práticas, oficiais ou informais, compõem o campo e não são homogêneos. Há prevalências, porém também há disputas, rupturas, lutas. Por mais que possa ser tentador afirmar que hoje há um completo predomínio de uma visão punitivista penal, há diversas resistências espalhadas também. Quando se olha para a recém implantada audiência de custódia, percebe-se que se trata de tentativa legislativa de resistir ao punitivismo penal, porém a cultura que permeia o campo se torna um espaço de disputa, havendo embate entre a visão punitivista e garantista no interior de um instituto criado.

Pode-se exemplificar isso com o estudo desenvolvido sobre as audiências de custódia por Azevedo, Sinhoretto e Silvestre que diagnosticaram que “as inovações legais e a tentativa de criação de novos procedimentos tendentes à descarcerização, como as audiências de custódia, acabam por ser neutralizadas pela atuação dos operadores nas audiências” (2022, p. 292).

Percebe-se que a noção de campo de controle do crime desenvolvida por Garland é um poderoso instrumento sociológico a ser utilizado para a análise dos dados coletados, permitindo ao pesquisador não cair em generalizações e poder compreender os movimentos de continuidade, ruptura, predomínio e resistência.

Ao se pensar a aplicação do modelo de análise desenvolvido por Garland à realidade do Brasil é necessário contextualizá-lo e adaptá-lo às particularidades do país. Segundo Azevedo e Cifali (2015), David Garland afirma que a maior parte das medidas penais recentemente adotadas pelos governos ocidentais atestam uma lógica instrumental e um modo de ação significativo, que buscam traduzir o sentimento público, punir para o próprio bem do apenado, insistir nos objetivos punitivos, de modo que “cada medida opera em dois registros diferentes, um registro punitivo que segrega os símbolos de condenação e de sofrimento para entregar sua mensagem, e um registro instrumental mais adequado aos objetivos de proteção do público e gestão do risco” (GARLAND, 1999, p. 60).

Em matéria de reformas legais no âmbito da justiça criminal brasileira, estes dois modelos encontram-se presentes e abrigam duas lógicas distintas e, por vezes, contraditórias: igualdade e hierarquia. Essa dualidade expressa as tensões estruturais

da sociedade brasileira e é analisada por Kant de Lima (1995; 1999), ao demonstrar que, embora o sistema jurídico afirme princípios universais — como a igualdade perante a lei —, sua aplicação cotidiana revela práticas seletivas e hierárquicas, operadas por meio da discricionariedade dos agentes do sistema. Essa contradição reforça a seletividade penal e fragiliza a promessa de uma cidadania universal. Como aponta o autor, o sistema de justiça criminal opera com distintos critérios de verdade, julgamento e responsabilização, dependendo do perfil do acusado e do tipo de conflito envolvido. Desse modo, o Direito Penal acaba sendo mobilizado como instrumento preferencial para resolução de conflitos sociais e gerenciamento de condutas no espaço público, sobretudo quando envolve populações vulnerabilizadas.

Quando se fala sobre controle do crime e administração de conflitos, nos quais a figura do promotor de justiça possui elevada importância e centralidade, é necessário trazer a teoria desenvolvida por Sinhoretto (2020) para analisar o que ela chamou de campo estatal da administração de conflitos. De acordo com a autora, o campo citado é o local onde interagem diversos atores com variados discursos e práticas, por meio de estratégias identificadas.

Quando me refiro a uma estratégia de controle do crime estou procurando mapear associações empíricas entre discursos e práticas que os atores incorporam nas lutas cotidianas no campo estatal de administração de conflitos. Essas estratégias estão presentes e articulam concepções e práticas que atravessam as diferentes instituições e corporações. Por isso o estudo sobre polícia se relaciona a concepções e práticas do Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria, do governo do estado, do Ministério da Justiça, da gestão dos presídios. Não se confundem com o desenho das corporações, mas constroem redes de saberes e práticas por dentro delas (SINHORETTO, 2020, p.185).

Após pesquisas, a autora conseguiu apontar quatro estratégias principais que permeiam o campo, sendo elas a militarizada; clássica; políticas de prevenção e formas alternativas de administração de conflitos (SINHORETTO, 2020). Essas estratégias “disputam concepções, lógicas, saberes e práticas no campo da vigilância e do controle” (SINHORETTO, 2020, p.185) e não são “estanques, mas se interpenetram todo o tempo, às vezes colonizam práticas emergentes e desmobilizam práticas insurgentes” (SINHORETTO, 2020, p.185).

A estratégia militarizada tem como protagonista a polícia militar. Suas práticas se dão por meio do

confronto violento com os supostos agentes do crime e se “baseia em investigações sigilosas, de natureza inquisitorial e que visam a punição preventiva, ou ainda punitiva” [...] O “saber que a orienta é militar, baseado na doutrina do inimigo interno, materializado na figura do bandido matável, e no discurso de guerra. Trabalha todo o tempo com distinções essencialistas que, não apenas hierarquizam, mas definem os tipos e corpos matáveis (SINHORETTO, 2020, p. 187).

A estratégia clássica é orientada pelos discursos oficiais das instituições, pelas normas jurídicas e pelo conteúdo do saber jurídico. Ela é baseada nos princípios da doutrina relativos à igualdade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, individualização e ressocialização da pena e pelo “monopólio judicial de julgar e aplicar penas, pela investigação que se move do delito para o autor, pela prática do processo penal, pelo princípio acusatorial do processo, pela limitação legal do poder de punir” (SINHORETTO, 2020, p. 186). Os principais atores nessa estratégia são a Polícia Civil, Ministério Público, Poder Judiciário, Defensoria e OAB, ou seja, “os atores clássicos da Justiça Criminal”.

A estratégia clássica está baseada na mobilização das tecnologias de investigação e processamento como o inquérito policial e o processo judicial no controle do crime, tecnologias produtoras de efeitos como a incriminação, a punição individual, o encarceramento, e todo um aparato cognitivo e de saberes marcado pela racionalidade penal moderna (PIRES, 2004). Seus efeitos também são marcados pelas seletividades do sistema penal e das negociações em torno da incriminação e do poder de punir (SINHORETTO, 2020, p. 187).

A terceira estratégia é mais recente no campo e se refere às formas alternativas de administração de conflitos, sendo composta por práticas alternativas como justiça restaurativa, mediação de conflitos, busca pela despenalização, entre outros. Trata-se de acesso à justiça sem a presença de um juiz formal, tendo essas práticas ganhando espaço a partir da edição da Lei 9.099/95, que prevê a criação e a instalação dos Juizados Especiais.

A quarta e última estratégia diz respeito às políticas de prevenção. Ela se relaciona com a criação mais recente de programas que têm trazido para o campo novos atores e saberes para a gestão dos desvios e da delinquência. “Teve lugar uma robusta geração de agentes, discursos e práticas relacionadas ao crime, à violência e à vulnerabilidade, elegendo preferencialmente trabalhar com os jovens, moradores de rua e usuários de drogas” (SINHORETTO, 2020, p. 190).

As estratégias estão presentes no campo simultaneamente e em relações de concorrência e complementação. Elas certamente coexistem e estão em disputa, contudo, há movimentos colonizadores que podem ser visualizados nas práticas dos promotores.

A prática militarizada é voltada ao predomínio da punição, discurso de um “inimigo” e protagonismo policial. Essa estratégia se relaciona com o conceito de criminalização desenvolvido por Misse (2002) e pela lógica de coerência interna.

De início, Misse estabelece que criminalização é o processo formal de tornar uma conduta criminalmente punível. Criminalizar é o caminho legal para tornar uma conduta passível de punição pelo estado. “O crime é definido primeiramente no plano das moralidades que se tornaram hegemônicas e cuja vitória será inscrita posteriormente nos códigos jurídicos” (MISSE, 2002).

O processo de criminalização ocorre de maneira diversa e complementar. A criminalização pressupõe uma interpretação formal que considera ilícita todas as condutas descritas nas leis penais. Porém, socialmente nem todas as ações serão consideradas como crimes, apesar de expressas em tipos penais. Apenas uma parcela dessas condutas criminalizadas será interpretada como crime. Para haver a criminalização, é preciso existir o

interesse em levar adiante o reconhecimento cognitivo ao conhecimento de uma agência de proteção (no caso, o Estado), de modo a convencê-la não apenas quanto ao aspecto cognitivo, mas também quanto à validade e à racionalidade em iniciar um processo de incriminação (MISSE, 2011, p. 3).

Nesse espaço entre criminalização e criminalização muitas possibilidades ocorrem. Tal local é uma janela de oportunidade para a seleção institucional de crimes, ou seja, os atores que compõem o sistema criminal possuem certa autonomia para

estabelecer quais condutas merecem a perseguição do direito de punir do estado ou não. “Compreender a lógica em uso dessa seleção institucional é o primeiro passo para se chegar à explicação de como uma transgressão pode se transformar em norma e outra transgressão em crime” (MISSE, 2010). Após o processo de criminalização e havendo interesse institucional, inicia-se o processo de incriminação, que seria o “processamento legal por essas agências, que procederão à incriminação de seu suposto autor” (MISSE, 2011, p. 4).

Contudo, essa ordem - criminalização, criminalização e incriminação - pode se alterar, havendo o que Misse chamou de incriminação preventiva. Em alguns casos, em razão da demanda social por punição, há uma assimilação do crime ao sujeito, “baseada no que se supõe ser sua propensão natural ao crime, que passa a ser decodificada por traços que ele apresente” (MISSE, 2011, p. 4). Esse processo - que leva à condensação da “carreira criminal” do sujeito, sua rotulação e seu processo de estigmatização - deságua no que Misse chama de sujeição criminal. A partir dela, o sujeito criminal, o bandido, estará apto à incriminação preventiva e até a sua eliminação física.

Conforme descrito anteriormente, cabe ao representante do MP dar início ao processo criminal contra uma pessoa. Ou seja, ele decidirá quais crimes chegarão à apreciação judicial e quais não. Cabe ao MP decidir qual conduta criminalizada poderá estar sujeita à criminalização e dar início ao processo de incriminação. A partir da análise dos dados sobre os processos de criminalização e incriminação, também poderá ser analisada a ocorrência de sujeição criminal.

Percebe-se, portanto, que a coerência interna do campo jurídico brasileiro é centralizada na atuação dos aplicadores do Direito. São eles, por meio das interpretações de leis, jurisprudências e doutrinas que delimitam o que é certo e o que é errado, o que é passível de punição e o que não é. A construção da punibilidade, processo de incriminação (MISSE, 1999) de uma pessoa investigada/acusada, é fruto da forma como esses atores mobilizam as ferramentas jurídicas e estabelecem a verdade jurídica.

Segundo Kant de Lima (1999), o sistema de produção da verdade judiciária criminal não é universal nem unívoco, como muitas vezes é descrito teoricamente. Os

princípios de produção de provas variam e são aplicados de maneira diferente de acordo com o tipo de crime e de criminoso.

O local de importância na justiça criminal ocupado pelos promotores de justiça os habilita a figurarem como freios à colonização das práticas militarizadas no campo da administração de conflitos, porém pesquisas como as de Jesus (2016) têm provado o contrário, que na verdade os membros do MP têm contribuído para a prevalência da estratégia militarizada do campo.

Jesus (2016) analisou uma das formas como se constrói a verdade jurídica e se estabelece a incriminação em crimes de tráfico de drogas. Nesse tipo de delito, que tem como particularidade o fato de não possuir vítima específica (chamado de crime vago pela teoria do Direito) e raramente possuem testemunhas, a versão dos policiais envolvidos na ocorrência ganha centralidade. Nesses casos - da prisão em flagrante da PM, passando pela atuação dos promotores de justiça - a versão inicial dos policiais é o único elemento que persiste e embasa o início do processo promovido pelo MP.

O trabalho de Jesus (2016) demonstra que há uma crença dos promotores de justiça no trabalho das polícias, indicando que não há reflexão entre o que a polícia faz e a decisão do promotor, mas mera validação dos atos da primeira pelo segundo.

Para a compreensão mais profunda do papel desempenhado pelo Ministério Público no âmbito do campo do controle do crime, e para alcançar o objetivo geral desta pesquisa - isto é, analisar e compreender como é exercida a atribuição de controle externo das polícias, bem como verificar se a violência e a seletividade, identificadas na atividade policial de administração de conflitos, têm sido alvo da atuação do MP - este estudo se inicia com a análise da evolução histórica da instituição, examinando algumas percepções tanto da sociedade quanto dos próprios membros.

Após, será verificada a evolução do tema nas normativas do Conselho Nacional do Ministério Público e nas legislações nacionais promulgadas pelo Congresso Nacional, com o intuito de verificar como o tema evoluiu nacionalmente dentro dos Ministérios Públicos e na sociedade, representada por senadores e deputados.

Em seguida são apresentados os resultados das entrevistas com membros do MP sobre o tema controle externo das polícias. Por fim, serão investigados casos

concretos em que o Ministério Público exerceu o controle externo em processos criminais relacionados à atuação das polícias.

## **Metodologia**

A metodologia empregada no trabalho é de natureza qualitativa, fundamentada na análise de documentos oficiais e entrevistas. Ela se apoia em um recorte empírico entre regiões que se encontram em proximidade geográfica, mas situadas em diferentes unidades da federação – Triângulo Mineiro e Noroeste Paulista -, o que possibilita uma compreensão dos diferentes contextos organizacionais.

Os documentos primários objeto de análise consistem em textos, livros, artigos científicos e de opinião, bem como de documentos legais sobre a atividade de controle externo das polícias pelo MP, que foram utilizados para a fundamentação teórica e legislativa do tema nos capítulos 1 e 2.

Os textos selecionados para a seção 1 se justificam em razão de serem quase todo o material que foi possível reunir sobre o controle externo da atividade policial. Tanto no Direito quanto na Sociologia não há um número tão grande de trabalhos sobre o tema, diferente do que ocorre com o tema violência policial, por exemplo. Desta forma, foi feita tentativa de amearhar tudo aquilo que de alguma forma, direta ou tangencial, se referia ao tema.

Em relação à seção 2, os materiais selecionados se dividem em duas categorias: resoluções do CNMP e legislações relacionadas ao CEAP. Quanto à primeira, foram incluídas no texto todas as resoluções sobre o tema, desde a criação do órgão, em 2004, até o ano de 2025 (último ano em que foi promulgada resolução referente ao objeto de pesquisa).

Quanto às legislações, também foi feito esforço para incluir todo e qualquer tipo de documento legal, emanado do Congresso Nacional, que de alguma forma se relacionasse à estruturação do controle externo da atividade policial pelo MP. Buscou-se desde projetos de leis até leis efetivamente promulgadas com o intuito de demonstrar as discussões do assunto dentro do Poder Legislativo Nacional e da sociedade civil.

Para atingir os objetivos propostos na seção 3, foram realizadas entrevistas com membros do Ministério Público atuantes em varas criminais e no controle externo das polícias. As entrevistas possuem duas finalidades: a primeira é entender, a partir das conversas com membros do MP, como ocorre na prática o mencionado controle, suas facilidades, dificuldades, entraves etc.; a segunda visa compreender as representações que esses atores fazem da realidade e sua mentalidade (GARLAND, 2017, 2021), apreendendo os imaginários que constroem sobre o mecanismo do controle externo das polícias.

As entrevistas, que são formais, semiestruturadas, confidenciais, gravadas e posteriormente transcritas, foram realizadas com o consentimento dos entrevistados, algumas de maneira presencial e outras por meio de plataforma online. As questões abordadas no roteiro dizem respeito à experiência profissional e às vivências dos promotores, bem como às relações entre os membros do MP, as polícias e os policiais. Também foram realizados questionamentos sobre o papel dos promotores de justiça no controle do crime, em todas as fases da persecução penal, e sobre o controle externo das polícias.

Como já dito no início do trabalho, a busca por interlocutores que pudessem ser entrevistados para relatarem suas impressões e experiências sobre o CEAP foi facilitada pela condição de policial e de filho de membro do MP.

Alguns entrevistados são conhecidos do período de faculdade, outros trabalharam na mesma comarca de atuação policial, alguns foram indicados pelo pai do pesquisador, entre outras formas de relações pessoais, familiares e de trabalho.

Por essa razão, não foram encontradas resistências ao acesso como as relatadas por Cinquini:

O acesso aos defensores públicos e promotores foi mais difícil, e só foi possível começar as entrevistas com esses atores depois de uma entrevista realizada com um magistrado, que indicou o contato de um promotor e de um defensor público (CINQUINI, 2023).

Também foi realizada pesquisa qualitativa em relação à atividade do MP no controle externo difuso das polícias, na seção 4. Para tanto, foram identificados e analisados sete casos típicos de atuação dos promotores de justiça em processos

criminais instaurados, tanto contra indivíduos que perpetraram crimes quanto contra agentes policiais, com a análise das argumentações utilizadas pelos promotores para dar prosseguimento ou arquivamento a uma denúncia de violência policial.

Os casos não foram selecionados de forma aleatória, houve um cuidado em buscar eventos registrados em processos criminais que refletissem as variadas formas de interação entre membros do MP e policiais. Alguns deles refletem relação de subordinação, outros de parceria, entre outros arranjos que podem ser estabelecidos.

Não é de interesse deste trabalho afirmar ou negar que as relações apresentadas entre polícia e MP são a regra ou a exceção da atividade do CEAP no Brasil, mas sim demonstrar que há plausibilidade, que elas existem e são possíveis de ocorrer em outras situações semelhantes.

É importante indicar que a pesquisa visa analisar o CEAP no Brasil, porém parte dela foi desenvolvida em duas regiões de duas unidades federativas diferentes, Noroeste Paulista e Triângulo Mineiro, com o intuito de fazer um recorte empírico para otimizar a colheita de informações. Ambas as regiões possuem densidade demográfica similar, se situam no interior de seus Estados e são próximas entre si. A escolha pelas duas regiões, em estados diferentes, contribui para a pesquisa na medida que pode indicar padrões que persistem ou divergem apesar da diferença das instituições MPMG e MPSP.

Por fim, é necessário trazer importante ponderação: foram omitidas das descrições as cidades onde eles ocorreram, havendo menção somente à região de SP ou MG, e essa foi uma escolha pensada em razão da segurança do pesquisador/policial.

Essa posição híbrida (pesquisador e policial) pode, em um primeiro momento, ser extremamente vantajosa, pois há uma maior compreensão jurídica e prática dos fenômenos que serão descritos, bem como certos atores e documentos são mais facilmente alcançados, em razão do conhecimento prévio do caminho legal que deve ser trilhado para acessá-los.

Contudo, existe um lado negativo nesta posição que merece muita atenção e cuidado. Todos os casos que serão apontados possuem atores que ocupam lugares

de poder, possuem suas disputas com as demais carreiras jurídicas, e isso pode acarretar prejuízos profissionais.

Também é importante mencionar que já foram várias as vezes em que o pesquisador publicou artigo científico em revistas acadêmicas, sites ou postou vídeos e foi duramente atacado e rotulado como um “traidor” da polícia, com ameaças de diversas espécies, apenas por estar analisando crítica e cientificamente temas que envolvem polícia e policiamento.

A posição ocupada torna-se uma fronteira borrada, de difícil demarcação para as pessoas que leem, ouvem ou assistem um pesquisador que ocupa também um cargo jurídico dentro da estrutura estatal criminal. Em tempos de ataques sistemáticos à ciência como os que vêm ocorrendo notadamente desde 2018, isso é ainda pior.

Desta forma, muitos dos dados citados estão disponíveis para a consulta, porém não serão detalhados ao longo do texto deste trabalho.

### **Pesquisa de campo**

Desde o momento que ingressei no doutorado em Sociologia, sabia que teria que enfrentar algo que para mim era desconhecido até então: o trabalho de campo. Enquanto estruturava meu projeto de pesquisa, organizei o trabalho para que primeiro fossem feitos os levantamentos teóricos bibliográficos para posteriormente ingressar neste terreno inédito.

Contudo, logo no início da escrita, quando estruturava o capítulo sobre o Ministério Público e sua função de controle externo das polícias, senti a necessidade de realizar entrevistas com membros da instituição, pois o material coletado na lei e nos livros não era suficiente para explicar o funcionamento desse mecanismo.

Por mais que as resoluções, manuais e dispositivos legais dessem os contornos técnicos das funções do Ministério Público, isso não era suficiente para compreender completamente o funcionamento da ferramenta disponível aos membros da instituição.

Então de imediato me arrisquei e fui tentar realizar entrevistas informais – conversas com pessoas conhecidas, sem roteiro, que foram avisadas que suas percepções seriam incorporadas ao texto e deram sua autorização para tanto - com membros do Ministério Público dos Estados de São Paulo e Minas Gerais, para tentar compreender melhor como é realizado o controle externo das polícias.

O primeiro contato foi realizado presencialmente com um dos promotores de uma das cidades do Triângulo Mineiro, com o qual tenho certa proximidade. Ele não é o responsável pela tarefa de controle externo das polícias na comarca, porém a minha atividade profissional acabou me aproximando dele a ponto de haver abertura para uma conversa.

Ao ser recebido pelo profissional mencionado, após ter explicado a ele o motivo da minha visita e o conteúdo da minha pesquisa, fui surpreendido com a seguinte pergunta: “então você vai meter o pau no MP na sua pesquisa?”. Naquele instante percebi que poderia haver resistências em sua contribuição caso eu não conseguisse explicar que o que eu estava construindo era uma pesquisa científica que buscava dados a serem interpretados e não um inquérito policial.

Após as explicações, iniciamos a conversa, tendo ela sido cordial o tempo todo. A conversa foi rápida, pois o promotor disse que não tinha experiência com a área que eu pesquisava, porém deixou clara sua opinião referente ao tema, ao dizer que o MP possui muitas atribuições e não dá conta de todas, sendo que a tarefa do controle externo é desconhecida de muitos deles por estar no meio de tantas outras que são consideradas mais importantes.

Em seguida marquei conversa informal presencial com outro membro do MP da mesma região, esse sim responsável pelo controle externo das polícias na comarca.

Do início ao fim a entrevista foi cordial e muito explicativa. Ele deixou claro seu conhecimento sobre o tema, mas também expôs as limitações do MP quanto àquela demanda.

Importante mencionar que em nenhuma dessas duas primeiras conversas houve qualquer resistência entre mim e os entrevistados em razão das diferenças de atribuições entre as instituições às quais pertencemos. Isso se deve, acredito, em

razão da proximidade entre as instituições que há em algumas comarcas onde o desenvolvimento das atividades de polícia e do MP ocorrem com muito mais contato entre os profissionais.

Após ter um panorama geral sobre o mecanismo do controle externo no MPMG, precisei buscar interlocutor no MPSP. Por ser filho de um procurador de justiça do Estado de São Paulo, membro do Conselho Superior do órgão, o primeiro a ser contatado foi meu pai.

Ele me revelou que quando foi promotor de justiça em comarca realizou diversas ações de controle externo da polícia civil, contudo nunca fez nada em relação à polícia militar, afirmando que nem saberia dizer se isso seria ou não atribuição do promotor da comarca. Da conversa pude perceber que, por ter sido promovido há muito tempo ao cargo de procurador, não possuía conhecimentos necessários para poder repassar as informações que eu precisava, razão pela qual solicitei a ele o contato de algum outro membro do MP que pudesse me auxiliar.

Meu pai é reconhecido dentro da instituição como um membro do MP resistente às pautas conservadoras que circulam na instituição, sendo ele membro de um coletivo denominado “MP TRANSFORMA”. Esse coletivo é formado por procuradores e promotores alinhados às pautas consideradas mais progressistas (alinhadas à perspectiva dos Direitos Humanos) na sociedade.

Por seu envolvimento com o coletivo, a indicação dele para uma primeira conversa dentro do MPSP foi de um promotor também alinhado à essa visão da instituição e da sociedade.

A conversa foi realizada por meio virtual, porém mantive a precaução de me atentar aos pronomes de tratamento corretos, por saber que isso poderia ser interpretado de maneira errada e causar ruídos no diálogo. Contudo, logo no início, meu interlocutor dispensou as formalidades e pediu para ser tratado como “você” e não como “senhor”.

Apesar de cordial, a interlocução foi marcada por uma situação peculiar: a todo o tempo ele se portava como um orientador da minha pesquisa, afirmando que o caminho era esse e não aquele, ou então dizendo que eu não poderia concluir minha pesquisa sem ler esse ou aquele autor.

A relação entre delegados e membros do MP é marcada por disputas em torno do saber jurídico, sendo comum que promotores e procuradores ajam como tutores dos delegados, por estarem em situação privilegiada dentro do sistema de justiça, ostentando salários mais elevados e melhores prerrogativas de trabalho. Enquanto isso, os delegados resistem com a afirmação de que promotores de justiça estão distantes dos fatos criminosos, que só enxergam papel e não a realidade.

Durante todo o tempo precisei esconder minha inquietação com aquela situação, pois não poderia deixar o meu lado policial falar e resistir àquela disputa que se formava.

Apesar de marcada por um embate velado entre instituições e carreiras, essa conversa foi esclarecedora para compreender questões mais gerais sobre o controle externo da polícia, mas ainda restaram diversos pontos em aberto, pois o interlocutor também não atuava na prática diária do controle externo das polícias.

Enquanto procurava outro profissional para me tirar as dúvidas, lembrei de um promotor de justiça que trabalha no litoral paulista. Ele também é membro do coletivo “MP TRANSFORMA. Enviei mensagem para ele solicitando informações sobre o tema e ele me respondeu por áudio, de maneira informal, explicando o que sabia e não escondendo seu desconhecimento em relação a certas perguntas que fiz. Esse diálogo foi totalmente informal e franco, não ficando marcado por qualquer diferenciação.

Seguindo na busca por informações, fiz contato com o promotor de outra cidade do Noroeste Paulista. Esse canal também foi fornecido pelo meu pai, que disse que esse promotor também seria “progressista” e que ele, antes de ser promotor, foi delegado de polícia, razão pela qual eu teria uma entrada facilitada.

A conversa se deu totalmente por mensagens escritas e de áudio pelo aplicativo *Whatsapp* e foram as mais esclarecedoras sobre como ocorre o trabalho de controle externo da polícia pelo MPSP.

A conversa foi feita por meio de perguntas e respostas diretas, sem qualquer diferenciação em razão das carreiras distintas que ocupamos, bem como sem formalidades.

Contudo, durante o diálogo, houve um ponto que deixei o pesquisador de lado e confrontei a ideia apresentada pelo meu interlocutor na qualidade de delegado de polícia. Quando ele afirmou que acreditava que a apuração realizada pela polícia militar era superior à da polícia civil, afirmando que preferia trabalhar por meio dos inquéritos policiais militares e não pelo inquérito policial civil, enviei áudio confrontando tal afirmação, apresentando exemplos que vi e vivi e dizendo que não concordava com aquilo.

Eu não me conformava com uma pessoa que tinha sido delegada de polícia desprestigiava a carreira que um dia ocupou e assumia postura totalmente contrária a ela.

A atitude não foi a mais correta, pois não me atentei ao fato de que daquelas afirmações eu poderia retirar dados relevantes para minha pesquisa. Ao confrontá-lo, obtive como resposta um encaminhamento para o fim da conversa, porém mantendo o tom conciliador.

Após escrever parte da tese e realizar o exame de qualificação, dei início formal ao trabalho empírico com o agendamento de entrevistas presenciais, acompanhado da minha orientadora. Foram agendadas para o mesmo dia, no prédio do MPSP do Noroeste Paulista, entrevistas com três promotores.

O primeiro promotor que busquei, o entrevistado 01, estava há 9 meses no cargo. Ele nos recebeu em uma sala emprestada de um colega e se identificou como homem branco. Foi uma experiência muito diferente dar início àquele procedimento. Por mais que eu tivesse estabelecido um roteiro de perguntas, não sabia como perguntar, quando falar, quando esperar. Foi observando minha orientadora conduzir a entrevista que percebi que o ideal era deixar o entrevistado falar e transitar pelas perguntas conforme fosse pertinente, não apenas seguindo a ordem que eu havia estipulado na minha folha de papel.

Ao encerrar essa primeira entrevista, quando nos dirigíamos ao elevador, de imediato comecei a comentar sobre minhas impressões daquilo que acabávamos de ouvir. Nesse momento, minha orientadora me ensinou a importante lição de que deveria esperar estar em outro ambiente para começar a comentar, pois eu poderia

ser ouvido por outras pessoas do local e comprometer as demais entrevistas que faltavam.

Demos início à entrevista 2, com outro homem branco, promotor de justiça no MPSP há 23 anos. Assim como na primeira, a insegurança me deixou constrangido a perguntar e falar mais vezes, razão pela qual tentei ouvir mais e observar o que era necessário para meu trabalho.

Na terceira entrevista, com mais um homem branco do MPSP, no cargo de promotor há 20 anos, comecei a ter mais confiança e fiz mais ponderações e indagações, já praticamente esquecendo a ordem das perguntas que eu previamente havia estipulado e seguindo o fluxo natural da conversa.

Ao fim das três entrevistas comecei a ter uma ideia muito melhor do que era esse instrumento de pesquisa e aprendi muito sobre falar menos e ouvir mais, habilidades que contrastam com a formação tradicional de profissionais do Direito, frequentemente voltada à argumentação, exposição de opiniões e tomada de posição.

A quarta entrevista foi feita de maneira online, com um homem branco, promotor aposentado, com 32 anos de trabalhos prestados ao MPSP. O fato de ser online me deixou mais à vontade para perguntar e pude aproveitar melhor as informações, pois o nervosismo com aquela posição de entrevistador já havia se dissipado.

A partir de então, em razão de ter de conciliar trabalho e pesquisa acadêmica, todas as entrevistas foram realizadas de forma online, também com a participação da minha orientadora.

A primeira pessoa, quinta participante, promotora do MPMG a ser entrevistada foi uma mulher branca, há 11 anos na instituição. Essa entrevista transcorreu dentro da normalidade, porém, para mim, por ser servidor de Minas Gerais, tive mais cuidado em como perguntar e apresentar o tema, pois isso poderia gerar reflexos na minha atividade profissional. Esse cuidado extra foi tomado em todas as entrevistas com membros do MPMG.

A sexta entrevista foi feita com mais uma mulher branca, promotora do MPMG, no cargo há 16 anos; a sétima com um homem branco, promotor do MPMG há 06

anos; a oitava com uma mulher branca, com 05 anos de MPMG no cargo de promotora.

A nona e décima entrevistas foram feitas com dois homens brancos, procuradores de justiça do MPSP, ambos com mais de 35 anos de carreira.

As entrevistas de número 11 e 12 voltaram a ser realizadas com membros do MPMG. A décima primeira foi com um homem branco, há 19 anos na instituição como promotor e a décima segunda com uma mulher branca, há 13 anos como promotora.

Por fim, a décima terceira entrevista foi feita com um promotor de justiça homem, branco, vinculado à instituição MPSP há 08 anos.

Importante destacar que na seção 3 haverá um quadro informativo dos entrevistados para facilitar a leitura e localização das entrevistas.

O processo de realização das entrevistas representou, para além de uma etapa metodológica, uma experiência formativa significativa. Acompanhado de perto por minha orientadora e inserido no grupo de pesquisa vinculado ao projeto do CNPq, tive a oportunidade de aprender técnicas fundamentais de escuta ativa e condução de entrevistas qualitativas. Nesse contexto, aprendi a importância de formular perguntas abertas, respeitar os silêncios e aguardar as respostas com paciência, priorizando a escuta atenta em vez da intervenção imediata. Compreendi que entrevistar não é interrogar, tampouco debater, mas permitir que o(a) entrevistado(a) elabore suas percepções e experiências de forma autônoma. A participação no grupo de pesquisa foi fundamental para esse amadurecimento metodológico, pois me possibilitou observar outras investigações em andamento, trocar experiências com colegas e entender a entrevista como uma construção conjunta de sentido — e não como um simples instrumento de coleta de dados para encontrar um culpado, como em um inquérito policial.

## **Organização do trabalho**

O primeiro capítulo será destinado ao estudo sobre a instituição Ministério Público. É preciso compreender como se formou historicamente a instituição, as

disputas políticas e sociais em torno de sua constituição, bem como os discursos dos membros que dão contornos à imagem do órgão.

Também serão delineadas as atribuições da instituição e de seus membros, com enfoque principal nas atividades criminais e de controle externo da polícia.

Considerando o recorte espacial proposto pelo trabalho, serão enfocadas as instituições do Ministério Público dos Estados de Minas Gerais e São Paulo apenas.

O segundo capítulo abordará as análises das normativas do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) sobre o controle externo da atividade policial, bem como as legislações nacionais sobre o tema.

O CNMP é o órgão que executa em nível nacional a fiscalização administrativa, financeira e disciplinar dos Ministérios Públicos federal e estaduais. Cabe a ele também expedir resoluções que orientem e deem diretrizes de atuação, razão pela qual é um importante órgão a ser analisado quanto às suas posturas frente ao tema.

Por ser uma atividade que depende de legislação para que os mecanismos de fiscalização funcionem, o Congresso Nacional possui elevada importância, pois cabe a ele propor e aprovar leis que amparam o controle externo.

No terceiro capítulo serão detalhados os resultados das entrevistas realizadas com membros do Ministério Público. Foram entrevistados sete promotores pertencentes ao MPSP e seis ao MPMG, sendo nove homens e quatro mulheres. As entrevistas foram conduzidas de maneira semiestruturada, permitindo a exploração das percepções individuais e institucionais sobre o controle externo da atividade policial. A análise se concentra na forma como os promotores compreendem e exercem essa atribuição, destacando desafios operacionais, resistências institucionais e padrões de atuação que impactam a efetividade desse controle.

Por fim, o quarto capítulo realizará estudos de casos de atuação criminal e de controle externo de membros do Ministério Público para levantamentos de dados qualitativos sobre a atuação criminal e de controle externo do MP. Serão analisados processos específicos nos quais houve intervenção do MP em casos de violência policial e abusos de autoridade, avaliando-se as estratégias utilizadas pelos promotores para fiscalizar ou legitimar tais práticas. A seleção dos casos permite identificar padrões de comportamento e lacunas na atuação institucional, fornecendo

subsídios para reflexões sobre possíveis aprimoramentos no controle externo das polícias.

## 1 MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público no Brasil tem origens no *Ministère Public* francês, incorporado ao sistema brasileiro no século XVII. Tradicionalmente, o MP brasileiro era controlado pelo poder executivo e dedicado à procuração criminal (MCALLISTER, 2008), sujeito a interesses políticos. No entanto, a partir da década de 1980, o MP passou por uma transformação estrutural, tornando-se autônomo em relação aos outros poderes e passando a defender interesses difusos<sup>1</sup> e fiscalizar o Estado. Para alguns autores, essa mudança representou a maior novidade institucional do período de redemocratização no Brasil (ARANTES, 2002).

É possível afirmar que o atual desenho institucional do Ministério Público começou a ser moldado antes da promulgação da Constituição de 1988, de acordo com Arantes (2002). As mudanças mais significativas no Ministério Público ocorreram a partir da década de 1980. A Política Nacional de Meio Ambiente, regulamentada pela Lei nº 6.938/81, introduziu novos instrumentos processuais e conferiu legitimidade ao Ministério Público para propor ações de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente (CARVALHO e LEITÃO, 2010). A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público uniformizou o perfil da instituição em 1993, enquanto a Lei 7347/85 regulamentou a ação civil pública e criou o inquérito civil.

O MP foi organizado durante a transição do autoritarismo para a democracia, com o objetivo de proporcionar maior acesso à justiça para a população mais pobre. Durante a ditadura militar, o promotor de justiça tinha a função de atender juridicamente a população hipossuficiente<sup>2</sup>. Na Assembleia Constituinte, os promotores passaram a exigir maior atuação do MP, o que levou à consagração do MP como instituição autônoma e independente. (RIBEIRO, 2017).

---

<sup>1</sup> No sentido aqui empregado, direitos difusos "são aqueles que possuem natureza indivisível e dizem respeito a uma massa indeterminada de pessoas, que não podem ser individualizadas. Por exemplo, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito tipicamente difuso, porque afeta um número incalculável de pessoas, que não estão ligadas entre si por qualquer relação jurídica pré-estabelecida" (CNMP, Glossário).

<sup>2</sup> Sob a perspectiva jurídica, o termo "hipossuficiente" se refere àquela pessoa que apresenta limitações significativas em seus recursos econômicos, caracterizando condição de carência econômica comprovada. Nesse contexto, é papel do Estado prover assistência, abrangendo a esfera jurídica, a fim de atender às necessidades dessa pessoa em situação de vulnerabilidade financeira (SOUZA, 2012).

Nesse mesmo sentido, Arantes afirma que, antes mesmo do fim do período ditatorial, o MP já vinha se posicionando como “defensor da cidadania”, tendo como ponto de inflexão o Código de Processo Civil de 1973, que atribuiu ao MP a função de defesa do interesse público. Durante o processo de redemocratização do país, a instituição conseguiu desvincular sua imagem do Poder Executivo e construir outra como agente da sociedade na fiscalização do próprio Estado, mesmo ele sendo um órgão estatal. “O MP soube captar o sentido da mudança nos anos 80 e, na virada da redemocratização, posicionou-se ao lado da sociedade e de costas para o Estado” (ARANTES, 2000, p. 9).

No momento da elaboração da Constituição de 1988, o Ministério Público já estava bem posicionado no cenário político, com condições de pleitear o papel de defensor da cidadania, facilitando a consolidação de suas novas atribuições no texto constitucional. A principal vitória institucional foi na tutela dos direitos difusos e coletivos, pois foram reservadas funções importantes ao MP em sua proteção.

Após o estabelecimento como instituição autônoma e independente, o Ministério Público passou a ser responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Suas competências foram ampliadas para além da titularidade da ação penal pública. A nova institucionalidade do MP trouxe instrumentos jurídicos e extrajudiciais inovadores, como a Ação Civil Pública, o Inquérito Civil e o Termo de Ajustamento de Conduta, que são essenciais para garantir os direitos dos hipossuficientes (RIBEIRO, 2017).

A Constituição de 1988 consolidou essas mudanças e fortaleceu o Ministério Público, segundo Arantes (1999) e Silva (2001). Eles defendem que a Carta Magna apenas formalizou o que já havia sido conquistado pelas leis ordinárias e complementares, encerrando um ciclo de aprimoramento institucional.

Soa lugar comum a ideia de que a Constituição de 1988 deu ao país um novo Ministério Público. todavia, [...] essa afirmação não é verdadeira, uma vez que boa parte dos avanços conquistados pela instituição ocorreu no período anterior. antes mesmo da eleição para o Congresso Constituinte, em 1986, e com menos de um ano de retorno ao governo civil, com José Sarney, os principais elementos desse novo Ministério Público já estavam dados: fiscal da constitucionalidade das leis e atos normativos dos poderes políticos desde o início do regime militar, guardião do interesse público ampliado desde 1973, instituição definida como permanente e essencial à prestação jurisdicional

desde 1981 e, finalmente, agente principal da defesa dos interesses difusos e coletivos pela Lei da ação civil pública de 1985 (ARANTES, 2002, p. 76).

Como se percebe, o Ministério Público experimentou uma mudança significativa em seu papel. Agora, ele é considerado uma instituição permanente e essencial para a função jurisdicional do Estado, com a missão de proteger a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Anteriormente, o órgão atuava em defesa do governante, mas após 1988 passou a defender os interesses da sociedade. A nova Constituição foi, de fato, um certificado de (re)nascimento (ARANTES, 1999) para o Ministério Público, o que exigiu uma reestruturação de sua atuação e enfrentamento de novos desafios.

Desde 1988, diversas leis foram editadas ampliando o poder dos promotores e procuradores de justiça, explicitando essa pretensa vocação da instituição como defensora da sociedade.

As Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos (nacional, da União e dos Estados) também previram um alargamento das atividades do MP, “esticando ao máximo os princípios constitucionais” favoráveis à instituição (ARANTES, 2000, p. 10).

A literatura brasileira sobre o Ministério Público ainda está em fase inicial de debate, conforme apontado por McAllister, em 2008. O foco inicial da discussão é abordar a autonomia do Ministério Público, que é explicada em duas correntes: os argumentos endógenos, que se referem a dispositivos legais construídos dentro da instituição, e os argumentos exógenos, que se referem a interesses externos à instituição que levaram ao aumento da autonomia.

Arantes (2002) afirma que a reconstrução institucional do Ministério Público foi motivada pelos próprios integrantes da instituição (endogenamente), o que é chamado de voluntarismo político. A autonomia conquistada pelo MP em relação aos outros poderes do Estado foi resultado da ação consciente e deliberada de seus membros.

Em síntese, o que se pretende salientar é que o Ministério Público de hoje é resultado, em grande medida, do que desejaram e fizeram seus próprios integrantes, para além ou aquém das tendências do meio ambiente institucional e a despeito de visões internas divergentes terem ficado pelo caminho. Embora se reconheça que essas outras duas dimensões sejam importantes, orientar-se por elas seria perder de vista o que temos de mais

precioso nessa história: o voluntarismo político de promotores e procuradores e seus valores ideológicos peculiares. Focalizar o curso de ação vitorioso desses (re)construtores institucionais parece bem mais interessante do que tentar mostrar a influência do meio ambiente, ou ainda do que contar a história dos que foram derrotados no embate interno ou que simplesmente se deram por satisfeitos com as funções tradicionais da instituição (ARANTES, 2002, p. 22-23).

No mesmo sentido afirma Casagrande (2008), ao dizer que o novo perfil institucional do Ministério Público foi definido pela atuação eficaz e articulada dos seus membros durante a reconstitucionalização do país, em um claro ativismo político que marcaria a instituição nas décadas seguintes. As associações estaduais de membros do Ministério Público, reunidas na CONAMP, promoveram a mobilização da categoria para defender suas prerrogativas e a conformação constitucional da instituição.

A enorme quantidade de funções atribuídas ao MP após 1988, bem como as prerrogativas conferidas aos seus membros, demonstram a forma como o ambiente social e jurídico construiu e estruturou a instituição. O modo como foi formado o MP também reflete na construção de sua identidade, seja nas representações produzidas por seus membros ou pela sociedade.

Alguns textos retirados da internet, escritos por membros do MP, refletem a interpretação deles sobre a instituição e a conjugação entre suas funções e suas prerrogativas.

Trecho do texto do presidente da Associação nacional dos Procuradores da República em 2011:

a atuação do parquet na defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos direitos sociais e individuais indisponíveis, bem como no exercício da titularidade privativa da persecução penal, já incomodou e continua incomodando muita gente, especialmente aqueles que se acham intocáveis pelo poder que exercem ou pelo dinheiro que possuem. Daí o constituinte ter, sabiamente, dotado o Ministério Público de independência funcional e de garantias que fortaleçam a destemida atuação de seus membros, livre de temores relativos a vendetas e perseguições, frente a interesses espúrios, ao desvio de recursos públicos, à imoralidade e ao crime, de modo geral. A atuação do membro do parquet é diferenciada dos demais servidores, sendo dele exigida a confrontação com agentes públicos que ocupam cargos importantes e a assunção de riscos que muitas vezes comprometem sua segurança pessoal. Por outro lado, não são poucas as tentativas de se retirar, dessa indispensável e permanente instituição, os instrumentos e mecanismos que a fortalecem no cenário brasileiro, pretextando conferir – como se não

existissem outros órgãos e Poderes mais necessitados – maior controle e vigilância (ASSIS, 2011, p.1)

Esses textos são achados interessantes para demonstrar como a própria instituição se enxerga e constrói, de dentro para fora, a sua identidade.

Sendo evidente que o Ministério Público afronta as forças negativas da sociedade, neutraliza o poder econômico quando contrário ou nocivo à sociedade, combate os mecanismos de repressão quando espúrios ou violentadores dos direitos humanos e sociais, transformando-se, no cotidiano de sua atuação discreta e silenciosa, no último e, muitas vezes, no único baluarte de defesa capaz de evitar o esmagamento do povo e da sociedade, pelas pressões e antagonismos que se lhe opõem, no caminho da conquista do bem comum (PAES, 2003, p. 201-202).

Em artigo publicado no portal jurídico “Migalhas”, o promotor de justiça Luiz Francisco de Oliveira afirma que

o Ministério Público é de fundamental importância para a sociedade brasileira, pois é ele que atua como fiscal da lei e defensor da sociedade, tanto no campo penal (exclusividade da ação penal pública) quanto no âmbito cível (fiscalizando os demais poderes públicos, bem como se a lei é aplicada de forma correta). Ademais, desempenha suas atribuições com eficiência na defesa da sociedade de forma coletiva, restando à população conscientizar e acionar o Ministério Público sobre as possíveis irregularidades existentes em nosso país (OLIVEIRA, 2020).

Essa visão do MP apresentada pelos seus próprios membros e compartilhada por muitos segmentos da sociedade padece de grande problema. Denota-se dos trechos destacados que o MP se vê e é visto como o tutor da sociedade, em razão de considerar que ela não consegue resolver seus problemas sozinha. O MP é tido como parte integrante e fundamental da república democrática, porém se posiciona como solucionador dos problemas sociais, sem incluir nessa equação a participação dos cidadãos, cuja única função seria a de se “conscientizar” que precisam procurar o MP caso diagnostiquem algum problema criminal, civil, ambiental, coletivo, difuso, entre tantos outros. Como disse Oliveira (2020), “resta” à população apenas se conscientizar e acionar o MP.

Não foi encontrado em nenhum texto sobre o MP escrito no âmbito jurídico posição divergente, que compreenda o MP como parte integrante da democracia e

aberto à construção de soluções junto à sociedade. Há somente indicação dessa vertente impositiva, sem diálogo, como se os membros do MP pudessem saber o que é bom ou não para a sociedade e assim apresentar e impor as soluções, bastando ao cidadão que as aceite.

A construção do MP no papel de defensor da sociedade é resultado da ampliação de suas atribuições que foram conquistadas ao longo dos anos por meio de atuação deliberada dos membros da instituição, em um ambiente legislativo propício. Como já dito, após 1988, o MP passou de apêndice do Poder Executivo, com papel de advogado dos interesses do Estado, para a condição de órgão independente defensor público da sociedade (ARANTES, 2000).

O argumento é que temos uma sociedade civil fraca, desorganizada e incapaz de defender seus interesses fundamentais. Uma sociedade "hipossuficiente" no jargão jurídico. Além disso, frequentemente é o próprio poder público quem mais desrespeita esses direitos fundamentais. Dessa equação resulta a proposta, de natureza instrumental, de que "alguém" deve interferir na relação Estado/sociedade em defesa dessa última (ARANTES, 1999, p. 96).

Contudo, esse movimento de crescimento também enfrentou resistências. Por exemplo, em 1997 tentou-se aprovar o Projeto de Lei 2.961/97, apelidado de "Lei da Mordaca", que considerava abuso de autoridade a divulgação de informações sobre processos em andamento. Conforme dados complementares do site da câmara, o projeto incluía novos tipos penais de abuso de autoridade, considerando crime "a divulgação de informações por parte de magistrados, integrantes do Ministério Público, tribunal de contas, autoridades policiais ou administrativas, em razão do exercício da função" (site Câmara). A proposta foi aprovada na Câmara, porém em 2007 foi sepultada pelo Senado.

Em 2011, houve nova tentativa de frear os poderes do Ministério Público que desde antes de 1988 só cresciam. Foi proposta pelo deputado Lourival Mendes, delegado de polícia eleito pelo PTdoB do Maranhão, proposta de Emenda Constitucional nº 37 (PEC).

A PEC que iria à votação previa que caberia privativamente às polícias civis e federal a apuração de infrações penais. Isso ocorreu em razão de problema jurídico antigo sobre uma das funções constitucionais do MP.

Antes da PEC, discutia-se se o membro do MP poderia realizar investigações. Havia quem dizia que sim, pois seria decorrência da teoria dos poderes implícitos, que significa que se o MP pode “o mais”, que é processar alguém, ele poderia “o menos”, que é investigar. Porém havia corrente divergente, afirmando que a investigação conduzida pelo MP feriria o sistema acusatório, sob o qual é ancorado o direito processual penal brasileiro, pois macularia a paridade de armas, uma vez que o promotor poderia investigar, enquanto seu adversário no processo, o advogado do acusado, não teria essa mesma prerrogativa.

Em 2013, a tramitação da PEC causou grande alvoroço, pois ela foi apelidada de “PEC da impunidade”, com campanhas lançadas, inclusive em rede nacional, pelas várias associações do MP.

A luta contra a PEC não se limitou às associações, que são entidades de classe sem qualquer vinculação com o Estado. Alguns MPs lançaram, em seus sites oficiais, abaixo-assinados eletrônicos contra a PEC 37.

Os membros do MP encamparam e difundiram a ideia de que a polícia investiga mal e que a corrupção não é alvo de sua atenção, razão pela qual é necessário o MP atuar nessa tarefa, sob pena de o Brasil se tornar o país da impunidade.

Ao utilizar estratégias adequadas de comunicação, o MP aumenta seu potencial de repercussão na arena midiática e fortalece seu papel de ator nas lutas simbólicas, ao ser reconhecido pela imprensa como uma fonte perita e credível. Além disso, como vimos anteriormente, a própria função de investigar crimes de corrupção favorece a simpatia da imprensa pelo trabalho do MP (BARROS e LEMOS, 2016, p.733).

A luta contra a PEC 37 vingou e se ampliou, deixando de ser apenas uma pretensão defendida pelos membros do MP. Isso foi visto nas manifestações populares de junho de 2013, que se iniciaram contra o aumento dos preços dos transportes públicos e acabaram tomando como uma de suas principais bandeiras rechaçar a PEC 37.

Matéria do Estado de Minas explica esse movimento:

No início, parecia mais um palavrão falado pelos promotores e procuradores de Justiça. Com as manifestações ocorridas em todo o país há duas semanas, está na boca do povo e nos cartazes: o não à PEC 37. A matéria em tramitação na Câmara dos Deputados há dois anos ganhou o apelido de PEC da Impunidade, e até então era pouco conhecida da população (SOUTO, 25/06/13).

Após intensa propaganda contrária capitaneada pela instituição MP e seus membros, com maciço apoio popular, não houve nem clima para discussão: a PEC foi votada e rejeitada por 430 votos contra, 9 favoráveis e duas abstenções.

Por todas essas razões, a Câmara dos Deputados mudou sua posição nas lutas simbólicas, ao rejeitar a proposta, mesmo contrariando os interesses de segmentos expressivos do Poder Legislativo, insatisfeitos com recomendações e investigações do MP que afetam os próprios deputados e senadores. Em uma postura de realinhamento ao clima de opinião que se tornou hegemônico, os parlamentares adotaram um novo regime de ação, ao abandonarem a lógica da *grandeza doméstica* (ancorada em interesses pessoais) e adotarem uma postura realinhada com princípios da *grandeza cívica* (fundamentada em interesses coletivos) –, sob pressão popular e midiática. Afinal, aprovar uma proposta cujo teor fora reconhecido por múltiplos atores sociais e políticos e pela própria opinião pública como “PEC da impunidade” resultaria em grande prejuízo para a reputação pública do parlamento, cuja imagem já é negativa perante a sociedade (BARROS e LEMOS, 2016, p.734).

Percebe-se que a conquista do MP é também uma vitória da narrativa do órgão como defensor da sociedade, em detrimento da confiança na polícia.

Segundo Arantes (2000), no Brasil, vive-se uma democracia política deficitária que dá espaço para o surgimento de um poder externo que tenta parecer neutro e avesso à política e sob o qual são depositadas velhas e novas esperanças.

Outro fator que se acredita ser de fundamental importância para a difusão do posicionamento dos membros do MP no lugar de defensor da sociedade está nas peculiaridades dos cursos de Direito no Brasil.

O curso de Direito possui característica particular frente às demais áreas das Ciências Humanas: a titulação do professor mais importante não é a acadêmica, mas sim a funcional. Desta forma, um professor promotor, delegado ou juiz com apenas uma especialização *lato sensu* normalmente tem mais espaço do que um professor com doutorado em Direito ou qualquer outro ramo das Ciências Humanas, porém sem investidura em cargo público.

Soma-se a isso os milhares de cursos preparatórios para concursos públicos que são coordenados e possuem em seus quadros de professores uma enorme maioria de profissionais sem qualificação acadêmica, porém concursados nos cargos citados. Essas estruturas de ensino também são responsáveis pela construção da imagem das instituições e dos profissionais frente à sociedade.

A construção da imagem do MP de fora para dentro somada a esse espaço dado aos membros da instituição nos ambientes de ensino jurídico contribuem para a criação no imaginário popular da figura do promotor de justiça. O promotor é visto, dentro e fora de seu ambiente institucional, como o defensor da sociedade que precisa de todas as prerrogativas para poder exercer livremente sua vocação de protetor.

Portanto, percebe-se que a figura do membro do Ministério Público possui centralidade no sistema de justiça brasileiro, pois cabe a ele resolver os problemas sociais, inclusive os criminais. Para tanto, dispõe de dois mecanismos importantes, que são a titularidade da ação penal e o controle externo das polícias.

Com o primeiro mecanismo, o membro do MP leva à justiça pessoa investigada por prática de crime. Contudo, essa atividade não é totalmente neutra e imparcial, pois, como refletem as pesquisas sobre sistema prisional, há uma parcela específica da população processada e presa por apenas alguns crimes, apesar de no Brasil existirem milhares de tipos penais. Essa situação indica que os membros do MP possuem práticas e discursos que transitam pelo campo do controle do crime entre as estratégias definidas por Sinhoretto (2020).

O segundo mecanismo disponível aos membros do MP, controle externo das polícias, permite a eles imprimir na segurança pública sua marca sobre o que pode ser um bom serviço público de segurança. Na qualidade de defensor da sociedade com função correicional extraordinária das polícias, o membro do MP está bem posicionado dentro do campo do controle do crime para coibir as práticas policiais que entende estarem em desacordo com a lei. Contudo, como já dito anteriormente, essa atividade também não é neutra, havendo práticas e discursos que transitam pelas estratégias que circulam no campo estatal de administração de conflitos.

Se a polícia é violenta, seleciona pessoas a partir de recorte de classe e raça em suas abordagens, pratica homicídios sem ser punida, entre outras situações, o

membro do MP possui atribuição constitucional, bem como legitimidade para frear esses processos.

É importante ressaltar que pesquisas como as de Machado e Ribeiro (2014) e Lima (1995) têm demonstrado que atores do campo jurídico, como os membros do MP, possuem certa liberdade de agir, havendo espaço para que atuem nos processos de criminalização e incriminação. Quando há espaços, abre-se a porta para as deliberalidades do sujeito que passa atuar de acordo com sua convicção pessoal e profissional.

Machado e Ribeiro (2014) analisaram o que chamaram de campo jurídico brasileiro. Esse campo possui práticas e saberes específicos, bem como possui lógica e coerência interna. Dentro da visão jurídica existem explicações próprias para os problemas levantados por outras áreas, como a violência e a letalidade policial, filtragem racial, entre outros. Por mais que o princípio jurídico da igualdade seja basilar, há diversas formas de juridicamente interpretá-lo, e justificar, de acordo com o Direito, situações conflitantes.

Pesquisando o princípio da igualdade sob a perspectiva de cisão entre igualdade formal, na qual prevalece a noção de indivíduo, e a informal, na qual prevalece a noção de pessoa, Machado e Ribeiro (2014) aduzem que a perspectiva formal da liberdade também é permeada pelos aspectos culturais informais, tanto nas legislações como nas decisões judiciais, figurando como operadores dessa “via de mão dupla” os aplicadores do direito - juízes, advogados, promotores etc. - que são os “responsáveis pela criação dos discursos formadores das verdades jurídicas, definidoras do que pertenceria aos campos do lícito e do ilícito, uma das dimensões do certo e errado de uma sociedade” (MACHADO e RIBEIRO, 2014, p. 194).

Acrescentam ainda que o campo jurídico brasileiro é “um campo semiautônomo integrado por iniciados em um saber com características específicas, organizados

dentro desse campo de forma hierárquica” (2014). Essa situação leva ao paradoxo descrito por Kant de Lima, denominado de “paradoxo legal brasileiro”, que equaciona, de um lado, “princípios constitucionais liberais igualitários e, de outro, um sistema judicial hierárquico associado, por exemplo, a práticas policiais discricionárias” (1995).

### **1.1 Estrutura legal do MP**

Como já dito, o Ministério Público é uma das instituições que, após a Constituição de 1988, conseguiram aumentar sua área de atuação e se consolidaram institucionalmente, com a ampliação de suas competências e acumulação de prerrogativas, entre elas a criminal. Também se tornou um poder independente e autônomo, com amplo poder na justiça brasileira (SILVESTRE, 2016).

Assim, por meio do promotor de justiça, o MP é figura importante dentro do chamado controle do crime (SINHORETTO, 2014), uma vez que cabe a ele processar aquele indivíduo que descumpriu a lei e praticou infração penal. Ou seja, não existirá punição de nenhuma pessoa sem a ação do membro do MP. Importa dizer que toda a sua atuação deve ser ancorada na lei e na Constituição; o Código Penal é a referência para enquadrar a conduta ao crime e o Código de Processo Penal traz o caminho que deve ser percorrido entre o fato e a condenação definitiva. Também cabe a ele a importante função de controle externo das polícias.

A existência da instituição Ministério Público está prevista na primeira seção do capítulo quatro da Constituição Federal como uma das funções essenciais à justiça, ou seja, como uma daquelas atividades sem as quais o Poder Judiciário não pode funcionar. De acordo com José Afonso da Silva, o MP, com a CF/88, passou a ser “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” (SILVA, 2005, p.598).

Muitos até discutem se o MP não seria um quarto poder do Estado, demonstrando a relevância da instituição no cenário jurídico e político. Contudo essa categorização não tem prevalecido em razão de a instituição ter atribuições de natureza essencialmente executiva.

Percebe-se que somente haver a discussão jurídica acerca da natureza da instituição como um quarto poder revela a existência de uma disputa por notabilidade nos cenários jurídico e político.

Durante o período republicano no Brasil, o posicionamento do MP dentro das constituições sofreu alterações. Na Constituição de 1934, o MP estava inserido no capítulo "Dos órgãos de Coordenação das Atividades Governamentais", coexistindo com o Tribunal de Contas; em 1937 não foi previsto na Constituição; em 1946, foi estabelecido em capítulo próprio, desatrelado dos três poderes; em 1967 foi previsto no capítulo do Poder Judiciário e, por fim, em 1969 figurou dentro do capítulo do Poder Executivo.

A partir de 1988, como já dito, o MP passou a integrar o rol de instituições essenciais à justiça. Contudo a discussão sobre a natureza jurídica do MP prevalece até hoje no mundo jurídico. Parece haver uma batalha pela legitimidade do órgão que passa pela sua localização dentro da estrutura estatal. A depender do seu enquadramento, o status da instituição muda e pode enfraquecer ou fortalecê-la nos debates públicos. Dessa forma, a própria disputa pela natureza da instituição parece revelar também uma luta por poder e prestígio dentro das estruturas estatais.

Apesar de vozes dissonantes, normalmente vindas do interior da instituição, não se pode considerar o MP um quarto poder do Estado. Não existe previsão constitucional que assegure tal colocação de destaque no regime democrático republicano brasileiro, tampouco teoria que sustente tal situação.

Em julgamento ocorrido no ano de 2003, analisando a constitucionalidade de lei que previa a possibilidade de o MP realizar aquisição de bens e serviços, o ministro do STF Sepúlveda Pertence constatou que o Ministério Público integrava a estrutura do Poder Executivo (Pleno, ADI n. 132, em 30/04/2003).

O julgamento foi alvo de contestações, principalmente dos membros do MP, que não compreendem a instituição como estando vinculada à estrutura de um dos três poderes de Estado. Passou então a surgir corrente doutrinária alegando que a decisão ficou amarrada à teoria dos poderes cunhada por Montesquieu e não compreendeu que o MP não possui nenhuma vinculação, subordinação ou supervisão em relação aos seus órgãos de cúpula, o que afastaria a possibilidade de pertencer à

estrutura do Poder Executivo, pois como poderia a ela pertencer se não está subordinado e não pode ser supervisionado por ela.

Assim assentou no mundo jurídico a concepção de que o Ministério Público é órgão independente, originário da Constituição, destituído de vinculação com os poderes de Estado, estabelecido no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, sujeito apenas aos controles constitucionais de um Poder pelo outro. Pode ser chamado também de órgão primário do Estado que detém e exerce principalmente as funções políticas e judiciais impostas pela Constituição, para serem desempenhadas pessoalmente por seus membros (MEIRELLES, 1993).

As funções políticas e judiciais impostas pela Constituição ao MP devem ser cumpridas por seus membros. A estrutura de pessoal do MP possui duas qualidades, dois status diferentes. De um lado estão os membros da instituição, que são os promotores e os procuradores de justiça, eles não são funcionários públicos em sentido estrito e não estão sujeitos ao regime estatutário comum. São empossados mediante concurso público que é gerenciado pela própria instituição; possuem normas específicas que regulamentam suas condutas e processo por crimes funcionais e de responsabilidade; são classificados como agentes políticos, razão pela qual atuam com liberdade funcional plena e prerrogativas e responsabilidades próprias; os membros do MP, conforme a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LOMP - Lei 8.625/93), estão situados dentro dos órgãos de execução.

Ao ingressar na instituição após aprovação em concurso público de provas e títulos, o membro do MP inicia sua carreira como promotor de justiça. Após alguns anos, pode ser promovido ao cargo de procurador de justiça por antiguidade ou por merecimento.

Para o exercício de sua atividade, o membro do Ministério Público dispõe de algumas prerrogativas constitucionais como a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios.

Vitaliciedade é a prerrogativa de somente perder o cargo em razão de sentença judicial transitada em julgado; inamovibilidade significa não poder ser removido da sua

sede de atividade sem prévio consentimento; irredutibilidade de subsídio é a impossibilidade de redução de salário.

A LOMP também prevê que os órgãos de execução poderão contar com o apoio de órgãos e serviços auxiliares, sendo que cada instituição do MP poderá propor Lei que “disciplinará os órgãos e serviços auxiliares de apoio administrativo, organizados em quadro próprio de carreiras, com os cargos que atendam às suas peculiaridades e às necessidades da administração e das atividades funcionais” (BRASIL, 1993). Esses cargos possuem natureza jurídica diferente dos membros do MP. Eles são servidores públicos em sentido estrito, sujeitos ao regramento geral dos funcionários públicos, não gozando das prerrogativas dos membros da instituição.

A Constituição de 1988 reservou também aos membros do Ministério Público, não abrangendo os funcionários, princípios institucionais, quais sejam: unidade, indivisibilidade e a independência funcional.

Por independência funcional entende-se a prerrogativa dos membros do MP de “poder atuar livremente, somente rendendo obediência à sua consciência e à ordem jurídica”, bem como de não poderem ser responsabilizados “pelos atos que pratiquem no estrito exercício de suas funções, gozando de total independência para exercê-las em busca da consecução dos fins inerentes à atuação ministerial” (GARCIA, 2015, p. 143).

Ainda segundo o promotor de justiça Emerson Garcia, essa prerrogativa ampla e de grande poder se justifica por ser uma “proteção adequada contra retaliações que seus membros certamente sofreriam sempre que contrariassem os detentores do poder, político ou econômico, ou mesmo aqueles adeptos ao tráfico de influências” (GARCIA, 2015, p.143).

A indivisibilidade do Ministério Público significa que um membro do MP pode, em suas funções, substituir o outro, pois os atos praticados são creditados à instituição e não ao membro.

Quanto à unidade, é preciso lembrar que a Constituição Federal, em seu artigo 128, previu a existência do Ministério Público - que abrange tanto o Ministério Público da União, quanto o Ministério Público dos Estados - bem como a existência da instituição MP que abrange uma diversidade de instituições autônomas. Contudo, por

mais que o Ministério Público seja dividido em diversos pedaços com atribuições próprias, o princípio da unidade apregoa que o Ministério Público da União e o Ministério Público dos Estados atuam como partes indissociáveis de um mesmo corpo.

## **1.2 Atribuição e estrutura**

De acordo com o artigo 128 da CF, o Ministério Público abrange o MP da União (que compreende o MP Federal, o MP do Trabalho, o MP Militar e o MP do Distrito Federal) e o MP dos Estados.

Antes de prosseguir, é importante aqui fazer explicação para que se possa ter total compreensão da divisão constitucional do Poder Judiciário, pois isso reflete na forma como o MP se organiza. Na explicação, será dada relevância à competência criminal da organização, tal tema é central para esse trabalho.

O Poder Judiciário (PJ) possui diversos órgãos que são divididos em razão de sua competência. Isso significa dizer que cada órgão possui atribuição para a análise e julgamento de demandas diferentes em razão de sua matéria.

No primeiro piso do PJ há cinco órgãos, Justiça Trabalhista, Justiça Militar, Justiça Federal, Justiça Eleitoral e Justiça Estadual. Cada um deles é composto por juízes de primeiro grau que possuem a competência para julgar demandas que lhe são apresentadas.

O juiz concursado pelo Poder Judiciário do Trabalho julga demandas relacionadas às questões trabalhistas, as naturezas das causas que podem lhe ser apresentadas estão estabelecidas no artigo 114 da CF.

O juiz designado a atuar no Poder Judiciário Eleitoral possui competência para julgar situações que envolvam questões eleitorais. Conforme artigo 121 da CF, a competência da Justiça Eleitoral está estabelecida na Lei 4.737/65. Importante destacar que a Justiça eleitoral tem competência para apuração de crimes, porém somente para crimes eleitorais e os conexos (crime comum, mas que foi cometido com alguma relação com o crime eleitoral).

Já o magistrado que atua na Justiça Militar Federal é competente para processar e julgar os militares federais, que no Brasil são os membros das forças armadas que praticarem crimes militares, com jurisdição em todo o território nacional; enquanto o juiz da Justiça Militar dos Estados possui competência para processar e julgar os militares pertencentes às Polícias Militares e aos Corpos de Bombeiros Militares nos crimes militares definidos em lei.

Na Justiça Militar Estadual, a primeira instância recebe o nome de auditoria militar, enquanto a segunda recebe o nome de Tribunal de Justiça Militar.

A primeira instância da Justiça Militar é formada pelo juiz militar e promotor militar, que são membros do Poder Judiciário Estadual e Ministério Público Estadual, respectivamente, designados para tal função. Além deles, participam do julgamento quatro juízes militares, que são coronéis da ativa da Polícia Militar. A essa formação é dado o nome de Tribunal Militar do Estado.

Assim como a Justiça Eleitoral, a Justiça Militar Estadual possui competência para o julgamento de crimes específicos definidos como crimes militares, conforme artigo 9º do Código Penal Militar.

A Justiça Federal de 1ª instância é composta por juízes federais. Sua atribuição está prevista no artigo 9º da CF. Também possui competência para processamento de crimes, porém somente crimes federais. Um crime será considerado de competência federal quando for praticado em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas; ou então quando estiver previsto em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente; quando for praticado contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira; quando cometidos a bordo de navios ou aeronaves; ou, por fim, em relação ao ingresso ou permanência irregular de estrangeiro.

Perceba-se que a competência para o processamento de crimes perante a Justiça Federal é diminuta, dada a especificidade das situações caracterizadoras do interesse federal na apuração do crime.

Por fim, a Justiça de primeira instância estadual possui competência residual. Isso significa que todas as demandas que não são de competência dos órgãos do Poder Judiciário acima descritos são de competência da Justiça Estadual. Possui grande abrangência de competência na questão criminal, pois a imensa maioria dos crimes previstos no Código Penal e demais legislações específicas no Brasil é de competência da Justiça Estadual.

Cada unidade da federação possui sua estrutura própria da Justiça Estadual, porém seguem as diretrizes gerais da Lei Complementar 35 de 1979.

Cada instituição do Poder Judiciário descrita possui níveis, instâncias. Como o presente trabalho possui maior interesse nas demandas julgadas no nível estadual, somente essa será explicada.

Em um primeiro nível (instância), estão situados os juízes de direito. Cada comarca possui instalada uma unidade do Poder Judiciário com a presença de juízes que julgarão as demandas que lhes forem apresentadas, de acordo com a competência estadual explicada.

Dentro de uma cidade pode haver uma ou várias estruturas de julgamento, denominadas “varas”, com um juiz responsável por cada uma delas.

Importante mencionar que comarca não se confunde com cidade, pois um município pode existir formalmente, porém não ser classificado pelo Poder Judiciário como uma comarca, razão pela qual certos municípios existem na estrutura do Poder Executivo, mas não recebem a classificação de comarca pelo Poder Judiciário, logo não possuem a instalação de unidade própria da Justiça Estadual. Contudo, isso não significa que os moradores da cidade ficam afastados da possibilidade de se socorrer do Poder Judiciário, mas sim que serão abrangidos pela estrutura do Poder Judiciário de outra cidade que recebe a classificação de comarca.

A Justiça Estadual possui como segundo piso (instância) os Tribunais de Justiça. Nele atuam como julgadores os desembargadores. Os Tribunais possuem como competência criminal principal atuar como revisores das demandas, por meio dos recursos interpostos pelas partes interessadas.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF) também possuem competência para apreciação de questões criminais de

competência da justiça estadual, porém há a necessidade do preenchimento de requisitos processuais específicos para alcançar tais instâncias.

Explicada a estruturação da competência do Poder Judiciário, passa-se agora à divisão de atribuições do Ministério Público.

O Ministério Público da União (MPU) é chefiado pelo Procurador-Geral da República, que é nomeado pelo presidente da República dentre os integrantes da carreira. O MPU abrange o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal.

O Ministério Público Federal (MPF) exerce suas funções perante os tribunais federais como STF, STJ, TRFs e Justiça Federal de primeira instância, atuando em temas que constitucionalmente são de atribuição Federal, conforme artigos 108 e 109 da Constituição.

O Ministério Público do Trabalho (MPT) possui a atribuição de atuação perante as mesmas instâncias que o MPF, porém age na proteção aos direitos fundamentais e sociais trabalhistas.

O MP Eleitoral não possui estrutura própria, sendo formado por uma composição mista de membros do MPU e do MPE.

O Ministério Público Militar (MPM) atua na apuração de crimes militares e visa a proteção dos direitos constitucionais no âmbito da administração militar. A competência de atuação está definida pelo artigo 116 da Lei Complementar 75/1993.

O MPM, no nível estadual, é formado por membros dos Ministérios Públicos dos Estados, por meio de designação para assumir tal atribuição. Cabe a eles o acompanhamento do Inquérito Policial Militar e do processo-crime contra policiais militares estaduais.

Por fim, há o Ministério Público Estadual (MPE), que atua perante a Justiça Estadual de cada unidade da Federação. Cada Estado possui uma unidade, ou seja, existem 26 instituições do MPE autônomas e com lei orgânica própria.

A chefia de cada MPE é exercida por um Procurador-Geral de Justiça, que é escolhido pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, a partir de lista tríplice formada

por integrantes da carreira do MP, para exercer mandato de dois anos, permitida uma única recondução.

Da análise da Lei Orgânica Nacional depreende-se que são considerados como membros da instituição os promotores de justiça e os procuradores de justiça. Na seara criminal, os promotores atuam perante a justiça estadual no primeiro grau de jurisdição, na 1ª instância, junto aos juízes de cada vara. Já os procuradores atuam no segundo grau da justiça estadual, perante os desembargadores.

A organização estrutural do MP é dividida em 3 espécies de órgãos: órgão de administração, órgãos de execução e órgãos auxiliares.

Compreendem os órgãos de administração, conforme artigos 5º e 6º da LOMP:

- Procuradoria-Geral da Justiça;
- Colégio de Procuradores de Justiça;
- Conselho Superior do Ministério Público;
- Corregedoria-Geral do Ministério Público;
- Procuradorias de Justiça;
- Promotorias de Justiça.
- São órgãos de execução, segundo o artigo 7º:
- Procuradoria-Geral da Justiça;
- Colégio de Procuradores de Justiça;
- Conselho Superior do Ministério Público;
- Corregedoria-Geral do Ministério Público;
- Procuradorias de Justiça;
- Promotorias de Justiça.
- Por fim, são órgãos auxiliares, previstos no artigo 8º:
- Centros de Apoio Operacional;
- Comissão de Concurso (concurso dos membros);
- Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional;
- Órgãos de apoio administrativo;
- Estagiários.

A Lei Orgânica Nacional (LOMP) dá as diretrizes gerais da atuação e formação de cada MPE em suas unidades federativas – Lei 8.625/93. As normas específicas de

organização, atribuições e o estatuto de cada MP estadual serão definidos em Lei Complementar, de iniciativa dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados.

No Estado de São Paulo, a Lei Orgânica do Ministério Público (LOMP) está prevista na Lei Complementar nº 734 de novembro de 1993. Em Minas Gerais a LO está prevista na Lei Complementar nº34 de setembro de 1994.

Ambas as Leis dão contornos administrativos às suas instituições seguindo a Lei Orgânica Nacional e definem, pormenorizadamente, as funções institucionais.

Chama a atenção a quantidade de funções previstas nas duas leis, demonstrando que o Ministério Público é uma instituição estatal com ampla capacidade de ação, dentre elas as que importam ao presente trabalho: a criminal e o controle externo das polícias.

### **1.3 Atribuição criminal**

As principais funções criminais dos membros do MPE relevantes ao presente trabalho, de acordo com a Constituição Federal e a Lei Orgânica Nacional, são: promover a ação penal pública; requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial; determinar o arquivamento de inquérito; exercer o controle externo da atividade policial.

Para explicar a participação dos membros do Ministério Público no processo criminal perante as justiças estaduais (que abrange as atividades de promover a ação penal pública; requisitar diligências investigatórias; requisitar instauração de inquérito policial; determinar o arquivamento de inquérito), é preciso demonstrar como ocorre a persecução penal no Brasil. Por persecução penal entende-se todo o caminho institucional/legal percorrido desde o momento em que uma pessoa pratica o crime até ela ter um julgamento definitivo, com trânsito em julgado (condenação em definitivo sem possibilidade de recurso).

De acordo com a teoria jurídica penal, quando uma pessoa comete crime surge para o Estado um direito de punir concreto. Significa dizer que a todo tempo o direito de punir do Estado paira sob a cabeça de cada um, mas somente a partir do momento

que se pratica uma conduta descrita como crime pela lei é que esse direito ganha concretude e pode ser exercido pelo Estado por meio de seus órgãos.

O primeiro órgão a ser acionado nesse momento inicial após o crime é a Polícia Militar (PM), que é a responsável constitucionalmente por evitar que o crime aconteça, encontra a situação criminosa ou é procurada pela vítima. Se a PM se depara com situação de flagrante (crime está ocorrendo ou ocorreu há pouco tempo – nos termos do artigo 302 do CPP) ela captura a pessoa que praticou o crime e a conduz à delegacia da Polícia Civil, que é a instituição policial responsável por formalizar a prisão.

Em seguida, dentro do prazo estipulado em lei, o delegado de polícia deve apresentar o procedimento com as inquirições dos envolvidos (investigado, vítima, testemunhas), bem como o investigado à autoridade judicial, o juiz, para que ela delibere acerca das condições de legalidade da prisão. Atualmente essa fase é feita por meio da audiência de custódia. Caso valide o que foi produzido, o juiz autoriza o prosseguimento da investigação, decidindo apenas se a pessoa conduzida a sua presença aguardará presa ou em liberdade a produção das provas, sempre após ouvir o profissional do Ministério Público, o promotor de justiça.

Encerrada a investigação pela PC, ela é encaminhada ao MP, que decidirá por denunciar judicialmente o investigado ou não. Caso denuncie, dá-se início à fase processual, sendo garantida a nomeação de advogado ao acusado. Após debates entre defesa e acusação, o juiz sentencia pela absolvição ou condenação.

Finda a atuação do promotor de justiça e do juiz do direito, pode haver a participação do Tribunal de Justiça e seus desembargadores, bem como do procurador de justiça. Caso o promotor de justiça ou o advogado do autor não se contentem com a decisão de primeira instância, é facultado a eles manejar recurso à segunda instância requerendo a reforma da sentença de primeiro grau.

A revisão da decisão é feita por um grupo de três desembargadores. Antes de emitir a decisão final sobre o caso, remetem os autos ao membro do MPE em segunda instância, o procurador de justiça, que emitirá um parecer sobre os fatos e a necessidade ou não de revisão da decisão inicial.

É válido destacar que o procurador de justiça, apesar de vinculado ao órgão de acusação (MP), não atua como acusador, mas sim como *custos legis*, ou seja, fiscal da lei. Estabeleceu-se na teoria processual penal que, mesmo que a ação do procurador de justiça tenha sido provocada por recurso interposto pela acusação por meio do promotor de justiça, sua atuação não está atrelada ao que propôs seu colega de instituição. Ou seja, o procurador de justiça deve opinar em seu parecer independentemente do que o outro membro do MP envolvido na demanda solicitou.

Após análise das razões apresentadas pelo recorrente (advogado ou promotor de justiça) e do parecer do procurador de justiça, os desembargadores emitem decisão, chamada de acórdão.

Ainda há a possibilidade de o advogado ou o promotor de justiça inconformado com as decisões recorrerem ao STJ ou ao STF, porém tais recursos são aceitos em situações específicas, não sendo útil ao trabalho aqui proposto explicá-las.

Há um outro caminho, com algumas mudanças, que a situação descrita de prática de crime pode percorrer. No início da descrição da situação acima, o início da persecução penal se deu por meio de prisão em flagrante. Contudo, pode ocorrer que a PM não consiga capturar o responsável pelo crime em situação flagrancial. Neste cenário, os fatos então serão registrados perante a Polícia Civil, por meio de boletim de ocorrência, e o delegado de polícia instaura inquérito policial (procedimento formal próprio da PC utilizado para a realização de investigação) para apurar a materialidade e a autoria do delito.

Após concluir a investigação, o delegado de polícia encaminhará os autos do inquérito policial ao promotor de justiça para que ele analise e determine se irá ou não processar a pessoa indicada pelo delegado como a autora do crime.

Caso entenda que o investigado é o responsável, o promotor de justiça elabora a peça formal que dá início ao processo: a denúncia. Há também a possibilidade de o promotor devolver os autos ao delegado de polícia para que ele realize novas diligências (atos investigativos) e remeta posteriormente para nova análise sob a viabilidade ou não da denúncia.

Após a denúncia, o procedimento segue o mesmo caminho que o descrito quando da prisão em flagrante.

Outra importante hipótese desenhada pelo modelo processual criminal é a de arquivamento. Após a investigação, conclusão e remessa do inquérito policial (ou auto de prisão em flagrante) ao membro do MP pelo delegado de polícia, ele pode entender que não há elementos suficientes de autoria e/ou materialidade do crime, razão pela qual determina o arquivamento da investigação. Em seguida, remeterá os autos ao juiz responsável que concorda ou não com o arquivamento.

Após a rejeição da PEC 37 no ano de 2013, também ficou sedimentado que o próprio membro do MP, ao tomar conhecimento da notícia de um crime, pode dar início à investigação, praticar atos de colheita de elementos e, ao fim, denunciar o investigado. Ou seja, aquele que investiga também seria quem acusa.

A maior parte dos crimes só podem ser levados à apreciação do Poder Judiciário se houver a participação do MP por meio do exercício do direito de ação. Cabe ao MP promover a ação contra a pessoa que praticou o crime, por meio da ação penal pública, que se inicia com a denúncia.

É válido ressaltar que o MP, na seara criminal, assume a postura de protetor da sociedade, pois cabe a ele o direito de ação contra quem praticou crime. O Poder Judiciário é inerte e só age quando provocado. Pela teoria jurídica somente em poucas situações é direito da vítima se socorrer do judiciário criminalmente de maneira direta - hipótese de crime que se procede mediante ação penal privada.

Há aqui enorme discussão sobre a natureza da atuação da instituição na esfera penal (KARAM, 2009; PACELLI, 2021), pois, como foi delineado, o MP figura como órgão de acusação, às vezes até mesmo de investigação, contudo a maior parte da doutrina jurídica afirma que o membro do MP não age como órgão de acusação, mas sim como um defensor da sociedade, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e dos direitos humanos, o que significa dizer que quando acusa, não o faz para satisfação da sua missão pura e simplesmente, mas sim para a proteção da sociedade. Essa tese é reforçada pelo entendimento que apregoa que o membro do MP não precisa necessariamente denunciar e pedir a condenação da pessoa investigada, havendo a possibilidade de não denunciar ou então, mesmo após a denúncia, pedir a absolvição da pessoa investigada.

O procurador de justiça de Minas Gerais, Rogério Greco, escreveu que “ao final da instrução processual, o Ministério Público despe-se da roupagem de parte, de simples acusador, e passa a ser reconhecido como um fiscal da lei, ou seja, um *custos legis*, o responsável pela correta e perfeita aplicação da lei” (GRECO, 2009, p. 73-74).

Essa afirmação chama a atenção para mais uma construção, de dentro para fora, da imagem do MP. Apesar de todo o desenho legal apresentado até agora dar claras demonstrações de que o membro do MP atua como acusador, como aquele responsável por processar e buscar a punição das pessoas, os membros da instituição tentam sustentar cada dia mais a ideia de que não são acusadores, são defensores da sociedade que sabem o que é bom ou não para ela, que quando acusam, o fazem pensando no melhor para todos. Esse ponto será retomado e analisado mais adiante.

Algumas situações encontradas nos livros de Direito e na jurisprudência podem dar pistas de como a atuação do Ministério Público tem se direcionado no sistema penal brasileiro. Na teoria jurídica todo o processo é norteado por princípios que, para a Ciência Jurídica, são vetores de interpretação das normas. No caso da primeira fase da persecução penal, da investigação até o momento da denúncia pelo MP, ela é baseada no princípio denominado *in dubio pro societate* (a dúvida deve ser interpretada em favor da sociedade). Porém, no momento da sentença prevalece o princípio constitucional *in dubio pro reo* (a dúvida deve ser interpretada em favor do réu - presunção de inocência). Importante destacar que o princípio da presunção de inocência não é uma construção da cultura jurídica, mas mero respeito à literalidade do artigo 5º, inciso LVII da Constituição, enquanto o princípio *in dubio pro societate* é uma criação jurídica por vezes contestada, mas muito aplicada.

Isso significa dizer que durante a investigação e no momento da denúncia, caso a autoridade policial ou o promotor de justiça estejam na dúvida se certa pessoa é ou não culpada sobre um crime e merece o procedimento penal, eles devem concluir pelo que considera a perspectiva jurídica ser o melhor para a sociedade, que seria pela culpa do investigado, devendo o delegado de polícia concluir o inquérito atribuindo a responsabilidade à pessoa investigada e o promotor dar início ao processo mediante a denúncia.

Para se exemplificar a questão, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal, analisando se uma pessoa deveria ser levada ou não a julgamento por homicídio perante o tribunal do júri, afirmou que

A decisão de pronúncia configura juízo de admissibilidade da acusação, ante o convencimento do Juiz da materialidade do fato e da existência de indícios suficientes de autoria ou de participação. Dispensa-se a certeza jurídica necessária para uma condenação, prevalecendo, nessa fase, o *in dubio pro societate* em face do *in dubio pro reo* (g.s.) (20170710096774RSE - 0009183-12.2017.8.07.0007 - Res. 65 CNJ).

Chama a atenção que esse princípio tem como base de valor que o que seria melhor para a sociedade nesse caso é a investigação/processo ser concluído em desfavor de alguém mesmo havendo dúvidas. Ancorados nesse princípio, milhares de investigações e processos são concluídos no Brasil e milhares de pessoas são levadas a julgamento mesmo havendo dúvidas sobre os fatos.

A construção da imagem da instituição no plano teórico jurídico é essa: o MP não é acusador, é um defensor da sociedade, razão pela qual ele sabe o que é melhor para ela e deve defendê-la, inclusive com a presunção de culpa da pessoa investigada/processada até um certo ponto da persecução penal. O membro do MP conseguiria, a um só tempo, agir como acusador e, a partir de um certo marco processual, passar a atuar como parte imparcial fiscal da lei.

Tal situação é ainda mais visível na atuação dos procuradores de justiça. Após anos atuando como promotor acusador, ao ser promovido, o procurador de justiça muda de status e passa a ser fiscal da legalidade do processo, não mais estando vinculado com a posição de acusação. O questionamento que paira sobre essa situação diz respeito a como o membro do MP enxerga essa mudança de atividade, se realmente despido de influência de todos os anos como acusador, ou ainda alinhado à atuação incriminatória e corporativa, dando crédito maior à palavra do seu colega de primeira instância em detrimento da versão da defesa.

Existem vozes destoantes no ambiente jurídico, como a do advogado e ex-membro do MP Hugo Nigro Mazzilli:

Mas, se tomarmos o substantivo “parte” e o adjetivo “imparcial” no mesmo sentido, não será muito difícil concluir que o Ministério Público não pode ser e deixar de ser a mesma coisa, ao mesmo tempo e sob o mesmo aspecto. O princípio da identidade lógica impede que o Ministério Público seja parte e não seja parte a um só tempo, tomado o conceito de parte no mesmo sentido. A expressão “o Ministério Público é parte imparcial”, posto muito utilizada, só pode, pois, ser compreendida se tomarmos “parte” e “imparcial” em sentidos diferentes. Assim, consideremos a palavra “parte” em seu conceito técnico processual: ao me perguntar se o Ministério Público é titular de ônus e faculdades na relação processual, minha resposta obrigatoriamente será a de que ele é parte, sem dúvida alguma [...] o Ministério Público sempre será parte nos processos em que atue, seja órgão agente, seja interveniente. Assim, se é parte, não pode ser imparcial – no sentido de não parte –, tomadas estas expressões no mesmo sentido processual (MAZZILLI, 2012, p.243).

Esse ponto será retomado mais à frente pelo trabalho, pois é necessário verificar na prática quando o MP tem agido como órgão acusador criminal ou como defensor dos interesses da sociedade. Em quais situações pede a absolvição e quais clama pela condenação. Faz-se necessária a verificação entre teoria e prática.

Outro princípio que merece destaque dentro dessa participação do MP na esfera criminal é o da busca da verdade real.

De acordo com esse princípio, policiais, juízes e promotores, quando diante de situação criminal, devem procurar sempre a verdade real, não apenas a verdade processual. Todo o sistema estaria montado para buscar uma conclusão lógica, racional, imparcial, neutra, para que seja possível até mesmo concluir quais eram as verdadeiras intenções do autor (LIMA, 1997). Não haveria espaço para conclusões somente processuais, ou seja, presumidas como verdadeiras.

Nesse ponto, Kant de Lima afirma que há distorções nas práticas das polícias e da justiça criminal que não são pontuais, e que representam a adesão maciça dos operadores a um sistema alternativo de gerenciar conflitos e determinar a verdade, caracterizado por uma abordagem inquisitiva, mais comum em sociedades fragmentadas, holistas e hierárquicas (1986, 1989, 1994, 1995).

Já há muito tempo Kant de Lima tem escrito sobre as desigualdades produzidas pelo sistema de justiça criminal (1986, 1989, 1994, 1995). As desigualdades econômicas e sociais, que deveriam colocar em risco o princípio jurídico da igualdade, não causam espanto à cultura jurídica e são encaradas como algo “natural”, sendo esse paradoxo absorvido pelo processo penal, “onde privilégios estão a desigualar o

tratamento concedido a autores e coautores dos mesmos delitos tipificados no Código Penal” (LIMA, 2004, p. 3).

Outros princípios como devido processo legal, ampla defesa, contraditório, presunção de inocência também devem estar presentes na atuação processual criminal do MP, mas a forma como os membros da instituição interpretam a lei e os princípios a partir da cultura organizacional e institucional será analisada mais à frente neste trabalho.

Por fim, diante do exposto, é possível perceber que o membro do MP possui centralidade durante o caminho da persecução penal, pois cabe a ele dar crédito aos elementos produzidos pela polícia a ponto de ser suficiente para processar alguma pessoa. Isso significa dizer que se a atuação policial é seletiva a partir de filtragem racial e de renda, passa pelo MP sua validação ou não, tendo em vista a sua posição na construção do processo criminal. Como os membros do MP têm encarado tal situação também será objeto de análise mais à frente.

#### **1.4 Controle Externo da Atividade Policial (CEAP)**

Dentro do que se pode definir como atribuições criminais do Ministério Público está também o controle externo das polícias, conforme consta no texto constitucional, porém não há maiores explicações do que seria essa atividade, havendo apenas menção a essa função.

Segundo o membro do MP Rodrigo Guimarães (2008), ao ser debatido o tema na constituinte de 1987, o MP perdeu a disputa para as polícias, ao não conseguir emplacar no dispositivo constitucional a expressão “supervisão e correição”, que foi substituída pela expressão genérica “controle externo da atividade policial”.

Garcia explica que os organismos policiais estão sujeitos à fiscalização do MP, porém não estão sujeitos ao poder disciplinar. O Ministério Público exerce sobre a polícia uma função correicional extraordinária que coexiste com a correição ordinária, realizada pelas corregedorias de cada órgão policial.

Porém essa relação não é livre de ruídos, disputas e convergências. Segundo Marques (2010), muitos membros do Ministério Público se recusam a assumir tal papel por considerá-lo desagradável e perigoso. Alguns até preveem que isso pode resultar em uma contaminação negativa da instituição, trazendo consigo os vícios típicos dos organismos policiais.

Do lado policial também há muitas resistências a essa forma de controle. Nesse sentido, Silva Júnior (2004) pontuou que quanto a esse controle os delegados de polícia têm reagido negativamente, considerando-o uma inaceitável interferência. Da mesma forma, os promotores de justiça estão insatisfeitos por terem que assumir essa função indesejável e que acarreta ônus.

Em pesquisa ampla realizada sobre o perfil dos delegados do país, Sadek (2009) revela as disputas entre PC e MP quanto ao CEAP

Por outro lado, a proposta que prevê o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público é rejeitada por 78,6% dos entrevistados, que a consideram pouco importante ou sem importância para melhorar o funcionamento da Polícia Civil. (SADEK, 2009, p. 11) [...] é expressivo o grau de rejeição à interferência do Ministério Público na atividade de investigação policial, seja na direção dos trabalhos (91,4%), seja na criação de grupos de investigação dentro do próprio Ministério Público (84,6%) [...] A relação da Polícia Civil com as demais instituições e com a população é vista, em geral, como positiva. Os delegados avaliam como ótima ou boa a relação com o Poder Judiciário (68,0%); com os grupos privilegiados da população (65,6%) e com os setores desfavorecidos da população (54,3%). A relação mais problemática, segundo os entrevistados, é com o Ministério Público. (SADEK, 2009, p. 15).

Durante a reunião de material sobre o tema, foi possível perceber que se trata de questão nebulosa dentro das instituições, não havendo informações de fácil acesso com o detalhamento de como se dá tal tarefa. Dessa forma, foi necessário realizar algumas conversas informais com promotores e procuradores de justiça para tentar começar a compreender a atividade de Controle Externo da Atividade Policial (CEAP) e localizar sua previsão legal.

A Lei Complementar 75/1993 disciplina o controle externo do Ministério Público da União sobre a atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais. A previsão legal está em apenas dois artigos bem sucintos:

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

I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;

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

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

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

V - promover a ação penal por abuso de poder.

Art. 10. A prisão de qualquer pessoa, por parte de autoridade federal ou do Distrito Federal e Territórios, deverá ser comunicada imediatamente ao Ministério Público competente, com indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da legalidade da prisão (BRASIL, 1993).

Analisando a Lei Orgânica do MPSP, percebe-se que não há detalhamento do que seria e como ocorreria o controle externo das polícias pelo MP. Segundo o inciso XIII do artigo 103, dentre as funções do MP consta:

exercer o controle externo da atividade policial por meio de medidas administrativas e judiciais, podendo, dentre outras: a) ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais; b) ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade de polícia judiciária; c) representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder; d) requisitar à autoridade competente a abertura de inquérito sobre a omissão ou fato ilícito ocorridos no exercício da atividade policial; 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 (SÃO PAULO, 1993).

A Lei Orgânica do MPMG é ainda mais sucinta quanto ao tema, constando apenas duas vezes a função de controle externo, uma no inciso IV do artigo 67 e outra no inciso XXV do artigo 74:

IV - exercer o controle externo da atividade policial, observado o disposto no inciso II do art. 125 da Constituição do Estado de Minas Gerais; [...] XXV - exercer o controle externo da atividade policial (MINAS GERAIS, 1993).

Em conversa informal com promotores do Triângulo Mineiro, foi perguntado a eles sobre como ocorreria o controle externo das polícias pelo MP. Imediatamente, um deles enviou, por e-mail, a Resolução nº 20 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

O CNMP é o órgão – criado a partir da Emenda Constitucional nº 45, que realizou grande reforma no setor de justiça do país – responsável por realizar a fiscalização administrativa, financeira e disciplinar do Ministério Público no Brasil e de seus membros, atuando em prol do cidadão. Dentre as principais funções do CNMP destaca-se a de “zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências” (BRASIL, 1988).

Em maio de 2008, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou a Resolução nº 20 disciplinando, no âmbito do MP, o controle externo da atividade policial.

Ficou estabelecido no documento que estão sujeitos ao controle externo do MP todos os órgãos relacionados no artigo 144 da CF (elencando todos os órgãos responsáveis pela segurança pública), bem como qualquer outra instituição, civil ou militar, que exerça parcela do poder de polícia relacionada com a segurança pública e persecução criminal.

Constou na resolução diversos objetivos deste controle como o respeito aos direitos fundamentais, prevenção da criminalidade, superação de falhas probatórias, entre outros.

O controle pode ser exercido de duas formas: de maneira difusa – ou seja, qualquer membro do MP possui atribuição para exercer o controle da atividade policial nos procedimentos que lhes forem atribuídos – e concentrada, por membros do MP com atribuição específica para o controle externo da atividade policial, nos termos da organização de cada MP.

Entre as atividades de controle estão previstas a realização de visitas às repartições policiais; exame de procedimentos policiais; fiscalização de destinação de armas, valores, substâncias, veículo; verificação dos boletins de ocorrência que não geraram instauração de procedimento policial; comunicação à autoridade responsável

pela unidade em que forem constatadas irregularidades; expedir recomendações visando à melhoria.

Havendo necessidade e conveniência, deve o MP instaurar procedimento investigatório para apurar ilícito penal ocorrido no exercício da atividade policial.

O membro do MP deve ter acesso livre às unidades policiais e prisionais; livre acesso aos documentos relativos à atividade-fim das polícias; pode acompanhar a condução de investigação civil ou militar; ter acesso ao preso em qualquer momento.

A resolução ainda possui outras garantias e atribuições dos membros do MP, porém não foram incluídas aqui, em razão de sua extensão.

Os mecanismos disponíveis ao MP para o controle externo são variados e dependem de qual tipo de controle se refere. Quando a fiscalização da atividade policial é feita no sentido coletivo, ou seja, na tutela da sociedade em relação ao direito à segurança pública, utiliza instrumentos como o inquérito civil, a ação civil pública, a recomendação, o termo de ajustamento de conduta. Quando a fiscalização é sobre a conduta do policial, os principais instrumentos são os procedimentos investigatórios criminais (PIC), a denúncia e a ação de improbidade administrativa.

Recentemente o Superior Tribunal de Justiça (STJ) divulgou compilado de decisões sobre o tema, demonstrando que ele não é pacífico dentro do universo jurídico, confirmando que há tensões entre as corporações policiais e o Ministério Público sobre como e quando deve ocorrer o controle das polícias.

Entre os temas em disputa estiveram o livre acesso de membros do MP aos estabelecimentos policiais e acesso a quaisquer documentos relativos à persecução penal; poder do MP de requisitar informações relevantes disponíveis em repartição policial; acesso do MP às Ordens de Missão Policial; acesso do MP a todos os relatórios de inteligência elaborados pela Polícia Federal; atuação do Ministério Público em Procedimento Administrativo Disciplinar.

Em quase todos os temas o STJ se posicionou favorável ao controle externo do MP sobre as polícias, exceto nos dois últimos.

Enquanto este trabalho se desenvolvia, foram aprovados e promulgados pelo CNMP dois importantes documentos sobre o tema: resoluções 278 e 279, de dezembro de 2023, e um terceiro documento de abril de 2025.

A Resolução nº 278 do CNMP delinea as responsabilidades do Ministério Público na proteção coletiva da segurança pública. Ela estabelece diretrizes e estratégias para o papel do Ministério Público na garantia do direito fundamental à segurança pública; enfatiza ação coordenada e planejada na supervisão de políticas; prevê participação integrada no desenvolvimento de programas e ações de segurança pública e sistematização de dados para fins investigativos, operacionais e estratégicos, assegurando ampla participação social na formulação e avaliação de políticas de segurança, entre outros aspectos.

Por sua vez, a resolução 279, que revogou totalmente a resolução 20, é extensa e tenta abordar diversos temas importantes relacionados ao controle externo das polícias, razão pela qual será mais pormenorizadamente detalhada que os demais documentos, destacando-se alguns dispositivos considerados mais importantes para a pesquisa.

Esta resolução estabelece as responsabilidades do Ministério Público no controle externo da atividade policial, indo além das atribuições na esfera criminal. Prevê que cada ramo e unidade do Ministério Público deve considerar a extensão e particularidades dessas atribuições ao elaborar seus planos, programas e projetos de atuação.

Uma importante característica do documento é a de que ele conceitua e, assim, diferencia as atividades de controle externo difuso e concentrado, no artigo 4º:

Art. 4º As funções de controle externo da atividade policial serão exercidas por intermédio das seguintes modalidades: I - em sede de controle difuso, por todos os membros do Ministério Público com atribuição nas áreas criminal ou cível, quando do exame de procedimentos investigatórios de qualquer natureza, bem como processos judiciais que lhes forem atribuídos; e II - em sede de controle concentrado, por órgãos especializados que deverão dispor de condições materiais, técnicas e operacionais necessárias e compatíveis para o exercício dessas atribuições. Parágrafo único. Quando o órgão do Ministério Público entender necessária, fica autorizada a atuação conjunta entre órgãos de execução com atribuições de controle difuso e concentrado.

O inciso II revela uma grande novidade que é a previsão de órgãos especializados, dentro das estruturas dos Ministérios Públicos, para realizar o controle concentrado da atividade policial.

A Seção I estabelece os objetivos e funções do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. Um dos principais objetivos é assegurar a regularidade e adequação dos procedimentos na atividade policial, além de promover a integração entre as funções do Ministério Público e as forças de segurança, visando a persecução penal e o interesse público. A resolução ressalta a importância de diversos pontos fundamentais no exercício do controle externo da atividade policial como o respeito aos direitos fundamentais e humanos; a manutenção da ordem pública e a prevenção da criminalidade, assegurando a legalidade e efetividade das ações policiais; garantia da qualidade e a imparcialidade das investigações, corrigindo quaisquer irregularidades ou abusos de poder; promoção da integridade administrativa na polícia.

A Seção II detalha as diretrizes para a fiscalização e realização de visitas a unidades policiais, órgãos de perícia técnica e quartelamentos militares, com o objetivo de exercer o controle externo da atividade policial. Essas visitas podem ser tanto ordinárias quanto extraordinárias, dependendo da necessidade.

As visitas ordinárias devem ser programadas e realizadas semestralmente, com base em critérios estabelecidos nos formulários de visita. As visitas extraordinárias ocorrem conforme a necessidade local ou para atender a planos de atuação ou projetos estratégicos específicos.

Antes das visitas, deve ser realizada análise dos procedimentos administrativos e formulários de visitas anteriores para identificar vulnerabilidades e verificar as providências adotadas. Notifica-se a autoridade responsável para o envio de dados e informações necessárias, e pode-se solicitar o acompanhamento de autoridades competentes para garantir o acesso aos locais e dados necessários.

Os relatórios produzidos a partir dessas visitas devem servir como subsídio para a atuação do Ministério Público, fornecendo uma base para a implementação de melhorias e ações corretivas nas unidades policiais visitadas.

A mencionada Seção também estabelece outras atribuições e procedimentos durante as visitas, como por exemplo: verificar a existência de registros de ocorrências e sindicâncias, analisando, por amostragem, os casos que não geraram investigações criminais; fiscalizar a regularidade dos procedimentos policiais, incluindo inquéritos policiais, termos circunstanciados e demais feitos investigatórios; avaliar e registrar eventuais deficiências no quadro de pessoal, nas condições físicas das instalações e nos equipamentos necessários para a atuação policial.

Por sua vez, a Seção III aborda a temática da Letalidade e da Vitimização Policial, estabelecendo diretrizes para a atuação das unidades do Ministério Público (MP) no diagnóstico, monitoramento e fiscalização desses fenômenos. A seção é dividida em subseções que detalham procedimentos e responsabilidades específicas do MP, visando a redução da letalidade, vitimização e a promoção de uma atuação policial mais transparente, eficaz e respeitosa aos direitos humanos.

O artigo 10 estabelece que os ramos e unidades do MP devem atuar conforme um plano de ação institucional específico, que inclui a análise das investigações sobre mortes decorrentes de intervenções policiais, o fomento de políticas públicas para redução da letalidade e vitimização, e a implementação de ações e protocolos nos órgãos de segurança pública. Destaca a importância da transparência, do aperfeiçoamento da técnica policial, e da inclusão de informações sobre raça/cor das vítimas e autores nas ocorrências policiais.

No artigo 11, há o enfoque no controle das investigações policiais, exigindo a presença e ação imediata da autoridade policial em locais de ocorrência, a integridade das evidências, a realização de exames necroscópicos detalhados, a apreensão e exame de armas envolvidas, e o acesso a dados e imagens relevantes para as investigações.

Por seu turno, o artigo 12 detalha procedimentos específicos em casos de alteração do local dos fatos, como a remoção indevida de cadáveres, e estabelece a necessidade de instauração de procedimentos investigatórios criminais e a possibilidade de suspensão do exercício da função pública do agente envolvido.

O artigo 13 determina que os dados relativos às ocorrências de letalidade e vitimização policiais sejam concentrados e alimentados mensalmente no Sistema de

Registro de Mortes Decorrentes de Intervenção Policial do Conselho Nacional do MP, com a emissão de certidões nos meses sem ocorrências e a publicidade dos dados, respeitando o sigilo legal.

A seção, portanto, delinea um conjunto de medidas e procedimentos destinados a aprimorar a atuação do MP na fiscalização e no controle das ações policiais, visando a redução da letalidade e da vitimização policiais.

A grande novidade trazida pela resolução em questão em relação à revogada resolução 20 diz respeito à forma mais abrangente que foi dada ao CEAP. De acordo com o texto aprovado, o exercício do controle externo da atividade policial não se restringe apenas às atribuições do Ministério Público na área criminal. A abrangência e as particularidades dessas atribuições devem ser consideradas pelo Ministério Público ao elaborar seus planos, programas e projetos de atuação.

Ademais, conforme o artigo 129, inciso VII, da Constituição Federal, a legislação vigente e esta resolução, estão sujeitos ao controle externo do Ministério Público os órgãos policiais listados no artigo 144 da Constituição Federal, assim como as forças de segurança de qualquer outro órgão ou instituição que possuam atribuições de poder de polícia, relacionadas à segurança pública ou à persecução penal.

A Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), aprovada em abril de 2025, estabelece diretrizes para a atuação do Ministério Público na investigação de crimes cometidos por agentes dos órgãos de segurança pública, como homicídios, tortura, desaparecimentos forçados e violência sexual. A normativa foi publicada após a realização de operações policiais com alto número de mortes, como as que ocorreram na Baixada Santista, e define procedimentos como a atuação em regime de plantão, o acompanhamento da coleta de provas, o acesso a imagens de câmeras corporais, e o atendimento às vítimas com base em protocolos internacionais.

Além disso, a Resolução prevê a criação de grupos especializados de investigação nos Ministérios Públicos, exige que peritos e técnicos não pertençam ao mesmo órgão do investigado e determina que cada unidade ministerial estruture mecanismos próprios para monitorar e investigar casos envolvendo letalidade e

violência praticada por agentes estatais. O texto também trata do atendimento à vítima, da requisição de documentos pelas promotorias e da formação técnica continuada dos membros do MP, articulando essas medidas à atuação em casos de violações de direitos humanos.

### **1.5 Controle externo no MPMG**

Após a leitura da resolução 20 do CNMP, a conversa informal com os promotores do Triângulo Mineiro foi retomada. Agora foi perguntado a eles como se organiza o controle externo do MPMG.

Segundo informações recolhidas, existem dois principais documentos que norteiam a atuação dos membros do MPMG no CEAP: Resolução Conjunta PGJ/CGMP nº 3 de 2013 e o Roteiro de Atuação Controle Externo da Atividade Policial. Ambos os documentos são produzidos pelo órgão auxiliar denominado Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional.

A Resolução Conjunta nº 3 reforça a necessidade do controle externo das polícias, reafirmando que todos os órgãos policiais estão sujeitos à fiscalização, seja de natureza civil ou militar, e estabelece que o controle poderá ser concentrado ou difuso. Difuso seria o controle realizado por todo e qualquer membro do MP em sua atividade diária de análise de processos. Caso identifique violação praticada pela polícia, o membro do MP poderá de imediato tomar as providências cabíveis. Concentrado é o controle feito por membro do MP com atribuição específica para a fiscalização externa das polícias, ou seja, possui entre suas funções o recebimento das demandas relativas ao controle externo das polícias (artigo 3º, inciso I e II).

Estão previstas na Resolução cerca de catorze medidas fiscalizatórias que podem ser tomadas pelo MP, como por exemplo realização de visitas ordinárias às repartições policiais civis ou militares e expedição de recomendações visando a melhoria dos serviços. A grande quantidade de medidas disponíveis demonstra que a verificação abarca não somente a fiscalização de crimes praticados por policiais, mas também infrações administrativas e cíveis e orientações gerais.

A maior parte das ações possíveis ao MPMG possui como medida a comunicação das corregedorias policiais, pois o não cumprimento de determinações legais pode dar ensejo à apuração de infração administrativa e/ou cível. Contudo, estão previstas duas ações cabíveis, no artigo 4º, ao membro do MP que interessam diretamente a este trabalho, pois dizem respeito à questão criminal:

X – instaurar, havendo fundada necessidade e conveniência:

a) procedimento investigatório criminal referente a ilícito penal ocorrido no exercício da atividade policial, conforme Resolução Conjunta PGJ/CGMP nº 02/2009;

XI – receber notícias de abuso de poder, maus tratos, tortura, lesões corporais seguidas de morte e homicídio, doloso ou culposo, tentado ou consumado, praticados por agentes do Estado, endereçadas ao Ministério Público por pessoas ou entidades, credenciadas ou não, assim como qualquer notícia de violação, no exercício da atividade policial, dos direitos fundamentais de qualquer pessoa, diligenciando no sentido de adotar as providências necessárias para apuração preliminar ou integral do fato, ressalvada a possibilidade de atuação conjunta com outros órgãos de execução referidos nos artigos 60 e 61 da Lei Complementar nº 34/94, os quais deverão ser comunicados das notícias recebidas;

§ 2º Nas apurações preliminares de ilícitos penais praticados em desfavor de vítimas civis cuja autoria for atribuída a agentes no exercício do poder de polícia estatal, o membro do Ministério Público

poderá requisitar os registros eletrônicos de comunicação das viaturas e seu órgão despachante, informações sobre seu deslocamento e percurso, as quais deverão vir acompanhadas dos registros informáticos de áudio e vídeo, bem como escalas de plantões e turnos de serviço, anotações de controle de entrega de armamentos e equipamentos destinados ao exercício funcional, além de outros documentos, objetos, registros ou anotações que se apresentarem úteis ao esclarecimento dos fatos apurados.

§ 3º As infrações penais de competência do Tribunal do Júri, dos Juizados Especiais Criminais e das Auditorias Militares perpetradas por agentes policiais em razão do exercício de suas funções que chegarem ao conhecimento dos órgãos de execução em exercício, por quaisquer das formas previstas no artigo 3.º desta resolução, do controle externo da atividade policial, serão por estes comunicadas ao respectivo Promotor de Justiça com atribuições naquelas referidas áreas, após o cumprimento das providências preliminares previstas neste artigo, com a remessa do material eventualmente coletado.

A Resolução, ao seu fim, prevê em um Anexo enunciados propostos no II Encontro de Aprimoramento do MP no Controle Externo da Atividade Policial, com destaque para os seguintes:

1) Toda ação policial com resultado letal deve ser imediatamente notificada ao MP; [...] 3) É recomendável que o MP tenha órgãos de atuação especializados, para acompanhamento da investigação de morte praticada por policiais; 4) É recomendável que o membro do MP requisiute a instauração de IP por crime de homicídio para apurar os chamados “autos de resistência seguida de morte”; [...] 6) O MP deve trabalhar para diminuir o número de mortes por confrontos com policiais e elevar a eficiência da elucidação dos casos de letalidade da ação policial, sendo indicadores de eficiência nessa área: a diminuição das ocorrências de mortes por confronto com policiais, a diminuição dos arquivamentos por insuficiência de provas ou por prescrição nesses casos, e a elevação do número de denúncias, aliados a outros indicadores. 7) É recomendável que o MP fiscalize a celeridade e eficiência das investigações de crimes praticados por policiais, assegurando a prioridade da investigação, nos termos do art. 13 da Convenção Internacional Contra Tortura e Maus Tratos; [...] 9) É recomendável que o MP diligencie junto às polícias a criação de Procedimento Operacional Padrão para a investigação de mortes praticadas por policiais, que deverá ser conduzida por órgão central da polícia, o qual deverá ser imediatamente comunicado da prática do crime. 10) É recomendável que os Ministérios Públicos dos Estados, no exercício do controle externo da atividade policial, adotem providências no sentido de prevenir o uso excessivo da força e para reduzir a letalidade da ação policial, a exemplo do que foi feito no âmbito federal por meio da portaria interministerial nº 4226/2010, que estabelece diretrizes para as polícias federal e rodoviária federal e para a Força Nacional de Segurança Pública.

O Roteiro de Atuação produzido pelo MPMG para nortear o controle externo das polícias previu os instrumentos disponíveis ao membro da instituição para o exercício do controle externo, entre eles se destaca a investigação direta pelo MP e as requisições de diligências, de informações e de instauração de inquérito policial.

De acordo com o documento, em todas as comarcas de MG que houver mais de uma Promotoria de Justiça haverá a determinação para que uma delas seja responsável pelo controle externo da atividade policial. Caberá ao promotor de justiça com a mencionada atribuição receber as notícias e informações decorrentes de ilícitos cometidos no exercício ou em decorrência da atividade policial, podendo instaurar, no caso de apuração de crime, o procedimento investigatório criminal (PIC).

No item 3.4 do relatório está previsto o modo como deve ser realizada a repressão dos desvios praticados por agentes policiais. Conforme consta, ao receber informações sobre ilícito praticado por agentes policiais, o membro do MP pode registrar uma “notícia fato”, que seria um documento inicial para averiguação preliminar do ocorrido. A partir do registro, o responsável pelo controle externo deve optar por realizar a investigação dos fatos diretamente ou então indiretamente, a partir de solicitação à Corregedoria. Caso decida pela primeira via, realizará a investigação

por meio do PIC. A investigação realizada pelo MP pode ser conduzida independentemente de já existir inquérito na Polícia Civil, Inquérito Policial Militar na PM, ou outro procedimento administrativo em qualquer órgão policial.

Ao fim do PIC, restando constatada autoria e materialidade do crime praticado pelo agente policial, o membro do Ministério Público responsável pelo controle dará início ao processo por meio da denúncia.

Sobre mortes decorrentes da atividade policial, o documento de orientação de atuação do MPMG reforça o cumprimento da Resolução 129 de 2015 do CNMP, que prevê regras mínimas de atuação do MP nesses casos, com destaque para os artigos 1º e 3º que indicam as primeiras medidas que devem ser tomadas pelo membro, como a necessidade de comunicação imediata do fato ao membro do MP, preservação do local, instauração de inquérito e correto registro da ocorrência.

Visando reunir elementos iniciais de como são colocados na prática as diretrizes das Resoluções e do Roteiro de Atuação do controle externo, foi perguntado aos promotores do Triângulo Mineiro como atuam em caso de prática de crime perpetrado por policiais. Afirmaram que caso durante um processo criminal contra alguém sejam também identificados crimes praticados por policiais (por exemplo em uma investigação de tráfico que se revela a possibilidade de a droga ter sido plantada por policiais) ou então surja a notícia direta ao membro do MP sobre a prática de um ilícito penal figurando como autor um policial (uma pessoa compareceu ao MP e afirma ter sido agredida em uma abordagem), o MP pode ter duas condutas distintas:

1- instaura Procedimento Investigatório Criminal (PIC) e o próprio MP apura autoria e materialidade do crime;

2- remete os autos à corregedoria da instituição policial e posteriormente analisa a conclusão da investigação, averiguando a possibilidade de denunciar ou requerer o arquivamento.

Em ambos os casos, entendendo haver indícios de autoria e materialidade, o membro do MP denuncia o policial, com base na sua própria investigação ou na investigação da Corregedoria, e inaugura contra ele processo criminal. Não havendo, promove o arquivamento, que deve ser confirmado pelo juiz da causa.

Caso o policial pertença a uma corporação de natureza civil, o próprio membro do MP responsável pela denúncia será o encarregado pelo processo criminal; se o policial pertencer a uma corporação de natureza militar, será o promotor militar da Justiça Militar o responsável pela continuidade do processo, pois a imensa maioria dos crimes praticados por policiais militares em serviço ou em razão dele são de competência de julgamento da Justiça Militar, o que significa que a atribuição do membro do MPE da comarca do local dos fatos teria se esgotado.

Conforme a Resolução no 17 de 2018 da Câmara de Procuradores do MPMG, os policiais militares somente serão denunciados pelo membro do Ministério Público do local dos fatos no caso de crimes relacionados à tortura (Lei 9.455/97), abuso de autoridade (Lei 4.898/65), violência arbitrária (art. 322, Código Penal), exercício arbitrário ou abuso de poder (art. 350, Código Penal), e às infrações penais conexas. Fora dessas hipóteses, a denúncia cabe ao promotor militar da capital mineira.

Segundo a Resolução:

cabe ao Promotor de Justiça atuante em cada comarca, na forma dos atos regulamentares vigentes, o exercício de todas as atividades concernentes à defesa dos direitos humanos e/ou controle externo das atividades policiais, civil ou militar, inclusive a instauração de procedimentos investigatórios criminais e sua conclusão, bem como o acompanhamento de inquéritos policiais e outros procedimentos administrativos relacionados à tortura (Lei 9.455/97), abuso de autoridade (Lei nº 4.898/65), violência arbitrária (art. 322, Código Penal), exercício arbitrário ou abuso de poder (art. 350, Código Penal), e às infrações penais conexas, a critério do órgão de execução oficiante, quando praticados por policiais militares nas comarcas do interior e contra civis.

Chama a atenção que a Resolução não previu como atribuição do promotor de justiça do local dos fatos a investigação e denúncia de policiais militares que praticaram crimes como lesão corporal, ameaça, prevaricação, corrupção, entre outros. Não há que se falar em não ter sido constado o homicídio, pois, como já dito anteriormente, ele é de competência da justiça estadual e a resolução mencionada foi editada em razão da alteração da competência da justiça militar estadual.

Nota-se que a investigação conduzida pelo MP (PIC) contra policial militar pode ser realizada pelo promotor responsável pelo controle externo das polícias na comarca, nas hipóteses Resolução no 17 de 2018, porém o processo será iniciado e

acompanhado pelo promotor de justiça militar, perante a Justiça Militar, que se localiza somente, no caso de MG, em Belo Horizonte. Ou seja, não há acompanhamento processual pelo membro do MP que está próximo do local dos fatos, que conhece a realidade daquilo que foi apurado na investigação.

A partir da promulgação da Lei 13.491/17, alargou-se, e muito, a competência da Justiça Militar para o julgamento de crimes praticados por policiais militares em serviço ou em razão dele. Praticamente a única hipótese de julgamento de um policial militar perante a justiça comum estadual ocorre no caso de crime doloso contra a vida de civil, conforme artigo 125 da CF.

No caso de crime doloso praticado por militar contra a vida de civil, o acompanhamento do MP ocorre da mesma maneira que ocorreria em caso de crime praticado por policial pertencente à corporação de natureza civil, pois o inquérito policial será conduzido pela polícia judiciária e o processo será julgado perante à Justiça Estadual.

Em relação à primeira opção, investigação direta por meio de PIC, os promotores informalmente ouvidos foram uníssimos em dizer que dependem das corporações policiais para construir os elementos de prova, pois o MP não possui estrutura adequada para promover investigações que demandem provas perícias, oitiva de testemunhas, levantamento de informações no local dos fatos, entre outras. Conforme já visto na estruturação dos MPs, eles não possuem em seus quadros peritos, investigadores e escrivães.

Quando a investigação é conduzida pela instituição policial, no caso das corporações militares, caso haja a instauração de procedimento interno para apuração de crime (inquérito policial militar), o membro do MPE da comarca não é avisado. Nesse caso, a apuração é remetida diretamente ao promotor de justiça militar que poderá proceder ao arquivamento ou elaborar a peça acusatorial. Contudo, caso queiram acompanhar as investigações conduzidas pela corporação militar, os promotores ouvidos disseram ser possível realizar tal tarefa.

Nas corporações de natureza civil é diferente. O inquérito policial correrá perante a Justiça Comum Estadual, logo o membro do MPE obrigatoriamente

receberá a conclusão da investigação e se manifestará quanto à denúncia ou arquivamento.

Os promotores ouvidos disseram que o MPMG possui o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos. Dada a complexidade da tarefa, esta repartição do órgão é responsável por auxiliar os promotores de justiça em seus trabalhos diários, emitindo documentos de orientação geral.

## **1.6 Controle externo no MPSP**

Em agosto de 2022 foi editada pelo Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça de São Paulo a Resolução nº 1.516, que cria o Grupo de Atuação Especial da Segurança Pública e Controle Externo da Atividade Policial (GAESP), no âmbito do MPSP.

De acordo com o artigo 1º, o GAESP seria responsável pela realização da execução de atividades relacionadas ao controle externo concentrado da atividade policial, civil e militar. O mencionado artigo prevê quinze atribuições do grupo, como por exemplo a “atuação visando a identificar as causas estruturais de mortes de agentes de segurança pública” e “atuação de forma a efetivar o estreitamento das relações com os órgãos da segurança pública e de garantia de direitos de cada região”. Sobre a atuação do MP em relação à prática de crimes perpetrados por agentes policiais, existe apenas a previsão de “V – atuação visando mapear e identificar as regiões com maiores índices de letalidade policial, adotando providências para redução dos índices verificados.”

Segundo o documento, o grupo será órgão de coordenação e execução das atividades de tutela coletiva da segurança pública e controle externo da atividade policial, formado por promotores de justiça. O GAESP terá atribuições de natureza criminal, cível e administrativa, podendo instaurar procedimentos próprios para apuração de acordo com a natureza da irregularidade, bem como requisitar a instauração de procedimentos aos outros órgãos, nesse caso poderá realizar o acompanhamento do andamento da investigação.

A atuação do GAESP contará com o apoio das informações colhidas pelas promotorias de justiça das comarcas, que realizam visitas regulares aos órgãos de segurança pública.

Os trabalhos desenvolvidos pelos promotores de justiça do GAESP se esgotam na primeira instância.

Apesar de ter sido instituído antes, o GAESP foi legitimado pela Resolução 279 do CNMP, que deu início à exigência de haver órgãos de controle externo concentrado dentro das estruturas do MPs.

Para melhor compreender como se desenvolve o CEAP no MPSP, foi feita conversa informal com um procurador de justiça recém promovido ao cargo. Em diálogo, ele contou que o MPSP não possui estruturação adequada para a realização de tal tarefa, pois não possui promotoria instaurada especificamente para a proteção do direito fundamental à segurança pública.

Conforme consta no site da instituição, há na estrutura orgânica do MPSP promotorias de proteção ao consumidor, eleitoral, educação, habitação e urbanismo, inclusão social, infância e juventude, meio ambiente, patrimônio público, pessoa com deficiência, pessoa idosa, saúde pública e violência doméstica e familiar. Segundo o profissional ouvido, todos os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal possuem uma promotoria própria para sua proteção, exceto a segurança pública, que segundo ele não é vista pelo MPSP como um direito fundamental do cidadão.

Haver promotoria própria para a proteção de determinado tema significa existir uma repartição especializada dentro da estrutura do MP com promotor de justiça natural designado para promover ações coletivas e individuais, que são instrumentos importantes para fazer valer os direitos da população.

A inexistência da promotoria de segurança pública revela, segundo a pessoa ouvida, o descaso do MPSP com a pauta, pois isso significa que não há promotor especialmente designado para ingressar com, por exemplo, ação civil pública contra o Estado para obrigá-lo a melhorar a atividade policial.

O procurador de justiça explicou que a Resolução 1.516/22, inicialmente, previa a instauração de promotoria voltada ao controle externo das polícias, contudo, durante

os debates no Órgão Especial do MPSP, a proposta foi desidratada pelo procurador responsável pela relatoria da proposta, e se limitou a instituir um grupo de atuação especial da segurança pública e controle externo da atividade policial (GAESP). O grupo de atuação possui menos poder para agir, pois o promotor de justiça que o compõe é designado para nele atuar, significa que ele é alocado pelo procurador-geral e de lá pode ser retirado, não havendo a garantia de inamovibilidade conferida ao promotor natural titular de promotoria.

Atualmente o grupo está instalado apenas na capital São Paulo, apesar de haver previsão na própria Resolução de presença dele no interior do Estado. O grupo da capital conta com apenas dois promotores designados.

Na ausência de promotoria específica para o tema e o fato de o grupo de atuação ainda não estar devidamente estruturado, cabe às promotorias de cada comarca o controle externo das polícias. Segundo as informações repassadas por um promotor do litoral de São Paulo e outro do Noroeste Paulista, em cada comarca há a divisão de atribuições, havendo sempre um promotor que possui entre suas funções a de controle externo das polícias.

O controle feito pelo promotor com a atribuição específica normalmente abrange as questões coletivas - por intermédio das recomendações, ações civis, inquéritos civis etc. - e individuais, por meio do PIC, das ações penais e da remessa de informações às corregedorias.

O controle das polícias de natureza civil é idêntico ao ocorrido em MG. Os promotores podem instaurar investigações para apuração de condutas dos policiais, processá-los perante a justiça estadual ou então apenas acompanhar as investigações conduzidas pela própria polícia contra o servidor civil.

A grande diferença entre a estrutura de SP e de MG está na questão referente à fiscalização da polícia de natureza militar. Conforme informações levantadas, o promotor de justiça da comarca com a atribuição do CEAP não acompanha eventual inquérito policial militar e não instaura PIC. Isso significa que ficará a cargo da promotoria de justiça militar, situada somente na capital São Paulo, o acompanhamento de investigação dirigida pela corporação, a investigação direta e o processamento de policial militar acusado de prática de crime. Por não existir

documento formal sobre esse tema, ele será retomado mais à frente, pois as entrevistas com membros da instituição forneceram maiores informações sobre essa questão controversa.

Essa previsão subverte a própria lógica do processo penal, que prevê que a comarca do local do crime é a responsável pela apuração e processo do agente que praticou infração penal. Essa sistemática é a regra no ordenamento processual brasileiro, pois faz sentido que aqueles que estejam mais próximos dos fatos - ou seja, com melhores condições para colher elementos de provas - sejam os habilitados a realizar todo o caminho da persecução penal.

Pelo desenho institucional do MPSP, o acompanhamento de investigação/processo de um policial militar que praticou crime na cidade de São José do Rio Preto, interior de SP distante 430 quilômetros da capital, é realizado pelo promotor de justiça que trabalha em São Paulo, na promotoria militar, sem proximidade com a realidade dos fatos.

Há a possibilidade de – comprovada a necessidade em casos específicos – o promotor de justiça da comarca atuar em colaboração com seu colega da área militar de São Paulo, por meio de ampliação de atribuição. Nessa situação, o Procurador-Geral de Justiça, por meio de ato normativo próprio, determinaria especificamente para aquele caso a ampliação da atribuição.

De acordo com os promotores ouvidos, isso somente ocorre quando há interesse midiático pelos fatos apurados.

Durante uma das conversas foi revelada por um dos promotores situação extremamente relevante a este trabalho. Foi dito que quando o promotor da comarca possui alguma desconfiança sobre o trabalho do policial militar e pretende driblar a distribuição do feito para a Justiça Militar da capital, ele instaura procedimento para apurar a conduta da vítima, fazendo com que seja possível apurar também a conduta do policial. Para melhor compreensão é importante exemplificar: chega ao conhecimento do MPE da comarca que uma pessoa foi agredida por policial militar. Essa investigação, em regra, será feita pela própria PM e distribuída ao promotor militar da capital, que decidirá se denuncia ou não o policial. Para manter a apuração dos fatos sob seus olhos, o promotor da comarca instaura investigação por crime de

resistência contra a vítima da violência policial. Isso significa que a vítima da violência policial passa à condição de investigada por prática de crime e, por ser civil, a investigação pode ser conduzida pelo promotor da comarca. Com esse procedimento, o promotor da comarca consegue ele mesmo avaliar os elementos de prova e constatar se houve violência policial.

Segundo o entrevistado, essa é uma estratégia lançada por promotores de justiça alinhados à uma postura mais progressista dentro da instituição, que têm suas críticas sobre a forma como a polícia vem realizando seu trabalho e sobre como o MP deve atuar.

Percebe-se que legalmente são distribuídos aos promotores e procuradores de justiça mecanismos contundentes de acompanhamento do trabalho policial. A questão que fica a ser discutida e exposta neste trabalho é como se organiza a cultura da instituição e de seus membros para a interpretação da atividade criminal de persecução penal e controle externo.

As informações levantadas durante as preliminares entrevistas informais, em SP e MG, parecem confirmar o que Ribeiro (2017) constatou em pesquisa sobre o MP. Segundo seus resultados, para os membros do Ministério Público, a importante função de controle externo das polícias não é vista como prioridade, ou seja, revela que não há preocupação dos promotores de justiça com o como a polícia trabalha.

O diálogo, ainda que informal, foi produtivo, pois abriu caminho para este trabalho analisar como os membros do MP encaram a atividade de controle externo. É necessário compreender se a instituição e seus membros compreendem o CEAP realmente como uma função do MP, ou se é mera previsão legal.

## **1.7 MP e a sociedade**

Antes de prosseguir com o próximo capítulo, é importante mencionar que a sociedade tem cada vez mais se posicionado e cobrado do Ministério Público e do Judiciário soluções contra a violência e seletividade da atividade policial e essas cobranças têm dado resultado, obrigando as instituições a se manifestarem e agirem.

No mês de novembro do ano de 2019, após sequência de massacres praticados pelas polícias do Rio de Janeiro contra pessoas negras e periféricas, com um total de 1.643 pessoas mortas, o partido Socialista Brasileiro, junto de diversas entidades, movimentos e coletivos, apresentaram ao STF ação chamada juridicamente de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, que ganhou a numeração 635 e ficou conhecida como a ADPF das Favelas. Em síntese, o documento questiona dois decretos estaduais, que regulamentam a política de segurança do Estado do Rio de Janeiro; pleiteia o reconhecimento de graves violações de direitos humanos praticadas pelas forças policiais nas favelas; bem como solicita a implementação de medidas reais para a redução da letalidade policial.

A demanda foi distribuída ao ministro Edson Fachin que, em junho de 2020, concedeu monocraticamente liminar para limitar as operações policiais em favelas do Rio a casos excepcionais, enquanto durar a pandemia, devendo ser informadas e acompanhadas pelo MP.

Em decisão histórica, o Plenário do STF deliberou cautelarmente, em 17/8/2020, pela concessão parcial de medidas. Foram deferidos pedidos relativos à limitação de utilização de helicópteros nas operações policiais; orientação às forças policiais sobre preservação de vestígios de crimes cometidos em operações policiais; instrução às perícias dos locais de operações; limitação de operações em perímetros que abranjam escolas, creches, hospitais ou postos de saúde; atribuição do Ministério Público para investigação de suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal; determinação ao Estado do Rio de Janeiro para elaboração de plano visando à redução da letalidade policial; emprego e fiscalização da legalidade do uso da força seja feito à luz dos princípios básicos sobre a utilização da força e de armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei.

A ação ainda tramita perante o STF e está pendente de julgamento.

No ano de 2022, após relatório produzido pelo Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal sobre o constante aumento das mortes por intervenção policial e por pressão de diversos segmentos da sociedade, o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais traçou plano de ação fixando diretrizes

para o aperfeiçoamento e resolutividade da atuação do MP em prol da redução dos índices de letalidade policial.

A nota técnica 16/2022 trouxe propostas de aperfeiçoamento da atuação do MP no âmbito da letalidade policial, divididas em 3 eixos:

Eixo I: Atuação do Ministério Público em prol do fomento às políticas públicas de formação, capacitação e qualificação das agências policiais na área; Eixo II: Atuação do Ministério Público em prol de um monitoramento diferenciado da atividade policial ostensiva; e Eixo III: Atuação do Ministério Público em prol do aperfeiçoamento da atividade persecutória dos casos de letalidade policial. (BRASIL, 2022).

No texto produzido foram traçadas doze diretrizes para uma atuação mais incisiva do Ministério Público no controle externo das polícias, principalmente em relação à letalidade policial, divididas em “Diretrizes Estruturantes para a Atuação do Ministério Público”, Diretrizes Metodológicas para a Atuação do Ministério Público” e “Diretrizes Investigatórias para a Atuação do Ministério Público”.

Por fim, ao final do documento, consta preocupação com o que já foi dito anteriormente neste trabalho, os Ministérios Públicos não possuem estrutura orgânica para controle concentrado da atividade policial, razão pela qual não há setor, núcleo ou unidade ministerial definido para colocar as propostas da Nota em prática. Dessa forma, propõe o documento que o setor selecionado para o andamento das diretrizes e planos definidos deve deter algumas funções específicas listadas.

De acordo com tudo o que foi exposto nesse capítulo, é possível concluir alguns pontos importantes para o prosseguimento do trabalho.

O MP e seus membros possuem dois instrumentos importantes para o direcionamento dos trabalhos das polícias no Brasil, pois ele é o titular da ação penal e possui o controle externo das corporações. Significa dizer que o membro do MP vai decidir quais condutas apresentadas pela polícia a ele merecem sofrer o que Misse (2011) chamou de processo de incriminação e como a polícia deve realizar seu trabalho. Somado a isso, existe a construção da ideia do MP como um defensor da sociedade, um representante do corpo social que dita o que é bom e o que é ruim para a sociedade, alimentado pelos discursos internos e externos.

A soma desses elementos leva ao domínio pelo MP sobre o discurso daquilo que deve ser ou não criminalizado e incriminado (MISSE, 2011); sobre aquilo que deve ou não ser punido e sobre aquilo que a polícia pode ou não fazer. O MP e seus membros se legitimam socialmente como os detentores do conhecimento sobre as questões criminais no país e contribuem para a formação das políticas criminais.

## **2 O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL NO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E NA LEGISLAÇÃO**

A proposta deste capítulo é demonstrar como o tema do CEAP foi abordado pelo CNMP ao longo dos anos em suas resoluções e paralelamente analisar o tratamento das legislações nacionais que impactam no tema.

Analisar o CEAP por meio das resoluções do MP é importante para demonstrar como o tema foi ganhando destaque ao longo dos anos e como o órgão tenta capitanear, em alguns momentos históricos específicos, o movimento de organização do controle, expandindo e impondo aos MPs estaduais uma estruturação mínima para desenvolvimento da atividade.

Por outro lado, é insuficiente que apenas os Ministérios Públicos estaduais se organizem internamente e se estruturem para o desenvolvimento do CEAP. A efetividade dessas ações depende de um arcabouço legal robusto, que não apenas ampare suas atribuições constitucionais, mas também ofereça mecanismos concretos de punição, supervisão e controle adequados às suas funções. Esse aspecto leva a questionar de que maneira o Poder Legislativo, enquanto instância fundamental na criação e regulação das normas jurídicas, tem respondido às demandas sociais e institucionais sobre o papel do Ministério Público no CEAP.

Nesse sentido, a análise das legislações existentes e dos projetos de lei em tramitação ou arquivados se torna central para compreender como os diferentes atores políticos e sociais — parlamentares, governo, corporações policiais e segmentos organizados da sociedade civil — se posicionam em relação a essa função do MP. Longe de uma simples representação direta da "vontade da sociedade", as decisões do Legislativo refletem correlações de forças, disputas de interesses e os contextos históricos específicos que permeiam o debate sobre segurança pública e controle estatal.

Dessa forma, mais do que traçar um panorama de "representação da sociedade", esta sessão se propõe a compreender como o Legislativo, articulado a outros poderes e mediado por interesses sociais e políticos, tem organizado sua resposta à atuação do Ministério Público no controle externo da atividade policial. Essa

abordagem permite analisar criticamente não apenas as ferramentas que estão sendo oferecidas ao MP, mas também os limites e contradições do processo legislativo em um contexto de disputas por poder, controle e legitimidade no campo da segurança pública.

## **2.1 CNMP**

### **2.1.1 Formação**

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), conforme disposto no artigo 130-A da Constituição Federal, foi criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004 com o objetivo de exercer controle administrativo e disciplinar sobre os membros do Ministério Público, além de zelar pela transparência e eficiência de sua atuação. A composição do CNMP, entretanto, revela uma dinâmica que desafia a própria ideia de controle externo. Embora o órgão inclua representantes de outras instituições, como o Poder Judiciário, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Congresso Nacional, a predominância de membros oriundos do próprio Ministério Público reforça seu caráter corporativista.

Dos 14 membros do CNMP, 8 possuem vínculo direto com o Ministério Público: o Procurador-Geral da República, que preside o órgão; quatro membros do Ministério Público da União (representando cada uma de suas carreiras); e três membros do Ministério Público dos Estados. Esse número supera significativamente a soma dos demais representantes externos, que incluem dois juízes (indicados pelo STF e STJ), dois advogados (indicados pela OAB) e dois cidadãos de notável saber jurídico (indicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal).

A presença de representantes externos no CNMP é frequentemente usada como justificativa para sustentar que o órgão não é exclusivamente corporativista. Contudo, essa argumentação desconsidera a desproporção na composição e o peso político dos membros do MP, que detêm a maioria das cadeiras e, conseqüentemente, a capacidade de direcionar as decisões do conselho. O Procurador-Geral da

República, além de presidir o órgão, exerce influência significativa sobre os rumos das deliberações. Assim, mesmo com a inclusão de representantes de outros setores, o controle externo proposto pelo CNMP assume um viés interno, que pode limitar a independência e a efetividade de sua atuação.

Entre suas atribuições mais relevantes, o CNMP desempenha o controle disciplinar sobre os membros do Ministério Público, além de estabelecer políticas e diretrizes institucionais com a intenção de promover a coesão, integridade e eficiência do MP em âmbito nacional. O conselho também define normas e monitora as atividades administrativas da instituição.

A capacidade do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) de emitir resoluções é respaldada pelo artigo 130-A da Constituição Brasileira, introduzido pela Emenda Constitucional nº 45/04. No entanto, essa prerrogativa é claramente delimitada e não confere ao CNMP um poder legislativo.

A Constituição delimita o alcance desses atos a regulamentações específicas de fiscalização e supervisão, impossibilitando que o CNMP crie normas que inovem no direito, ou seja, que introduzam direitos ou obrigações que não estejam previstos em lei. A criação de normas com força legislativa é uma função exclusiva do Congresso Nacional. Assim, ao CNMP não é permitido expedir resoluções que restrinjam direitos ou que afetem garantias fundamentais, sob pena de violar o princípio da reserva legal e o equilíbrio entre os poderes (CLÈVE, SARLET, STRECK, 2005).

As resoluções geralmente surgem a partir de propostas apresentadas por conselheiros ou por comissões especializadas, que se dedicam a questões administrativas, financeiras ou disciplinares do Ministério Público. A elaboração dessas propostas é feita com o intuito de regulamentar práticas institucionais. (Carvalho, 2011).

Após a formulação inicial, a proposta de resolução passa por uma análise preliminar, onde é submetida a pareceres técnicos e jurídicos que podem sugerir ajustes necessários. Essa etapa serve para otimizar o conteúdo da resolução. Em seguida, a proposta é levada ao plenário do CNMP, onde todos os conselheiros participam de deliberação detalhada. Nesse espaço, são discutidas possíveis

modificações, e, ao final, realiza-se a votação. Para que a resolução seja aprovada, é necessário o voto favorável da maioria dos conselheiros presentes. Uma vez aprovada, a resolução é publicada e torna-se obrigatória para todos os ramos do Ministério Público no Brasil (Carvalho, 2011).

Visando compreender como se deu o processo de criação das resoluções que tratam do tema do CEAP no CNMP, foi feito contato via e-mail solicitando o envio da documentação mencionada. A disponibilização do material foi rápida e prática e passa a ser analisada a partir de agora.

### **2.1.2 Resolução 20 de 2007**

Como abordado na sessão 1, a Resolução nº 20, instituída pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em 28 de maio de 2007, foi um marco inicial do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público (MP). Ao regulamentar dispositivos constitucionais e da Lei Complementar nº 75/1993, a resolução buscava estabelecer práticas de supervisão sobre as ações policiais. Entre os instrumentos instituídos, destacam-se o acesso do MP a documentos, instalações policiais e à gestão de itens apreendidos, como armas e drogas, bem como a realização de inspeções regulares e o acompanhamento do cumprimento de mandados de prisão.

Na época da aprovação da resolução, o Brasil enfrentava um período de transição marcado pela consolidação democrática e pelo fortalecimento de instituições de controle e fiscalização. A década de 2000 foi marcada pela implementação de reformas voltadas à modernização do Estado e pela busca de maior transparência e responsabilização. O governo Lula (2003-2010) havia assumido compromissos públicos com a promoção de direitos humanos e a redução das desigualdades sociais, o que aumentou a pressão sobre as instituições para agir em áreas historicamente negligenciadas, como a segurança pública. Nesse contexto, o CNMP, criado em 2004, estava ainda em fase de afirmação institucional e buscava legitimar sua atuação em um campo extremamente sensível e conflitivo.

A agenda de segurança pública, contudo, era marcada por contradições. De um lado, havia iniciativas para implementar políticas mais humanizadas, como o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), lançado em 2007, que pregava uma abordagem integrada entre repressão qualificada e promoção de direitos. Por outro lado, a realidade das ruas era dominada por operações militarizadas, especialmente nas grandes metrópoles, com elevado índice de letalidade policial e uma lógica de enfrentamento que priorizava o uso da força em detrimento da prevenção. Essas contradições refletiam tensões entre o discurso oficial de proteção aos direitos humanos e a prática institucional, frequentemente marcada por práticas autoritárias e repressivas.

Internacionalmente, o Brasil era cobrado a adotar medidas para combater a violência estatal e alinhar-se a padrões globais de direitos humanos. Organizações como a Anistia Internacional e a *Human Rights Watch* apontavam para o papel central da polícia na perpetuação da violência e da desigualdade racial, destacando a necessidade de controles efetivos sobre as forças de segurança. Relatórios e denúncias de abusos ganharam visibilidade, o que pressionou o governo e instituições como o CNMP a se posicionarem de maneira mais proativa. Esse ambiente de crescente visibilidade internacional e pressão doméstica contribuiu para que o CNMP, por meio da Resolução nº 20, buscasse estabelecer diretrizes para organizar e padronizar o controle externo da atividade policial.

No entanto, a aprovação da resolução não ocorreu sem resistências. A cultura de corporativismo dentro das forças policiais, somada à omissão de setores do próprio sistema de justiça – incluindo o Ministério Público e o Poder Judiciário – e à falta de autonomia e recursos de instrumentos como ouvidorias e corregedorias, limitou a efetividade de sua implementação. Apesar dessas limitações, a Resolução nº 20 simbolizou um primeiro passo, ainda que tardio, para enfrentar as lacunas históricas do controle externo e responder a uma crise que, naquele momento, já não podia mais ser ignorada.

O conselheiro Osmar Machado Fernandes, ao apresentar a justificativa para a proposta da Resolução nº 20 no Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em 2007, nos autos do processo 0.00.000.000125/2007-14, destacou a intenção de padronizar o controle externo da atividade policial em âmbito nacional, função

atribuída constitucionalmente ao Ministério Público (MP). A resolução foi descrita como uma tentativa de consolidar as normas internas dos Ministérios Públicos estaduais e da União, promovendo práticas uniformes para o exercício desse controle e mencionando o respeito aos direitos e garantias dos cidadãos como um objetivo declarado (CNMP, 2007). A proposta, segundo consta nos autos, surge em resposta a lacunas regulatórias observadas na época, com o objetivo de ampliar a transparência administrativa e fomentar uma maior coordenação na supervisão das polícias.

Para desenvolver essa regulamentação, foi formado um grupo de trabalho sob a presidência de Fernandes, com a participação de membros do MP representando diversas regiões do país e ramos institucionais. A intenção declarada era construir uma norma abrangente e uniforme, que levasse em conta as especificidades regionais sem comprometer a coerência geral do controle. Na definição de "atividade policial", buscou-se incluir todas as modalidades de polícia que caem sob a supervisão do MP, na tentativa de promover um controle que permitisse ao órgão examinar documentos, materiais e instalações policiais, propondo que as atividades policiais fossem conduzidas com integridade e respeito aos direitos fundamentais (CNMP, 2007).

Fernandes argumentou que, ao classificar o controle do Ministério Público como de natureza finalística, a resolução buscava não comprometer a autonomia das polícias, mas sim oferecer ao MP instrumentos para corrigir irregularidades e aprimorar a segurança pública. Para ele, a regulamentação tinha o potencial de facilitar a adoção de procedimentos coordenados, promovendo uma atuação colaborativa entre o Ministério Público e as forças policiais, com vistas a preservar a integridade e a transparência nas atividades de ambas as instituições.

No entanto, a ideia de colaboração, destacada no discurso oficial, merece atenção. O uso do termo parece operar como um mecanismo discursivo para mitigar a percepção de controle ou subordinação, sugerindo uma relação horizontal entre o Ministério Público e as polícias. Contudo, na prática, a relação entre essas instituições é marcada por tensões e por um jogo constante entre hierarquia e colaboração (PAES e RIBEIRO, 2016). Ainda que a resolução tenha sido apresentada como um meio para alinhar esforços, cabe questionar de que forma esse ideal colaborativo se manifesta em casos concretos. O controle externo das polícias pelo MP não pressupõe, em sua

essência, uma relação de subordinação? Até que ponto essa "colaboração" na prática é efetiva e não um eufemismo para disfarçar a assimetria de poder entre as duas instituições? Essas são questões que se colocam para uma análise mais detida do funcionamento do controle externo e da dinâmica institucional entre o Ministério Público e as polícias

Durante o processo de criação da resolução, o texto inicial apresentado pelo conselheiro relator foi encaminhado aos demais membros para apresentação de emendas, sendo algumas delas importantes ao presente estudo.

Conforme documentação, foi apresentada emenda aos incisos II e IV do artigo 4º, nas quais se acrescentou a possibilidade de o representante do MP poder examinar e verificar cópias de sindicâncias em órgãos militares. As duas emendas foram rejeitadas pelo relator, não há exposição do motivo na documentação recebida.

No mesmo sentido foi proposta outra emenda, em que se sugere a alteração do inciso I do artigo 5º, para permitir ao promotor de justiça livre ingresso em estabelecimento prisional de caráter disciplinar.

Importante constar que as emendas recomendadas ampliariam o poder fiscalizatório do MP sobre as corporações militares, pois passariam a prever a possibilidade de acesso a documentos administrativos, como são as sindicâncias, bem como o acesso à prisão militar. A rejeição da proposta parece indicar uma tendência de afastamento do promotor de justiça da fiscalização das unidades militares, limitando o acesso a certos documentos apenas.

Após a sugestão de emendas, o processo passou à consulta junto aos Ministérios Públicos dos estados sobre a existência de normativas estaduais sobre o tema CEAP.

Em resposta juntada aos autos, foram apontados os Ministérios Públicos que, à época, apresentavam lei específica sobre controle externo: Rio Grande do Sul, Sergipe, Amazonas e Maranhão. Aqueles que apresentavam apenas legislação administrativa sobre controle externo: Rondônia, Santa Catarina, Ceará, Acre, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Goiás, São Paulo, Ministério Público Federal e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Por fim, os Ministérios Públicos que não

apresentavam qualquer tipo de legislação sobre controle externo: Rio de Janeiro, Pará, Minas Gerais, Roraima, Espírito Santo e Piauí.

Legislação sobre CEAP	Ministérios Públicos
<b>Lei específica sobre controle externo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rio Grande do Sul</li> <li>• Sergipe</li> <li>• Amazonas</li> <li>• Maranhão</li> </ul>
<b>Legislação administrativa sobre controle externo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rondônia</li> <li>• Santa Catarina</li> <li>• Ceará</li> <li>• Acre</li> <li>• Mato Grosso do Sul</li> <li>• Pernambuco</li> <li>• Goiás</li> <li>• São Paulo</li> <li>• Ministério Público Federal</li> <li>• Ministério Público do Distrito Federal</li> <li>• Territórios</li> </ul>
<b>Sem qualquer legislação sobre controle externo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rio de Janeiro</li> <li>• Pará</li> <li>• Minas Gerais</li> <li>• Roraima</li> <li>• Espírito Santo</li> <li>• Piauí</li> </ul>

A proposta foi encaminhada ao plenário do conselho que votou cada artigo da resolução. Dos 10 artigos, somente um foi aprovado por unanimidade, que foi artigo 10, que trata apenas do prazo de entrada em vigor da resolução.

Os artigos 7º e 8º foram rejeitados e suprimidos por unanimidade. Eles previam que ao “Ministério Público cabe zelar pela comunicação da Autoridade Policial ao próprio Ministério Público sobre a prisão de qualquer pessoa, nos termos da Lei” e que “aos órgãos do Ministério Público incumbidos das funções de controle externo da atividade policial cabe elaborar estudos e sugestões sobre o aprimoramento ao combate ao crime e da segurança pública, remetendo-os à respectiva Procuradoria-Geral”.

Os demais artigos foram todos aprovados com a discordância de um ou mais conselheiros, porém a documentação reunida não apresenta os motivos dos votos vencidos.

A Resolução nº 20, portanto, representou um avanço na consolidação do MP como órgão fiscalizador das atividades policiais, reforçando a necessidade de transparência e responsabilidade nas ações das forças de segurança. Contudo, sua implementação enfrentou resistências associadas a interesses corporativos, insuficiência de capacitação e infraestrutura, e obstáculos internos no sistema de segurança pública. Embora a resolução tenha sido revogada pela Resolução nº 279 em 2023, seu legado continua a servir como fundamento nos debates sobre a importância de fortalecer o controle externo da atividade policial no Brasil.

### **2.1.3 Resolução 98 de 2013**

A Resolução nº 98 de 2013 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) representou uma atualização da Resolução nº 20 de 2007, com o declarado objetivo de aprimorar, consolidar e padronizar o controle externo da atividade policial exercido pelo Ministério Público. A nova normativa foi apresentada como uma tentativa de responder à necessidade de estruturar práticas de fiscalização em um cenário onde o controle externo, embora previsto pela Constituição, frequentemente enfrentava dificuldades práticas e resistências institucionais de algumas corporações policiais. A resolução propôs a introdução de formulários padronizados para que os membros do MP, ao realizarem inspeções em delegacias, unidades militares, órgãos de perícia e outros locais de atuação policial, pudessem registrar de forma uniforme suas observações e eventuais ações corretivas. Contudo, a eficácia dessa proposta em termos práticos merece uma análise mais crítica, já que é questionável se os dados oriundos dessas inspeções são realmente aproveitados de maneira consistente e estratégica, seja para subsidiar políticas públicas ou para orientar ações de fiscalização mais eficazes.

A justificativa da resolução indicou a criação de um sistema informatizado destinado a centralizar o registro e o armazenamento dos dados coletados, sob a

gestão da Corregedoria Geral de cada Ministério Público. Esse sistema foi concebido com a promessa de ampliar a transparência e possibilitar um monitoramento contínuo e sistemático das atividades policiais em âmbito nacional. Além disso, argumenta-se que ele permitiria ao CNMP realizar uma análise detalhada sobre a conformidade do controle externo, alinhando-o aos princípios da Constituição de 1988, que atribui ao MP a função de zelar pela legalidade das práticas policiais. Contudo, é necessário questionar até que ponto essa proposta se materializou na prática. A implementação de um sistema com tais objetivos requer um nível elevado de operacionalização, integração e análise estratégica de dados que, frequentemente, enfrenta limitações institucionais e práticas. Assim, resta avaliar se o sistema efetivamente cumpre seu propósito inicial ou se permanece, em parte, como um dispositivo formal de pouca efetividade concreta no controle externo das atividades policiais.

Ademais, a Resolução nº 98 acrescentou periodicidade mínima de visitas de inspeção semestrais, impondo também a obrigatoriedade de elaboração de relatórios detalhados que documentem constatações, deficiências e irregularidades identificadas. Esses relatórios devem ser enviados à Corregedoria Geral até o quinto dia útil do mês seguinte à visita. Esse procedimento pretendia que tanto o CNMP quanto as corregedorias locais mantivessem um fluxo constante e atualizado de informações sobre as condições e práticas das unidades policiais, visando um acompanhamento mais dinâmico e visando ações corretivas em tempo oportuno.

Um aspecto relevante que merece destaque, no voto de um dos conselheiros durante a confecção da resolução, é a necessidade de evitar que nomenclaturas como “Assuntos de Corregedoria” ou “Relatórios de Inteligência” sejam usadas como artifícios para dificultar o controle do MP. A resolução tentava responder uma prática observada, onde informações ou documentos importantes poderiam ser ocultados sob tais termos, comprometendo a fiscalização pelo Ministério Público. Assim, a normativa estabelece que todas as atividades policiais devem estar plenamente acessíveis ao controle externo, impedindo que manobras administrativas ou terminologias internas sirvam para ocultar dados relevantes.

Assim como a Resolução nº 20, a Resolução nº 98 foi revogada com o advento das Resoluções nº 278 e nº 279 de 2023. No entanto, é relevante destacar que, mesmo diante dessa revogação, os relatórios de inspeção permanecem como uma

das principais atividades conhecidas e mencionadas pelos promotores entrevistados no âmbito do controle externo da atividade policial. Essa continuidade evidencia que, embora as resoluções mais recentes tenham substituído os dispositivos anteriores, alguns elementos estruturantes, como as visitas de inspeção e a elaboração de relatórios, permanecem como pilares da atuação do Ministério Público. Dessa forma, é necessário evitar a percepção de que a revogação representa uma ruptura completa, reconhecendo que há pontos de continuidade que preservam aspectos significativos das resoluções anteriores. Por outro lado, a análise mais aprofundada - que será feita mais à frente - deve questionar o que, de fato, foi deixado para trás com essa mudança normativa e avaliar se as alterações realmente significam um avanço ou se representam, em alguns aspectos, a perda de diretrizes relevantes que poderiam contribuir para a efetividade do controle externo.

#### **2.1.4 Resolução 113 de 2014**

A Resolução 113 de 2014 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) teve como objetivo alterar a Resolução 20 de 2007 para aprimorar o controle externo da atividade policial, tanto civil quanto militar, no âmbito estadual. A principal mudança introduzida pela Resolução 113 foi a inclusão de um parágrafo único no artigo 3º da Resolução 20/2007, permitindo que o controle externo da atividade policial pudesse ser exercido de forma cumulativa entre um órgão central de coordenação geral e os órgãos ministeriais locais.

A proposta surgiu em razão de dificuldade estrutural: promotores de Justiça que atuam nas capitais, em especial na Justiça Militar, tinham dificuldades logísticas e geográficas para exercer o controle efetivo sobre as atividades das unidades militares situadas nas comarcas do interior dos Estados. Essas distâncias impossibilitavam acompanhamento próximo e frequente, o que enfraquecia o controle e a fiscalização de irregularidades e ilegalidades praticadas pelas forças policiais.

O Conselheiro Relator justificou a mudança argumentando que a descentralização aumentaria a eficiência do controle ministerial, especialmente em um país com vastas extensões territoriais. Ele ressaltou que centralizar todo o controle

em uma única promotoria estava sendo inócuo, já que as distâncias dificultavam a atuação e comprometiam a proteção da sociedade contra eventuais arbitrariedades das forças policiais.

A descentralização, longe de ser uma novidade, também reflete uma tentativa de responder a um problema já identificado em normativas anteriores: a omissão e a resistência de alguns órgãos policiais, que frequentemente ocultavam informações relevantes sob "nomenclaturas" ou pretextos administrativos, dificultando a fiscalização ministerial. Essa prática, já objeto de preocupação na Resolução nº 20, não foi plenamente sanada e, por isso, precisou ser enfatizada na Resolução nº 113. Assim, ao reafirmar a necessidade de maior transparência e eficiência, a Resolução nº 113 evidencia a persistência desses desafios, indicando que, apesar dos avanços normativos, ainda é necessário reforçar mecanismos de fiscalização mais ativos e próximos para enfrentar as dificuldades estruturais que marcam a relação entre o Ministério Público e as instituições policiais.

A Resolução foi aprovada por unanimidade pelo CNMP, sendo considerada um importante avanço para o aprimoramento do controle externo da atividade policial, ampliando a capacidade de fiscalização do Ministério Público (CNMP, 2014).

A resolução também foi revogada, junto da Resolução 20.

### **2.1.5 Resolução 129 de 2015**

A Resolução nº 129 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), aprovada em 2015, representou esforço de regulamentação do controle externo da atividade policial no Brasil. Em um contexto de crescente pressão social e internacional por maior responsabilização das forças de segurança, a norma buscou estabelecer diretrizes mínimas para a atuação do Ministério Público em investigações de mortes decorrentes de intervenções policiais. Entre suas disposições, destacou-se a necessidade de comunicação imediata do fato ao Ministério Público, a requisição de perícia técnica detalhada, o isolamento do local da ocorrência, a apreensão e análise de armas utilizadas pelos agentes envolvidos e a produção de um inquérito policial

que assegure a coleta de elementos probatórios com imparcialidade e rigor técnico. Além disso, a resolução recomendava que o Ministério Público diligenciasse para ouvir familiares das vítimas e testemunhas e, quando necessário, postulasse a suspensão do exercício da função pública dos agentes envolvidos.

O objetivo central da Resolução nº 129 é enfrentar a alta letalidade policial no Brasil e a persistente impunidade em casos de mortes decorrentes de intervenção policial, muitas vezes mascaradas sob o rótulo de "resistência seguida de morte". Inspirada em tratados internacionais de direitos humanos, a resolução buscava alinhar a atuação do Ministério Público às melhores práticas investigativas, destacando a necessidade de que tais investigações fossem conduzidas de maneira imediata, imparcial, célere e eficaz. O texto normativo reconhecia que a atuação das forças policiais era permeada por desafios estruturais, como o racismo institucional, a seletividade penal e a dificuldade de implementar uma cultura de prestação de contas nas instituições de segurança pública. No entanto, o contexto histórico e social em que a resolução foi elaborada apresenta contradições que limitam sua capacidade de efetivar mudanças significativas

Politicamente, o país atravessava uma crise multifacetada. A recessão econômica, combinada aos desdobramentos da Operação Lava Jato e a consequente erosão da confiança no governo Dilma Rousseff, forneceu combustível para a ascensão de movimentos conservadores. Discursos de "lei e ordem" e "combate à corrupção" passaram a dominar a esfera pública, fortalecendo setores que defendiam práticas repressivas e autoritárias no campo da segurança pública. A resolução foi aprovada nesse ambiente de crescente polarização, onde iniciativas de fortalecimento dos direitos humanos enfrentavam resistência de grupos políticos alinhados a uma retórica de segurança baseada no endurecimento do aparato policial.

Apesar das inovações propostas, a Resolução nº 129 revela-se limitada. Um dos principais pontos passíveis de crítica é a ausência de enfrentamento direto do racismo estrutural que caracteriza a violência policial no Brasil. Jovens negros, pobres e moradores de periferias continuam sendo as principais vítimas das práticas violentas das forças de segurança, em uma dinâmica de seletividade racial que é reiterada pelo sistema de justiça criminal (LIMA e SINHORETTO, 2015). A resolução não menciona explicitamente o impacto dessa desigualdade racial, tampouco propõe medidas

específicas para mitigar o viés racial nas abordagens policiais. Estudos apontam que, mesmo com o uso de tecnologias como câmeras e sistemas de monitoramento, as ações policiais permanecem baseadas em critérios subjetivos, muitas vezes racializados, que reforçam estereótipos e perpetuam a marginalização de grupos vulneráveis (SINHORETTO, CEDRO e MACEDO, 2022).

Outro ponto crítico diz respeito à dependência do Ministério Público em relação às informações fornecidas pelas próprias forças policiais. A resolução estabelece que o Ministério Público deve atuar de forma proativa na supervisão das investigações, mas não aborda como superar a dependência material e informacional que limita a independência das apurações. Essa dinâmica reflete a assimetria de poder entre o Ministério Público e as forças policiais, que historicamente resistem a qualquer forma de supervisão externa.

A Resolução nº 129 também revela limites em sua capacidade de fomentar mudanças estruturais no modelo de segurança pública. Embora proponha medidas importantes, como a requisição de perícias e a padronização de procedimentos investigativos, sua implementação prática esbarra em resistências institucionais e na falta de mecanismos efetivos de controle social. Ouvidorias e corregedorias, que poderiam exercer um papel central no acompanhamento das investigações, permaneceram subutilizadas e carecem de autonomia para atuar de maneira efetiva. Além disso, a resolução não enfrenta o papel do Judiciário e do próprio Ministério Público na perpetuação da violência policial, especialmente em casos de seletividade penal e encarceramento em massa.

Em síntese, a resolução representa um avanço normativo relevante, ao regulamentar práticas de controle externo e reforçar a necessidade de maior transparência e imparcialidade nas investigações de letalidade policial. No entanto, sua eficácia depende de transformações mais amplas no campo estatal de administração de conflitos. Sem a incorporação de uma perspectiva antirracista, o fortalecimento das ouvidorias e corregedorias, e a adoção de políticas públicas estruturais voltadas para a prevenção da violência policial, a resolução parece operar apenas como um mecanismo formal, incapaz de enfrentar de forma substantiva as dinâmicas de desigualdade e violência que permeiam a segurança pública no Brasil.

### 2.1.6 Resolução 278/2023

Entre a Resolução nº 129 de 2015 e as Resoluções nº 278 e 279 de 2023, há um vazio significativo na atuação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em relação ao controle da atividade policial. Esse intervalo temporal coincide com um contexto político e social marcado por mudanças substanciais na governança nacional e ascensão de discursos e práticas autoritárias.

Esse período de silêncio do CNMP é particularmente notável quando analisado à luz dos acontecimentos políticos que se desenrolaram no Brasil entre 2016 e 2022. O golpe institucional de 2016, que destituiu a então presidente Dilma Rousseff, marcou o início de uma guinada conservadora no cenário político brasileiro, culminando na eleição de Jair Bolsonaro em 2018. Durante o governo Bolsonaro, a retórica de apoio irrestrito às forças policiais e a tolerância com práticas de violência estatal tornaram-se componentes centrais do discurso oficial. Nesse contexto, a ausência de novas regulamentações por parte do CNMP sobre o controle da polícia pode ser interpretada como uma estratégia de omissão diante de uma conjuntura política que favorecia o fortalecimento das corporações policiais em detrimento de sua fiscalização.

A retomada das discussões sobre o tema com a aprovação das Resoluções nº 278 e 279 em 2023 coincide com um cenário de renovação democrática, marcado pelo fim do governo Bolsonaro e a ascensão de uma agenda política mais comprometida com os direitos humanos. Essas resoluções buscam atualizar as diretrizes sobre o controle da atividade policial e a tutela coletiva da segurança pública, incorporando dispositivos voltados à redução da letalidade policial e ao enfrentamento do racismo estrutural. No entanto, o longo intervalo entre as resoluções e a ausência de iniciativas significativas durante os anos de maior retrocesso democrático levantam questionamentos sobre o compromisso contínuo do CNMP com a fiscalização das forças de segurança.

A Resolução nº 278 do Conselho Nacional do Ministério Público busca atualizar a regulamentação da tutela coletiva de segurança pública e do controle externo da atividade policial no Brasil, substituindo a Resolução nº 20. Sua justificativa formal está ancorada na necessidade de adequação às mudanças tecnológicas, sociais e

institucionais ocorridas ao longo dos anos, bem como às novas exigências do sistema de segurança pública.

A justificativa central para a criação da Resolução nº 278 é apresentada como a necessidade de atualizar o marco regulatório para possibilitar uma atuação mais eficaz do Ministério Público no controle das atividades policiais. O texto normativo menciona aspectos como a modernização tecnológica e a evolução dos contextos sociais como justificativas para a proposta, bem como a intenção de corrigir lacunas identificadas na resolução anterior. Entretanto, é importante questionar a real extensão e a profundidade dessas justificativas. Não há evidências claras de que estudos amplos, consultas públicas ou processos participativos tenham sido conduzidos para determinar quais mudanças sociais deveriam ser consideradas no desenvolvimento da resolução. Assim, o que se apresenta como um esforço de atualização pode refletir, na prática, uma interpretação unilateral dos proponentes sobre quais seriam os parâmetros relevantes para o controle externo das atividades policiais.

Essa ausência de processos transparentes e participativos no processo de formulação questiona a própria noção de *accountability* que a resolução tenta promover. A decisão normativa ocorre em um circuito fechado, em que os próprios membros do Ministério Público definem as prioridades, estabelecem as diretrizes e, posteriormente, avaliam os resultados – frequentemente constatando limitações e propondo novos ajustes.

A tutela coletiva da segurança pública, como delineada no documento, apresenta uma tentativa de reconfiguração da atuação do Ministério Público, propondo uma abordagem mais coordenada entre os Ministérios Públicos estaduais e o Ministério Público da União. O uso de sistemas tecnológicos para coleta de dados, monitoramento e análise de ocorrências criminais é enfatizado como uma estratégia para garantir maior eficácia nas ações de controle. Esse movimento é justificado pelo reconhecimento de que a segurança pública é um direito difuso, que atinge de maneira ampla e indeterminada toda a sociedade. No entanto, a proposta de avançar para uma tutela concentrada não parece ser uma consequência de uma evolução da sociedade ou de um aprimoramento espontâneo das instituições. Pelo contrário, ela reflete a

necessidade de responder às limitações da tutela difusa, cuja aplicação, ao longo do tempo, mostrou-se insuficiente para alcançar os objetivos esperados.

Essa mudança de escala – da tutela difusa para a concentrada – não pode ser interpretada apenas como um progresso institucional motivado por mudanças sociais ou avanços tecnológicos. Na verdade, trata-se de uma resposta direta à inefetividade do controle difuso no enfrentamento das irregularidades e da ineficiência na fiscalização das atividades policiais. O movimento para ampliar as ferramentas de controle reflete, antes de tudo, a percepção de que os mecanismos anteriores não estavam produzindo os resultados esperados. Assim, a resolução busca ampliar a capacidade de intervenção do Ministério Público, fortalecendo o controle e tentando superar os entraves que limitaram a atuação no modelo anterior.

Um ponto crucial da Resolução nº 278 é o foco na letalidade e vitimização policial. A resolução coloca em pauta a necessidade de políticas públicas voltadas para a redução das mortes causadas por intervenções policiais.

Na tentativa de dar efetividade às novas diretrizes, a resolução propõe a criação de grupos de trabalho e comissões especializadas no âmbito do Ministério Público. Esses grupos seriam responsáveis pela coleta de dados, desenvolvimento de políticas e coordenação das ações de controle da segurança pública. Alguns trechos da Resolução demonstram a intenção em relação à formação de grupos de trabalho, integração com atores sociais e participação social:

Considerando a necessidade de regulamentar no âmbito do Ministério Público a tutela coletiva de segurança pública, bem como atualizar as normas atinentes ao controle externo da atividade policial.

[...]

Art. 2º. São diretrizes de atuação do Ministério Público no exercício da tutela coletiva de segurança pública:

[...]

III – zelar pela efetiva interlocução e integração entre as ações do sistema de justiça, órgãos de segurança pública e demais instituições de relevância social que possuam atividades relacionadas à área;

[...]

V – zelar pela participação social.

Art. 3º. A atuação do Ministério Público na tutela coletiva de segurança pública, respeitada a autonomia administrativa e a independência funcional de todas as unidades envolvidas, demanda a adoção de atividades conjuntas e articuladas:

I – entre os ramos do Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados;

II – entre os órgãos de execução e auxiliares de um mesmo Ministério Público que possuam atribuições relacionadas às políticas de segurança pública;

III – entre os ramos e órgãos contidos nos incisos I e II e os órgãos da Administração Pública relacionados à segurança pública.

Art. 4º. Cada Ministério Público deverá normatizar a distribuição e os limites das atribuições de tutela coletiva de segurança pública, com atenção à designação de órgão que, especificamente:

I – coordene a elaboração de diagnósticos e efetue o monitoramento e a fiscalização das políticas de segurança pública, nos termos desta Resolução;

[...]

V – fomente a existência de espaços de diálogo e interação permanente do Ministério Público com atores da sociedade civil organizada e comunidade científica.

Outro ponto que merece destaque na resolução é a inclusão das polícias penais no rol de instituições sujeitas ao controle externo do Ministério Público. A Emenda Constitucional nº 104/2019, que criou as polícias penais, ampliou a necessidade de fiscalização sobre essas novas corporações, para que também estejam sujeitas ao controle das ações de segurança e disciplina nos estabelecimentos prisionais.

Em termos de tramitação e aprovação, a Resolução nº 278 foi aprovada por unanimidade durante a 16ª Sessão Ordinária do CNMP, em 24 de outubro de 2023. No entanto, alguns pontos do texto foram amplamente debatidos, resultando em sugestões de ajustes e aprimoramentos. Um exemplo é o artigo 9º, que inicialmente restringia o controle externo do MP apenas à atividade-fim da polícia, o que foi considerado limitante por alguns conselheiros. A preocupação era que a atuação eficaz do MP sobre a atividade policial depende não apenas da fiscalização do trabalho investigativo, mas também da análise das condições estruturais e operacionais das forças de segurança.

Outros ajustes propostos incluíram a revisão dos prazos para o envio de relatórios semestrais sobre o controle externo. Inicialmente, o texto exigia que os relatórios fossem enviados durante o período de visitas às unidades policiais, o que foi criticado por conselheiros, que sugeriram manter o prazo de cinco dias após a conclusão das visitas, permitindo uma análise mais detalhada das atividades inspecionadas.

A concepção de controle externo das polícias proposta pela Resolução nº 278 reflete, em grande medida, a busca por modernizar práticas institucionais mediante o uso de tecnologias de monitoramento, sistematização de dados e fiscalização coordenada. Contudo, o texto normativo parece deslocar a análise do problema apenas para o nível das ações individuais. Por exemplo, é sabido que o controle externo enfrenta resistências históricas por parte das instituições policiais, que operam em uma lógica de corporativismo e defesa de seus próprios interesses. A dependência material e informacional do MP em relação às forças policiais, somada à assimetria de poder entre os órgãos, aponta para a fragilidade da narrativa de colaboração e fiscalização que sustenta a resolução.

A centralidade atribuída à tecnologia como solução para a transparência e eficiência do controle externo também merece uma análise crítica. Embora o uso de sistemas informatizados e dashboards possa contribuir para a coleta e análise de dados, ele não resolve o problema central da falta de responsabilização das instituições e agentes policiais por seus abusos. Como apontam teóricos como David Garland (2008), em contextos de governança penal contemporânea, há uma tendência de tecnocratização da gestão da segurança pública, que muitas vezes obscurece as dinâmicas de poder e exclusão subjacentes ao sistema de justiça criminal. No caso brasileiro, a modernização tecnológica do controle externo pode reforçar práticas burocráticas e simbólicas que não necessariamente enfrentam as raízes estruturais da violência policial, como o racismo institucional e a militarização das políticas de segurança.

A Resolução nº 278 também não enfrenta de forma explícita as consequências de se operar em um ambiente marcado pela seletividade penal e pela produção social da marginalidade. A violência policial no Brasil é amplamente dirigida contra populações vulneráveis – jovens negros e pobres, moradores de periferias urbanas – e essa realidade não é mencionada de forma substancial no texto normativo. O foco na "tutela coletiva" e no "controle difuso" omite que essas populações não apenas são desproporcionalmente impactadas pela violência de Estado, mas também permanecem excluídas dos processos de formulação e fiscalização de políticas públicas. Assim, o controle externo, tal como proposto, parece mais orientado à

manutenção da legitimidade institucional do MP do que ao enfrentamento das desigualdades estruturais que sustentam a violência policial.

Ademais, a ideia de que a resolução busca responder às "demandas sociais" ou "evolução social" precisa ser problematizada. Não há menção a estudos participativos, audiências públicas ou consultas amplas à sociedade civil na elaboração do texto normativo. O campo jurídico tende a operar com relativa autonomia em relação às demandas sociais (BOURDIEU, 1989), reproduzindo lógicas internas que privilegiam a tecnicidade e a burocracia em detrimento de uma verdadeira abertura à participação social. Nesse sentido, a Resolução nº 278 reflete mais os interesses e valores das elites institucionais que a formularam do que uma resposta efetiva às manifestações de insatisfação popular com a violência policial, como as ocorridas nos últimos anos.

### **2.1.7 Resolução 279/2023**

A Resolução nº 279 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), aprovada em 2023, introduziu alterações nas atribuições do Ministério Público relacionadas ao controle externo da atividade policial, buscando alinhar suas práticas às normas de direitos humanos e ao Estatuto da Igualdade Racial. A aprovação ocorreu em um contexto de debates sobre a letalidade policial no Brasil, amplamente documentada por dados que apontam impactos desproporcionais sobre a população negra, conforme relatórios do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023) e levantamentos do IBGE. Embora represente uma tentativa de atualizar as diretrizes preexistentes, a resolução busca ampliar a capacidade de fiscalização das atividades policiais, visando maior transparência e responsabilização em casos de abusos ou mortes decorrentes de intervenções policiais, mas sem que, até o momento, seja possível avaliar sua efetividade prática.

A motivação principal para a criação da Resolução 279, como está explícito no documento de sua justificativa, escrito pelo conselheiro relator, se deve à necessidade de aprimorar os mecanismos de controle sobre as ações das polícias, especialmente em relação à violência racial.

Desse modo, faz-se necessário rever normativas e procedimentos institucionais, especialmente para a percepção e enfrentamento do fenômeno da seletividade racial letal que afeta majoritariamente a população negra em geral, e, em especial, a juventude negra, que é pauta prioritária dos compromissos assumidos internacionalmente pelo Estado brasileiro (2013).

O Brasil, historicamente marcado por altas taxas de letalidade policial e por uma cultura institucional que tolera o racismo dentro das forças de segurança (SINHORETTO *et al.*, 2021; SCHLITTLER, 2020), enfrenta desafios imensos para reverter essa realidade. A resolução busca ajustar as práticas de controle do Ministério Público às exigências do Estatuto da Igualdade Racial, que demanda medidas específicas para enfrentar a violência direcionada contra a população negra. Uma das inovações mais evidentes nesse sentido é a inclusão obrigatória de dados como a raça e a cor das vítimas nos boletins de ocorrência e nas investigações criminais, permitindo análise mais precisa das dinâmicas de violência e atuação mais informada e direcionada do Ministério Público.

Outro ponto trazido pela resolução é a previsão de investigações independentes, conduzidas diretamente pelo Ministério Público, em casos de mortes decorrentes de intervenções policiais, sobretudo quando envolvem vítimas negras. Essa medida é uma tentativa do CNMP de romper com o corporativismo que muitas vezes ocorre quando a polícia investiga a própria polícia, comprometendo a imparcialidade das investigações sobre crimes cometidos por seus membros, mas ignora que membros do MP podem, e muitas vezes agem, dentro da mesma lógica punitivista das polícias.

No entanto, a implementação dessa resolução enfrenta desafios jurídicos significativos. A Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL) apresentou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) questionando a legalidade da resolução, argumentando que o CNMP teria extrapolado suas competências ao regular o controle da atividade policial, uma função que, segundo a ADEPOL, seria reservada exclusivamente à legislação complementar. A crítica central da ADEPOL se baseia na alegação de que as investigações criminais são uma prerrogativa constitucional das polícias judiciárias, conforme estabelecido pelo artigo 144 da Constituição Federal. A associação argumenta que a permissão para que o Ministério Público conduza

diretamente as investigações, sem intermediação das polícias, constitui uma invasão das competências das corporações policiais, o que comprometeria a divisão constitucional de poderes.

Esses questionamentos, contudo, não impediram a aprovação unânime da Resolução 279 pelos conselheiros do CNMP. Durante a 18ª Sessão Ordinária, os conselheiros votaram em bloco a favor da resolução, reforçando a necessidade de fortalecer o controle externo das atividades policiais, especialmente em relação à letalidade que afeta a população negra. Nesse contexto, o consenso entre os membros do CNMP pode ser lido menos como uma inovação e mais como uma tentativa de alinhar-se a demandas que, há anos, vêm sendo evidenciadas tanto pela sociedade civil quanto por órgãos de pesquisa. A urgência, portanto, não parece ser propriamente uma percepção inédita, mas antes o reconhecimento tardio de um problema estrutural amplamente conhecido.

A estrutura do sistema de justiça criminal brasileiro, marcada pela seletividade penal e pela dependência material e informacional do Ministério Público em relação às forças de segurança, compromete a efetividade das resoluções voltadas ao controle externo. Nesse sentido, o racismo institucional e a lógica de encarceramento em massa, muitas vezes sustentados pelas decisões dos próprios promotores, evidenciam que as iniciativas do CNMP enfrentam barreiras não apenas externas, mas também internas, dentro do próprio Ministério Público. Essa dinâmica reforça a perpetuação de práticas punitivas que não apenas legitimam, mas também aprofundam desigualdades sociais e raciais.

Embora a Resolução nº 279 traga avanços importantes, como a inclusão de dados sobre raça e cor das vítimas em investigações e a exigência de procedimentos técnicos rigorosos em casos de letalidade policial, sua implementação ocorre em um contexto de resistência institucional e limitações culturais. A predominância do discurso de "lei e ordem" e a ausência de uma ruptura efetiva com a estratégia militarizada de segurança pública destacam a necessidade de medidas mais profundas, que enfrentem as estruturas de poder e as práticas seletivas que sustentam a violência policial e a impunidade. Em última análise, o sucesso da resolução depende de uma transformação não apenas normativa, mas também

cultural e institucional, capaz de alterar a lógica punitivista que permeia todo o sistema de justiça brasileiro.

### **2.1.8 Resolução do CNMP de abril de 2025**

A Resolução aprovada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em abril de 2025, sob a Proposição nº 1.00922/2023-01, emerge em um contexto marcado por denúncias recentes e recorrentes de violações de direitos humanos por parte das forças de segurança pública, como as operações Escudo e Verão, realizadas na Baixada Santista. Nessas ações, 84 pessoas foram mortas, em circunstâncias que sugerem a ocorrência de execuções sumárias, tortura, obstrução de investigações e manipulação de vestígios. Tais episódios, somados a sucessivas falhas institucionais na apuração desses crimes, intensificaram as pressões sobre o Ministério Público para que assumisse protagonismo mais efetivo na responsabilização de agentes estatais envolvidos em graves violações.

É nesse cenário que a nova Resolução se apresenta como uma tentativa de normatizar, nacionalmente, a atuação direta do MP na investigação de crimes cometidos por policiais e outros agentes de segurança. A Resolução delimita com clareza, já em seu artigo 1º, o campo de incidência: trata-se de investigações sobre homicídios, torturas, desaparecimentos forçados, violência sexual, entre outros crimes praticados por agentes públicos, com evidente caráter de violação de direitos humanos fundamentais. A norma prevê a aplicação subsidiária da Resolução CNMP nº 181/2017, assegurando continuidade procedimental às investigações, mas estabelece uma série de inovações regulatórias que visam responder aos déficits históricos de fiscalização estatal.

O artigo 2º fixa um protocolo detalhado de atuação do MP como órgão de investigação, exigindo que promotores estejam presentes no local dos fatos, acompanhem diretamente a coleta de provas, requisitem imagens de câmeras corporais, escalas de serviço, laudos médicos e outras evidências relevantes. As medidas previstas visam romper com a cultura de dependência da versão policial e assegurar autonomia investigativa nos casos de maior gravidade.

Nos parágrafos 2º e 3º do mesmo artigo, amplia-se significativamente a incidência da norma: toda morte causada ou supostamente causada por agente de segurança pública será objeto de investigação direta pelo Ministério Público. As hipóteses exemplificativas, que vão desde omissão de socorro até ocultação de cadáver, mostram o esforço de criar um instrumento normativo abrangente para combater a impunidade em ações estatais letais.

O artigo 3º tenta reposicionar a vítima no centro do processo investigativo. Define garantias materiais e simbólicas — como acesso à informação, atendimento jurídico e psicológico, acolhimento com perspectiva de gênero e raça — e explicita a vinculação da atuação ministerial aos parâmetros internacionais estabelecidos pelos Protocolos de Minnesota e Istambul. Nesse sentido, a Resolução tenta operar como vetor de alinhamento da atuação do Ministério Público aos marcos normativos internacionais de enfrentamento à violência institucional.

O artigo 4º determina a atuação em regime de plantão, o que permite a pronta intervenção em situações de flagrante ou nas horas imediatamente subsequentes ao fato, evitando a deterioração de vestígios e o comprometimento da cadeia de custódia. Já o artigo 5º busca romper com a lógica de “corporativismo investigativo”, ao proibir que os assistentes da investigação (como peritos e policiais) sejam da mesma corporação à qual pertence o investigado. A exigência de perícia independente é um dos pontos mais importantes da Resolução, pois combate a prática reiterada de investigações conduzidas por pares, que historicamente culminam no arquivamento dos procedimentos ou em absolvições por ausência de provas.

Os artigos 6º e 7º projetam uma estrutura de apoio técnico e formação permanente, prevendo a criação de bancos de dados e parcerias com entidades externas, bem como o compromisso dos centros de estudo dos MPs com a formação em direitos humanos. O artigo 8º inova ao determinar que os MPs promovam ativamente a requisição de informações sobre mortes provocadas por agentes do Estado, superando a postura passiva de aguardar comunicação oficial das polícias. Caso se constate omissão, a resolução impõe o dever de comunicação à corregedoria.

Por fim, o artigo 9º estabelece a necessidade de cada unidade ministerial estruturar grupos especializados de controle externo, com capacidade investigativa própria. Trata-se de tentativa de criar, dentro da institucionalidade existente, uma

estrutura de atuação com autonomia técnica e funcional, voltada exclusivamente à fiscalização da letalidade e da violência institucional.

A Resolução revoga expressamente a Resolução nº 129/2015, mas sua lógica não é de ruptura — ao contrário, representa uma consolidação e aprofundamento dos marcos regulatórios anteriores, agora detalhados com maior precisão procedimental e técnica. Seu sucesso, contudo, dependerá da disposição dos Ministérios Públicos em implementá-la de modo efetivo, enfrentando resistências internas e externas, e estruturando de fato os núcleos especializados previstos.

Importa destacar que a nova Resolução não cria propriamente a possibilidade de o Ministério Público investigar diretamente. Essa prerrogativa já está prevista no ordenamento jurídico, ainda que envolva por disputas políticas e institucionais. O que a norma faz é estabelecer parâmetros mais claros e operacionais para que tal atribuição seja efetivamente exercida. Em última instância, o que está em jogo não é a legalidade da investigação direta pelo MP, mas a disposição concreta dos promotores em utilizar os instrumentos disponíveis, mesmo diante de resistências e ambiguidades institucionais.

Mais do que uma norma técnica, a Resolução do CNMP de 2025 deve ser compreendida como instrumento de disputa institucional. Ela responde à crise de legitimidade gerada pela violência policial, afirma o papel do Ministério Público como agente de controle e explicita a tensão entre projetos de controle democrático e lógicas de convivência com práticas autoritárias. Seu conteúdo normativo é relevante, mas seu impacto será determinado pela força política e social de quem exigir sua aplicação. Em outras palavras, é um avanço formal que só produzirá transformação concreta se for apropriado e tensionado por promotores comprometidos, instituições dispostas e por uma sociedade civil vigilante. Sua existência não representa uma concessão espontânea, mas uma resposta à pressão social acumulada diante da repetição de episódios de violência estatal sem responsabilização.

\*\*\*

A análise apresentada neste subtópico evidencia como o tema do Controle Externo da Atividade Policial foi tratado pelo Conselho Nacional do Ministério Público ao longo dos anos e como os marcos legislativos nacionais impactaram essa função. As resoluções editadas pelo CNMP, desde a Resolução nº 20 de 2007 até de abril de 2025, revelam um esforço normativo em expandir e organizar as bases institucionais para o exercício do controle externo, conferindo maior uniformidade às práticas ministeriais em âmbito nacional. Contudo, esses esforços normativos não devem ser analisados como avanços lineares ou transformadores em sua totalidade. Eles refletem, antes, o campo de disputas políticas e institucionais em que o tema se insere, no qual interesses corporativos, resistências estruturais e a seletividade estatal limitam a efetividade das ações propostas.

Embora o CNMP tenha se consolidado como um importante ator no delineamento das diretrizes para o controle externo, o processo de criação e implementação dessas normativas evidencia contradições e lacunas. Por um lado, há um discurso oficial que busca fortalecer a fiscalização sobre as forças policiais, promovendo transparência e responsabilidade. Por outro, as práticas institucionais revelam entraves significativos, como a resistência das corporações policiais, a ausência de mecanismos robustos de supervisão, e — mais criticamente — a adesão de parte dos membros do Ministério Público a uma lógica de enfrentamento centrada na repressão, na excepcionalidade e na desconfiança generalizada, traços característicos do que alguns autores têm denominado estratégia militarizada de administração de conflitos (SINHORETTO, 2014). Essa estratégia se estrutura a partir da noção de inimigo interno, da lógica da guerra e da prioridade à contenção violenta de determinados grupos sociais, em especial jovens negros e pobres das periferias urbanas. A militarização, nesse contexto, não se refere apenas ao modelo organizacional das polícias, mas à difusão de uma racionalidade de combate que permeia o conjunto das instituições do sistema penal, incluindo o Ministério Público.

Portanto, a abordagem do CNMP sobre o CEAP, embora relevante, é insuficiente para enfrentar a complexidade e as raízes do problema. Mais do que normativas, é necessário questionar os constrangimentos políticos e institucionais que moldam o campo da segurança pública no Brasil. A seletividade racial, a desigualdade social e o corporativismo policial não são meras disfunções, mas sim elementos

estruturantes de um campo que reproduz a violência estatal de forma seletiva e desigual. Assim, o controle externo da atividade policial não pode ser analisado como um exercício técnico-administrativo isolado, mas como parte de uma arena de disputas por poder, legitimidade e transformação social.

## **2.2 Legislações que interferem no CEAP**

### **2.2.1 PEC 281/95, apensada à PEC 59/95**

Ao contrário do CNMP, que se preocupou em dar atenção ao tema do controle externo das polícias somente no ano de 2007, o Congresso Nacional passou a apresentar sugestões sobre o tema já em 1995, por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) de nº 281.

PEC nº 281, de 1995, cujo primeiro signatário é o Deputado EURÍPEDES MIRANDA, que “dispõe sobre o controle externo da atividade policial”. O controle externo passaria a ser exercido por colegiado composto por integrantes do Ministério Público, da Polícia e da Ordem dos Advogados do Brasil, na forma da lei.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 281/1995, apresentada pelo deputado Eurípedes Miranda, buscava alterar a recém-promulgada Constituição Federal no que diz respeito ao controle externo das atividades policiais. Ela visava retirar essa competência exclusiva do Ministério Público, transferindo-a para um colegiado composto por representantes do Ministério Público, das polícias e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Essa configuração, apesar de propor uma diversificação dos agentes responsáveis pela fiscalização, ignorava a participação da sociedade civil no processo, reforçando um modelo institucional limitado à atuação de atores corporativos.

A PEC enfrentou resistência significativa, principalmente com o argumento de que o controle externo da atividade policial deve ser realizado por um órgão totalmente desvinculado das forças de segurança, para evitar a criação de "blindagens

corporativas" dentro das próprias instituições policiais. Além disso, a tramitação da proposta evidenciou uma disputa legislativa importante: o Ministério Público, consolidando seu papel de guardião do controle externo, prevaleceu na manutenção do monopólio sobre o tema, derrotando propostas que buscavam modelos institucionais alternativos. Essa vitória legislativa do MP reforça a centralidade do órgão no sistema de fiscalização, mas também levanta questionamentos sobre a ausência de pluralidade e a exclusão de mecanismos que integrem a sociedade civil nesse controle.

Por esse motivo, essa PEC foi apensada à PEC 59/1995, que também tratava de alterações relacionadas ao Ministério Público, incluindo mudanças sobre a vitaliciedade dos procuradores e suas responsabilidades, conforme discutido durante a "Reforma do Judiciário". Ambas as propostas visavam modificar a atuação do Ministério Público, com debates acirrados sobre a distribuição de poder e controle dentro do sistema de justiça, porém acabaram arquivadas, tendo passado por várias tentativas de desarquivamento ao longo dos anos sem sucesso.

Os defensores da PEC argumentavam que essa nova estrutura de controle externo poderia aumentar a eficácia na fiscalização, dado que a participação de diferentes setores permitiria uma análise mais equilibrada e multidisciplinar das ações policiais. A inclusão da OAB, por exemplo, foi considerada um ponto positivo no sentido de garantir que os direitos humanos e o devido processo legal fossem mais rigorosamente observados no controle das atividades policiais.

Os críticos da proposta alegavam que a transferência dessa função para um colegiado misto, que incluiria membros da Polícia e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), poderia resultar em conflitos de interesse e corporativismo. Havia o temor de que a inclusão de representantes da própria polícia nesse colegiado acabasse por enfraquecer o controle e gerar uma espécie de blindagem interna, onde as investigações sobre abusos ou ilegalidades cometidas por policiais poderiam ser comprometidas ou suavizadas.

Outro argumento contrário destacava que o Ministério Público já desempenharia essa função de forma independente, com a prerrogativa de atuar em prol do interesse público, sendo considerado, na visão do próprio órgão, como o mais adequado para exercer esse controle devido à sua desvinculação das forças policiais.

Essa perspectiva, no entanto, reflete mais uma construção institucional do que uma verdade incontestável. A ideia de que o MP "encarna" o interesse público e "garante" a transparência ignora que controle não é um atributo isolado de um único ator institucional, mas um processo que requer pluralidade de vozes e mecanismos de controle múltiplos, capazes de evitar a concentração de poder e os riscos inerentes a essa centralização.

A transferência da responsabilidade para um colegiado, por outro lado, foi criticada sob o argumento de que poderia diluir responsabilidades e comprometer a transparência. Contudo, essa crítica parte de uma concepção restritiva de fiscalização, na qual a presença de múltiplos atores é vista como um obstáculo e não como uma oportunidade de fortalecer a imparcialidade e a pluralidade no controle das forças policiais. Essa visão, defendida pelo Ministério Público, reflete o esforço histórico do órgão em manter o monopólio sobre o controle externo, mesmo diante de propostas que visam democratizar e diversificar as instâncias de fiscalização no Brasil.

Por fim, muitos defensores da atual estrutura argumentavam que a PEC não apresentava garantias de que o novo modelo seria mais eficaz, e que, na prática, poderia aumentar a burocracia e criar dificuldades adicionais na responsabilização de eventuais abusos policiais.

A PEC 281/1995 foi proposta em um contexto social e político marcado por graves desafios na segurança pública, que refletiam tanto questões históricas quanto tensões específicas da década de 1990. O período foi caracterizado por episódios de extrema violência policial, como o massacre do Carandiru em 1992, no qual 111 detentos foram mortos em uma operação policial, e pela persistência de denúncias de abusos de poder, execuções extrajudiciais e torturas praticadas por agentes do Estado. Além disso, o aumento do crime organizado, representado pela ascensão de facções criminosas como o Primeiro Comando da Capital (PCC), e a ampliação da violência urbana em grandes cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, destacaram a incapacidade das forças de segurança em lidar com essas questões de forma eficaz e respeitosa aos direitos humanos.

Esse cenário trouxe à tona debates intensos sobre a eficiência das instituições responsáveis pela fiscalização das forças de segurança e sobre a necessidade de maior fiscalização. Organizações da sociedade civil começaram a denunciar

internacionalmente os padrões de violência e seletividade racial praticados pelas polícias brasileiras, enquanto movimentos sociais pressionavam por reformas estruturais que garantissem maior transparência e responsabilização.

O cenário político também era influenciado pelo processo de consolidação democrática do Brasil após o fim da ditadura militar (1964-1985). A Constituição de 1988 havia reforçado o papel do Ministério Público como defensor da ordem jurídica e dos direitos fundamentais, incluindo o controle externo da atividade policial, que foi amplamente valorizado por setores acadêmicos, movimentos sociais e organizações de direitos humanos como um avanço significativo no sistema de freios e contrapesos (PISKE, 2018). Esses grupos enxergavam nessa nova atribuição do Ministério Público uma tentativa de garantir maior independência no controle das forças policiais, historicamente associadas ao autoritarismo durante o regime militar.

A pressão de organizações da sociedade civil e do próprio Ministério Público, que buscavam manter e reforçar sua autoridade como órgão fiscalizador, foi decisiva na rejeição da PEC. Havia uma posição majoritária que defendia que permitir que a própria polícia tivesse participação direta no controle de suas atividades criaria conflitos de interesse, algo que poderia comprometer os avanços institucionais promovidos pela Constituição de 1988.

Ao longo dos anos foram feitos mais debates sobre o tema no Congresso, porém as estruturas constitucionais se mantiveram intactas. Ocorre que não é somente a criação/alteração da Constituição ou de leis sobre o mecanismo do controle externo das polícias que o alteram em sua prática. Outras diversas leis refletem nessa atividade, seja reforçando ou afrouxando esse controle, demonstrando que a atividade é ainda muito debatida no Congresso Nacional, mesmo que de maneira tangencial.

### **2.2.2 Reforma do Código Penal Militar**

O debate em torno do Projeto de Lei nº 5768/2016, que resultou na alteração do Código Penal Militar pela Lei nº 13.491/2017, revelou tensões fundamentais entre segurança pública e direitos humanos. Proposto pelo deputado Esperidião Amin (PP-

SC), em um momento de ascensão de figuras políticas conservadoras como Jair Bolsonaro, o projeto ampliou a competência da Justiça Militar para julgar crimes previstos tanto no Código Penal Militar quanto na legislação penal comum. Essa mudança ocorreu em um contexto político favorável ao fortalecimento das forças de segurança, especialmente no período pós-impeachment de Dilma Rousseff, quando o governo de Michel Temer buscava reformas que combinassem austeridade fiscal e maior autonomia das forças armadas e policiais.

Antes da alteração, os policiais militares somente eram processados perante a justiça castrense caso praticassem crime previsto no Código Penal Militar, que traz crimes específicos dos servidores militares. Caso um militar praticasse crime que não estava previsto no CPM, mas sim em uma outra lei, como a lei de abuso de autoridade, a competência para seu julgamento era da justiça comum, com a atribuição do Ministério Público estadual para processar.

A mudança, deste modo, ampliou a competência da justiça militar, afastando ainda mais os militares do controle externo civil por prática de crime.

O cenário político da época, caracterizado por um discurso de endurecimento na segurança pública, foi decisivo para a aprovação da Lei 13.491/2017. A proposta foi defendida por figuras como o deputado Júlio Lopes, que argumentou que a reforma "modernizaria as instituições militares e promoveria maior eficácia na aplicação da justiça militar." Lopes sustentava que a Justiça Militar estaria mais apta a julgar crimes cometidos por militares em serviço, garantindo maior celeridade nos processos e alinhamento entre o sistema de justiça militar e os interesses de segurança nacional.

Por outro lado, críticos como o senador Paulo Paim e organizações de direitos humanos alertaram para os riscos de enfraquecimento da responsabilização de militares por abusos. Paim enfatizou que a Justiça Militar, historicamente, tem demonstrado maior leniência em relação aos réus militares, o que poderia comprometer a imparcialidade em casos de crimes cometidos contra civis. Ele chegou a solicitar a inclusão da Comissão de Direitos Humanos no debate, reforçando que tais crimes deveriam ser julgados pela justiça comum para assegurar a imparcialidade e o respeito às normas internacionais de direitos humanos (Congresso, 2016).

O contexto de aprovação da Lei 13.491/2017 refletiu não apenas a percepção de insegurança pública crescente, mas também uma reação direta ao avanço de debates sobre o controle externo das forças de segurança, representando um verdadeiro revés às iniciativas que buscavam maior transparência e responsabilização. A ampliação da jurisdição da Justiça Militar, sancionada com poucos vetos, foi uma medida de caráter claramente reacionário, reforçando o poder das corporações militares e policiais em detrimento do controle democrático e externo sobre suas ações.

Dessa forma, a Lei 13.491/2017 deve ser lida como uma reação que, ao invés de promover avanços no campo da responsabilização, consolida mecanismos de proteção institucional para as forças de segurança, dificultando a fiscalização externa e perpetuando a seletividade e a opacidade que caracterizam o sistema de justiça militar no Brasil.

A pouca atenção dada à ampliação da competência da Justiça Militar durante os debates parlamentares – que se concentraram mais na “modernização” do Código Penal Militar – contribuiu para que a alteração passasse praticamente despercebida. Isso demonstra uma tendência no cenário legislativo brasileiro de silenciar ou marginalizar questões de controle e responsabilização das forças de segurança, permitindo que modificações que favorecem a impunidade avancem sem o devido escrutínio.

Esse cenário não reflete um sistema harmônico, mas sim uma arena de conflitos, onde medidas como a Lei 13.491/2017 representam não apenas um retrocesso legislativo, mas uma tentativa deliberada de proteger as forças policiais de um controle externo mais efetivo, limitando os avanços em responsabilização e transparência.

Nesse contexto, a ausência de responsabilização efetiva por crimes cometidos por policiais militares não é uma disfunção, mas sim um reflexo das disputas políticas e institucionais que moldam o campo da segurança pública no Brasil. O que se observa é a perpetuação de um equilíbrio precário, sustentado por relações de força que privilegiam determinados grupos sociais enquanto marginalizam outros. A seletividade penal, longe de ser um acidente ou falha, é um produto dessas disputas,

operando para manter as desigualdades que estruturam as relações entre o Estado e a sociedade.

Portanto, a alteração no Código Penal Militar não apenas reduz o controle externo sobre as ações policiais, mas também contribui para a perpetuação da violência e da seletividade no sistema de justiça penal. Ao transferir casos relevantes para uma jurisdição que tende a proteger seus próprios membros, a mudança legislativa enfraquece os esforços para responsabilizar agentes de segurança, complicando ainda mais a luta contra a violência e a impunidade policial.

### **2.2.3 Lei de Improbidade Administrativa**

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) foi instituída como um marco no combate à corrupção e má gestão no setor público, estabelecendo punições para atos ilegais cometidos por agentes públicos que resultem em enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou violação dos princípios da administração pública, como a moralidade e a legalidade. Abrangendo não apenas servidores públicos, mas também terceiros que colaborem com atos administrativos lesivos, como empresas privadas envolvidas em licitações ou contratos públicos, a lei se tornou um instrumento fundamental para preservar a integridade das instituições públicas.

A distinção entre improbidade administrativa e crime é fundamental no campo do Direito, pois esses conceitos, embora muitas vezes relacionados a condutas ilícitas praticadas por agentes públicos, pertencem a esferas jurídicas distintas e possuem implicações legais diferentes.

Primeiramente, a improbidade administrativa é uma conduta ilícita de natureza cível, que era regulada pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). A improbidade é caracterizada por ações ou omissões que violam os princípios da administração pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. As práticas de improbidade podem ser classificadas em três categorias: enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e atos que atentem contra os princípios da

administração pública. Um exemplo clássico seria um servidor que utiliza seu cargo para obter benefícios financeiros pessoais, o que configura enriquecimento ilícito.

É importante destacar que, para configurar improbidade, não é necessário que o agente público tenha cometido um crime no sentido penal. Isso ocorre porque a improbidade administrativa não se enquadra no conceito estrito de crime, uma vez que a sua natureza é civil e está voltada para a proteção da probidade administrativa e do patrimônio público. Assim, embora o agente que comete um ato de improbidade possa sofrer sanções graves, como perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e ressarcimento ao erário, ele não será necessariamente condenado a penas privativas de liberdade, típicas da esfera penal.

Por outro lado, os crimes contra a administração pública, previstos no Código Penal Brasileiro, pertencem à esfera penal e envolvem condutas que, além de lesar o patrimônio público ou violar os princípios da administração, também têm uma natureza ofensiva à ordem pública e ao funcionamento do Estado. Esses crimes incluem, por exemplo, corrupção ativa e passiva, peculato (apropriação ou desvio de bens por parte de funcionário público), emprego irregular de verbas públicas e lavagem de dinheiro oriundo de corrupção. O cometimento desses crimes gera punições mais severas, como prisão, multas e outras restrições previstas na legislação penal.

Outro aspecto relevante é que nem toda conduta improba é criminalizada, assim como nem todo crime contra a administração configura improbidade administrativa. Por exemplo, uma ação civil de improbidade pode ser movida contra um agente público que cometeu um ato de má-gestão que gerou prejuízo financeiro ao erário, mas esse mesmo ato pode não configurar um crime, se não houver elementos como dolo ou intenção de se beneficiar pessoalmente.

Sob uma análise crítica, a improbidade administrativa pode ser considerada um meio mais flexível de responsabilização de agentes públicos, permitindo uma resposta estatal para situações em que o ato, embora não configurado como crime, fere gravemente a administração pública. No entanto, quando o ato envolve uma violação penal direta, como corrupção ou peculato, ele será tratado pela esfera penal, com suas sanções correspondente.

Em síntese, enquanto a improbidade administrativa é uma infração cível que busca proteger a moralidade e o patrimônio público, impondo sanções como a perda da função pública e a reparação do dano, os crimes contra a administração pública pertencem ao campo penal e resultam em penalidades como prisão. Ambas as esferas, no entanto, visam garantir a ética na gestão pública e proteger a sociedade contra abusos e desvios de conduta por parte de seus agentes.

Entretanto, a Lei de Improbidade Administrativa passou por reforma substancial com a promulgação da Lei nº 14.230/2021, que introduziu a exigência de dolo (intenção) para a caracterização dos atos de improbidade. Essa modificação suscitou intensos debates sobre o enfraquecimento dos mecanismos de controle e as dificuldades de punir atos de negligência ou imprudência. A reforma, proposta pelo deputado Roberto de Lucena (PODE-SP) e apoiada por setores políticos conservadores, foi impulsionada pelo governo Bolsonaro, que defendia a necessidade de dar maior segurança jurídica a servidores e políticos, alegando que o texto anterior da lei criava um "terror judicial" que paralisava a administração pública (Congresso, 2021).

A aprovação da reforma, em um contexto de crescente polarização política e de esforços para reduzir o alcance das leis anticorrupção, contou com o apoio de uma base parlamentar conservadora, que via na mudança uma forma de proteger os servidores públicos de punições ditas excessivas por atos sem dolo comprovado. Nesse ambiente político, a tramitação da reforma ganhou força, enquanto críticos apontavam para os riscos de uma potencial impunidade gerada pela dificuldade em comprovar dolo, especialmente em áreas sensíveis como a segurança pública.

Os defensores da reforma argumentam que a exigência de dolo é necessária para evitar que servidores públicos sejam penalizados por erros técnicos ou falta de conhecimento, que antes poderiam resultar em sanções graves. Parlamentares como Roberto de Lucena destacaram que a antiga legislação inibia a atividade administrativa, criando uma cultura de medo entre os servidores. No setor de segurança pública, a mudança foi vista como um alívio, pois policiais frequentemente enfrentavam processos por suas ações operacionais, mesmo sem intenção de cometer atos ilícitos.

No entanto, críticos da reforma, como o ministro do Superior Tribunal de Justiça Mauro Campbell Marques, alertam para o risco de que a nova exigência de dolo enfraqueça o controle sobre práticas de negligência e corrupção, principalmente em setores com histórico de abusos, como as forças de segurança. A dificuldade em provar a intenção deliberada de causar danos pode abrir espaço para a impunidade em casos de abuso de poder ou uso excessivo da força. Como apontado por Danilo Vital, em artigo publicado na ConJur (2023), dois anos após a entrada em vigor da nova lei, seu impacto na jurisprudência tem sido significativo, com questionamentos sobre decisões anteriores e um enfraquecimento das penalidades por atos imprudentes ou negligentes, especialmente em operações policiais.

Quanto ao controle externo das polícias pelo Ministério Público e as práticas policiais no Brasil, a reforma da Lei de Improbidade Administrativa traz implicações diretas para a responsabilização de agentes públicos, incluindo policiais, por atos de má gestão ou abuso de poder. A lei, desde sua criação, buscava punir atos que violassem os princípios da administração pública, incluindo práticas de corrupção e abuso de poder no setor de segurança pública. No entanto, a recente exigência de dolo limita a capacidade do Ministério Público de punir condutas negligentes ou imprudentes, que não necessariamente envolvem intenção deliberada de causar danos.

Essa alteração legal reforça a tensão entre a necessidade de maior controle sobre as forças de segurança e a criação de barreiras legais que dificultam a responsabilização de seus membros. A seletividade e a violência policial documentadas no Brasil podem, agora, encontrar menos resistência por parte dos órgãos de controle, já que os casos de improbidade administrativa exigem provas mais rigorosas de dolo para que haja sanção. Essa mudança compromete a eficácia do controle externo das polícias e enfraquece a luta contra práticas abusivas.

Em suma, a reforma da Lei de Improbidade Administrativa, embora vista por alguns como uma proteção necessária para servidores públicos contra acusações injustas, apresenta um claro desafio para o controle externo das polícias. Ao restringir a responsabilização a casos em que o dolo pode ser comprovado, a reforma enfraquece os instrumentos disponíveis para punir condutas abusivas e perpetua um

ambiente de impunidade, dificultando ainda mais a luta contra a violência e a seletividade policial.

#### **2.2.4 Audiência de custódia na Lei nº 13.964/2019**

A Lei nº 13.964/2019, conhecida como “Pacote Anticrime”, foi sancionada em 24 de dezembro de 2019, no primeiro ano do governo Jair Bolsonaro, e apresentou mudanças estruturais em relação à política criminal brasileira. A proposta foi apresentada originalmente pelo Poder Executivo, por meio do então Ministro da Justiça e Segurança Pública, Sérgio Moro, sob o discurso de fortalecimento do combate à corrupção, ao crime organizado e aos crimes violentos. No entanto, sua tramitação revelou um campo de disputas acirradas entre projetos políticos distintos: de um lado, o endurecimento repressivo do sistema penal, amplamente defendido por setores conservadores, policiais e militares; de outro, pressões institucionais e sociais que buscaram incorporar garantias mínimas de proteção aos direitos fundamentais dos custodiados.

A proposição formal ocorreu por meio do Projeto de Lei nº 882/2019, de autoria do Executivo Federal. Entretanto, as discussões no Congresso reuniram outras propostas legislativas, como o PL 10.372/2018, e culminaram na criação de um Grupo de Trabalho na Câmara dos Deputados, presidido pelo deputado Capitão Augusto (PL-SP) e relatado pelo deputado Lafayette de Andrada (Republicanos-MG). O grupo foi responsável pela elaboração de um texto substitutivo que incorporou diversos dispositivos, com destaque para: a ampliação do regime de excludente de ilicitude, o endurecimento do regime disciplinar para líderes de organizações criminosas, a criação da figura do juiz de garantias, alterações no acordo de não persecução penal e, sobretudo, a inserção formal da audiência de custódia no Código de Processo Penal, no art. 310.

A votação em plenário na Câmara dos Deputados revelou o amplo apoio ao projeto: o texto foi aprovado com 408 votos favoráveis e apenas 9 contrários, o que evidencia o predomínio, à época, de uma lógica punitivista no Legislativo, fortemente influenciada pelo clima eleitoral que levou à ascensão de Jair Bolsonaro ao Planalto.

Bancadas como a da segurança pública (“bancada da bala”), da polícia e de partidos de orientação conservadora atuaram ativamente para aprovar o projeto em sua versão mais dura possível. Entretanto, houve resistência de entidades da sociedade civil, organismos internacionais e membros do Judiciário — especialmente o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que já havia regulamentado a audiência de custódia por meio da Resolução nº 213/2015 —, o que forçou a incorporação de dispositivos voltados à garantia de direitos e ao controle da atividade policial.

Esse arranjo híbrido reflete uma contradição latente do processo legislativo: embora o governo federal tenha articulado uma proposta de reforço ao aparato repressivo, a tramitação parlamentar acabou sendo influenciada por setores que defenderam a necessidade de conter abusos de autoridade, prevenir a tortura e garantir o controle da prisão provisória. Como resultado, o texto final aprovado e enviado ao Senado — PL nº 6.341/2019 — apresentou a audiência de custódia como um dos poucos instrumentos de proteção inseridos em um conjunto normativo marcado, em sua maioria, por retrocessos garantistas.

No Senado Federal, o projeto foi aprovado em regime de urgência, com parecer favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sendo relator o senador Marcos do Val (Podemos-ES), ex-policial e defensor do endurecimento penal. Após rápida tramitação, a proposta foi aprovada em 11 de dezembro de 2019 e remetida à sanção presidencial. O presidente Jair Bolsonaro, apesar de vetar diversos dispositivos, não vetou a audiência de custódia — em parte por se tratar de um dispositivo já consolidado pela jurisprudência do STF e pelas recomendações da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O processo legislativo que resultou na Lei nº 13.964/2019, portanto, expressa uma profunda ambiguidade. Embora a maior parte de seus dispositivos tenha reforçado o projeto de uma justiça penal mais dura, eficiente e punitiva — articulada ao discurso de “guerra ao crime” amplamente utilizado pelo governo Bolsonaro —, sua tramitação revelou fissuras e resistências que permitiram a incorporação de mecanismos de controle, como a audiência de custódia. Esses mecanismos, no entanto, não foram fruto de uma preocupação governamental com os direitos humanos, mas sim de uma imposição política e institucional que tensionou o campo legislativo e forçou a inclusão de garantias mínimas.

Na prática, a audiência de custódia tem se mostrado um instrumento de implementação limitada, esvaziado em sua função original. Embora prevista para apurar maus-tratos, verificar a legalidade da prisão e substituir o encarceramento por medidas cautelares, sua efetividade é baixa, como demonstram estudos empíricos conduzidos por Cinquini (2023), Sinhoretto, Silvestre e Azevedo (2022).

### **2.2.5 Lei de Abuso de Autoridade**

A Lei de Abuso de Autoridade (Lei nº 13.869/2019) foi criada com o objetivo de punir ações de agentes públicos que, no exercício de suas funções, excedem os limites de sua autoridade e violam direitos e garantias fundamentais. A legislação busca conter práticas abusivas como prisões arbitrárias, coerção ilegal, uso desproporcional da força e outras ações que extrapolam a legalidade, assegurando que aqueles que detêm poder estatal não o utilizem de maneira a prejudicar os direitos individuais. Além disso, a lei abrange um vasto leque de autoridades, incluindo policiais, juízes, promotores e servidores públicos em geral, impondo punições que variam de advertências até a perda do cargo e a suspensão de direitos políticos. Com isso, a norma se posiciona como um marco legal voltado a regular e limitar o poder coercitivo do Estado, garantindo maior proteção aos cidadãos contra eventuais excessos de agentes públicos.

O contexto social e político que envolveu a aprovação da Lei de Abuso de Autoridade, contudo, foi paradoxal. Apesar de a época ser marcada por uma crescente demanda por endurecimento da segurança pública, e com setores conservadores dominando o cenário político, a lei conseguiu ser aprovada. O período, que se seguiu ao impeachment de Dilma Rousseff e ao governo de Michel Temer, foi caracterizado por uma narrativa de fortalecimento das forças de segurança e maior permissividade às ações policiais. No entanto, foi nesse mesmo ambiente que emergiram as pressões por reformas institucionais, com o intuito de “modernizar” o sistema jurídico e conter os abusos de poder. Mesmo em meio a uma conjuntura política desfavorável, o clamor por um maior controle sobre as ações do Estado encontrou espaço para avançar.

Esse paradoxo revela uma dinâmica peculiar da política brasileira: mesmo em momentos de claro fortalecimento do aparato de segurança, demandas por limitação do poder estatal podem ganhar força. A aprovação da Lei de Abuso de Autoridade reflete essa brecha, onde o controle sobre o exercício do poder coercitivo do Estado se impôs em meio a uma retórica de fortalecimento das forças de segurança. Esse fenômeno demonstra que, mesmo sob um governo com tendência a aumentar a autonomia de agentes de segurança, a necessidade de equilibrar o uso do poder com a proteção dos direitos individuais criou condições favoráveis para a sanção da lei.

O debate em torno da Lei de Abuso de Autoridade gerou controvérsias intensas entre parlamentares, membros do Judiciário, corporações policiais e defensores dos direitos civis. De um lado, os defensores da lei, como o senador Randolfe Rodrigues, argumentaram que ela era essencial para conter os excessos cometidos por autoridades públicas, especialmente no que se refere à violência policial e à coerção ilegal. A lei prevê punições para prisões arbitrárias, o uso indevido de força e outras práticas abusivas, buscando garantir que o poder do Estado seja exercido dentro dos limites legais e com respeito aos direitos constitucionais (Congresso, 2019).

No entanto, os críticos, como o deputado Delegado Éder Mauro, apontaram que a lei poderia gerar insegurança jurídica, especialmente para os policiais. Segundo eles, ao criar um ambiente de receio de represálias jurídicas, a legislação desmotivaria os agentes de segurança a agirem com firmeza, o que poderia comprometer a eficácia no combate ao crime. Para esses críticos, a lei funcionaria como uma "mordaça" para a ação policial, ao limitar a margem de manobra dos agentes em situações difíceis de segurança pública (Congresso, 2019).

Outro ponto de grande debate foi a interpretação sobre o que constituiria abuso de autoridade. Os críticos alegavam que a subjetividade da lei poderia levar a sua instrumentalização política, sendo usada para atacar adversários ou limitar a autonomia de instituições como a Polícia e o Judiciário. Em resposta a essas preocupações, o senador Roberto Requião, relator do projeto, buscou ajustar a redação da lei para esclarecer os limites do que seria considerado abuso, tentando reduzir a subjetividade e os temores de insegurança jurídica.

Apesar das resistências, a Lei de Abuso de Autoridade foi aprovada, com vetos presidenciais que suavizaram alguns de seus aspectos, mas sem eliminar

completamente as preocupações dos críticos. O debate sobre o equilíbrio entre o controle de abusos e a preservação da autonomia das forças de segurança persiste, refletindo a complexidade de se conciliar o controle do poder estatal com a proteção da segurança pública.

Diante do cenário de resistência à efetividade da Lei de Abuso de Autoridade, é importante constar que tramita no Congresso o projeto de Lei nº 4909/2019, que propõe a revogação da Lei de Abuso de Autoridade, apresentado pelo deputado Carlos Jordy (PSL-RJ), um dos principais representantes de uma ala política conservadora e alinhada ao bolsonarismo.

Seus defensores afirmam que a Lei de Abuso de Autoridade, ao impor limitações à atuação de policiais e juízes, prejudica o combate ao crime ao criar um ambiente de insegurança jurídica que, na visão deles, desmotiva os agentes de segurança pública. Argumentam que a revogação da lei permitiria maior eficiência e liberdade para as forças de segurança no enfrentamento à criminalidade, sem que esses profissionais tenham represálias jurídicas por ações tomadas no exercício de suas funções.

O movimento pela revogação da lei se insere em um contexto mais amplo de fortalecimento de uma política punitivista, que privilegia o aumento da atuação das forças de segurança com menor supervisão externa. Esse cenário revela uma clara tensão entre o endurecimento das políticas de segurança pública, defendidas por setores mais conservadores, e a necessidade de mecanismos de controle democrático sobre a atuação do Estado, especialmente no que diz respeito à limitação do abuso de poder. A revogação da Lei de Abuso de Autoridade seria particularmente prejudicial para o controle externo das polícias, pois retiraria importantes instrumentos utilizados pelas instituições e pela sociedade civil para monitorar e coibir práticas irregulares e violentas por parte das forças de segurança.

### 2.2.6 Lei orgânica das PMs

A Lei Orgânica das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (Lei nº 14.751, de 2023) estabelece as diretrizes para a organização, funcionamento e responsabilidades dessas instituições em âmbito nacional. A lei regula temas centrais como hierarquia e disciplina, define atribuições de oficiais e praças e estabelece as relações institucionais com os governos estaduais e o governo federal. Além disso, a legislação reforça a autonomia administrativa das polícias militares e dos corpos de bombeiros, tratando de questões de formação, planejamento operacional e ações de segurança pública. A reforma dessa lei, proposta pelo Projeto de Lei nº 4363/2001, foi amplamente apoiada por figuras políticas ligadas ao segmento militar e conservador, como o deputado Alberto Fraga, ex-oficial da Polícia Militar e relator do projeto.

Os defensores da reforma, entre eles Fraga e outros parlamentares de orientação conservadora, argumentaram que a modernização da Lei Orgânica era necessária para fortalecer a atuação das polícias militares frente às crescentes demandas por segurança pública no Brasil. Eles acreditavam que o novo arcabouço jurídico era fundamental para que essas instituições pudessem enfrentar de maneira mais eficaz o aumento da criminalidade e as novas exigências da sociedade. Assim, o fortalecimento das estruturas organizacionais e a ampliação da autonomia dessas corporações eram vistos como uma forma de garantir maior eficiência no combate ao crime (Congresso, 2001).

No entanto, essa ampliação da autonomia das polícias militares não foi isenta de controvérsias. Parlamentares ligados a pautas de direitos humanos e setores progressistas expressaram preocupações quanto aos riscos de se aumentar o poder das forças de segurança sem a implementação de mecanismos de controle externo adequados. A crítica central era que a reforma poderia gerar um ambiente de impunidade para abusos cometidos por policiais, especialmente em áreas urbanas e periferias, onde a atuação das forças de segurança já era amplamente questionada. Para esses críticos, a lei poderia consolidar práticas violentas e seletivas, agravando a crise de legitimidade das instituições de segurança pública.

O contexto político da época também foi determinante para a propositura dessa reforma. Durante os anos 2000, a agenda de segurança pública ganhou força em meio a uma crescente crise de violência urbana e um sentimento de insegurança popular. Aproveitando esse cenário, governos e parlamentares conservadores impulsionaram a reforma da Lei Orgânica como parte de uma política de endurecimento da segurança pública, sem priorizar debates mais amplos sobre controle e responsabilização. Nesse contexto, questões fundamentais, como a criação de mecanismos de supervisão externa para conter abusos policiais, foram deixadas em segundo plano.

Importante destacar que a aprovação da reforma ocorreu em 2023, durante o terceiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, revelando uma incongruência entre o discurso pessoal do presidente e as ações de seus governos no campo do controle das forças de segurança. Lula, enquanto figura política, construiu sua imagem como defensor dos direitos humanos e crítico da violência policial, comprometendo-se, em diversos momentos, com a criação de mecanismos de controle externo das polícias. No entanto, análises críticas, especialmente de setores à esquerda, apontam que os governos Lula nunca priorizaram reformas institucionais voltadas ao enfrentamento da violência estatal ou à responsabilização das forças de segurança.

A aprovação dessa reforma, ao ampliar a autonomia das polícias militares e reforçar seu poder interno, sem criar mecanismos adicionais de fiscalização ou supervisão, reflete uma continuidade na falta de prioridade dada ao controle externo da polícia pelos governos petistas. Essa postura, que contrasta com o discurso progressista associado a Lula, gerou críticas entre organizações de direitos humanos e movimentos sociais, que veem a reforma como um retrocesso na agenda de fiscalização das forças de segurança. Assim, a aprovação da Lei 14.751/2023 não apenas contraria as promessas eleitorais, mas também evidencia a persistente dificuldade em transformar compromissos políticos em reformas estruturais efetivas.

Essa incongruência também revela as pressões políticas enfrentadas pelo governo Lula em um Congresso amplamente dominado por bancadas conservadoras e militares. Essas forças políticas têm promovido uma agenda voltada ao endurecimento da segurança pública e à ampliação dos poderes das corporações policiais, muitas vezes em detrimento das propostas de maior transparência e controle defendidos por setores progressistas. Assim, mesmo com um governo comprometido

com os direitos humanos, a realidade política impõe a necessidade de negociações e aprovações que nem sempre refletem as promessas de campanha, evidenciando as tensões internas entre diferentes demandas políticas.

A reforma da Lei Orgânica das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares (PL 4363/2001) traz implicações relevantes para a autonomia das forças policiais e os mecanismos de fiscalização dessas corporações. O aumento do poder e da autonomia das polícias militares, combinado com a falta de mecanismos de controle efetivo, reforça o poder corporativo interno das instituições, dificultando a aplicação de medidas de responsabilização em casos de abusos de poder ou práticas violentas.

Essa situação se torna ainda mais preocupante quando analisamos o fenômeno da seletividade e da violência policial, questões recorrentes no contexto brasileiro. A reforma, ao concentrar poder nas mãos da hierarquia policial e dificultar a fiscalização externa, cria um ambiente propício à impunidade e à perpetuação de práticas seletivas, especialmente em áreas de grande vulnerabilidade social. A ausência de dispositivos de controle robustos compromete a capacidade de órgãos como o Ministério Público de fiscalizar e conter os abusos cometidos pelas forças de segurança.

Em resumo, a aprovação da reforma da Lei Orgânica das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares em 2023, embora possa ter dispositivos de modernização de certas estruturas de segurança pública, representa um retrocesso significativo em termos de controle externo das polícias. Ao fortalecer as corporações militares sem prever mecanismos adequados de responsabilização, a reforma compromete os esforços para conter a impunidade e perpetua um modelo de segurança pública que favorece a seletividade e a violência policial, questões centrais abordadas nesta tese.

### 2.2.7 Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis

A Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis (LONPC), sancionada em 2023, estabelece normas gerais para a organização e funcionamento das polícias civis no Brasil.

A LONPC reflete a continuidade histórica das instituições policiais brasileiras, que desde o período escravocrata operam como ferramentas de controle das populações marginalizadas. Longe de romper com essa tradição, a lei reforça a hierarquia e a autonomia corporativa das polícias civis (Art. 4º, XV), muitas vezes em detrimento da transparência e do controle externo. Essa autonomia, apresentada como um avanço técnico-administrativo, facilita práticas de inteligência policial sem supervisão externa, permitindo que lógicas autoritárias e seletivas continuem operando sob a aparência de modernização institucional.

A manutenção das corregedorias como órgãos internos de fiscalização perpetua uma cultura de autoproteção que historicamente resulta em impunidade para abusos e letalidade policial. Relatórios da ONU e de organizações de direitos humanos evidenciam que a maior parte das vítimas da violência policial no Brasil são pessoas negras, muitas vezes executadas em operações que carecem de investigações imparciais. No entanto, a LONPC não contempla medidas concretas para enfrentar o racismo institucional ou rever as práticas policiais que sustentam essa realidade.

Outro aspecto central da lei é sua ênfase na repressão qualificada, especialmente no combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado (Art. 5º, V). Esse foco reforça a seletividade penal e a criminalização da pobreza, uma vez que a "guerra às drogas" no Brasil tem servido como justificativa para operações brutais em favelas e periferias, onde a polícia atua mais como agente de extermínio do que de proteção.

Além disso, a falta de diretrizes claras para reduzir a letalidade policial ou promover abordagens preventivas reflete o desalinhamento entre a retórica da proteção dos direitos humanos e a prática repressiva. Embora a lei mencione a dignidade humana como um princípio fundamental (Art. 4º, I), ela mantém estruturas e práticas que naturalizam a violência de Estado, sem promover reformas substanciais

para desmilitarizar ou democratizar a segurança pública. A ausência de mecanismos de justiça restaurativa, redistribuição de recursos para políticas sociais ou maior integração com movimentos sociais reflete uma visão punitivista que reforça o *status quo*.

Em síntese, a Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis consolida um modelo reativo, repressivo e racializado, alinhado à lógica do Estado punitivista. Apesar de avanços pontuais, como a tentativa de uniformizar práticas institucionais, ela não confronta os problemas estruturais da segurança pública brasileira, perpetuando uma herança colonial que naturaliza a violência contra populações marginalizadas. Uma transformação significativa exige não apenas reformas legais, mas um repensar estrutural que priorize a vida, a justiça social e a desmilitarização das forças de segurança.

\*\*\*

Como se percebe pelos dados levantados neste capítulo, enquanto o CNMP demonstra um esforço institucional para aprimorar formalmente o controle externo, o panorama legislativo brasileiro tem seguido trajetória, em sua maior parte, de restrição ou enfraquecimento desse controle. Reformas recentes e propostas legislativas tendem a ampliar a autonomia das forças policiais e, em alguns casos, limitar o alcance da fiscalização do Ministério Público. Exemplo disso é a ampliação da competência da Justiça Militar para julgar ações de policiais militares, o que distancia o MP do processo de fiscalização de possíveis abusos ou ilegalidades cometidos por esses agentes.

Uma exceção notável a essa tendência de enfraquecimento é a Lei de Abuso de Autoridade, que, sancionada em 2019, introduziu novos mecanismos de responsabilização para coibir abusos de agentes públicos, incluindo policiais. Essa lei busca oferecer maior proteção aos direitos fundamentais dos cidadãos e vem atuando, ainda que de forma gradual, como uma ferramenta de controle contra excessos. No entanto, a aplicação da lei enfrenta desafios de implementação e

depende do alinhamento entre as estruturas institucionais para que seu potencial seja explorado plenamente.

Outras mudanças legislativas, contudo, apontam em sentido oposto. A reforma da Lei de Improbidade Administrativa, que passou a exigir dolo para a caracterização de atos ímprobos, dificultou a responsabilização de agentes por práticas abusivas justificadas como negligentes. Essa nova exigência reduziu a gama de ferramentas disponíveis ao Ministério Público e tornou a fiscalização de abusos e negligências mais complexa, comprometendo, assim, o alcance prático do controle externo exercido sobre as forças policiais.

A discrepância entre o esforço regulatório do CNMP e as restrições impostas pela legislação vigente ilustra um conflito entre o objetivo de fortalecimento do controle externo e as limitações institucionais que vêm sendo impostas. Em muitos casos, a legislação cria barreiras que dificultam a fiscalização e que limitam o poder de intervenção do Ministério Público, gerando um contexto de fragilidade na implementação de políticas públicas de segurança alinhadas aos direitos fundamentais.

Em suma, embora as resoluções do CNMP representem um avanço importante para a supervisão das forças de segurança, sua aplicação prática depende tanto do comprometimento do Ministério Público quanto do apoio de uma legislação que viabilize o exercício efetivo do controle externo. A manutenção de uma atuação fiscalizatória forte, alinhada às diretrizes de direitos humanos, requer uma convergência entre as intenções regulatórias do CNMP e as disposições legislativas, para que as melhorias propostas resultem em transformações efetivas e duradouras no campo da segurança pública.

### **3 SABERES E PRÁTICAS DOS MEMBROS DO MP**

#### **3.1 Introdução**

No capítulo 1, foi possível perceber que os documentos jurídicos não foram suficientes para explicar o funcionamento do mecanismo de controle externo das polícias pelo MP. Foram necessárias entrevistas informais para a colheita de elementos que pudessem apresentar minimamente o tema e dar os contornos necessários para o prosseguimento do trabalho. Esse fato revela que a ferramenta, apesar de prevista na Constituição há quase quatro décadas, ainda não está totalmente estabelecida.

O capítulo que se inicia olhará para o instituto e buscará, por meio de entrevistas formais com membros do MP, suas impressões, seus saberes e suas práticas sobre o tema, contudo foi necessário, além disso, buscar compreender o funcionamento jurídico, que se revelou, conforme descrito no primeiro capítulo, ainda pouco estruturado nos estados pesquisados

Desta forma, visando obter os dados acima descritos, foram realizadas entrevistas com treze membros do MP lotados nas comarcas pesquisadas, sendo dois procuradores de justiça e 11 promotores; 7 pertencentes ao MPSP, 6 ao MPMG; 4 mulheres e 9 homens, todos autoidentificados como brancos.

Antes de apresentar os resultados e análises, para melhor entender as visões, compreensões e práticas dos promotores de justiça das regiões delimitadas pelo trabalho sobre o controle externo das polícias, faz-se necessário aprofundar a explicação do primeiro capítulo sobre a estrutura do cargo. É de suma importância visualizar de onde falam os entrevistados, para que se possa compreender melhor suas falas sobre o dia a dia da atividade.

O Ministério Público possui organização própria interna, dependendo dos órgãos da administração superior à disposição dos demais órgãos e cargos da instituição. Contudo, ela segue um parâmetro mínimo de composição que é estabelecido pelo Poder Judiciário.

Com a implementação de uma comarca judicial na cidade, é fundamental a criação de uma promotoria para atuar na respectiva unidade do Poder Judiciário (vara). Dentro de uma vara judicial, pode haver a atuação de um ou mais promotores, seja por meio de uma única promotoria ou de múltiplas promotorias.

Em comarcas que tenham mais de uma vara, é comum que sejam criadas promotorias em número correspondente, porém essa prática não é obrigatória, podendo haver locais com duas varas judiciais, mas apenas uma promotoria com um ou mais promotores.

Importante ressaltar que o órgão “promotoria” não se confunde com o próprio cargo de “promotor”, podendo existir dentro de uma mesma promotoria a atuação de mais de um promotor.

Para melhor compreensão do tema, serão apresentadas as estruturas do Ministério Público de uma das comarcas analisadas, para exemplificar e ilustrar esse tema complicado.

Em uma das comarcas do Noroeste Paulista, o Ministério Público está organizado em 21 promotorias, com 21 promotores, sendo 8 promotorias de natureza cível, 11 promotorias de natureza criminal e duas promotorias auxiliares.

Em relação às promotorias cíveis, a divisão é complexa, tem relação com a quantidade de demandas e foram delineadas pelo ato n. 115/2016, do Procurador Geral de Justiça, de 04 de agosto de 2016.

Para exemplificar, segue abaixo a atribuição da 2ª Promotoria de Justiça:

II. 2º PROMOTOR DE JUSTIÇA: a) Um terço (1/3) de todos os feitos relativos a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos de liquidações extrajudiciais, prossequindo no feito inclusive em caso de decretação de Falência; b) Um terço (1/3) de todos os feitos relativos a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos de Acidentes do Trabalho; c) Um terço (1/3) de todos os feitos relativos a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos de Cidadania; d) Um terço (1/3) de todos os feitos relativos a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos do Consumidor; e) Um terço (1/3) de todos os feitos relativos a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos de Habitação e Urbanismo, inclusive nos feitos criminais da Lei 6.766/79; f) Um terço (1/3) de todos os feitos relativos a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos do Idoso; g) Um terço (1/3) de todos os feitos relativos a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos do Meio Ambiente; h) Um terço (1/3) de todos os feitos relativos a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos da Pessoa com

Deficiência; i) Um terço (1/3) de todos os feitos relativos a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos da Saúde Pública; j) Um terço (1/3) de todos os feitos relativos a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos de Inclusão Social; l) Corregedoria do Registro de Imóveis; m) atendimento ao público às segundas e quartas-feiras na área de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos”.

Em relação às promotorias criminais, quem dá a organização é a Resolução nº 1.580/2023, do Procurador Geral de Justiça, lavrada em 17 de fevereiro de 2023.

Segundo o mencionado documento, o controle externo das polícias é atribuição da 12ª promotoria de justiça:

VIII. 12º PROMOTOR DE JUSTIÇA: a) Feitos de finais 8, 9 e 0 da 2ª Vara Criminal, exceto os relacionados aos crimes dolosos contra a vida e aos procedimentos criminais da Lei 6.766/79; b) Feitos criminais da 4ª e 5ª Varas relacionados aos crimes dolosos contra a vida – todos os finais; c) Feitos criminais de finais 6, 7, 8, 9 e 0 da 1ª Vara, relacionados aos crimes dolosos contra a vida; d) Audiências na 2ª Vara Criminal na quarta-feira; e) Controle Externo da Atividade Policial e Corregedoria Permanente da Polícia, inclusive procedimentos e expedientes em tramitação perante o Juízo Corregedor Permanente, em rodízio anual com os demais cargos; f) Atendimento ao público.

Conforme informações colhidas durante trabalho de campo, a atribuição de CEAP é rotativa na comarca, cada promotor fica responsável pelo tema por um ano, mas essa é uma especificidade desta comarca, podendo haver outros arranjos institucionais.

A divisão de atribuições entre os promotores também leva à diluição da tarefa do controle externo difuso. Cada uma das 11 (onze) promotorias criminais trabalha com procedimentos advindos das policiais civil, militar ou penal, analisando as atuações e convalidando ou não a atuação policial.

Os procedimentos policiais não são condicionados pela estrutura organizacional do Ministério Público. Quando um procedimento é encaminhado, o agente policial não o direciona a uma promotoria específica, mas sim ao distribuidor do Poder Judiciário, que por sua vez distribui, por sorteio, para uma das varas criminais, seguindo a organização interna do foro. Posteriormente, a secretaria do Ministério Público recebe o caso e, com base na resolução que estabelece a distribuição do trabalho (a depender da vara criminal que foi sorteada para julgar o

caso, encaminha-se para a promotoria correspondente que atua perante aquele juízo), o direciona à promotoria responsável.

Trata-se de mecanismo complexo e abrangente, que dispersa a responsabilidade dos promotores quanto ao controle difuso da atividade policial, uma vez que um único promotor pode lidar com várias demandas policiais, sem uma relação obrigatória específica com qualquer policial, delegacia, batalhão ou unidade em particular.

Somente o promotor que possui a atribuição específica do controle externo concentrado, que no exemplo é a 12ª Promotoria de Justiça, seria destinatário de todas as demandas policiais referentes à função. Ou seja, por exemplo, caso haja necessidade de expedir recomendação às forças policiais sobre como deve ser feita a cadeia de custódia, ela será realizada necessariamente pela 12ª Promotoria, pois cabe a ela esse controle mais geral, concentrado, das polícias.

Explicada a questão organizacional prática, passa-se agora à verificação do que é, para os entrevistados, o controle externo das atividades policiais.

*Quadro 1 – Perfil dos(as) entrevistados(as)*

<b>Pessoa</b>	<b>Cargo</b>	<b>Tempo no cargo</b>	<b>Instituição</b>	<b>Gênero</b>
Entrevistado 1	Promotor	09 meses	MPSP	masculino
Entrevistado 2	Promotor	23 anos	MPSP	masculino
Entrevistado 3	Promotor	20 anos	MPSP	masculino
Entrevistado 4	Promotor aposentado	32 anos	MPSP	masculino
Entrevistado 5	Promotor	11 anos	MPMG	feminino
Entrevistado 6	Promotor	16 anos	MPMG	feminino
Entrevistado 7	Promotor	06 anos	MPMG	masculino
Entrevistado 8	Promotor	5 anos	MPMG	feminino

Entrevistado 9	Procurador de Justiça	35 anos	MPSP	masculino
Entrevistado 10	Procurador de Justiça	35 anos	MPSP	masculino
Entrevistado 11	Promotor	19 anos	MPMG	masculino
Entrevistado 12	Promotor	13 anos	MPMG	feminino
Entrevistado 13	Promotor	08 anos	MPSP	masculino

### 3.2 O que é o Controle Externo da Atividade Policial?

O primeiro ponto a ser analisado diz respeito ao próprio conceito de CEAP para os membros do MP, suas práticas e seus limites. Por terem sido aprovados em concurso público de provas e títulos exigente, com milhares de candidatos por vaga, os promotores e procuradores de justiça conhecem as previsões legais e constitucionais sobre o tema. As entrevistas deixaram claro que não possuem dúvidas sobre questões abrangentes, como o conceito legal do instituto. Contudo, a prática diária parece se mostrar permeada de dúvidas quanto aos procedimentos concretos, os limites da atuação, as regulamentações internas, entre outras questões práticas.

As falas dos entrevistados 09 e 05 ilustram bem essa situação:

Esse negócio do controle externo é uma coisa meio nova, apesar dele estar na Constituição [...] mas tudo precisa de uma regulamentação para ser concretizada. Tá lá a previsão só. Uai, o próprio conselho do MP, o conselho... não sei, o CNJ, Conselho Nacional da Justiça, eu acho que eles não sabem muito onde são os limites que eles fazem, porque o CNJ legisla muitas vezes, eles acham que são o quê? O congresso? Onde então eu não acho que eles sabem muito bem, tem uma atribuição disciplinar também, mas qual o limite disso? Acho que isso não está bem compreendido. Para começar com eles mesmos (Entrevistado 9).

o Ministério Público é um grande teatro, né? Uma farsa mostra do que aparenta ser, e aí aquilo que a gente tem estrutura para ser. Então, por exemplo, a primeira questão que para mim, quando você pergunta "controle externo da atividade policial", existe uma omissão institucional generalizada e aí a gente precisa pensar os motivos (Entrevistado 5)

Quase todas as entrevistas se iniciaram da mesma maneira, com a pergunta: “o que é o CEAP feito pelo MP?”. Interessante notar que boa parte dos entrevistados mais velhos de profissão responderam imediatamente com exemplos, acrescentando que o tema não é muito bem estruturado na prática; enquanto os mais novos respondiam com conceito elaborado e “decorado”, afirmando que está tudo bem delimitado nas normativas, e somente então entravam em exemplos. O entrevistado 1, que possui menos de um ano na instituição, respondeu que “então é tudo muito bem regulamentado. Justamente, essa regulamentação é para ter mínimo de qualidade, é uma padronização, claro, cada promotor tem a sua atribuição e a sua independência funcional”.

Outro promotor mais velho e com mais experiência na profissão, discorda do colega novato e afirmou que:

É algo que ainda é, na minha percepção, é incipiente por inúmeros fatores, mas que já vem sendo bastante discutido. Eu acho que até porque algo que auxiliou muito esse crescimento do controle externo e a atuação do Ministério Público em especial, veio relacionado com as mídias sociais, né. O uso do aparelho celular né. Muitos abusos que até então ficavam escondidos, eles vieram à tona de forma muito mais rápidas e sérias, né. E isso acabou dando um engajamento muito maior e aprimoramento na atuação do Ministério Público na repressão disso. E aí o detalhe é que, na minha concepção, o controle externo tem que ser para além disso, mas que isso é um ponto de partida que levou essa discussão, né. (Entrevistado 7).

De acordo com o entrevistado 13, apesar de o CEAP estar previsto há quase 40 anos na Constituição Federal, o MP ainda está aprendendo a fazê-lo, aprendendo com seus erros. Ele ilustra a questão com um exemplo sobre o Grupo de Atuação Especial da Segurança Pública, ao dizer que “então, tem colegas que não sabem da existência do grupo, tem colega que erra a sigla, a própria imprensa [...]. Isso é normal. Isso daí vai ser só trabalhando. Mas assim, esse é o ponto de ruptura”.

Outro ponto que foi perguntado aos entrevistados diz sobre a capacitação quanto ao tema. Neste momento, mais uma vez membros recentes e mais experientes divergem. Enquanto os primeiros afirmam que sim, há formação adequada por meio de cursos, os demais alegam que pouco há nesse sentido na instituição.

Tem também. Na escola eu fiz agora o curso de formação recentemente, inclusive. E lá tem uma pauta, tem palestras, tudo relacionado ao controle, a forma que ele é feito, em linhas gerais é isso que eu passei e como a gente deve se empenhar nisso, de modo a não deixar isso (Entrevistado 1).

Assim, para ser sincera, o ponto que se tocou do controle externo era a obrigatoriedade das inspeções. [...] Então o ponto assim que se tocou foi esse, da necessidade de se fazer o relatório, mas agora como que é o controle externo, como é feito, isso já tá abarcado, né, no edital do concurso e espera-se que aquele que foi aprovado saiba e estude (Entrevistado 8).

Eu fiquei um mês na escola. Acho que tem que ser repensado, reformulado. Porque em um mês, óbvio que você não ensina ninguém, você não consegue colocar para promotor tudo isso que eu estou colocando (Entrevistado 4).

Não tem curso específico, não. Assim, ao longo do ano, o MPMG vai apresentando alguns cursos de coisas, atribuições diversas, né, educação, meio ambiente, enfim, várias coisas. De controle externo, eu não lembro de ter tido ano passado, entendeu? Não lembro, mas eventualmente aparece uma coisa ou outra, mas eles não têm esse foco, sabe, assim de convocar os promotores do controle externo para fazer curso e tal (Entrevistado 6).

Foi possível perceber que o tema não possui um tratamento inicial uniforme, havendo aqueles que acham que está tudo regulamentado, explicado e basta o promotor seguir as diretrizes; e outros que enxergam que o tema ainda é incipiente e precisa de mais explicações e cursos para que possa ser melhor aplicado. Além disso, não há uma formação continuada para o aperfeiçoamento e conhecimento das mudanças nas diretrizes e normativas da questão.

### **3.2.1 O Grupo de Atuação Especial da Segurança Pública e Controle Externo da Atividade Policial (GAESP) no Ministério Público do Estado de São Paulo e o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos, Controle Externo da Atividade Policial e Apoio Comunitário (CAODH) no Ministério Público do Estado de Minas Gerais**

Mesmo após diversas pesquisas documentais relatadas no primeiro capítulo, somente com as entrevistas foi possível entender a estruturação dos mecanismos mais abrangentes do CEAP.

Conforme já dito, o MPSP instituiu um grupo de atuação denominado GAESP, porém, como o entrevistado 13 pontuou, muitos promotores nem mesmo sabem o nome do grupo, quanto mais seus limites e sua atuação.

Um entrevistado em específico, por ter experiência maior no tema desta pesquisa, conseguiu explicar o funcionamento do grupo de maneira mais didática e diferente daquilo que foi apurado ouvindo outros membros da instituição. De acordo com o promotor, o GAESP não atua em casos específicos, ou seja, ele não atua na apuração de ilícitos praticados por policiais. Na verdade, ele funciona mais próximo de uma promotoria de segurança pública, na tutela coletiva desse direito. “O GAESP é um grupo que trata Segurança Pública, controle externo, como direito fundamental, social, no âmbito da tutela coletiva” (Entrevistado 13).

Isso significa que o GAESP não atuaria em casos específicos, mas sim em casos mais gerais, como por exemplo na questão da adoção das câmeras corporais pelos policiais. Caberia aos membros do GAESP, caso entendam ser necessário para a defesa do direito à segurança pública coletivo, o manejo de recursos jurídicos para obrigar o poder público a organizar a aplicação das câmeras corporais no trabalho diário das polícias. Contudo, a apuração de um caso em que um policial matou uma pessoa e não acionou a câmera não compete ao GAESP, quando se tratar de policial militar — situação em que a atribuição é do Ministério Público Militar.

No entanto, o entrevistado 13 ressalta que existe uma hipótese em que o GAESP poderia chamar para si a atuação em casos criminais:

Mas, se o grupo entender que, para fins dessa tutela coletiva, ele precisa atuar em casos criminais, justamente para ter aquela, aquela... para depreender o fenômeno, né? Tem casos emblemáticos ou casos estratégicos, ele pode, desde que com anuência do promotor natural [...] inquéritos de crimes cometidos por policiais vão para as promotorias agora, segue o fluxo normal, apenas aqueles casos que o grupo entende estratégico, ele pede anuência para atuar (Entrevistado 13).

Outro ponto levantado pelo entrevistado confirma aquilo que foi dito no primeiro capítulo, quando foi constatado que durante a instituição do grupo pelo órgão especial do MPSP houve resistências que desidrataram a proposta original de criação de uma promotoria de segurança pública.

agora a procuradoria geral, teve dois candidatos que falaram abertamente que: *"ah, não há necessidade de atuação especializada no controle externo, grupo especializado. Porque quem já faz isso é a promotoria de justiça militar"*. [...] Mas você vê, numa campanha que aconteceu até o mês passado para a Procuradoria Geral, para chefia da instituição, de cinco candidatos, dois declararam isso. Então há correntes, sim, há corrente que entende que o controle externo tem que ser feito de maneira difusa. Recebe, vê se é caso de denúncia, e vê se é causa de arquivamento. Só. (Entrevistado 13)

Percebe-se que o tema é alvo de disputas dentro da instituição, inclusive compõe parte da campanha política dos candidatos ao cargo de Procurador Geral, demonstrando que existem resistências duras que entendem que não é função do MP se intrometer na questão de segurança pública de maneira mais abrangente, na defesa dos direitos difusos e coletivos da população.

As informações reunidas sobre a atuação do GAESP foram muito importantes para a compreensão do tema e revelaram que realmente há promotores que não entendem o funcionamento do grupo, pois todos os demais membros do MPSP ouvidos por esta pesquisa não sabiam que essa era a função, nem mesmo os procuradores de justiça.

Diferentemente do que ocorre em SP, MG não possui grupo de atuação específico em relação ao CEAP, mas sim um centro de apoio operacional a três assuntos diferentes: Direitos Humanos, CEAP e Apoio Comunitário. É o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos, Controle Externo da Atividade Policial e Apoio Comunitário (CAODH)

Os Centros de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça (CAOs) servem como órgãos auxiliares para as atividades do Ministério Público. Suas funções incluem a orientação e a sistematização das ações dos órgãos de execução. Esses centros também são responsáveis por fomentar a integração e o intercâmbio entre as Promotorias de Justiça que atuam em áreas semelhantes e possuem atribuições comuns.

O entrevistado 12 indicou o que entende ser a função do mencionado órgão:

Então, a gente dentro da MP tem coordenadorias. E a gente tem a coordenadoria de controle externo, que fica dentro da de direitos humanos.

Então, muita das vezes a gente encontra algum empecilho ou alguma dificuldade, eu repasso para o coordenador e ele tenta entrar nessa articulação entre Ministério Público via procurador geral, se for o caso, dependendo do tamanho ou da repercussão, se foi regional, se for maior, e junto com o chefe da Polícia Civil, da Polícia Militar. [...] Porque a coordenadoria de controle externo faz esse controle de letalidade policial, então quando eles controlam o sistema, eles viram que teve um homicídio praticado por um policial, eles me mandaram um e-mail (Entrevistado 12).

Chama a atenção que apenas um entrevistado do MPMG disse utilizar o apoio do mencionado órgão. Alguns citaram sua existência, outros nem mesmo isso pontuaram.

Ao que tudo indica, visando se adaptar às diretrizes recentes do CNMP sobre o CEAP, o MPMG deverá instituir grupo ou promotoria específica sobre o controle externo concentrado. Contudo, até que isso aconteça, há somente este órgão que não possui atribuição executiva, mas mera função consultiva e de apoio aos promotores da justiça das comarcas.

### **3.2.2. MP investiga policiais?**

Outras divergências sobre como ocorre o CEAP na prática foram se revelando ao longo das entrevistas e parecem confirmar a suspeita do entrevistado 13. Um ponto importante que não se mostrou pacífico entre os entrevistados diz respeito à atribuição de investigar policiais que praticam crimes. Houve divergências explícitas entre os promotores sobre se o promotor deve ele mesmo investigar os policiais que cometam crimes ou se isso seria função das corregedorias, cabendo ao MP atuar como mero fiscalizador do procedimento administrativo.

Sobre esse tema, o entrevistado 7 afirma que na verdade o “Ministério Público acaba assumindo uma posição de despachante. [...] Ele despacha. Ele vira um despachante, ele encaminha para corregedoria, ele aguarda a corregedoria fazer, a corregedoria devolve”. No mesmo sentido o entrevistado 2 apresenta exemplo do que ele faz caso ele receba uma denúncia de uma pessoa contra policiais:

estou encaminhando uma notícia de fato de crime, suposto abuso, eu quero ser comunicado do andamento da investigação e do resultado [...] estou de olho, sei que a atribuição é sua, mas você vai investigar, eu preciso do resultado. Até para dar um retorno para o cidadão.

Por sua vez, o entrevistado 08 apresenta uma outra visão, segundo a qual o controle do MP sempre será exercido diretamente, seja por apuração única ou em paralelo com as investigações policiais.

Aí instaura procedimento investigatório que pode ser conduzido pelo Ministério Público ou muitas vezes essa promotoria que realiza o controle de forma direta remete para as próprias corregedorias das polícias respectivas, para a Corregedoria da Polícia Civil, para corregedoria da Polícia Militar que instauram os seus procedimentos. Eles são paralelos ao controle do Ministério Público. (Entrevistado 08)

No mesmo sentido foi a fala do entrevistado 05, acrescentando que o trabalho do MP se utiliza daquilo que é produzido pelas corregedorias da polícia.

essa que é a questão, sempre quando há alguma, algum fato que precisa ser apurado, Você tem o trabalho da corregedoria daquela polícia, e você tem o trabalho do MP. Normalmente, o que a gente usa é aquilo que a corregedoria fez, a gente vai buscar um pouco como prova (Entrevistado 5).

É preciso deixar claro que essa não é uma divergência pequena, é algo de extrema importância, quando se pensa em CEAP, estar bem definido quem é que irá colher os elementos iniciais que se tornarão futuras provas judiciais. A aparente inexistência de um discurso coeso entre os entrevistados sobre tão importante tema parece demonstrar relevante brecha que deixa a critério das práticas e saberes locais de cada comarca a forma como será realizada a investigação.

Isso pode dar margem para uma atuação que dependa da proximidade entre policiais e Ministério Público. Quanto mais próxima e dependente, menos o membro do MP irá querer se imiscuir em questões processuais penais contra policiais. Ainda mais se pensarmos em um sistema penal tão dependente de provas policiais (JESUS, 2016). Sobre essa tensão, o entrevistado 6 anotou:

É fato que policiais militares ou policiais civis são arrolados como testemunhas, que eles estavam lá no fato, visualizaram o fato, atuaram naquele fato. A jurisprudência admite, a legislação admite, então é de praxe, né, é comum que sejam arrolados como... testemunha. Então há um contato direto entre o promotor e essas testemunhas dentro de um processo criminal, dentro de um projeto acusatório, dentro de um processo e assim por diante. A grande questão é quando há um daqueles policiais, ele foi de alguma forma acusado, ou seja, da letalidade ou abuso de autoridade, é de alguma ilegalidade praticada no exercício das funções e a necessidade de investigá-lo e de processá-lo para isso. [...] “Olha, eu estou processando você, mas você é minha testemunha. Qual a garantia que você vai colaborar nesse processo como testemunha e você não possa prejudicar porque você está sendo prejudicado num outro processo?”. De que forma a testemunha poderia ter uma influência se for o mesmo colega a processar as situações como essa (Entrevistado 6).

O cenário é ainda pior e nebuloso quando se fala em investigar e processar criminalmente policiais militares.

Em relação a essa investigação, foi possível perceber grande divergência entre os entrevistados. Conforme explicado no capítulo 01, após a reforma de 2017, quase todos os crimes praticados por policiais militares em serviço são de competência de julgamento da justiça militar. Ocorre que não está estabelecida legalmente a questão da investigação do crime, ou seja, da fase anterior ao processo perante a justiça castrense.

Como explica o entrevistado 1:

Se for um crime militar que não seja doloso contra a vida, atualmente existe uma polêmica gigante em torno disso. Se o delegado civil e se o promotor estadual... tem atribuição ou não para processar isso. Porque, segundo a Constituição Federal, o crime propriamente militar tem que ser apurado e julgado pela autoridade militar. Eu, particularmente, quando o crime é propriamente militar, eu tenho encaminhado para o Ministério Público Militar. E também, quando eu era delegado, uma vez eu peguei esse caso, por exemplo, de abuso da Polícia Militar, eu officiei com o comandante da Polícia Militar. Eu tenho esse entendimento. Mas tem que colegas que às vezes processam e depois deixam a coisa rolar e vê o que acontece porque que exige os dois posicionamentos [...] quando uma pessoa tem esse entendimento, ela investiga e processa na estadual normal. Então, se você entender que é atribuição da justiça estadual em geral, o delegado poderia investigar e o juiz poderia julgar e o promotor poderia processar. Por outro lado, quem entende que isso é da militar, aí já vai a investigação e já vai o comando da Polícia Militar. E o processo vai para o Ministério Público Militar e o julgamento para as áreas militares lá, então existe esses dois entendimentos. (Entrevistado 1)

De acordo com alguns entrevistados, o promotor do local dos fatos não teria nenhuma atribuição, seja de processar ou de investigar, podendo estar sujeito inclusive a sanções relativas a possível abuso de autoridade:

Então assim, atribuição: controle externo da atividade policial, qual é o fato concreto ocorrido que vai determinar a atuação em tese do controle externo? Ah, um suposto abuso da Polícia Militar. Entrou em uma casa e bateu em alguém. Quem é o órgão nato que faz investigação? É a Polícia Militar, que ao concluir a investigação ou durante a investigação, encaminha o procedimento para controle do próprio promotor militar. Se eu instaurar um procedimento aqui com um viés de eventualmente investigar o crime praticado por um policial militar quando a atribuição de oferecimento da denúncia não é minha, é do promotor militar, em tese eu posso ser acusado de abuso de autoridade com desvio de função (Entrevistado 02).

Essa dúvida<sup>3</sup> quanto à atribuição de investigar policial militar que praticou crime ser ou não do promotor do local dos fatos é extremamente relevante e problemática. Trata-se de mais uma situação não estabelecida legalmente que prejudica a colheita de elementos que podem se tornar futuras provas judiciais. Na forma como foi explicado pelos entrevistados, ou a investigação do local dos fatos será realizada somente pela Polícia Militar ou então será realizada/acompanhada pelo representante do Ministério Público Militar, que no caso das comarcas pesquisadas se situam a centenas de quilômetros do local onde o acontecimento criminoso ocorreu.

É sempre importante lembrar que esse desenho subverte a própria lógica do processo penal brasileiro comum, que institui como o local mais adequado para a apuração de fatos criminosos o local onde o crime aconteceu (Código de Processo Penal, 1941).

O entrevistado 6 demonstrou sua preocupação com tal fato:

---

<sup>3</sup> Em abril de 2025, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) aprovou, por unanimidade, resolução que regulamenta a atuação do Ministério Público na investigação de mortes, tortura e outros crimes graves decorrentes de intervenção de agentes de segurança pública. A norma visa uniformizar procedimentos, assegurar a atuação célere e territorialmente adequada dos promotores e reduzir lacunas investigativas em casos de violência institucional. Embora o número e o texto final da resolução ainda não tenham sido oficialmente publicados, a matéria já foi votada e aprovada pelo plenário do CNMP, encontrando-se na fase de ajustes redacionais pela comissão responsável. Até a publicação definitiva, é possível consultar o voto do relator e o voto-vista, que detalham o conteúdo original e os acréscimos aprovados. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/18473-cnmp-aprova-resolucao-que-regulamenta-investigacoes-do-mp-sobre-mortes-tortura-e-outros-crimes-graves-com-intervencao-de-orgaos-de-seguranca-publica>.

Então, em tese, eu não deveria. Eu entendo que eu não deveria ficar investigando, mas vamos supor, né, eu recebo uma representação com alguns elementos, se for, se eu tiver já assim notícia de onde eu posso conseguir mais coisa e tal, eu acho que assim é... não custa, né, eu pedi pra mandar logo tudo. Mas, em tese, se for questionar ferro e fogo, eu não teria atribuição para investigar, né, isso, mas pra facilitar... até porque o colega lá, se eu tô afastada da situação, imagina o colega lá de BH que não conhece o policial, não conhece a realidade do local e tal, então às vezes ele não tem nem noção do que ele vai requisitar, vai pedir e porque caminho vai seguir. Então, por exemplo, esse do policial militar que violou o sigilo, tal, da função, eu lembro que eu fiz, cheguei a fazer uma requisição, a rádio lá, mas só fiz quando chegou, eu mandei para promotoria de BH, entendeu? (Entrevistado 6)

Em relação ao processamento dos militares perante a Justiça Militar, já foi possível entender no capítulo 01 que MG e SP possuem sistemas diferentes. Enquanto em MG os promotores podem denunciar os militares em crimes específicos listados na Resolução 17 de 2018, em SP os promotores se dizem impedidos até mesmo de investigar policiais militares, quanto mais processá-los. Dessa forma, está claro que o CEAP relativo às polícias militares possui um grande entrave e foi possível perceber em quase todas as entrevistas que os promotores e procuradores possuem dúvidas quanto às suas funções e seus limites com a atuação da justiça militar.

Apesar de pertencentes ao mesmo órgão, os promotores militares atuam de maneira especializada quanto à matéria, bem como são lotados apenas nas capitais dos estados pesquisados. Segundo um dos entrevistados, isso faz com que eles acabem se distanciando um pouco das práticas que permeiam o ambiente do MP com atribuições na justiça comum.

nós temos a mesma carreira, a mesma formação, os mesmos deveres. Isso é importante, porque pelo menos a cultura organizacional e a cultura jurisdicional, a forma de atuação, tende a ser parecida. Estamos na mesma carreira. Na prática, nós temos problemas, sim. Porque os colegas acabam ficando, não tem crítica nenhuma aos colegas, mas, assim, eles ficam dragados por uma... uma Justiça extremamente especializada. Fica num outro prédio, fica num outro, numa outra região. Então eles precisam, a todo momento, vir ter contato conosco, porque senão, na prática, você fica separado mesmo (Entrevistado 13).

De acordo com o entrevistado 05, a questão sobre a competência da justiça militar no caso de crimes praticados por policiais militares é alvo de disputas entre

promotores de justiça que são alinhados a uma visão de controle externo “atuante”, como ele nomeou. Essa situação foi exemplificada por um dos promotores citados no Capítulo 01, que disse que alguns membros do MP abrem investigações contra as vítimas da violência policial como meio de burlar a atribuição da justiça militar.

O promotor que tem atribuição do controle externo da atividade policial, ele vai poder denunciar aqueles casos que não são de competência da justiça militar. Quando é os casos de competência da justiça militar ele tem que encaminhar para a justiça militar, aí tem um promotor de justiça que atua lá, um promotor militar, né, que é outra carreira. E aí é sempre a briga, né. Em tese, o promotor que é mais atuante, ele quer trazer para justiça comum, e aí os militares querem levar para a justiça militar que daí em tese não é aqui com a gente, é uma outra promotoria que atua, que é outra carreira, que é outra visão. (Entrevistado 5)

O entrevistado 06 trouxe uma informação reveladora sobre sua atuação nos casos encaminhados à Justiça Militar em Minas Gerais. Ele relatou que, diante da ausência de regulamentação clara, perde completamente o controle sobre o andamento do processo após oferecer a denúncia: “se eu quiser saber como que tá... aí eu tenho que ir lá, entrar no processo, saber se foi feita a instrução, se tem julgamento e tal”. A situação se agrava, segundo ele, quando há rejeição da denúncia, como no caso mais recente citado, em que sequer soube se houve algum recurso: “na verdade, eu entendo que nem o recurso seria meu”.

Esse relato evidencia um impasse que ultrapassa questões administrativas ou procedimentais. A indefinição quanto à responsabilidade do promotor estadual no acompanhamento de casos de violência policial envolvendo militares tem gerado interpretações divergentes dentro do próprio Ministério Público. Há promotores que entendem que, mesmo não sendo formalmente parte no processo militar, é sua função reunir elementos de prova que ajudem a reconstituir os fatos — ainda que isso implique, por exemplo, investigar a conduta da vítima como forma de reconstruir a cena e entender a lógica da ação policial. Essa atuação não se dá com o objetivo de imputar responsabilidade à vítima, mas como uma estratégia de acesso a informações que, de outro modo, ficariam restritas ao circuito fechado da Justiça Militar.

Nesse contexto, delineia-se uma clivagem relevante: de um lado, os promotores que assumem uma postura proativa no controle externo, buscando

caminhos para acompanhar ou qualificar a responsabilização das forças policiais, mesmo quando isso exige tensionar as fronteiras institucionais; de outro, os que adotam uma postura mais delegadora, compreendendo que as investigações sobre ações da polícia militar não lhes dizem respeito diretamente, e devem ficar a cargo exclusivo do Ministério Público Militar.

### **3.2.3 CEAP como sinônimo de controle da Polícia Civil e Penal**

Outra interessante constatação que pôde ser feita é a de que quase todos os promotores pertencentes ao MPSP respondiam ao questionamento sobre o que é o CEAP com exemplos que o ligavam somente às atividades da Polícia Civil e da Polícia Penal, excluindo, inicialmente, a Polícia Militar. Enquanto os entrevistados pertencentes ao MPMG apresentavam exemplos de controle externo vinculados às polícias civil, penal e militar

Os entrevistados 1 e 2, do MPSP, logo após conceituarem legalmente o que era o CEAP, responderam:

a primeira premissa é essa, que muita gente confunde, acredita que o promotor vai chegar lá e mudar toda a rotina do delegado, toda a rotina da delegacia, então isso é o pressuposto do controle externo. E o que é esse controle externo? É uma verificação de legalidade e regularidade das atribuições. Nada mais do que isso. O promotor não vai chegar lá e falar para o investigador de polícia, amanhã você vem, tal hora, amanhã você vai, não vai entrar na discricionariedade da delegacia [...] Ele vai analisar criteriosamente se houve o cumprimento da lei, o cumprimento da ordem pública, se a persecução penal que começa na delegacia de polícia não está sendo arquivada de forma indevida [...] A gente tem que ver, a primeira coisa... Se a delegacia está atendendo as pessoas, atendimento ao público é essencial. [...] Aí o ponto dois. Arquivamento indevido de boletim de ocorrência. [...] A gente tem que ver, a primeira coisa... Se a delegacia está atendendo as pessoas, atendimento ao público é essencial. [...] Aí o ponto dois. Arquivamento indevido de boletim de ocorrência. [...] Eu falei mais da civil, que é onde está o maior número de problemas. Não tem jeito. (Entrevistado 1)

O controle externo na verdade tem duas, tem duas vertentes, vamos dizer assim, uma que cada promotor que não é da atribuição de controle externo pode exercer, porque ele recebe o inquérito policial e pode identificar falhas de condução e tomar uma providência que é comunicar, por exemplo, a Corregedoria da Polícia. Olha, eu estou recebendo, por exemplo, inquérito policial que vem aqui de tempos em tempos e eu não tô vendo as diligências

sendo realizadas, materializadas pela autoridade policial. Como a atribuição não é própria dele, ele comunica a corregedoria para que eventualmente analise o que está acontecendo naquele inquérito específico para tomar uma decisão sobre se vai instaurar procedimento para apurar o porquê o inquérito não está andando ou simplesmente fazer uma orientação para autoridade policial. (Entrevistado 2)

Após algumas entrevistas revelarem esse início focado apenas na Polícia Civil, foi necessário adicionar pergunta específica sobre a PM, visando colher informações de como o controle dessa instituição ocorre na prática.

O entrevistado 1 apresentou resposta que segue abaixo:

A Polícia Militar tem o trabalho na rua. Então, assim, acionamento 190. O cara foi lá, pegou, levou para a delegacia e encerrou o trabalho deles. Então, qual que é o nosso controle da Polícia Militar? Os boletins de ocorrência que eles fazem para ver se foi encaminhado para civil. Porque qual que é o trâmite normal? Eles registraram ou eles vão acionar o delegado na hora, se for um fato que deixa vestígio, ou eles vão encaminhar posteriormente para fins de investigação. (Entrevistado 1)

Uma hipótese que pode ser levantada para explicar essa questão identificada é a de existir no MP regulamentação mais bem detalhada quanto ao controle externo da PM pelo MPMG pela Resolução 17 de 2018. Aparentemente a existência de uma organização melhor estabelecida influencia até mesmo na percepção dos membros do MP sobre o próprio conceito de CEAP.

### **3.2.4 O que são os controles difuso e concentrado?**

Em relação aos conceitos de controle concentrado e controle difuso, algumas coisas chamaram a atenção nas entrevistas. A primeira delas diz respeito ao que se entende por controle difuso. Como descrito no capítulo 01, o controle difuso é delineado nas regulamentações legais e doutrinas jurídicas como aquele que é feito no dia a dia, durante a análise dos documentos policiais ordinários, buscando identificar lesão ou ameaça de lesão a direitos das pessoas envolvidas. Porém, o que foi tido como maior parte das respostas dos membros do MP ouvidos remete a uma fiscalização burocrática, muito focada em apenas saber se os documentos estão

sendo enviados aos locais certos, se eles estão sendo feitos, se os prazos estão sendo cumpridos etc.

eu exerço o controle externo nas investigações que eu trabalho, né, nesse sentido de requisitar informações à autoridade policial, aos policiais militares, nesse tipo de condução, né, que aí cabe a todos os promotores independente das atribuições [...] mas um exemplo prático aí que a gente, não aqui, mas é uma realidade na verdade: que o delegado se vê assoberbado de serviço e ele tem que pedir sucessivas dilação de prazo sob o argumento que ele tem sete mil investigações, dois investigadores e um escrivão. É humanamente impossível ele concluir isso, e no curso da investigação que tá aqui comigo. (Entrevistado 7)

essa análise ela pode se dar tanto de uma forma difusa em que ao promotor tem contato com um inquérito ou com um flagrante, ele verifica, olha está faltando diligências nessa investigação, ela está falho essa investigação não está vindo com laudos, os laudos estão incompletos, isso é um controle difuso da qualidade regularidade. (Entrevistado 8)

Um dos entrevistados ainda expressou sua opinião sobre o tema, afirmando que, após a organização do controle concentrado, os promotores de justiça passaram a não se preocupar com esse trabalho rotineiro, apenas encaminhando fatos que surjam ao promotor responsável pelo controle concentrado.

Esse controle tem que ser feito, os promotores não fazem, de modo geral, não fazem. E não fazem porque a partir do momento que virou o controle concentrado, o promotor de controle externo, eles conheciam de ter o debate, de enfrentar, eles pedem para mandar para o promotor de controle externo. Aí mandam. Quando mandam, quando mandam. E aqui dizia, já que vocês não querem fazer esse controle em cada inquérito, vocês têm condição de fazer isso, isso ajuda demais. (Entrevistado 4)

A fala desse entrevistado foi ilustrada pelo entrevistado 8, ao exemplificar a diferença entre os controles difuso e concentrado:

é um controle difuso no momento em que você verifica que essa situação não é flagrancial, o policial militar aqui ele agiu de forma, em termos de jargões leigos, a arredondar, de uma forma entre aspas, é um termo muito forte, né, para se utilizar, mas ele não agiu estrito cumprimento do dever legal, a pessoa não estava numa situação e ainda assim, ele extrapolou, ele abusou do Poder dele e realizou a prisão em flagrante [...] aí remeto eventualmente para apuração de uma forma direta que é o controle direto. (Entrevistado 8)

O entrevistado 7 também tentou explicar a diferença entre as formas de controle:

Eu não detenho a atribuição de controle externo concentrado, né, que nós falamos "o promotor com atribuição específica do controle externo", mas eu exerço o controle externo nas investigações que eu trabalho, né, nesse sentido de requisitar informações à autoridade policial, aos policiais militares, nesse tipo de condução, né, que aí cabe a todos os promotores independente das atribuições. (Entrevistado 7)

As respostas colhidas sobre o controle difuso apontam que existem divergências entre os membros do MP sobre o conceito de controle difuso e também dissonância com aquilo que foi levantado em documentos jurídicos e doutrinários no primeiro capítulo.

As informações iniciais explicavam que o controle difuso seria realizado na atuação em cada inquérito, em cada processo, pelos promotores criminais. Caso o promotor localizasse uma violação de direitos, deveria atuar e tomar providências, pois isso estaria dentro dos limites de sua atribuição. Ocorre que a prática tem sido diferente. Ao estabelecerem que em cada comarca um promotor será o responsável pelo controle externo concentrado, os promotores criminais passaram a entender que a demanda de apuração de irregularidade da atuação policial em um caso específico seria de seu colega com a função de CEAP concentrado.

A principal hipótese levantada por esta pesquisa quanto aos motivos de a prática estar desvinculada dos documentos jurídicos, principalmente do artigo 4 da Resolução 279 do CNMP, diz respeito à discussão sobre os problemas do controle externo difuso ser realizado por membro do MP que atua na justiça criminal, em relação de proximidade, até mesmo dependência, das polícias.

Então é esse, e isso a gente também discute muitas vezes atribuição do controle externo tá com promotor tem criminal, aí é isso. O PM é a prova dele, o objeto de prova dele em todos os processos, sem fala de PM a gente não condena ninguém, é simples assim [...] Hoje, o titular da ação penal, ele trabalha na demanda da PM e da Polícia Civil e a Polícia Civil praticamente trabalha na demanda da PM. Então esse controle ele tem que ser independente daquele promotor que tá fazendo a prova porque é humanamente impossível fazer as duas coisas. (Entrevistado 5)

Então, os policiais que eu ia denunciar, tavam lá e era como se eu estivesse precisando deles, eu preciso deles pra pedir alguma coisa, assim pedir absolvição, pedir condenação e tal. E eu sempre tinha contato com eles, contato... é... uma convivência harmoniosa assim, profissional, né, cumprimentava, conversa aqui e acolá e, por outro lado eu tinha que apurar e denunciar aquelas pessoas, então eu achava isso muito delicado, né. Era muito constrange... é... fica uma situação constrangedora, né. (Entrevistado 6)

Esse contato facilita muito o trabalho do promotor de justiça, mas ao mesmo tempo que a gente facilita ter esse contato nós temos que manter um distanciamento, para que não haja nenhuma chance de interferência no exercício da atividade do controle externo; não é porque nós temos esse contato direto que eu vou deixar isso interferir no meu trabalho. Caso eu tenha que apurar alguma irregularidade, sem sombra de dúvida quando se instaura um PIC, isso gera um ruído, um entrave nessa relação, do promotor com o eventual órgão, né, [...] eu percebo isso que começa a surgir essas barreiras. (Entrevistado 8)

A proximidade entre polícia e MP, ainda mais em comarcas com um único promotor, parece ser inevitável. Deste modo, o controle difuso pode se tornar um constrangimento ao membro do MP, que pode deixar de fazê-lo, ou então apenas encaminhá-lo às corregedorias das polícias, para que seus processos criminais, que dependem muito das provas policiais, não sejam perdidos.

É importante pontuar que os membros do MP também são cobrados por produtividade, por condenações nas atuações processuais. Assim, eles se veem diante de um dilema profissional complexo que os coloca para escolher entre manter a boa relação com as polícias, mas diminuir a intensidade do CEAP, ou então atuar de maneira como prevista em lei, porém correndo o risco de causar ruídos na comunicação com as polícias e ver seus casos criminais se tornarem absolvições por falta de provas.

Uma fala do entrevistado 12 ilustra bem essa situação:

Eu não posso ter um embate muito severo com eles, assim, de... existe uma articulação, é necessária uma conversa, muita das vezes quando eles puxam, falam "não" ou resistem à informação mesmo devendo, eu prefiro entrar em contato com a minha coordenadoria dentro, que eles fazem contato com a chefia deles e eles fornecem para evitar esse embate porque eu tô há nove anos ali. Tanto eu preciso deles, quanto eles precisam também do MP. Então essa relação institucional, ela acaba sendo muito sensível em interior. E tenho outros meios, nem que é a requisição, existe possibilidade de prática de crime, mas eu evito o máximo para tentar ter sempre uma boa relação entre as instituições também. (Entrevistado 12)

Em relação ao controle externo concentrado, o que pôde ser levantado é que ele é enxergado pelos membros do MP de três formas principais: a primeira, como dito acima, como o controle feito por um promotor específico da comarca responsável por receber toda e qualquer informação relativa às atividades da polícia; a segunda como sinônimo de visitas estabelecidas pelo CNMP e a terceira como um caminho de melhorar estruturalmente as polícias.

### **3.2.5 CEAP concentrado nas comarcas pesquisadas**

Como descrito acima, a forma como é realizado o controle externo concentrado nas comarcas pesquisadas - encaminhamento de toda e qualquer demanda relativa às atividades policiais a um único promotor - gera um grande problema que é o acúmulo de funções em uma só promotoria.

Quase todos os promotores apontaram que a tarefa é importante, porém praticamente inexecutável diante da quantidade de atribuições que possuem e da falta de estrutura física e de pessoal.

É preciso lembrar que, conforme já explicado, o Ministério Público não possui investigadores, escrivães, peritos ou outras carreiras típicas de investigação nos seus quadros de servidores. Isso faz com que os promotores de justiça precisem utilizar funcionários que não possuem a expertise necessária para a apuração de crimes.

A gente não tem condições, eu não tenho nenhum procedimento investigatório criminal, não tenho condições de abrir, não tenho equipe para isso lá. Lá tem um servidor, um oficial de promotoria e um analista. Então, não tem condição. Então, a gente reconhece isso. E, justamente por isso, a importância do controle. Porque se o delegado... Vamos dizer assim, um delegado de má-fé ou um policial militar de má-fé registra uma ocorrência, coloca na gaveta e fecha, acabou (Entrevistado 1)

a sede do ministério é todo mundo junto na mesma sala, era algo sigiloso, eu tinha audiências diárias, não era só a dificuldade, entraves por parte da polícia, mas em relação à precariedade, estrutura do Ministério Público na condução de uma investigação de peso como essa [...] Com esse quadro reduzido e ainda tendo que lidar com as outras funções, é por isso mesmo nas comarcas em que eu passei a opção primária, se não era um caso que

não tinha nenhuma ilegalidade tão grave, algo que poderia, né, ser apurado diretamente pelas corregedorias das respectivas polícias, eu optava por remeter utilizando esse fundamento, do quadro, né, insuficiente, da estrutura do Ministério Público para tão somente remeter para as corregedorias. (Entrevistado 8)

eu fiquei dois anos na promotoria única e aí aquilo que eu falo que o controle externo é tipo a décima matéria que você vai olhar então não consegui trabalhar com nada lá e não tive uma denúncia [...] A gente não tem estrutura nenhuma de investigação, de própria... então, por exemplo, ontem eu tava discutindo com uma colega que aqui tem o controle externo, e ela discutindo de um caso super delicado que aconteceu na festa do dia seguinte da... no dia seguinte, não. Do dia das eleições do primeiro turno.. Não, acho que foi do segundo, foi quando o Lula acho que já tinha ganho? [se questionando] Eu sei que deu uma confusão com a Polícia Militar e o pessoal do PT e houve um abuso, ela identificou e ela fez a denúncia, a denúncia tá sendo rejeitada e ela veio no recurso. Agora, ela ainda conseguiu fazer alguma coisa porque todos estavam filmando, senão a gente não tem nenhuma estrutura de investigação do que acontece nas polícias para fazer um controle, entendeu? (Entrevistado 5)

Eu, como falei, consigo atuar nesses casos mais, vamos dizer assim, emblemáticos, que têm melhores elementos de provas, né, mas no dia a dia, nos casos mais rotineiros, eu não consigo, eu não tenho pé para investigar, não tenho pernas para investigar, porque não tenho equipe, são muitos procedimentos, eu não tenho... eu não atuo só no controle externo, tenho outras atribuições. (Entrevistado 6)

Geralmente a vítima que sofreu a violência. Mas dificilmente essa pessoa consegue comprovar de alguma maneira. Assim, o que que eu quero dizer com isso? Ela alega que foi agredida pelo policial, de repente são cinco policiais, todos eles negam e quando ela fala que tem testemunha, nenhuma testemunha quer porque ela não quer aquele problema. Então isso acontece muito. Porque é uma cidade pequena, que todo mundo se conhece e ele não vai... aquelas testemunhas não vão entrar na linha de embate. As vezes que eu consegui algo em relação ao controle foram quando tinham gravações e câmeras, né, em regra não que não tivesse testemunhas, mas são muitos poucos casos assim. A maioria das pessoas vão, a gente tenta apurar melhor, mas dificilmente a gente consegue... sempre acaba ficando uma palavra contra vários, sabe? (Entrevistado 12)

É possível perceber, pelos relatos dos promotores, que a falta de estrutura se torna um grande óbice ao CEAP, inclusive se torna a justificativa de muitos membros para não apurarem as irregularidades policiais diretamente, mas sim para encaminharem às corregedorias das polícias.

Além disso, a falta de estrutura pode levar os promotores de justiça a terem receio da realização do controle, como relataram os entrevistados 4 e 8:

Por isso que aqui é um rodízio, cada ano ficava um, ficava a cada dois anos, eu fiquei cinco anos. Agora, ficava a cada dois anos e hoje fica a cada um ano. Para não ficar muito tempo, porque muito tempo acaba, às vezes tem que denunciar um policial e o policial às vezes perde o cargo e tenta se vingar de familiar, de filho. Então, um dos motivos também é esse, é tentar criar grupos, justamente para que não fique só um promotor. (Entrevistado 4)

Quando são casos graves, a recomendação é que se acione o GAECO e assim despersonalize a atuação, para que não se volte a promotora de Justiça eventualmente está perseguindo aquele militar. Mostrar que a instituição Ministério Público, através de seus diversos membros. E aí com isso GAECO, ele é composto, né, por promotores que já são mais experientes na condução de Investigações. Tem um promotor específico que fica somente à frente do GAECO, nós temos não só promotores de Justiça, mas há também policiais civis eles não assinam, né? Eles não estão não vão assinar eventual peça eventual processo. Mas eles auxiliam na investigação e para tirar essa eventual, né? Personificação. (Entrevistado 8)

No ano de 2013, o Ministério Público se mobilizou e conseguiu a rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 37 - aquela que tirava dos promotores o poder de investigar -, contudo, mesmo estando estabelecido juridicamente que os promotores podem realizar investigações diretamente e que isso não fere a Constituição, a maior parte das unidades do MPs espalhadas pelos estados pesquisados não se estruturam<sup>4</sup> para poder executá-las. A única exceção que se faz é em relação aos GAECOs.

O GAECO (Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado) é uma unidade especializada do Ministério Público criada para investigar e processar crimes praticados por organizações criminosas e outros delitos de alta complexidade. Cada GAECO é composto por promotores de justiça, policiais civis e militares, e outros profissionais.

No Estado de São Paulo, diferente do que ocorre com o GAESP, o GAECO não está presente somente na capital, ele possui unidades por quase todo o interior,

---

<sup>4</sup> A resolução aprovada pelo CNMP em abril de 2025 determina que os ramos e unidades do Ministério Público responsáveis por investigar crimes praticados por agentes de segurança pública deverão criar estrutura institucional específica para essa finalidade. Conforme dispõe o art. 9º da norma, os MPs deverão "elaborar e implementar a estruturação e normatização interna necessárias para dar suporte às atividades tratadas nesta Resolução, preferencialmente mediante a instituição de grupos especiais de controle externo da atividade policial com atribuição expressa para a persecução penal de referidos delitos". A previsão normativa explicita a necessidade de institucionalização e especialização da atuação ministerial em casos de mortes, tortura e outras graves violações cometidas por policiais, reforçando o dever constitucional do MP de exercer controle externo efetivo sobre a atividade policial.

totalizando 14 unidades. Em MG a mesma coisa ocorre, havendo 12 unidades descentralizadas.

Esse Grupo especializado realiza investigações, atuando na fase pré-processual, com equipe robusta e interligada com as polícias.

O que se pretende mostrar com a comparação com o GAECO é que, conforme os entrevistados disseram, a atividade de CEAP não possui estrutura física e de pessoal suficiente para a execução direta de suas atividades. Mesmo a função estando prevista há quase 40 anos na CF, os MPs estaduais pesquisados não deram o suporte necessário aos promotores para que realizassem tal tarefa. Diferente do que ocorre com os GAECOs, os quais receberam investimentos, parcerias para otimizá-los, descentralização para o interior dos estados.

Isso parece explicitar duas coisas importantes: a primeira é que somente interessa aos MPs a estruturação para a investigação de crimes complexos e de repercussão, deixando a cargo das polícias os delitos de menor importância (essa inclusive era uma crítica que se fazia quando da discussão da PEC 37, alegava-se que o MP escolheria a criminalidade que gostaria de investigar); a segunda seria que não há interesse dos MPs na organização e viabilização do CEAP a ser realizado dentro da própria estrutura do MP.

Quando os promotores se referem à atuação de grupos especiais do Ministério Público voltados para questões de segurança pública e controle externo das polícias, é importante ressaltar que há uma diferença marcante na estruturação e alcance desses grupos entre as capitais e as comarcas do interior. Nas grandes cidades, onde estão sediados os principais grupos de atuação especial, há uma organização mais robusta, com maior disponibilidade de recursos e uma maior atuação no controle externo das atividades policiais.

Esse descompasso se reflete diretamente nas comarcas do interior, que sentem a ausência desses grupos especializados. Embora eles tenham um papel importante nas capitais, eles não possuem o alcance territorial que o GAECO apresenta, que, por sua vez, tem uma atuação mais ampla e disseminada em várias regiões, incluindo o interior. No entanto, é no interior que a violência policial também se manifesta de maneira significativa. As comarcas do interior, embora menores em

termos populacionais, também são locais de ocorrência de práticas abusivas por parte das forças de segurança, como o uso desproporcional da força, tortura e outras formas de abuso de poder.

Segundo os relatórios finais do estudo “Letalidade e vitimização policial em Minas Gerais: 2013 a 2018. Dinâmica das ocorrências e perfil dos envolvidos” (Fundação João Pinheiro, 2021) e “Letalidade e vitimização policial em Minas Gerais: 2019 a 2022. Dinâmica das ocorrências e perfil dos envolvidos” (Fundação João Pinheiro, 2024), dos 3.328 eventos de interação violenta entre cidadãos e policiais ocorridos em MG dos anos 2013 a 2018, cerca de 57% (1.916) ocorreram no interior. Já dos 450 casos de letalidade policial registrados entre os anos de 2019 e 2022, mais de 50% ocorreram no interior do Estado de MG (234).

Esse cenário gera uma lacuna preocupante na fiscalização das ações policiais nas áreas fora das grandes capitais. A falta de capilaridade dos grupos faz com que os promotores das comarcas do interior se ressintam da ausência de um suporte efetivo, e, mais ainda, de um modelo que consiga, de fato, atuar com a mesma força e amplitude que se observa nos grandes centros urbanos. Mesmo reconhecendo que muitos casos graves de violência policial acontecem nas capitais, é inegável que as comarcas do interior também precisam de um mecanismo eficaz de controle. O modelo de controle externo das polícias, da maneira como está desenhado atualmente, simplesmente não dá conta da realidade complexa do interior do país, onde a violência policial continua a ser uma questão crítica, sem a devida atenção das estruturas especializadas do Ministério Público.

Portanto, ao discutir as limitações do controle externo das polícias, é essencial considerar não apenas a eficácia desses grupos nas capitais, mas também a sua ineficácia nas comarcas do interior. O fato de os promotores do interior não contarem com o mesmo aparato de fiscalização e controle resulta em uma discrepância no enfrentamento da violência policial, que permanece desassistida em muitos municípios.

### 3.2.6 CEAP concentrado como sinônimo de visitas obrigatórias

Boa parte dos entrevistados também fez outras relações interessantes de serem anotadas. A que mais foi citada é a que relaciona CEAP e visitas obrigatórias estabelecidas pelo CNMP.

Conforme a Resolução 121 de 2015, é obrigação dos promotores responsáveis pelo CEAP em cada comarca realizar visitas ordinárias nos meses de abril ou maio, e em outubro ou novembro. Quando necessário, realizar visitas extraordinárias a qualquer tempo em repartições policiais, civis e militares, órgãos de perícia técnica e aquartelamentos militares situados em sua área de atribuição. Além disso, devem elaborar relatório correspondente, que será enviado para validação da Corregedoria Geral da respectiva unidade do Ministério Público. O relatório deve incluir todas as constatações e ocorrências, bem como possíveis deficiências, irregularidades ou ilegalidades, além das medidas requisitadas para solucioná-las. Conforme os atos normativos aplicáveis, cópias deste relatório também podem ser enviadas a outros órgãos envolvidos no controle externo da atividade policial, para que tomem as providências necessárias dentro de suas competências.

Os relatórios estão disponíveis no site do CNMP e a forma como eles são preenchidos será analisada em outro momento neste trabalho.

Em relação às visitas disciplinadas pelo CNMP, os promotores entrevistados apresentaram suas percepções sobre elas.

Eu tinha que fazer quatro visitas por ano nas delegacias, eram visitas trimestrais. Isso gerava um ônus imenso ao promotor, porque ele não tinha só essa atuação, não tinha só essa função, mas outras tantas. E também o desgaste muito grande para os delegados de polícia, inicialmente era só a Polícia Civil, não era a Polícia Militar, só a civil. Imagina o promotor a cada três meses na delegacia, fiscalizando, verificando inquéritos, termos circunstanciados, BOs, livros, verificando tudo, anotando, falando com o delegado, aquilo causava um certo tumulto na delegacia, amarrava, sem contar que além dessas correções ou visitas do Ministério Público trimestrais, tinha visitas semestrais do seccional e tinha visitas anuais do judiciário [...] Naquela época, o promotor fazia quatro visitas. Depois de algum tempo passou a ser duas visitas, e acho que continua duas visitas, uma em cada semestre [...] houve uma mudança na estrutura. O CNMP foi alterando. Então tem toda uma normativa que foi alterando. Aí chegou um momento em que eles... Eles não precisavam baixar mais a portaria. Quando entra no CNMP, tem formulários, umas 15 folhas lá, e já pega tudo ali, manda para a

delegacia, preenche. Aí foi aperfeiçoando. Então, essas visitas não podem ser pro forma. Tem que ir lá. Tem que ir lá e ver. Você tem que pegar os livros todos de ocorrência, verificar tudo o que está acontecendo. (Entrevistado 4)

O ponto que se tocou do controle externo era a obrigatoriedade das inspeções, porque uma das formas de se realizar o controle é fazer as inspeções. No caso das delegacias, elas são semestrais, nas repartições militares também são semestrais, são inspeções em que se preenche um relatório do CNMP, tem o modelo lá de relatório que todo promotor, independente do estado, tem que enviar. Esse relatório tem um prazo de envio, então foi informado isso pela corregedoria, que nós éramos obrigados a fazer inspeções e também inspeções mensais dos presídios, e o envio de relatórios dos estabelecimentos prisionais é diferente do delegacias e repartições militares, e o do presídio é trimestral. (Entrevistado 8)

porque o controle concentrado é realizado por períodos, vamos dizer assim. Apesar de ele poder ser deflagrado a qualquer momento, tem os períodos, as resoluções que fixam de abril e maio, e setembro, outubro e novembro. Tem que ser feito visitas em delegacias, relatórios, tudo. Esse é o modelo controle concentrado. Tem um roteiro que tem que ser preenchido. Inclusive, se não cumprir, há uma falta funcional enorme para a gente. Para o promotor. Tem que ir na delegacia, fiscalizar, acompanhar, ir nos batalhões da Polícia Militar, fiscalizar, acompanhar e mandar o relatório para o CNMP em Brasília, que não sem antes passar pela Corregedoria. Então, é bem rigoroso. (Entrevistado 1)

E dentro do controle externo hoje a principal atribuição que nós, eu quero dizer assim, que tem a atribuição de controle externo exclusivo acaba ficando as visitas, nós devemos fazer segundo o conselho nacional em maio ou abril, de regra em outubro ou novembro [...] visitas nas unidades, porque eu tenho que visitar o IML, instituto de criminalística, todas as unidades da polícia militar, todas as unidades da polícia civil. Então tenho dois meses para fazer as visitas e conciliar isso com as atribuições outras do cargo que são o que toma tempo, audiência e análise de processo, júri, que eu faço júri. E essa visita é para você analisar os procedimentos da polícia que estão em andamento, seja da polícia civil, seja na polícia militar, e verificar se está tudo andando dentro da normalidade daquilo que deveria andar. Dentro de um cargo só, não é possível você fazer isso com a eficiência necessária. (Entrevistado 2)

É possível perceber na fala de vários dos entrevistados que as visitas são o ponto central do CEAP, a maior preocupação deles em relação a essa atividade.

A criação do instituto das visitas pelo CNMP parece ter sido claramente com a intenção de fazer com que os promotores estejam presentes dentro das unidades policiais e possam ver com seus próprios olhos o que está sendo feito certo e o que está sendo feito errado. Porém, como dito pelos entrevistados, em razão do acúmulo de funções e do escasso número de servidores, os promotores encaminham os relatórios para as unidades policiais preencherem e depois as visitam.

Deste modo, o CEAP por meio das visitas pode vir a se transformar naquilo que um dos entrevistados chamou de “teatro”. Segundo o entrevistado 4, o problema vai além e o promotor que quer realmente fazer as fiscalizações da forma devida e delineada pelo CNMP pode vir a ser criticado por seus pares:

Aí o promotor fala assim, mas tem que fazer audiência, tem que estar no horário da audiência. Mas tem que ir na delegacia, fazer 32 visitas a cada seis meses, tem que ficar vendo BO, vendo isso aqui. Então ele acaba, ó, eu vou passar aí, vou assinar. Assina. Vai lá, olha dez inquéritos, ele manda antes, tudo pra a polícia preencher, preenche, passa lá, assina e pronto. Na verdade, isso nem sempre é feito. E aquele que faz, às vezes, é censurado, é criticado. [...] É um rodízio, que é uma função que ninguém quer. É uma função ingrata, porque tem outra coisa para fazer. Por isso que o CNMP foi criando isso, criando um monte de normas para ver se o pessoal vai. (Entrevistado 4)

Outro ponto importante que se identificou nas falas dos entrevistados diz respeito ao destino das informações colhidas pelo relatório. Alguns disseram que, ao realizarem as visitas e diagnosticarem erros, fazem os encaminhamentos das demandas para as apurações necessárias, a depender da natureza da questão. Agora, em relação especificamente aos dados lançados nas planilhas, quase todos disseram o mesmo que o entrevistado 6, que “o que fazem com essas informações, eu não sei. Não sei qual produto delas e nunca vi, assim como nenhum colega que a gente conversa, não sabe. Para que serve? Entendeu? Não sei mesmo”.

É interessante esse ponto. Ao que tudo indica, os promotores ouvidos não possuem compreensão sobre o que é feito do produto de seu trabalho, não recebendo devolutiva do CNMP sobre os dados colhidos. Tal situação prejudica a atuação dos profissionais, pois ficam sem elementos de comparação para entenderem se aquilo que foi visto nas visitas está ou não dentro dos padrões de outras comarcas.

### **3.2.7 CEAP como forma de melhorar as estruturas policiais**

Um outro viés do CEAP apontado por alguns entrevistados, que é derivado das visitas e do contato diário entre policiais e membros do MP, diz respeito à possibilidade de promotor intervir buscando melhorar as condições de trabalho da polícia.

Segundo alguns entrevistados que atuam no criminal, por serem destinatários finais da atividade policial, eles conseguem perceber se a estrutura física e de pessoal das polícias está aquém do necessário, prejudicando o andamento dos procedimentos policiais. Isso, somado às visitas ordinárias obrigatórias, disponibiliza ao promotor uma visão global da produção policial e permite que possa atuar de maneira a tentar corrigir problemas.

Ministério Público pode, verificando, como eu verifiquei, e agi, verificando que existem deficiências estruturais, pode tomar providência [...] em vários anos, o que eu notei era uma falta de estrutura física, uma falta de recursos humanos, falta de funcionários, IML e IC, institutos importantíssimos... estando a sua sede, eram em casas residenciais, onde caía chuva, chuva, goteira, em tudo quanto é laudo. As pessoas tinham dificuldades para serem atendidas porque os prédios eram acanhados. E, por conta disso, eu instaurei vários procedimentos administrativos, encaminhei aos meus colegas, foram propostas ações civis públicas, quando não teve um acordo com o Estado, para que os prédios fossem reformados. (Entrevistado 4)

Aí, a gente vai, colhe essas informações. Se for necessário, se a gente entender que é necessário instaurar algum procedimento específico, né, para apurar essa determinada falha ou irregularidade, né, assim como eu tenho, por exemplo, eu tenho um procedimento administrativo do IML porque lá tem algumas deficiências. E aí a gente vai tentando sanar aquelas deficiências, porque o Estado, infelizmente, ele finge... meio que lava as mãos, ele fornece os servidores, no sentido de delegado, investigador e ponto, e as Comarcas basicamente que se virem. (Entrevistado 6)

Contudo, essa forma de enxergar o CEAP como um mecanismo de melhoria das polícias não é compartilhada por todos os entrevistados. Muitos demonstraram preocupação com o tema, dizendo que não cabe ao MP se imiscuir em questões que dizem respeito às políticas públicas do Poder Executivo.

Essa é uma questão muito atual e discutida, que é sobre o limite da atuação do promotor de justiça em questões de políticas públicas. Por não ser um servidor eleito, há resistências fortes na sociedade a essa figura do promotor interventor, que judicializa questões que seriam de responsabilidade dos gestores eleitos.

Sobre esse tema, a atuação dos membros do MP tem sido classificada em dois modelos: o demandista e o resolutivo (ALMEIDA, 2012; GOULART, 1998; RODRIGUES, 2012). O modelo demandista se caracterizaria por uma atuação repressiva, utilizando instrumentos processuais para levar as demandas ao Poder Judiciário. Nesse caso, a postura do Ministério Público seria de oposição e conflito,

deixando ao Poder Judiciário a tarefa de resolver o direito e compor os interesses conflitantes por meio do processo.

Por outro lado, tem ganhado força a proposta de atuação resolutiva. Este modelo se distingue por priorizar ferramentas extrajudiciais, abordando os casos de maneira dialogada e, especialmente no caso de direitos coletivos, envolvendo todos os interessados. O Ministério Público, nesse contexto, atuaria de forma proativa e preventiva, buscando evitar danos aos interesses sociais ou, quando isso não for possível, assegurar sua reparação ou recomposição in natura. Nesse modelo, o membro do Ministério Público se reafirmaria como um agente político, conciliador e defensor dos interesses sociais (RODRIGUES, 2012).

Alguns dos entrevistados ouvidos refletiram sobre essa forma de atuação do MP.

Então, eu vou na delegacia e eu vejo que tá o caos, mas e aí? Entendeu? Aí é o que eu te falo, aí a gente consegue três, vem, outro mês a gente perde quatro, então e aí como você não tem uma força da instituição com isso aí, a gente fica fraquinho, assim. Quê que é -não sou eu aqui, né -, mas quê que a promotoria aqui vai conseguir com o chefe da Polícia Civil? Nada, gente. Teria que ser o meu chefe lá o PGJ com um chefe da Polícia Civil. (Entrevistado 5)

E você identifica que ele é estrutural. E aí você esbarra num problema que é: você identificou a causa da demora da ineficiência e você não vai fazer nada a respeito disso porque isso não é atribuição sequer do ministério público. porque? Porque a política pública, e aí aqui tudo que a política o Ministério Público não pode exigir, o Judiciário sempre fala não, você não é administrador público, não é você que define para onde vai o dinheiro, o dinheiro que tem é esse, as prioridades quem define é o administrador, não você, você não pode me dizer, coloque dinheiro na segurança pública porque isso implica tirar da educação, da saúde. (Entrevistado 2)

Pela literatura reunida sobre o tema (ALMEIDA, 2012; GOULART, 1998; RODRIGUES, 2012), percebe-se que o membro do MP é colocado em posição de resolução de problemas de política pública e possui métodos a seu dispor para a atividade. Contudo, na prática, são identificadas barreiras que afastam os promotores dessa função, fazendo com que eles deixem as questões de políticas públicas, ainda mais as relativas à segurança pública, nas mãos de outros órgãos estatais, tornando o CEAP, nessa concepção, inviável.

### 3.2.8 Informalidade

Ainda pensando sobre a forma como o CEAP é realizado, sobre suas dificuldades e facilidades, outro ponto notado nas entrevistas é a existência da atuação de um sistema informal subjacente à relação entre membros do MP e polícias.

Principalmente nessa relação, parece preponderar nos promotores de justiça a atuação resolutiva, preferindo conversas, reuniões, orientações informais do que ajuizamento de ação, instauração de procedimentos criminais ou administrativos, deixando essas situações apenas para quando não haja outra forma de resolver.

Aí, o que a gente fez? Uma reunião, principalmente com a polícia militar, no primeiro momento, que eles são o principal agente dessa abordagem, e depois com a polícia civil para deixar claro e passar a orientação. Olha, as decisões do Supremo tão aí e não vão mudar. Se você não tem a fundada suspeita para abordar você não pode abordar, porque se você abordar você está fazendo uma busca ilegal e qual o resultado disso? Prova nula, réu absolvido hoje. Amanhã pode ser um abuso de autoridade contra o policial. Porque a cultura que existia está sendo derrubada por decisão do STF, do STJ. Se você insiste na cultura você está batendo de frente contra a decisão judicial que está fundamentada. Amanhã ou depois o próprio estado pode responder civilmente. (Entrevistado 2)

eu já falei né, sobre um ou outro policial, eu disse "Oh comandante, o policial tal, fica de olho nele, né, porque tô recebendo muita notícia, tal, né, o senhor tem alguma apuração?" Aí eles falam o que eles têm o que eles não têm, que eles vão ficar mais de olho, que vai chamar pra conversar, entendeu? Então tem essa possibilidade sim de ter esse contato informal, né, que é, o que a gente quer, a gente não quer ter muitas notícias, eu prefiro não ter notícia nenhuma. Eu prefiro que tudo fosse resolvido, né. Mas eles falam que eles são bem rigorosos é... em relação a disciplina, sabe? (Entrevistado 6)

Em regra, "ah, a violência policial - praticada por policial militar" que é o grosso do que eu recebo. Eu geralmente chamo o comandante, eu falo "ó, o que que tá acontecendo aqui? Tá chegando, tá aportando isso daqui. Que que tá?" e geralmente. Às vezes a gente tem até uma conversa franca, às vezes policial, o comandante ele reporta, fala "Não, eu vou tirar ele da rua, vou fazer tal coisa, ele tá estressado." Enfim, não que caiba justificativa, mas às vezes eles também têm essa percepção porque um colega fala, não vai se meter, mas ele comenta. (Entrevistado 12)

Quando acontece irregularidades, eu sou a favor de que, inicialmente, quando se percebe alguma irregularidade, então eu apontava as irregularidades na ata, aquilo que era possível de sanar. Eu falava antes até com os delegados, com os diretores, dava o prazo que eles achavam. Qual prazo o senhor acha que dá para fazer? Ah, seis meses. Tá bom. Aí ele mesmo baixava portarias internas, funcionários, regulamentava, porque era muito bacana, ele mandava para mim e pronto, arquivava. Quando eram coisas mais sérias, e sempre tem outra, então ele mandava para a

corregedoria e aguardava ver o que ia fazer, da própria polícia. Só quando não tinha jeito, aí nós tínhamos que agir. Então, a atuação do Ministério Público tenha outra forma de resolver. [...] É que às vezes não viu aquilo que a gente vê. Ou então nós vimos de uma outra forma. E às vezes até fala, pô, você tem razão. Então, assim, isso é muito bacana nesse sentido, quando se respeita. Mas eu entendo que mesmo o promotor do controle externo não está lá para punir, punir, punir, para tomar. Não, vai verificar. Verificou eventuais irregularidades, comunica os órgãos superiores, aguarda aquilo, se eles acharem que tem que sanar. Se não, aí segue adiante. Tudo isso demanda tempo. Tudo isso você tem que ter muita articulação, muita conversa, muita reunião. (Entrevistado 4)

Sempre é bom lembrar que, pelo desenho constitucional, o membro do MP não possui nenhuma ascendência sobre policiais. Eles pertencem a instituições distintas, cujos produtos de seus trabalhos são interligados pelo modelo processual penal.

Em regra, os membros do MP deveriam receber as demandas das polícias e agir, seja na área criminal, ambiental, de CEAP etc. A existência dessa relação informal é fruto da prática diária e varia em cada cidade. Nas comarcas pesquisadas, essa relação se mostrou bastante aprofundada, como se percebe pelos trechos destacados.

Existem críticas a essa proximidade dentro da teoria processual penal que veem nessa relação uma mácula ao princípio da paridade de armas. Essa crítica normalmente advém dos profissionais da OAB, que alegam que a atuação do MP coordenada com a polícia coloca em desvantagem o advogado que não possui recursos processuais para realizar investigações. Desta forma, o órgão acusador, atuando em uma relação próxima e informal com a polícia, pode dar os contornos que deseja a uma investigação e ter mais armas no processo.

Outra questão importante é que essa prevalência da resolução informal destoa muito do sistema jurídico penal brasileiro em geral, que é fortemente baseado na judicialização de demandas. Não há espaço para uma pessoa acusada de tráfico de drogas, por exemplo, ser liberada com uma conversa, reunião ou orientação. Ela certamente se verá envolvida em um processo crime que demandará gastos públicos, pessoais e eventual condenação.

Contudo, pelo que se pode apurar, nas comarcas pesquisadas, as relações informais estão em um nível em que é possível o promotor, ao invés de dar início a um procedimento criminal contra um policial que está entrando em casas sem

mandado, por exemplo, primeiro marcar uma reunião com a chefia do agente para orientar e pedir mais atenção; ou então alertar que estão chegando muitas denúncias contra um policial em específico e que pode chegar a uma situação em que não tenha mais jeito e será preciso agir.

Em razão desse sistema informal que opera nessa relação, não foram colhidos muitos elementos que indiquem fortes resistências das corporações policiais ao CEAP nas comarcas pesquisadas.

o trabalho com a polícia civil, polícia militar, no controle externo, e da polícia Penal em relação ao tratamento, todos possuem um respeito, né com o promotor de justiça, São solícitos. Pelo menos da minha parte eu procuro sempre estabelecer uma situação de parceria, eu entendo as dificuldades principalmente da Polícia Civil aqui em Minas Gerais em termos de estrutura diferente da Polícia Militar. (Entrevistado 8)

Eu nunca tive problema, eu nunca tive problema, lidam bem. Claro, ninguém gosta de ser controlado, essa é uma coisa natural, mas está na lei, tá classificado, então não tem. (Entrevistado 2)

Muito embora, a princípio, a polícia não visse com muito bons olhos, é natural, porque o papel que se passa, a função é fiscalizar a Polícia Civil, a Polícia Militar, e ninguém, obviamente, fica muito confortável em ser fiscalizado, isso é normal do ser humano. Então, existia assim uma certa, não resistência, mas um certo desconforto que eu percebi. (Entrevistado 4)

Dessa forma, pode-se perceber que as relações entre membros do MP e policiais nas comarcas pesquisadas é definida como “boa” por quase todas as pessoas ouvidas. Com isso, é necessário também compreender se existem resistências dos membros do MP em realizar o CEAP.

### **3.2.9 Resistências internas do MP ao CEAP**

Cada dia mais é possível perceber que as estruturas jurídicas do país estão sendo permeadas por discursos que tendem a separar os aplicadores do direito em dois grupos: garantistas e punitivistas.

O garantismo penal, teoria desenvolvida pelo jurista italiano Luigi Ferrajoli (2014), propõe essencialmente o resgate e a valorização da Constituição como a

norma jurídica que verdadeiramente constitui a sociedade, servindo como o fundamento de validade tanto material quanto formal de todo o ordenamento jurídico.

No âmbito do Direito Penal, o exercício do poder no Estado Democrático de Direito deve ser cuidadosamente controlado para evitar arbitrariedades por parte daqueles que exercem o poder estatal. Dessa forma, para que as sanções sejam democraticamente legitimadas, é imprescindível que respeitem os direitos fundamentais, sustentando-se em uma cultura de igualdade e sujeitas à verificação de suas motivações. O poder estatal, portanto, deve ser limitado, permitindo ações por parte de seus agentes apenas quando expressamente autorizadas. (ROSA, 2015).

Já o conceito de punitivismo no Direito Penal reflete uma abordagem que não considera o delito em seu contexto histórico e político, mas o trata como um problema meramente individual. Essa perspectiva despolitiza o conflito e oculta as razões estruturais que provocam ou condicionam o comportamento criminoso.

O punitivismo penal pode ser descrito como o uso do direito criminal para causar sofrimento exacerbado àqueles que infringem a lei ou as regras sociais. Este fenômeno deriva de uma vontade da sociedade, motivada pela insegurança e pelo medo, de ver os criminosos sofrendo punições extremamente severas. Há um ideal subjacente de que essa punição exagerada servirá de exemplo, com o intuito de prevenir a ocorrência de novos crimes. Assim, o punitivismo sustenta-se na crença de que a severidade das sanções criminais é uma ferramenta eficaz para a manutenção da ordem social (SILVA; CUNHA, 2020).

O CEAP é frequentemente avaliado pelos operadores do direito dentro de uma perspectiva dicotômica. Quando um promotor atua em conformidade com os princípios e normas jurídicas estabelecidos para o CEAP, essa postura pode ser vista como garantista, refletindo uma preocupação com eventuais abusos cometidos pela polícia e, assim, alinhada à defesa dos direitos humanos. O simples fato de um promotor cumprir estritamente o que a lei e as resoluções lhe impõem pode acabar rotulando-o como um promotor garantista, sendo visto como contrário à população e a favor dos *bandidos*.

Segundo um dos entrevistados:

Então, a estrutura entraria também nisso, de você ter por parte da administração superior o olhar de que isso é uma atribuição muito importante, isso tá muito ligado aos nossos resquícios de ditadura, que tá tendo tortura para caramba para todo lado ainda e é coisa... E aí a gente entra, por exemplo, na luta pelas câmeras. A voz de dentro do MP que defende as câmeras é mínima, é isolada, é o "promofofos", aí nós somos objetos[...] É, nós somos "promofofos", professora. É o que eu digo: o promotor constitucional, ele é adjetivado de "promofofos", tá defendendo bandido, e aí vem aqueles discursos que o Ministério Público, em sua maioria, tem uma perspectiva de mundo de direita e de alienação. (Entrevistado 5).

Conforme alguns membros ouvidos, o CEAP entra nessa disputa de visões, dentro da lógica garantista/punitivista, e os promotores são divididos em duas categorias, os *promofofos* e os promotores de verdade.

Os *promofofos* seriam os promotores considerados garantistas em sua atuação criminal, e preocupados, dentro da função do CEAP, com a forma como as polícias trabalham e constroem os elementos que futuramente se tornarão provas.

Sobre esse tema, anotou Serra (2023):

Não há tema que cause mais polêmica nas discussões entre promotores(as) de Justiça do que a atuação funcional nos crimes de tráfico de drogas. A premissa de que as drogas são a principal causa da existência dos crimes violentos é um dogma, cujo questionamento conduz àqueles que ousam tal postura crítica serem questionados sobre estarem na carreira certa (ironicamente sugestionando que a Defensoria seria o "certo") ou apelidados com adjetivos irônicos como "promofofos(as)".

Em entrevista concedida ao portal Uol, o promotor de justiça de MG, Luciano Sotero Santiago (2023) disse:

Eu fico muitas vezes chateado. Os colegas me chamam de 'promofofos' ou 'promoamor'. Em regra, os promotores de Justiça têm a visão que tem que combater o crime, ignoram o que está na Constituição e no Código Penal e acham que soltar gera impunidade. Eu só estava aplicando a lei, não inventei nada.

Uma fala específica do entrevistado 4 sobre o CEAP por meio das visitas às unidades policiais comenta que quem realmente as realiza presencialmente é censurado: "Vai lá, olha dez inquéritos, ele manda antes tudo pra a polícia preencher,

preenche, passa lá, assina e pronto. Na verdade, isso nem sempre é feito. E aquele que faz, às vezes, é censurado, é criticado”.

Segundo o jornalista Fernando Brito (2019), ao publicar matéria sobre o avanço do bolsonarismo entre promotores e procuradores de justiça, um grupo intitulado MP Pró Sociedade teria publicamente defendido a seguinte ideia:

O grupo, autointitulado “MP-Pro Sociedade”, prega abertamente o endurecimento não só das leis, mas também dos militares: “Se você é militar, juiz, MP, deve priorizar a sociedade, a vítima inocente. Não seja *promofofo*!!!”. *Promofofo*, esclarece-se, é o membro do Ministério Público que se preocupa com a garantia dos direitos humanos. (BRITO, 2019)

Ainda sobre essas disputas internas dentro do MP, é importante pontuar que os membros das instituições também se organizam fora dos órgãos, em coletivos e associações que também refletem suas visões de mundo sobre o crime, o criminoso e a atuação policial.

De acordo com Treicy Giovanella (2022), ao examinar o Ministério Público, observa-se que em 1991 foi estabelecido em São Paulo o "Movimento MP-Democrático" (MPD), inspirado por grupo existente desde a década de 1980 na magistratura, a "Associação dos Juizes para a Democracia", e pelos movimentos europeus que promoviam a "democratização do acesso à justiça". Este grupo inicial era predominantemente composto por indivíduos que ingressaram na carreira na década de 1980 e se formaram na Faculdade de Direito do Largo de São Francisco. O MPD começou a publicar um periódico próprio, incluindo textos de opinião, colunas sociais, entrevistas e contribuições para jornais de grande circulação como Estadão e Folha de São Paulo.

A intensa participação no campo jurídico foi um dos fatores que catalisaram o surgimento de pelo menos cinco novos grupos durante os anos 2000. Em 2016, surgiu o "Coletivo Transforma MP", seguido pelo "Movimento de Combate à Impunidade" em 2017, o "Movimento Nacional de Mulheres do Ministério Público" e a "Associação MP Pró-Sociedade" em 2018. Além disso, foi criada a "Associação Brasileira de Juristas pela Democracia", que reúne juristas de várias carreiras, incluindo promotores de justiça, além de ativistas de outros movimentos sociais (GIOVANELLA, 2022).

O "Coletivo Transforma MP" foi fundado durante o processo de impeachment de Dilma Rousseff em 2016. Conforme sua carta de princípios (COLETIVO TRANSFORMA MP, s/d), uma de suas principais pautas é a crítica ao caráter punitivista do Ministério Público Brasileiro. Para o grupo, o MP deveria atuar na "transformação da realidade brasileira" em prol, por exemplo, da reforma agrária e urbana, adotando uma postura profissional "humanista" e crítica aos modelos "reacionários" e "conservadores" de justiça. Os membros do grupo que se dedicam à escrita publicam em periódicos online alinhados à esquerda, como o Jornal GGN, e em uma coletânea de textos lançada em 2022 (GIOVANELLA, 2022).

Ainda de acordo com Giovanella (2022), entre os grupos progressistas, a "Associação Brasileira de Juristas pela Democracia" foi criada em 2018, reunindo juristas de diversas carreiras e ativistas de outros movimentos sociais. Surgida também no contexto do impeachment, a associação tem publicações voltadas para a defesa de Luiz Inácio Lula da Silva nos julgamentos da Lava Jato e rejeição ao governo de Jair Messias Bolsonaro. Os grupos progressistas compartilham a visão de que o direito deve abordar as desigualdades que moldam a sociedade brasileira, como renda, gênero, e acesso à saúde e moradia. Eles consideram o MP um elemento crucial na luta pelo acesso à justiça e na transformação das injustiças históricas enfrentadas por grupos marginalizados.

Por outro lado, o "Movimento Nacional de Mulheres do MP" foca na desigualdade de gênero dentro do Ministério Público. Este grupo debate a necessidade de mudanças estruturais que aumentem a representatividade feminina na instituição, abordando temas como a opressão vivenciada nas hierarquias do MP. Criado em 2018, o movimento promove discussões de gênero nas estruturas estaduais e participa de grupos de trabalho temáticos do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Muitas integrantes possuem formação avançada e são docentes em faculdades de direito (GIOVANELLA, 2022).

No espectro conservador, surgiram grupos como o "Movimento de Combate à Impunidade" (MCI), fundado em 2017, e a "Associação Nacional Ministério Público Pró-Sociedade" (MPPS), criada em 2018. Estes grupos discordam do direito crítico mais progressista e defendem uma perspectiva conservadora, com foco em temas como corrupção e impunidade. O MCI, por exemplo, debate a segurança pública e o

garantismo penal, enquanto o MPPS defende uma atuação jurídica baseada em princípios religiosos e punições severas. Ambos os grupos publicam em veículos de grande circulação e defendem uma visão de uma "nação cristã" que guia sua atuação jurídica (GIOVANELLA, 2022).

O que é extremamente interessante de se constatar é que os mesmos promotores que atribuem a pecha de *promofoto* ou *promoamor* aos colegas que atuam dentro dos limites legais e constitucionais na busca por punição de praticantes de crimes, não enxergam o policial que descumpra a lei penal como criminoso. Pelo contrário, neste momento as figuras parecem se inverter e o promotor que se dizia punitivista transita para o garantismo, defendendo que os policiais precisam ter seus direitos preservados e, principalmente, que o princípio da presunção de inocência deve ser observado.

Percebe-se, portanto, que aqueles membros do MP alinhados a uma perspectiva mais punitivista não agem da mesma forma em toda e qualquer demanda. Não é toda ação que contraria a lei penal que merece punição severa e exemplar, mas apenas aquelas que são praticadas por grupos específicos que na visão deles são os verdadeiros *bandidos*. Desta forma, está fora do campo de visão deles as ações ilegais praticadas por policiais, pois elas estariam sendo praticadas na busca de um bem maior, uma adaptação da justiça criminal, para determinados fins, justifica os meios.

Com a intenção de aprofundar um pouco mais no tema, os entrevistados também foram perguntados sobre suas percepções sobre a violência policial e algumas respostas são importantes para o trabalho.

### **3.2.10 Legitimação da atuação policial**

Não foi feita pergunta específica aos entrevistados sobre o trabalho da polícia ser bom ou ruim, sobre haver muita ou pouca violência. Isso se deu por dois motivos. O primeiro diz respeito à participação do autor desta tese na maioria das entrevistas. Por ser policial, isso pareceu inibir os entrevistados de apresentarem suas opiniões

sobre o trabalho policial. O segundo diz respeito à própria liturgia do cargo de promotor ou procurador de justiça, pois a maioria dos membros entende que quando fala está compartilhando não só sua visão do assunto, como também a perspectiva institucional.

Contudo, de forma tangencial, foi possível colher impressões gerais que passam a ser analisadas a partir de agora.

Durante a explicação sobre como ocorre seu trabalho diário, o entrevistado 1 usou exemplos de sua atuação. Narrando um caso em que sua participação se deu na audiência de custódia, ele disse que não enfrenta muitos problemas com violência policial, pois hoje em dia os policiais “não são bobos” de colocar seu emprego em risco agredindo alguém e que estão trabalhando de forma justa com os presos.

Por sua vez, o entrevistado 7 anotou que parte da premissa de que as coisas funcionam e que a violência é exceção.

as audiências de custódia, inclusive, são abertas, basicamente por conta disso, por conta de violência policial. E é uma coisa que também, graças a Deus, não tem tido muito problema, não. O pessoal, hoje em dia, ninguém é bobo, vamos dizer assim, trazendo num linguajar mais simples. Ninguém é bobo de colocar o seu emprego em risco para agredir o preso, agredir... Graças a Deus, eu nunca... Uma situação ou outra que eu peguei de violência, às vezes a gente olha em números gerais, parece que a polícia está batendo em todo mundo. Graças a Deus eu não tenho pegado nenhuma situação dessa, não. Muito raro. Hoje mesmo, acabei de fazer uma audiência de custódia, o preso disse que o policial algemou, esfregou na parede. Só que tem em São Paulo, antes da audiência, tem o laudo, o médico avalia o preso, o médico descreve se tem lesão, não tinha lesão. O próprio preso pode falar na delegacia se foi agredido ou não. Ele não tinha falado que foi agredido. Não tinha marca nenhuma no preso. Então, muitos presos acabam usando isso como uma forma de tentar relaxar o flagrante e ser solto, infelizmente. Então, a gente tem que analisar isso. Basicamente, igual na audiência de hoje, eu falei para o juiz. Não vejo necessidade de nenhuma providência correcional no âmbito do controle externo, porque eu não vejo que o preso não está machucado, ele não relatou nenhuma situação de violência, e no caso concreto, a força empregada pelos policiais foi justificada. Então, não vejo muito raro... situação de abuso, acho que eu nunca peguei, talvez eu tenha pegado uma quando eu era delegado de um policial militar, mas foi pra corregedoria também. Então assim, não tenho presenciado, graças a Deus tá tudo assim, o pessoal tem trabalhado de forma justa aí com os nossos presos [...] Ainda não temos, graças a Deus, tantos episódios de violência policial assim. Apesar de a mídia trazer, os números trazerem até um número alto, mas nas cidades em geral, eu particularmente não tenho pegado muita situação. Então já é menos. (Entrevistado 1)

eu parto de uma premissa firme que todo mundo é sério e que as instituições ainda funcionam, e a regra é que as coisas funcionam e a exceção que não

funciona, e aí eu estou aqui para verificar quando há exceção e punir quem tá errado. Então, eu parto da premissa que as corregedorias estão fazendo os seus trabalhos (Entrevistado 7)

O entrevistado 8 seguiu a mesma linha e disse que a violência policial diminuiu em razão do controle externo efetivo que está sendo feito e que os policiais estão se sentindo retraídos e evitando agressões.

Que por mais que existam limites, né? Que ele saiba das regras, mas quando ele sabe que ele será fiscalizado, a chance de cometer algum abuso, ela diminui substancialmente, tanto que o que me chega ao conhecimento são, assim, pouquíssimos casos e isso contribui também para a melhor capacitação do trabalho da Polícia Militar, da Polícia Civil, que sempre vai procurar, eventualmente consultar. [...] Eles se sentem retraídos. Se há alguns anos, quando esse controle externo, ele não era tão efetivo, o número de abusos era muito, ele era elevado, com esse controle externo agora, né, sendo mais efetivo, sentido pela polícia, o que eu verifico é uma maior qualidade no trabalho das polícias. Então, para mim, até enquanto promotora, sentir uma confiança no trabalho da polícia civil, da polícia militar, para pedir uma condenação, sabendo que realmente teve uma investigação, que realmente aquela prisão foi legal, isso para mim me dá uma garantia que o meu trabalho, que eu estou realmente promovendo a justiça. Eu não estou sendo nenhum escudo, um amparo de alguém que se acha o justiceiro. (Entrevistado 8)

O entrevistado 4 trouxe sua perspectiva sobre esse tema, pois ele afirma que atuando diretamente no CEAP, ele está próximo dos policiais e consegue entender certos erros, sem deixar de tomar providências quando isso deve ser feito.

Só que essa polícia, nós queremos que ela nunca erre, ela vai errar. Ela vive ali no limite, ela vai errar. Nós temos que saber então quais são esses erros. Porque às vezes não se perdoa nada. Mas o Ministério Público é aquele órgão que depois vai ter que também corrigir, vai ter que correr atrás desse erro, vai ter que processar o policial. Então veja que são funções que às vezes elas colidem. Ao mesmo tempo que eu estou ao lado daquele policial, cujo trabalho se destina ao Ministério Público, nós somos parceiros, mas se ele cometer alguma irregularidade, por culpa ou por dolo, sou eu o promotor também que vou ter. Eu acho isso muito complicado. Sou eu que depois que vou ter. Mas, ao mesmo tempo, eu acho interessante, porque eu vou compreender... como eu compreendo certos erros. Porque se coloca alguém fora, você vai achar um erro. Então, tem coisas boas e coisas ruins nessa atribuição do promotor, quando também, ao mesmo tempo, tem que estar ao lado do policial, da polícia, verificando o que pode fazer para ajudá-lo, em todos os sentidos, vendo inquérito, trocando ideia, vendo estrutura humana, estrutura física. E quando sobra para ele ter que analisar a conduta equivocada, errada, criminosa de um ou outro policial, acho bom também, porque ele tem uma visão geral. Se passa isso com órgão diferente, vai só

achar os erros. Por isso que na polícia militar, tem processo em regra. (Entrevistado 4)

O entrevistado 6 constou que normalmente prepondera na análise de casos de violência a versão do policial, pois seus atos têm presunção de veracidade em razão da ausência de testemunhas que comprovem a agressão policial, não bastando a versão da vítima ou de seus parentes.

Por sua vez, o entrevistado 12 anotou que as possíveis vítimas de violência policial possuem um histórico grande de antecedentes criminais, o que leva elas a serem abordadas constantemente e a abordagem precisa ser firme.

Porque, assim, já adiantando, o que eu percebo é isso: a gente, talvez, consiga alguma coisa se tiver imagem, seja foto, seja vídeo, porque, se não, é muito difícil. Por mais que tenha eventualmente uma testemunha ou outra, o policial tem a legitimidade, ele tem a presunção de veracidade. Ele tem, de certa forma, que envolve uma tensão constante, resguarda muito os atos que ele pratica. Eles se resguardam na legítima defesa, no uso necessário da força, enfim. Às vezes, você vê aquilo no boletim de ocorrência e presume que aquilo é verídico. Então, assim, geralmente, é para ter, quando eles usam do uso progressivo da força, eles colocam lá um auto de resistência, explicam como foi essa resistência e tal. E você meio que fica refém daquilo, né. Aí, quando tem uma testemunha ou é um parente do cara que foi preso ou é um coautor, aí fica aquele testemunho fragilizado, né, viciado, vamos dizer assim, suspeito. Então, você acaba levando em conta realmente a presunção de veracidade do que foi afirmado pelos policiais militares. Então, os casos que eu consegui levar à frente foram esses de registro fotográfico e de vídeo, enfim eu tenho muito cuidado também nesse sentido não vou ficar criminalizando policial atoa né, porque eu sei que é muito difícil para eles né, é a gente tem que se colocar também no lugar deles de... eles têm que conter situações que será que você se tivesse no lugar dele, você conseguiria conter, né, você tem uma capacidade, o treinamento necessário para isso? eu acho que ele também não tem, muitos deles não têm então é difícil. (Entrevistado 6)

mas muitos desses que reclamam, eles têm um histórico muito grande de uma folha de antecedentes criminais, é uma pessoa envolvida no tráfico que é abordada diuturnamente pela polícia. Então, nesse ponto, eu também considero que a abordagem policial não adianta falar "dá licença". Não que tenha que... longe de ser violenta, mas é uma abordagem um pouco mais firme. Então, muitas das vezes isso acontece com uma certa frequência dessas pessoas que são abordadas muitas vezes e às vezes, de fato, elas cumprem pena, tão com tornazeleira, tem um extenso passado por roubo, às vezes até cumprem ainda pena e são abordados, cidade pequena aborda o tempo todo. E eles reclamam muito disso, então... Mas nesse ponto não vai, não avança. Então assim da Polícia Militar, nesse todo histórico, o que chega para mim de controle externo é basicamente violência policial, tá? A minha experiência prática. (Entrevistado 13)

No Direito muito se discute sobre a palavra da vítima. Em crimes de violência contra a mulher, existem alguns julgados de tribunais superiores - não muitos - que deixam claro que havendo apenas a versão da ofendida como prova, ela é elemento suficiente para a condenação. A justificativa nesse caso é a de a violência ser praticada normalmente no interior do ambiente doméstico, longe de testemunhas, câmeras, ou outros elementos de informação. Outros crimes também seguem a mesma lógica no Brasil, como por exemplo o roubo e seus métodos de reconhecimento fotográfico e pessoal.

Nos crimes praticados em situação de violência doméstica e familiar, os quais, geralmente, ocorrem de forma clandestina, sem a presença de testemunhas, a palavra da ofendida assume especial relevo, podendo representar, inclusive, prova suficiente para a condenação, desde que coerente com os demais elementos dos autos (TJDF, 2024).

Em crimes de roubo, a palavra da vítima possui especial valor probatório, especialmente quando descreve o fato delituoso com firmeza e riqueza de detalhes, de modo que, uma vez conquistada a certeza da responsabilidade penal diante de um conjunto probatório robusto, torna-se inviável aplicar o princípio *in dubio pro reo* (TJSC, 2024).

Contudo, quanto à violência policial, em razão da *presunção de veracidade* dos atos policiais, a versão da vítima parece ser insuficiente, mesmo que seja praticamente impossível colher outros elementos, assim como no caso de violência doméstica contra a mulher, uma vez que são praticadas em locais longes de câmeras como no interior de viaturas, dentro das unidades policiais etc.

Em maio de 2024, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que o passado da vítima de violência sexual não pode ser utilizado como elemento para decidir o peso da condenação (MIGALHAS, 2024). Isso significa dizer, acertadamente, que pouco importa o que a vítima fez em sua vida, pois isso não pode ser trazido ao processo e nem ser considerado na condenação do agressor. Outras situações estão sendo discutidas sob esse mesmo prisma, porém, em relação à violência policial, os antecedentes da vítima parecem ser cruciais para a configuração ou não do crime.

Quando se pensa naquilo que foi dito no início deste trabalho sobre a lógica punitivista militarizada, que busca naquele que praticou crime a identificação de um inimigo a ser eliminado, os discursos apresentados se revelam ainda mais complexos,

pois parecem justamente caminhar no sentido de indicar que aquele que comete crimes perde o benefício de ser protegido como vítima de violência policial.

Essa questão remete necessariamente ao que vem trabalhando Kant de Lima sobre o princípio da igualdade na lei e na prática.

Em texto de 2013, o autor realiza uma análise profunda sobre as complexas relações entre igualdade e desigualdade no contexto jurídico e social brasileiro, revelando como a iniquidade jurídica se manifesta tanto nas práticas policiais quanto nas judiciais, evidenciando um sistema que, apesar de formalmente promover a equidade, perpetua desigualdades estruturais na prática.

O autor destaca a ambiguidade da desigualdade jurídica, observando que a noção de equidade no Brasil tem sido historicamente interpretada de forma contraditória, ora como um atributo universal, ora como um mecanismo que beneficia determinados grupos. Essa dualidade é particularmente visível nas interações entre a polícia e os cidadãos, onde a aplicação das normas não segue rigidamente a legislação, mas é moldada por práticas institucionais e culturais. As normas jurídicas, portanto, não são apenas regras formais, mas são influenciadas por práticas que muitas vezes ignoram a letra da lei (LIMA, 2013).

A desigualdade jurídica é ainda exacerbada pela estrutura hierárquica das instituições policiais e judiciais, que adota uma lógica repressiva em vez de promover a normalização e a responsabilidade. Esse padrão reflete-se na aplicação desigual das leis, onde agentes do Estado, como policiais, promotores e juízes, operam sob diferentes conjuntos de normas e expectativas. A falta de verdadeira responsabilização e a prevalência da culpabilização criam um ambiente onde as práticas são frequentemente justificadas por normas não escritas que perpetuam a desigualdade. Essa iniquidade não está apenas na lei, mas na prática cotidiana dos tribunais, onde o estatuto da pessoa que comete o ato, e não a gravidade do ato em si, determina o tratamento recebido (LIMA, 2013).

Além disso, o conceito de discricionariedade, que se refere à capacidade dos agentes do Estado de tomar decisões com base em suas interpretações pessoais das leis e normas, é explorado como um fator que contribui para a injustiça. No Brasil, essa discricionariedade é frequentemente usada para justificar ações que podem

parecer injustas ou discriminatórias, refletindo assimetrias sociais e raciais existentes. Em vez de servir como uma ferramenta para promover a justiça, a discricionariedade muitas vezes se transforma em um mecanismo de opressão, reforçando desigualdades entre diferentes grupos sociais (LIMA, 2013).

Também é pertinente trazer ao trabalho neste momento o conceito de "sujeição criminal" (MISSE, 2011) que se trata do processo pelo qual determinados indivíduos são socialmente identificados e rotulados como criminosos, sendo estigmatizados de forma a ocupar permanentemente um espaço de marginalidade e periculosidade. Esse processo não afeta todos os sujeitos da mesma maneira, e a categoria do "bandido" é um exemplo claro de como a criminalização pode ser direcionada de forma seletiva. Indivíduos que se encaixam nesse perfil socialmente construído, geralmente marcados pela pobreza e pela cor, tornam-se alvos constantes da criminalização, tornando-se sujeitos permanentes do sistema penal.

A questão da "não sujeição criminal" dos policiais torna-se crucial nesse cenário. Apesar de muitas vezes estarem envolvidos em atos violentos ou ilegais, os policiais não são submetidos ao mesmo processo de criminalização que recai sobre os chamados "bandidos". Há, portanto, uma clara distinção entre aqueles que são rotineiramente criminalizados e condenados e aqueles que, mesmo cometendo atos violentos, ficam à margem do processo punitivo. O sistema revela, assim, uma punitividade seletiva, em que a aplicação da lei penal não é uniforme: há punição para uns e impunidade para outros (MISSE, 2011).

Quando o sujeito é não assujeitado — no caso, o policial — o processo penal ganha contornos de seletividade. Por um lado, temos um processo formal, que prevê a investigação, a coleta de provas, a imputação e, eventualmente, a punição. Contudo, para os policiais, esse processo é frequentemente diluído, seja pela blindagem institucional, seja pela forma como são tratados pelos próprios agentes do sistema de justiça, que os veem como "protetores" da ordem social, e não como infratores. Mesmo quando atos de violência cometidos por policiais são formalmente investigados, o desenrolar do processo tende a ser mais brando e permissivo. O julgamento é frequentemente permeado por justificativas que vinculam a ação do policial à defesa social, à legítima defesa ou à ordem pública, escamoteando a gravidade de seus atos.

O problema mais evidente aqui é a existência de um processo penal que opera com uma "punitividade para uns" e uma "falta de punitividade para outros". Enquanto determinados sujeitos, como jovens negros e pobres das periferias, são imediata e massivamente sujeitos à criminalização, mesmo em situações ambíguas ou de mínima gravidade, os policiais — que podem praticar atos de igual ou maior gravidade — não são submetidos ao mesmo rigor. Isso cria uma espécie de "imunidade" informal, onde certos atores estão, de fato, fora do alcance do braço punitivo do Estado.

A contradição está no fato de que, embora o processo penal deva ser o mecanismo pelo qual a verdade é apurada e a justiça aplicada, ele é desvirtuado quando não há sujeição criminal para todos os envolvidos. A seletividade na sujeição criminal perpetua a ideia de que o Estado não só escolhe quem punir, mas também quem deve ser protegido a todo custo, independentemente da gravidade de seus atos. Ao passo que, para os não assujeitados, o processo penal se torna uma formalidade esvaziada de sua função punitiva, para os sujeitados — aqueles que se encaixam no estereótipo do "bandido" — ele se transforma em um ritual de culpabilização, onde a condenação é quase sempre o desfecho esperado (MISSE, 2011).

Segundo Lima e Mouzinho (2016), a Operação Lava-Jato, ao submeter figuras poderosas a um rigor processual até então reservado às classes populares, colocou em evidência essa profunda contradição estrutural do sistema penal brasileiro: a coexistência de uma justiça punitiva para uns e permissiva para outros. A análise dessa disfunção revela que, embora a Lava-Jato tenha sido um marco no combate à corrupção, ao desarticular redes de poder político e econômico, ela não conseguiu, por si só, transformar a lógica seletiva e desigual do sistema penal brasileiro.

Com a Lava-Jato, houve uma ruptura momentânea nessa dinâmica, na medida em que figuras da elite política e empresarial passaram a ser criminalmente assujeitadas. O uso da delação premiada e outros instrumentos processuais inéditos no contexto de grandes operações contra a corrupção permitiram que indivíduos que tradicionalmente estavam fora do alcance do poder punitivo do Estado fossem processados e, em alguns casos, condenados. No entanto, essa operação não foi capaz de alterar as bases mais amplas da seletividade penal. A sujeição criminal da elite, no caso da Lava-Jato, foi vista como uma exceção à regra do sistema penal, que

continua a operar com maior severidade contra as classes populares (LIMA, MOUZINHO, 2016).

A dualidade revelada por essa análise é complexa. O sistema penal brasileiro, por um lado, caracteriza-se por um excesso de punitividade contra determinados grupos sociais; de outro lado dessa mesma moeda, existe a leniência do sistema em relação aos poderosos, cuja sujeição criminal é evitada ou suavizada. A impunidade que marcou o cenário brasileiro até a Lava-Jato era vista como uma extensão das desigualdades estruturais que permeiam as instituições de justiça. Antes da operação, políticos, empresários e outros membros da elite raramente enfrentavam processos penais de forma significativa, mesmo quando estavam envolvidos em escândalos de corrupção. Havia, portanto, uma verdadeira blindagem institucional que permitia que certos indivíduos se mantivessem fora do alcance do poder punitivo do Estado.

Essa contradição é central para compreender o funcionamento do sistema de justiça criminal no Brasil. Enquanto a Lava-Jato foi uma exceção que evidenciou a possibilidade de punição para as elites, o sistema como um todo continua estruturado de maneira a manter a impunidade para alguns e a punitividade exacerbada para outros. O princípio da "igualdade perante a lei", previsto formalmente na Constituição, não se traduz em igualdade de tratamento nas práticas cotidianas do sistema de justiça (LIMA, MOUZINHO, 2016).

Ao analisar a dualidade do sistema penal brasileiro em relação à "punitividade seletiva", também pode-se traçar um paralelo com a forma como os crimes cometidos por policiais são tratados dentro desse mesmo sistema. Assim como ocorre com as elites políticas e econômicas, a polícia, enquanto força do Estado, muitas vezes escapa à "sujeição criminal" por meio de mecanismos legais e culturais que reforçam sua impunidade. Essa realidade, por sua vez, reflete as mesmas contradições estruturais que o sistema penal apresenta em casos de corrupção e crimes de colarinho branco.

De maneira semelhante ao tratamento diferenciado das elites, os policiais — especialmente em situações de confronto com populações marginalizadas — estão frequentemente fora do alcance efetivo do poder punitivo do Estado. A violência policial, notadamente praticada em operações nas periferias urbanas, contra indivíduos pobres e negros, raramente resulta em processos criminais ou punições.

Isso ocorre porque o sistema tende a tratar esses policiais como agentes que, mesmo quando praticam atos de violência ou ilegalidade, são vistos como necessários para a manutenção da ordem.

Isso se alinha à ideia de “punitividade seletiva”. No Brasil, a punitividade se concentra majoritariamente sobre as classes sociais mais vulneráveis, enquanto os agentes do Estado, particularmente a polícia, gozam de uma certa imunidade institucional. Assim, a violência policial não é apenas uma prática tolerada, mas também frequentemente legitimada pelo próprio sistema jurídico, que evita processar esses agentes de maneira eficaz. Essa realidade revela um processo punitivo desigual, em que a punição e o controle não são aplicados de forma equânime.

No caso dos policiais, a questão é agravada pelo fato de que o sistema penal, em tese, deveria ser o principal mecanismo de controle para as ilegalidades cometidas por agentes do Estado. Contudo, o controle externo das atividades policiais — que está a cargo do Ministério Público — é frequentemente negligenciado ou pouco eficaz, o que perpetua o ciclo de impunidade. Mesmo quando há denúncias ou investigações sobre a conduta de policiais, essas investigações não raramente encontram resistência dentro das próprias corporações, ou são arquivadas sem maiores consequências. A lógica da “não sujeição” criminal dos policiais reflete, portanto, uma falha sistêmica no controle e fiscalização da violência institucionalizada.

Assim, da mesma forma que a Operação Lava-Jato expôs o tratamento diferenciado dado às elites no sistema penal, a questão da impunidade policial expõe uma outra face desse sistema de “punitividade seletiva”, no qual a violência estatal, direcionada majoritariamente contra as populações mais vulneráveis, é muitas vezes ignorada ou legitimada. A ausência de punição efetiva para os crimes cometidos por policiais revela que o sistema penal brasileiro, além de seletivo, é também profundamente contraditório: punitivo para os mais pobres, mas leniente para aqueles que exercem o monopólio da força em nome do Estado.

A Lava-Jato pode ter sido uma exceção momentânea, mas o funcionamento cotidiano do sistema penal ainda é marcado por essas desigualdades. O Brasil continua a ser um país em que a “punitividade para uns” e a “falta de punitividade para outros” coexistem, perpetuando um ciclo de injustiça e desigualdade que o sistema penal deveria, em tese, combater.

#### 4 CONTROLE DIFUSO – CASOS CONCRETOS

Nesta seção pretende-se apresentar alguns casos criminais ocorridos nas cidades das regiões pesquisadas (Noroeste Paulista e Triângulo Mineiro). A ideia é analisar a atuação do membro do MP em cada um deles com o intuito de verificar como se manifesta, no âmbito do controle externo difuso das polícias, diante de situações corriqueiras de prática de crime e de violência policial.

Para realizar levantamentos relativos aos estudos de caso, também foi necessário enfrentar mais algumas questões difíceis, principalmente em relação à condição de policial pesquisador.

Após decidir que traria ao trabalho pelo menos dois casos que conhecia, foi realizada busca no fórum de uma das cidades do Triângulo Mineiro por cópias dos processos. Em relação ao caso denominado “Baile” não houve grandes problemas, foi feita solicitação verbal ao cartório da vara criminal e obteve-se acesso, apenas no local, aos autos, podendo escanear e tomar apontamentos.

Em relação ao caso denominado “Reação à abordagem policial”, houve um pouco mais de dificuldade. Essa situação, na época, causou grande repercussão na região, tendo cobertura de vários veículos de comunicação, inclusive de projeção nacional. Por ter sido um caso que gerou desgastes ao Poder Judiciário, foi necessário fazer solicitação formal à vara criminal e tomar o cuidado de solicitar acesso a mais dois outros procedimentos, para que não parecesse que estava desenterrando um caso problemático que poderia causar embaraços aos envolvidos.

As duas solicitações foram feitas reforçando que se trata de pesquisa científica acadêmica e não mera curiosidade de um delegado buscando elementos que comprometam outras carreiras com as quais há disputas no mundo jurídico pela “melhor verdade<sup>5</sup>”.

---

<sup>5</sup> Apesar de parecerem atividades distintas, a prática policial está intimamente ligada à atividade judicial, como Kant de Lima (1995) constatou, pois não é fenômeno isolado, mas sim reflexo das ideologias política, legal e judicial, bem como do exercício do poder e da administração da justiça na sociedade brasileira. Segundo o autor, a ética policial e a ideologia judicial, juntamente com a atuação da polícia, são exemplos de mecanismos inerentes ao Estado que implementam a lei no Brasil. Isso resulta na aplicação de diferentes regras processuais e princípios legais a situações análogas, dependendo do contexto social e do status das pessoas envolvidas.

Ao buscar por outros processos ocorridos em certas partes do Triângulo Mineiro, houve mais dificuldades. Ocorre que os processos em MG foram recentemente digitalizados, dessa forma, apenas estão disponíveis na internet autos iniciados mais recentemente, que ainda não foram concluídos pelos atores envolvidos.

Após dias de buscas pelo site do Tribunal, encontrou-se, aleatoriamente, dois casos com começo, meio e fim e que foram incluídos na análise.

Em seguida, passou-se a procurar casos relevantes ao trabalho que tivessem ocorrido em comarcas do Noroeste Paulista. Aleatoriamente digitou-se no Google “polícia; denuncia; mp; Noroeste Paulista”. Diversas notícias surgiram sobre prisões, porém uma chamou a atenção: “MP denuncia 11 policiais militares por fraude processual”, no jornal local, no meio do ano de 2021.

Ao ler sobre o que se tratava, percebeu-se que seria caso de homicídio praticado por policiais e que eles teriam sido denunciados apenas pelo crime de fraude processual, razão pela qual me surgiu o interesse por trazê-lo a este estudo.

Após pesquisas no site do TJSP, conseguiu-se a numeração do processo e descobriu-se que ele não estava sob sigilo, ou seja, poderia ser acessado por qualquer pessoa. Contudo, o acesso era público, mas teria que ser solicitado pessoalmente na vara criminal. Para acelerar o acesso, foi feito contato com um advogado conhecido que conseguiu fazer o *download* do processo, evitando deslocamento, pois advogados possuem essa prerrogativa de acesso virtual a todo e qualquer processo público.

Vendo o processo na íntegra, percebeu-se que algumas pessoas que teriam participado pessoalmente da apuração dos fatos eram conhecidas deste pesquisador.

Foi solicitado a elas que pudessem ser entrevistadas para passarem suas impressões sobre o ocorrido, porém nenhuma delas concordou. Uma delas enviou mensagem de áudio dizendo apenas que aquele teria sido caso de execução e que era continuação de uma ocorrência de uma semana antes, em que policiais militares teriam matado outras quatro pessoas. Ainda sobre o caso analisado neste trabalho escreveu que “a DEIC fez, o problema é o MP e Juiz”, sugerindo que a PC teria feito sua parte para a punição dos policiais, contudo MP e juiz não.

Imediatamente foram encontradas no *Google* informações sobre o caso citado de uma semana antes, confirmando que ele realmente existiu. De acordo com matéria do portal Globo.com, de 7 de outubro de 2019, “quatro suspeitos de assaltar chácara morrem em confronto com policiais militares”.

O interlocutor não deu espaço para solicitar mais informações sobre os fatos e disse que, nesse caso, os policiais militares foram denunciados pelo MP por homicídio. Segundo ele, só foi possível porque havia filmagens do local dos fatos, senão eles não teriam sido processados. Ao fim da conversa ele escreveu: “tá na fase de audiência, mas no júri, serão absolvidos”.

Sobre o caso, encontrei outras matérias interessantes, como essa: “Em cinco dias, dez suspeitos morreram em confrontos com policiais”.<sup>6</sup>

O segundo caso da comarca do Noroeste Paulista foi levantado após conversas com colegas da área jurídica. Eles indicaram os autos como sendo algo que consideram corriqueiro, um caso “clássico de tráfico”, conforme disseram.

Por fim, o último caso selecionado foge da sistemática metodológica prevista para o trabalho, contudo existe uma razão específica para isso. Ao comentar com alguns colegas de profissão sobre o caso “Baile”, um deles me disse que teria visto um caso muito parecido no Noroeste Paulista. Em razão das similaridades de argumentação com os fatos ocorridos em MG, optei por incluí-lo no trabalho.

#### **4.1 Noções introdutórias ao segundo capítulo**

Antes de iniciar esse capítulo que pretende analisar casos concretos de atuação criminal dos membros do MP, é importante retomar algumas noções que foram explicadas no capítulo anterior.

A atuação do MP no controle externo das polícias se faz de duas formas: difusa e concentrada. Na concentrada, o membro do MP ingressa com ações de natureza administrativa e/ou cível buscando melhorias/fiscalização nas/das polícias. Na forma

---

<sup>6</sup> <https://g1.globo.com/sp/sao-jose-do-rio-preto-aracatuba/noticia/2019/10/14/em-menos-de-uma-semana-dez-suspeitos-morreram-em-confrontos-com-policiais.ghtml>.

difusa, cada membro do MP analisa, nos casos criminais em que atua, a participação das polícias, validando ou não o que fizeram.

A partir de agora, haverá um enfoque maior na atuação difusa do controle externo das polícias feito pelo MP. Dessa forma, serão analisados alguns casos em que a polícia agiu de determinadas formas e como isso foi entendido/interpretado pelo membro do MP.

Outro ponto que precisa ser lembrado para prosseguimento do trabalho é sobre a nomenclatura das peças e fases jurídicas.

A partir da ocorrência de um fato criminoso, as polícias passam a agir, tanto a militar quanto a civil. A primeira atua evitando que o crime aconteça, mas se não o evita, busca efetuar a prisão em flagrante de quem praticou. Finda a participação da PM, os fatos são noticiados à PC, que inaugura a investigação. Essa fase se encerra com o relatório do delegado de polícia, seria algo como um parecer sobre a autoria e a materialidade do crime.

Logo após a fase policial, o MP inaugura sua participação. Se entender que existem indícios mínimos de autoria e materialidade na investigação policial, o membro da instituição irá denunciar o investigado, que passará à condição de réu. A partir de então, é instaurado o processo criminal contra a pessoa. Lembre-se que - como dito no primeiro capítulo, nesse ponto segundo a teoria jurídica - vige o princípio do *in dubio pro societate*. Segundo o membro do MP Edilson Mougnot Bonfim, em seu livro “Curso de Processo Penal”, “quando do oferecimento da inicial acusatória (denúncia ou queixa), [...] não se cobra certeza definitiva quanto à autoria criminosa, somente indícios de autoria” (BONFIM, 2011, p.80).

Contudo, caso entenda que a investigação é insuficiente para apontar autoria e materialidade, o promotor de justiça pode enviá-la de volta à polícia para complementação das diligências e posterior análise dos fatos, ou então pode requerer o arquivamento dela, hipótese em que não será iniciado processo contra a pessoa que foi alvo de apuração pela polícia.

Caso opte pelo pedido de arquivamento, o membro do MP deverá fundamentar sua decisão, explicando as razões que o levaram a concluir que a pessoa investigada não deve ser processada. Importante destacar que, segundo a teoria jurídica, esse

pedido deve ser fundamentado e não deve haver dúvidas de que as informações obtidas no inquérito policial indicam que o crime não ocorreu ou que não há provas quanto à autoria e materialidade dele, nem mesmo meros indícios.

Como já dito, na hipótese de o membro do MP entender que o correto é processar criminalmente a pessoa investigada, ele irá elaborar a denúncia, que é uma peça jurídica em que ele expõe os fatos e diz qual crime a pessoa praticou.

Após iniciado o processo, outras fases judiciais com a participação do MP são desenvolvidas. A principal a ser ressaltada é a de alegações finais. Encerrada a produção de provas no processo – ou seja, após acusação e defesa apresentarem e ouvirem suas testemunhas, bem como juntarem as provas dos fatos que possuem – o membro do MP faz um resumo final das suas argumentações e pede ao juiz a condenação ou a absolvição da pessoa acusada.

Em seguida, o juiz sentencia, condenando ou absolvendo. A parte contrariada pela decisão pode manifestar seu descontentamento manejando recurso à instância superior.

Esses são alguns conceitos jurídicos básicos para auxiliar na compreensão dos casos que serão em seguida apresentados.

A análise de caso a seguir terá como objetivo compreender como o membro do MP tem validado ou não o trabalho policial, quais situações entende que o trabalho policial agiu corretamente e qual não agiu, merecendo ou não punição. É importante lembrar que se trata de uma análise qualitativa, em que a atuação e os argumentos é que são enfatizados, não sendo possível estimar se esses casos representam ou não a maioria dos casos processados local ou nacionalmente.

## **4.2 Reunião**

Segundo consta nos documentos iniciais, no fim de 2019, policiais militares de cidade localizada no Noroeste Paulista teriam recebido ligação anônima informando que alguns indivíduos estariam em uma residência reunidos, com armamento de grosso calibre, planejando roubo a caixas eletrônicos.

Diante da situação, equipe de cerca de 11 policiais se deslocou ao local e realizou o cerco da residência, iniciando a entrada. De imediato, teriam sido recebidos a tiros por um indivíduo que foi alvejado e morto. Em seguida, outros cinco indivíduos teriam sido localizados e também atirado contra a equipe policial, sendo todos mortos no local. Um dos policiais militares teria recebido um tiro proveniente de um revólver 38 em seu colete balístico, sofrendo lesões leves.

A Polícia Militar acionou a equipe da Polícia Civil e da Polícia Científica, comparecendo ao local o perito, delegado, investigador e agente de polícia.

Não há nos autos menção a qualquer possibilidade de prisão em flagrante dos policiais militares.

Levando-se em consideração as excludentes de ilicitude, de legítima defesa e estrito cumprimento do dever legal, que em tese se aplicam aos Policiais que participaram do confronto, determinou a Autoridade Policial, a lavratura da ocorrência, apreensão dos objetos relacionados com o crime, expedindo-se as requisições necessárias para melhor esclarecimentos dos fatos, através de Inquérito Policial a ser instaurado pelo Distrito Policial da área do fato. Nada mais (fls. 17-18)<sup>7</sup>.

A ocorrência foi registrada na PC com a narrativa informal dos policiais militares e com as naturezas criminais de: homicídio, legítima defesa, estrito cumprimento de dever legal, resistência, associação criminosa, posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso restrito e tráfico de drogas.

Foi instaurado inquérito policial na PC para apuração dos fatos. A investigação foi conduzida pelo delegado responsável pela circunscrição do local. Foram colhidas provas periciais e testemunhais. Ao fim da investigação, o delegado realizou o relatório final constando detalhes relevantes a serem analisados.

Importante destacar que, paralelamente ao inquérito da polícia civil, foi instaurado inquérito policial militar para apuração dos mesmos fatos. Nele foram produzidas diversas provas, inclusive a oitiva de algumas das testemunhas que já tinham sido ouvidas pela PC.

---

<sup>7</sup> Todas as citações feitas neste subcapítulo foram retiradas do processo nº 1507879-41.2019.8.26.0576. Serão indicadas em todas as citações apenas as folhas de onde foram retiradas.

De acordo com o relatório final da PC, foram apreendidas seis armas supostamente utilizadas pelas vítimas, sendo duas pistolas – uma delas sem comprovação pericial de sua utilização - três revólveres e um fuzil inoperante.

Sobre a localização delas, foi constatado que:

As armas e munições pertencentes aos policiais militares foram apreendidas, bem como as armas apresentadas como sendo aquelas empregadas pelas vítimas, as quais estavam na posse dos policiais militares, não tendo sido mantidas junto aos corpos, fato que é comum quando se trata de ocorrência envolvendo confrontos com a Polícia Militar e que certamente prejudica a produção probatória, notadamente os exames periciais (fl. 718).

Foi feita colheita de material das mãos das vítimas para analisar se havia resíduos de pólvora, diligência que poderia indicar se teriam utilizado as armas de fogo, contudo o resultado foi negativo para todos os indivíduos (o delegado responsável grifa essa afirmação no relatório).

Foram ouvidas algumas testemunhas, a maioria de familiares das vítimas. Algumas delas constaram que a reunião era de membros do PCC que estariam decidindo sobre a exclusão de um dos membros que pedia para sair e não sobre planejamento de ataques a caixas eletrônicos.

O perito responsável pela análise no dia dos fatos constou em laudo que não foi feito o isolamento do local corretamente pelos militares, permitindo acesso a terceiros, bem como que as armas utilizadas pelos supostos criminosos tinham sido recolhidas pelos policiais, não sendo possível individualizar quem portava qual arma.

Consta também em relatório que a suposta chamada telefônica anônima - que denunciava a reunião de pessoas armadas - recebida pela PM foi investigada. Ficou comprovado que a ligação era falsa, que foi feita minutos após as mortes, bem como que foi realizada por meio de terminal telefônico utilizado por dois dos policiais militares envolvidos na ocorrência.

Os policiais militares foram intimados por três vezes a prestarem suas declarações no inquérito policial presidido pela PC, porém não compareceram. Eles foram ouvidos somente no inquérito policial militar, tendo o delegado de polícia juntado cópia daquele procedimento no seu. O delegado pontuou no inquérito que os policiais

militares nem mesmo constituíram advogado para acompanhar o procedimento na PC.

Ao fim do relatório, a autoridade policial lança algumas questões que o intrigaram na investigação:

A prova pericial não foi capaz de lançar uma luz completa no caso em tela, embora tenha apresentado alguns pontos quem merecem apreciação. Inicialmente, quanto aos exames necroscópicos, temos que os disparos que atingiram os mortos, quando puderam ter sua trajetória definida, foram de cima para baixo. Também, atingiram majoritariamente região torácica e abdômen, não havendo perfurações espalhadas. Outro ponto a ser considerado, já com referência às oitivas colhidas, foram os rumores relatados pelas testemunhas no tocante aos policiais militares terem chegado e adentrado o local já atirando, contradizendo, portanto, a alegação que somente revidaram aos disparos efetuados pelos indivíduos que ali estavam. Por fim, chama a atenção a posição dos cadáveres no local, espalhados por todo o terreno, aparentando mais que os mortos estavam tentando se evadir do local do que propriamente confrontando os policiais, pois, se assim fosse, a lógica diz que procurariam se agrupar e esconder-se atrás de barreiras físicas para protegerem-se (fl. 725).

Apesar das dúvidas que pairavam sobre o caso, o delegado concluiu que os policiais militares não praticaram o crime de homicídio. Segundo ele:

Analisando-se inicialmente a questão das mortes das vítimas, a ausência de testemunhas que não fossem policiais militares certamente prejudicou o entendimento sobre como se deram os fatos. Assim, no que tange à prova oral, fica-se restrito aos que os policiais falaram em sede de inquérito policial militar (uma vez que, lembre-se, sequer compareceram nesta Delegacia quando notificados para serem ouvidos). E, se tomarmos por bases essas oitivas, a ação foi regular e eles agiram amparados pela excludente da legítima defesa, uma vez que teriam apenas revidado disparos efetuados pelos indivíduos que estava no local. (fl. 725)

[...]

Dessa forma, no que tange aos homicídios decorrentes da intervenção policial, embora haja indícios que os fatos não se desenrolaram exatamente como os policiais narraram, esses indícios não foram suficientes para concluir que eles deliberadamente mataram as vítimas, ou mesmo que tenham se excedido no estrito cumprimento do dever legal ou da legítima defesa que alegaram. (fl. 725)

No entanto, a autoridade policial concluiu que os policiais militares praticaram o crime de fraude processual, previsto no artigo 347 do Código Penal, por terem

forjado a denúncia anônima que ensejou a operação policial, tendo os indiciado e remetido os autos ao promotor de justiça para análise.

Ao receber o inquérito policial, o promotor de justiça responsável analisou e decidiu pelo arquivamento da ocorrência em relação ao crime de homicídio.

Em sete páginas de manifestação, o promotor entendeu que os policiais teriam agido em legítima defesa, razão pela qual não haveria qualquer dúvida sobre a licitude de suas condutas.

Alguns pontos e argumentos da manifestação do membro do MP são importantes ao presente trabalho. Logo no segundo parágrafo (f. 745), como primeira frase sobre o caso, é estabelecida a supervalorização da versão dos policiais militares: “os policiais militares envolvidos na ocorrência foram ouvidos às fls.551/579 e apresentaram depoimentos bastante coesos e semelhantes”. Ainda escreveu que:

Segundo seus testemunhos, foram acionados pelo COPOM diante da informação que indivíduos estariam promovendo da residência onde se deram os fatos, uma “reunião do PCC”. O motivo desta reunião seria o planejamento de estouro e furto a caixas eletrônicos, havia também a informação de que os criminosos possuíam armamento de grosso calibre. (f. 745)

A peça jurídica segue com o redator resumindo as informações do boletim de ocorrência e da oitiva dos policiais militares nos autos do IPM. Não consta nada sobre o fato de os policiais militares não terem sido ouvidos pela Polícia Civil.

Em seguida, o promotor pontua sobre os demais depoimentos, porém faz a seguinte ressalva: “diversos familiares das vítimas, bem como pessoas a elas envolvidas foram ouvidas nos autos, mas pouco puderam contribuir quanto à dinâmica dos fatos em análise” (fl. 747). Ele resume os depoimentos dessas testemunhas, mas nada conclui sobre o fato de algumas até dizerem que realmente era uma reunião do PCC, mas com a intenção de exclusão de um membro e não com intenção de praticar crimes contra caixas eletrônicos e que estavam portando armas de grosso calibre.

Em seguida, o promotor passa a descrever os laudos periciais, inclusive reproduzindo seus resultados que gerariam dúvidas sobre a dinâmica dos fatos,

porém não fez qualquer menção às incongruências citadas nos laudos e ressaltadas pelo delegado de polícia em seu relatório final.

Nos três parágrafos seguintes, pouco antes de conclusão, o promotor de justiça fala sobre o instituto da legítima defesa. Logo na primeira frase ele afirma:

A injustiça da agressão resta bastante clara no caso. As vítimas eram criminosos e diante da iminência da captura pelos policiais, agentes do estado que buscavam legitimamente cumprir suas funções, atacaram efetuando disparos, fato que também configurou a agressão atual. (fl. 750)

Em continuidade, ele passa a explicar a razão dos policiais terem disparado tantas vezes contra as vítimas, alinhando-se à visão garantista dos direitos dos réus:

Os diversos disparos que atingiram as vítimas explicam-se, pois, o ataque se dirigiu a vários policiais que atacaram simultaneamente. Não se pode esperar razoavelmente que os policiais aguardem que um colega tome a ação diante de um ataque, para depois agir. (fl. 750)

Por fim, arremata que “diversas testemunhas apontaram pela existência de uma reunião do PCC, corroborando a versão dos policiais de haver uma reunião com intuito criminoso no local” (fl. 751). Contudo, não diz que a “versão dos policiais” sobre a reunião é baseada em denúncia anônima falsa, realizada pelos próprios policiais. Não há uma frase sequer registrada pelo promotor sobre a falsidade da denúncia citada.

O juiz recebe os autos e confirma o arquivamento requerido pelo promotor de justiça, não havendo mais possibilidade jurídica daqueles policiais serem processados pelo crime de homicídio. Contudo, quanto ao crime de fraude processual, o juiz, após pedido do promotor, decide que o julgamento foge de sua atribuição e que o correto seria ele ser julgado em outra vara criminal. Desse modo, o juiz remete os autos a outro membro do MP e outro juiz que trabalham em outra vara criminal da mesma comarca para análise quanto à possibilidade de processar os militares pela falsidade processual.

Ao receber os autos, o novo promotor do caso entende que há elementos mínimos de autoria e materialidade do delito de fraude processual. A denúncia, de

cerca de 4 páginas, começa reforçando o que o colega anterior decidiu: não houve homicídio.

ausência de testemunhas presenciais, bem como a ausência de preservação da cena do crime foi determinante para que não fosse possível afastar a tese de confronto e, pois, da reação violenta por parte dos policiais ora denunciados, da qual resultou a morte de todos os indivíduos presentes, não havendo elementos probatórios suficientes para imputar a prática de crimes dolosos contra a vida. (fls. 799-800)

Interessante notar que um dos fatores que, segundo o redator da peça, motivaram a conclusão pela não punição quanto aos homicídios é o próprio fato de os policiais não terem preservado a cena do crime. Ou seja, o não cumprimento do dever legal pelos militares colaborou para que não fossem processados.

Em seguida, o membro do MP passa a detalhar a investigação policial sobre a chamada anônima falsa feita pelos policiais para justificar a ação e concluiu que:

O cenário fora montado pelos policiais tanto é que a chamada que “denunciou” a presença dos indivíduos no local dos fatos foi feita em local distante daquele que ocorreu o confronto, conforme gráfico constante em relatório de investigações. (fl. 801)

O promotor segue sua acusação e agora mira na questão da não preservação do local dos fatos:

Após o confronto, os denunciados modificaram a cena do crime, removendo do local as armas estariam em poder dos indivíduos alvejados, prejudicando o trabalho pericial e, pois, assim agindo, subtraíram do conhecimento dos peritos criminais a exata posição das armas, o que seria essencial para que se pudesse identificar eventual excesso na ação policial que resultou na morte de seis indivíduos. O local do confronto não foi isolado e preservado para que fosse objeto de análise dos peritos criminais. (fls. 801-802)

Conforme o raciocínio exposto, o membro do MP entende que houve pelo menos duas fraudes praticadas na ação policial que devem ser punidas, mas reforça o entendimento de seu colega anterior que concluiu que isso não interfere na constatação da legítima defesa. Ao contrário, afirma que o fato de os policiais militares terem alterado a cena do crime ajuda no arquivamento da acusação de homicídio por impedir que se tenha compreensão total dos elementos probatórios.

A denúncia foi recebida pelo juiz competente que determinou a instauração do processo contra os policiais. Foram feitas as alegações de acusação e de defesa, sobrevindo a sentença judicial. Porém, antes da decisão final, meses se arrastaram com as defesas dos policiais militares alegando que o caso não deveria ser julgado pela justiça comum, mas sim pela justiça militar, pleito que não obteve sucesso.

Ao final do processo, em dezembro de 2022, o juiz responsável absolveu os policiais militares também da acusação de fraude por entender que a materialidade foi provada, mas não foi possível estabelecer a autoria individualizada, ou seja, definir quem teria feito a ligação falsa e quem teria alterado o local do crime (fl. 1277).

Analisando as argumentações dos membros do Ministério Público que atuaram no processo, é possível perceber que elas transitam entre o que Jacqueline Sinhoretto (2020) identifica como estratégia clássica e estratégia militarizada de administração dos conflitos. Essa classificação não se refere apenas ao conteúdo jurídico das manifestações, mas, sobretudo, ao modo como os promotores se posicionam frente à atuação policial e à função do sistema de justiça criminal.

A estratégia clássica se manifesta quando o promotor busca sustentar uma atuação distanciada, pautada na legalidade formal e nos procedimentos previstos, com maior atenção às garantias processuais e à responsabilização institucional das polícias. Já a estratégia militarizada aparece quando o representante do MP adota o ponto de vista da corporação policial, validando narrativas de confronto, minimizando abusos e naturalizando práticas violentas em nome da eficácia repressiva.

As manifestações analisadas oscilam entre essas duas perspectivas. Em alguns momentos, o promotor adota uma postura crítica, questionando a legalidade das ações policiais; em outros, assume uma posição de defesa tácita da corporação, reproduzindo justificativas típicas do vocabulário policial, como a alegação de “resistência à prisão” ou a legitimação da força em nome da “ordem pública”. Essa ambivalência expressa as disputas internas ao campo jurídico sobre os sentidos do controle externo, revelando como as categorias construídas por Sinhoretto ajudam a iluminar os diferentes regimes de racionalidade que orientam a atuação do Ministério Público no cotidiano.

O primeiro argumento mobilizado na peça de arquivamento diz respeito à supervalorização da versão policial (JESUS, 2016), situação que será melhor analisada em outros casos aqui apresentados.

Em seguida, há claro destaque na peça ministerial em relação a três importantes elementos que compõem um segundo argumento para buscar a inocência dos autores: vítimas serem integrantes do PCC; existência de armas de grosso calibre; intenção de atacar caixas eletrônicas.

Os dois últimos elementos - apesar de inventados pelos policiais militares, pois se provou que as armas encontradas não eram de grosso calibre e que a intenção da reunião não era a de praticar furtos e roubos contra bancos - foram mobilizados pelo promotor de justiça para justificar o arquivamento dos homicídios.

Ambos, somados à constatação de que os mortos pertenciam à facção criminosa PCC, são as justificativas materiais da eliminação de inimigos. Com sua menção, o promotor de justiça parece se enquadrar na lógica de enfrentamento e "combate ao inimigo, a qual não concebe a criminalidade como um fenômeno a ser controlado dentro do escopo do respeito aos direitos individuais e pressupostos democráticos" (SILVESTRE, 2016, p.165).

Ainda há um quarto elemento nessa argumentação destacada, porém ele não é dito, mas sim omitido. Em nenhuma das páginas da manifestação de arquivamento se encontra menção ao fato de a denúncia ser falsa, de as armas não serem de grosso calibre e de que ficou constatado que não havia o propósito de roubo/furto de caixas eletrônicas. É possível perceber que há uma omissão deliberada quanto aos elementos que colocariam em dúvida a ação policial e que justificariam a existência de indícios de autoria e materialidade a ponto de o promotor de justiça poder aplicar o princípio, defendido por estudiosos pertencentes à instituição Ministério Público, do *in dubio pro societate*.

Por fim, quanto à manifestação de arquivamento, também é mobilizada a tese jurídica da legítima defesa. Como constatou Silvestre (2016), o uso frequente do enfrentamento violento resulta em mortes que são legitimadas por um dispositivo legal ativado em nome do "devido cumprimento da função" ou, alternativamente, da "legítima defesa".

### 4.3 Nem um grama

Em uma comarca do Noroeste Paulista, no final de 2020, um casal foi autuado em flagrante por suposta prática de tráfico de drogas. Segundo a narrativa policial, os dois foram abordados por policiais militares ao retornarem de um distrito vizinho, sendo encontradas com a mulher sete porções de crack e uma de cocaína. A abordagem, conforme relato dos próprios policiais, teria sido motivada por uma denúncia anônima, que apontava o homem como traficante.

Durante os interrogatórios, realizados sem a presença de advogado, o casal confirmou a posse das substâncias. Declararam que a cocaína se destinava ao próprio consumo e que o crack seria entregue a um conhecido, que, posteriormente, confirmou a versão. O valor envolvido na suposta transação foi de vinte reais. Ambos foram qualificados como usuários e apresentavam primariedade.

Apesar disso, a autoridade policial optou por autuar apenas o homem por tráfico, liberando a mulher com base no artigo 28 da Lei 11.343/06. A prisão foi imediatamente comunicada ao Ministério Público, que, antes da audiência de custódia, manifestou-se requerendo a conversão da prisão em flagrante em preventiva.

A peça de requerimento de prisão, com onze páginas, oferece um exemplo emblemático do tipo de fundamentação frequentemente observada no contexto da repressão ao tráfico de drogas. A argumentação desloca-se do campo estritamente jurídico para o moral, com uso intensivo de adjetivações e imagens retóricas que remetem ao “mal” representado pelo tráfico. O promotor mobiliza expressões como “malditas raízes do tráfico” e “pequenos e odiosos comerciantes”, e defende que “nenhum benefício legal obrigatório deveria existir para o traficante”, ainda que o Supremo Tribunal Federal já tenha declarado a inconstitucionalidade da vedação genérica à liberdade provisória prevista no artigo 44 da Lei de Drogas.

É do conhecimento de todos que o tráfico de entorpecentes, atualmente, é um dos crimes que mais traz desassossego e atemoriza a população e as famílias, por causar devastadoras consequências para a saúde, sendo um

dos principais motivos de desmantelamento de lares, além de trazer aos cofres públicos gastos elevadíssimos para a recuperação dos dependentes químicos.

Ainda, é sabido que o narcotráfico fomenta a prática de outros crimes, especialmente aqueles contra o patrimônio e contra a vida, que, na maioria das vezes, se utilizam de armas de fogo, gerando um clima de insegurança nas comunidades e nas cidades. (fl. 65)<sup>8</sup>

[...]

Há que se lembrar, outrossim, que a Lei no 11.343/06 não pretendeu coibir apenas e tão somente os grandes movimentos de tráfico de entorpecentes. Também o “pequeno” traficante causa prejuízos à sociedade, merecendo segregação. **Afinal, o tráfico estende suas malditas raízes por diversos segmentos da sociedade, justamente por meio desses pequenos e odiosos “comerciantes” (g.n.).** (fl. 68)

[...]

Ora, traficante é traficante, sua função não é alterada por ser classificado de “pequeno” ou “grande”. A disseminação da droga e os prejuízos para a saúde pública ocorrerão por intermédio do traficante que tem em sua posse pequena quantidade e pouca variedade de entorpecentes, ou daquele que possui grande quantidade e muita variedade, daquele que se utiliza de esquema mais estruturado ou sofisticado para a venda, e daquele que usa métodos mais simples e rudimentares.

**Nenhum benefício legal obrigatório deveria existir para o traficante (g.n.),** cabendo ao juiz verificar o maior comprometimento dele com o tráfico e com a criminalidade organizada, assim como o maior poder que possui em disseminar entorpecentes e, portanto, de afetar ou prejudicar a saúde pública, no momento da fixação da pena base. (fl. 69)

[...]

**O comércio clandestino de entorpecentes corrompe a sociedade (g.n.),** dando azo a inúmeros outros crimes, cometidos com o fim de manter o vício, causando clamor público e insegurança à comunidade, que brada por uma resposta rápida e eficaz das autoridades responsáveis pela repressão ao crime, especialmente desta natureza, que reverte sobremaneira a ordem pública. (fl. 69)

A liberdade concedida incentiva a criminalidade e o descrédito às instituições estatais, pois, mesmo após a prática de grave crime, houve o retorno dos criminosos à sociedade, alarmando-a. (fl. 70)

Mais do que uma manifestação processual, a peça representa um juízo de valor, construído com base em uma visão de mundo que opõe sujeitos “perigosos” à sociedade. Essa construção simbólica do inimigo é legitimada pela teoria do Direito Penal do Inimigo (JAKOBS, 2003), segundo a qual certos indivíduos deixam de ser

---

<sup>8</sup> Todas as citações feitas neste subcapítulo foram retiradas do processo nº 1505072-14.2020.8.26.0576. Serão indicadas em todas as citações apenas as folhas de onde foram retiradas.

tratados como cidadãos e passam a ser objetos de neutralização preventiva, com a supressão de garantias básicas.

A primeira manifestação processual de membro do Ministério Público no caso em destaque lançou não apenas argumentos jurídicos, mas também morais. O uso de adjetivos, advérbios e expressões como “o tráfico estende suas malditas raízes por diversos segmentos da sociedade”, “nenhum benefício legal obrigatório deveria existir para o traficante” e “o comércio clandestino de entorpecentes corrompe a sociedade” extrapola os limites da argumentação técnico-jurídica, revelando a opinião pessoal do promotor sobre o crime e o criminoso.

Esse tipo de construção argumentativa pode ser compreendido à luz da tipologia proposta por Jacqueline Sinhoretto (2020), que identifica dois padrões discursivos no campo do controle estatal de administração de conflitos: a estratégia clássica, marcada pela adesão à legalidade formal, à imparcialidade e à defesa de garantias jurídicas; e a estratégia militarizada, na qual o sistema de justiça assume uma posição de alinhamento à lógica policial, com validação acrítica da repressão, naturalização da violência e uso de categorias que reforçam a distinção entre “cidadãos de bem” e “inimigos sociais”. A manifestação do promotor, ao incorporar termos valorativos e retóricas de combate, expressa uma transição entre essas duas estratégias, oscilando entre a formalidade jurídica e a legitimação de um discurso punitivo e moralizador sobre o tráfico de drogas.

No entanto, para além do conteúdo moralizante da acusação, o que chama a atenção é a dinâmica institucional estabelecida entre as diferentes esferas do sistema de justiça. O juiz, na audiência de custódia, contrariou o pedido do Ministério Público, concedendo liberdade provisória ao investigado, considerando sua primariedade e o caráter diminuto da apreensão. No entanto, a persecução penal prosseguiu com base no mesmo enquadramento inicial.

Durante o curso do inquérito, o laudo toxicológico definitivo confirmou que o peso líquido das substâncias somava apenas 0,97 gramas de cocaína – quantidade ínfima que, na jurisprudência consolidada do STF, poderia configurar consumo compartilhado ou, no mínimo, tráfico privilegiado. Ainda assim, o novo promotor que recebeu os autos decidiu denunciar não apenas o homem, mas também a mulher, ampliando o escopo da acusação, agora dirigida contra ambos.

Essa ampliação não veio acompanhada de qualquer reavaliação crítica do caso. A peça de denúncia seguiu um formato técnico-jurídico convencional, sem qualquer consideração quanto à insignificância da apreensão ou à possibilidade de aplicação de benefícios legais previstos em lei. Na audiência de instrução e julgamento, o promotor se limitou a ratificar os termos da denúncia.

Embora o juiz tenha reconhecido a figura do tráfico privilegiado, aplicando pena de um ano e oito meses em regime aberto, a defesa interpôs recurso, sustentando que se tratava de consumo compartilhado, o que excluiria a tipificação como tráfico. A resposta do Ministério Público em segunda instância, no entanto, revelou não só a manutenção do enquadramento punitivista como também a reprodução acrítica dos argumentos previamente utilizados.

O parecer do procurador de justiça limitou-se a repetir quase integralmente os termos da manifestação do promotor de primeira instância. Não houve reexame do caso, tampouco análise crítica das expressões valorativas e moralizantes presentes nas manifestações anteriores. O procurador apenas reforçou a tese da acusação, inclusive retomando trechos literais da peça anterior, em evidente adesão automática.

Esse dado é central para o debate sobre o controle externo da atividade policial: o Ministério Público, que deveria funcionar como órgão de supervisão e contenção de eventuais abusos no processo penal, atua aqui de maneira a ratificar a versão apresentada pela polícia, inclusive diante de inconsistências como o uso do peso bruto (e não líquido) das substâncias para fundamentar a materialidade do crime.

Além disso, evidencia-se uma dinâmica de cooperação entre diferentes instâncias do MP – promotor, procurador e, em certa medida, também com a autoridade policial – orientada à legitimação de uma narrativa punitivista. Tal atuação contradiz a ideia de um sistema de freios e contrapesos, substituído por uma lógica de confirmação e continuidade da imputação penal, mesmo diante de elementos que sugeririam a necessidade de reavaliação.

Como observa Jesus (2016), há uma tendência nos órgãos do Estado de chancelar as decisões de outras instituições estatais, operando com base em uma confiança tácita que desestimula a revisão crítica das condutas policiais. Essa postura se torna ainda mais problemática em contextos marcados por desigualdades

estruturais e seletividade penal, como no caso do tráfico de drogas, onde o excesso de punição se torna regra e a revisão crítica, exceção.

O caso analisado explicita, portanto, não apenas as dificuldades do controle externo, mas também o modo como o Ministério Público, em suas diversas instâncias, pode atuar de forma colaborativa com a intensificação da punição. A ausência de tensionamento entre promotor e procurador revela uma adesão institucional à lógica da guerra às drogas, independentemente da quantidade de entorpecentes apreendidos ou da vulnerabilidade dos acusados.

Mais do que omissão, trata-se de uma prática de reprodução da acusação, marcada por linguagem moralizante, uso instrumental do direito e desprezo a parâmetros constitucionais já consolidados. O controle, nesse contexto, não se apresenta como instância de limitação do poder punitivo, mas como engrenagem do seu aprofundamento.

#### **4.4 Baile Fake**

Em uma das cidades do Noroeste Paulista pesquisadas, no segundo semestre de 2012, um indivíduo protocolou requerimento na unidade da Polícia Militar do município. No documento, ele informava que realizaria um evento denominado “Baile Banda”, no dia 25 de agosto daquele mesmo ano, no clube da cidade, e solicitava policiamento preventivo para a realização do evento. O documento era uma das muitas burocracias exigidas para a realização de festas no município.

Contudo, chegou ao conhecimento dos policiais militares que o evento a ser realizado na verdade era um baile funk, denominado “Primeiro Arrocha Funk”, razão pela qual foi registrada ocorrência e instaurado inquérito policial para apuração de crime de falsidade ideológica.

O crime em questão diz respeito à inserção de dados falsos em documento verdadeiro. Isso significa dizer que se entendeu que a conduta do organizador da festa de colocar uma informação falsa (nome da festa) no requerimento solicitando policiamento (documento verdadeiro) era um crime que deveria ser investigado.

Na investigação foram ouvidas testemunhas, a maioria policiais militares que narraram que realmente o documento dizia um nome e o evento teve outro, bem como um conselheiro tutelar que disse que esteve na festa e presenciou diversos adolescentes desacompanhados, porém não identificou uso de bebida alcoólica por nenhum deles, e que no palco “havia dançarinas com roupas extravagantes e com vestes inadequadas”.

Foram juntados aos autos do inquérito cópia dos *flyers* do evento, em que constava o nome “Primeiro Arrocha Funk”.

O delegado de polícia responsável concluiu a investigação, porém não fez qualquer menção ao indiciamento ou não do investigado, se limitando a resumir os elementos colhidos e encaminhá-los ao promotor de justiça responsável (fl. 49).

Ao receber os autos, o membro do MP entendeu que ainda faltava uma diligência importante, razão pela qual solicitou que a PM informasse “se a nomenclatura do evento, ou seja, 'Primeiro Arrocha Funk' mudaria a atuação da instituição em relação ao baile realizado”.

Após ser oficiada, a citada corporação policial respondeu dizendo:

informo que a alteração repentina e nomenclatura de qualquer evento, no caso específico do “Primeiro Arrocha Funk”, altera a característica do público e conseqüentemente a atuação preventiva e repressiva da polícia. Sem qualquer resquício de preconceito da nossa parte e baseado em fatos, concluímos que “Bailes funks” ocorrem na maioria das vezes durante a madrugada, com alto consumo de bebida alcoólica e drogas por parte dos frequentadores, além de entrada e permanência de menores em locais de risco. Essa característica de público demanda uma fiscalização pontual não só da Polícia Militar, mas de todos os órgãos envolvidos na preservação e manutenção da segurança, salubridade e tranquilidade pública, antes, durante e após a realização deste tipo de evento. (fl. 58)<sup>9</sup>

Após a resposta da PM, o promotor de justiça entendeu estarem presentes todos os elementos necessários para a formação de sua opinião jurídica e denunciou o investigado pelo crime de falsidade ideológica, arrolando cinco testemunhas, quatro policiais militares e um conselheiro tutelar. A peça foi confeccionada em duas páginas

---

<sup>9</sup> Todas as citações feitas neste subcapítulo foram retiradas do processo. Serão indicadas em todas as citações apenas as folhas de onde foram retiradas.

e se limitou a descrever os fatos e dizer que se amoldavam ao tipo penal do crime citado (fl. 2-D).

A defesa apresentou suas alegações em resposta à acusação e em alegações finais, ressaltando que seria caso de absolvição por ausência de intenção de cometer crime, pois como poderia o réu querer cometê-lo ao avisar a própria polícia sobre a festa.

As alegações finais do MP foram orais e em audiência, se limitando a dizer que “os fatos descritos na inicial acusatória restaram cabalmente comprovados pelas provas produzidas no curso da ação penal, impondo-se a condenação do demandado (fl. 302)”.

O juiz do caso condenou o organizador da festa à pena de um ano e dois meses de reclusão, em regime semiaberto, alegando que:

A relevância jurídica do fato também foi ressaltada pela prova oral, vez que o PM R. asseverou que, se informado acerca da realização de um baile *funk*, o patrulhamento ostensivo seria realizado de modo mais pontual e específico. Dito isso, presente está a demonstração de que o acusado agiu com dolo para o fim de facilitar a realização da festa em questão. (f. 304)

A defesa não se conformou com o resultado e interpôs apelação. Manteve como justificativa do pedido pela absolvição a ausência de intenção de prática de crime (ausência de dolo) e acrescentou que:

Não há dúvida nenhuma de que o grande fato gerador do problema que ensejou a denúncia contra o apelante foi o de a festa ter sido um “**baile funk**”. Se qualquer outro evento tivesse sido organizado, mesmo que tivesse constado o nome diverso no pedido de policiamento, como foi no presente caso, não geraria tamanha confusão e tamanha necessidade de “*policiamento adequado*”.

Por mais que hoje em dia o estilo de música “**funk**” esteja mais difundido em todas as classes sociais, este ritmo musical teve origem nas camadas mais pobres, periféricas e marginalizadas da nossa sociedade e por isso, ainda hoje, **além de ser associado a uma classe social específica e menos favorecida, se faz querer crer que, apenas por este motivo, envolveria um perigo social acentuado.** (fl. 356)

Ao apresentar as contrarrazões da apelação, o promotor de justiça se limitou a constar que “Presentes os pressupostos objetivos e subjetivos de admissibilidade, o recurso deve ser conhecido, porém, no mérito, a ele deve ser negado provimento, uma vez que não assiste razão ao apelante” (fl. 376).

Os autos foram entregues ao procurador de justiça, que emitiu seu parecer sobre o caso. Analisando as provas, ele concordou com seu colega de primeira instância, afirmando que o recurso da defesa não merecia provimento.

Contudo, ele apresentou seus argumentos para a negativa. Primeiramente ele descreveu todas as provas produzidas e então constou:

Conforme se depreende da prova oral colhida durante a instrução, a relevância jurídica do fato relacionado à conduta praticada pelo acusado foi ressaltada pela testemunha R., policial militar. Em juízo, o policial militar afirmou que, se tivesse sido informado acerca da realização de um baile funk, o patrulhamento ostensivo seria realizado de modo mais pontual e específico.

Ou seja, é notória relevância jurídica do fato cuja verdade foi alterada pelo apelante, uma vez que, ao inserir informação falsa no ofício encaminhado à Polícia Militar, fazendo constar que se tratava de um “Baile Banda”, o policiamento no local teria abordagem diferente do que teria se constasse como um “Baile Funk”. Em seu depoimento, a testemunha afirmou que “a alteração da verdade realizada pelo acusado tinha por fim causar prejuízo à atuação da polícia militar e, conseqüentemente, à segurança pública, uma vez que os públicos de um “Baile Banda” e de um “Baile Funk” são diferentes e demandam abordagens policiais distintas”. (fl. 392)

[...]

Sendo assim, é evidente o dolo específico na conduta do réu, que assim agiu para facilitar a realização da festa em questão, evitando que o policiamento do evento e as regras para que ele acontecesse fossem mais rígidas, ou com abordagem e patrulhamento policial diferentes. (fl. 392)

Mais uma vez, não se observou, por parte da instância revisora do MP, qualquer esforço de controle sobre a decisão acusatória anterior. Ao contrário, houve reprodução literal de trechos do parecer do promotor de justiça, inclusive com as mesmas formulações e exemplos, sem adição de novas análises ou revisão crítica da denúncia. Essa aderência automática à versão da instância anterior evidencia o caráter burocrático e acrítico da atuação da procuradoria, que deveria exercer função reavaliadora e de filtro institucional — sobretudo diante de denúncias de baixa relevância social ou motivadas por vieses institucionais, como o preconceito contra determinadas manifestações culturais.

Os autos foram para julgamento dos desembargadores do Tribunal de Justiça de São Paulo e o réu foi absolvido.

A justificativa para absolvição não se baseou em nenhuma das alegações da defesa. Os julgadores afirmaram que o requerimento apresentado pelo organizador da festa não pode ser considerado como documento juridicamente relevante e, desta forma, não poderia constituir materialidade do crime de falsidade ideológica.

Danilo Cymrot (2011) analisa como o funk, especialmente os bailes, tem sido objeto de criminalização no Brasil. Segundo o autor, práticas culturais produzidas e/ou consumidas predominantemente por jovens pobres e negros são frequentemente tratadas como questões de segurança pública, em vez de serem reconhecidas como expressões culturais legítimas. Essa abordagem penaliza manifestações culturais específicas, reforçando estigmas e contribuindo para a marginalização dessas populações.

O delegado de polícia Orlando Zaccone escreveu sobre essa vigilância diferenciada a que PM e MP se referem. Ele afirma que além de sua função repressiva no combate à circulação de drogas, o sistema penal desempenha uma forma rotineira de poder disciplinar de vigilância em áreas socioeconômicas desfavorecidas. Essa forma de vigilância se manifesta através de restrições à liberdade de locomoção dessas comunidades por meio de detenções para averiguação, bem como na restrição de reuniões e atividades de lazer, exemplificado na proibição de bailes funks. Essa proibição, que é justificada sob o pretexto de combater a apologia ao narcotráfico, na verdade reflete o exercício de controle sobre as populações de baixa renda (ZACCONE, 2007).

Vera Malaguti Batista (2003) também estudou o tema e afirmou que o estereótipo social do criminoso se materializa na representação de um indivíduo jovem, de origem étnica negra, associado à cultura do funk, residente em uma favela e com proximidade ao comércio ilegal de entorpecentes. Ele é retratado vestindo tênis, boné e correntes, exibindo algum símbolo de orgulho ou poder, sem apresentar qualquer sinal de aceitação ou conformidade diante do desolador contexto de pobreza e escassez alimentar que o envolve.

A atuação do MP ao longo de todo o caso mostra uma ausência completa de controle externo em relação à atuação da Polícia Militar. O Ministério Público não apenas endossou as suspeitas da corporação sem questionamento, como também reforçou a lógica punitiva aplicada seletivamente a uma manifestação cultural. O foco do caso deslocou-se da análise de uma possível infração penal para a repressão simbólica de um evento periférico, evidenciando como o controle difuso — tanto da polícia pela promotoria quanto da promotoria pela procuradoria — não operou como contrapeso, mas sim como engrenagem de validação da repressão.

Essa ausência de tensionamento interno entre os atores do Ministério Público, aliada à reprodução acrítica de pareceres e à conformidade com discursos institucionais estigmatizantes, demonstra que, nesse caso, o controle externo foi transformado em simples homologação. Em vez de funcionar como limite institucional à seletividade penal, a atuação do MP operou como reforço à criminalização simbólica de uma cultura marginalizada. A reprodução da acusação, sem qualquer reavaliação crítica, revela o predomínio da cooperação entre as instâncias acusatórias em detrimento da função contramajoritária esperada do órgão ministerial.

Como será visto no item 4.7, o padrão de atuação entre polícia e Ministério Público na repressão a eventos funk reaparece em outra localidade, no interior de Minas Gerais — sugerindo que essa não é uma prática isolada, mas sim indicativa de um modelo institucional mais amplo de ausência de controle externo efetivo sobre a atividade policial.

#### **4.5. Indivíduo conhecido nos meios policiais**

No ano de 2022, a PM de uma das comarcas do Triângulo Mineiro registrou ocorrência narrando prisão em flagrante de indivíduo por suposta prática de crime de posse de arma de fogo.

De acordo com o histórico do boletim, na noite daquela data, equipe da polícia militar passou a procurar por um homem que seria “conhecido nos meios policiais” por

prática de roubos a estabelecimentos comerciais na cidade. A procura se iniciou em razão de os policiais terem em mãos mandado de prisão contra ele.

Durante as varreduras, uma equipe policial passou perto da casa do filho do homem procurado e visualizou ele próximo ao local. O foragido, diante daquela situação, teria entrado correndo na casa, quebrando vidro, porém foi contido e preso. Segundo os militares, no momento da prisão ele teria reagido com socos e chutes “sendo necessário uso de força moderada para contenção e algemação”.

Mesmo sem a existência de mandado de busca e apreensão, a equipe realizou buscas na casa do filho do homem procurado, diante da “possibilidade de haver objetos produtos de roubo na residência”.

Durante as buscas, os policiais localizaram um revólver calibre 38 municiado, dinheiro, telefones celulares, entre outros materiais.

No histórico da ocorrência os policiais militares detalham alguns roubos ocorridos na cidade, apresentando elementos que indicariam participação do indivíduo preso. Também constaram que o homem confessou a prática de alguns roubos aos policiais.

Por fim, anotaram que o preso sofreu lesão que seria resultado de sua tentativa de fuga.

A ocorrência foi apresentada ao delegado de plantão que a analisou e a ratificou, encaminhando o homem ao presídio pela prática do crime de posse irregular de arma de fogo. Não foi arbitrada fiança, pois ele tinha também contra si mandado de prisão.

Em sua oitiva perante a autoridade policial, o homem contou que foi espancado pelos policiais militares que o indagavam sobre a existência de arma e sobre roubos ocorridos. Também disse que os policiais lhe apresentaram uma arma de fogo dizendo ser dele, porém negou sua propriedade.

A audiência de custódia foi realizada no dia seguinte. Nela, o preso relatou ter sofrido agressão por parte dos policiais responsáveis pela sua prisão.

O promotor de justiça se limitou a pedir a homologação da prisão em flagrante e a conversão dela em prisão preventiva.

O juiz responsável concordou com o pleito do promotor de justiça e determinou a prisão preventiva. Quanto às agressões, se limitou a determinar “imediate realização de exame de corpo de delito”.

A investigação seguiu na PCMG, sendo concluída pelo delegado de polícia que indiciou o investigado pela prática do crime de posse irregular de arma de fogo.

Recebido os autos do inquérito, o promotor de justiça denunciou o agora réu pelo mesmo crime que fora indiciado.

Na denúncia, de cinco páginas, o promotor de justiça se limitou a reproduzir os depoimentos dos policiais. Constatou que o homem, em interrogatório na polícia, afirmou ter sido agredido, porém não comentou a afirmação.

O réu constituiu advogado que sustentou sua defesa no fato de a arma ter sido apreendida na casa do filho dele e no fato de ele negar a propriedade da arma.

Em alegações finais, de 17 páginas, o promotor de justiça voltou a reproduzir os depoimentos policiais, afirmando que “os elementos indiciários e probatórios carreados para o bojo do caderno processual demonstram, com segurança e firmeza, ser o Acusado o autor do fato criminoso descrito na peça denunciatória”. A descrição das oitivas dos militares foi feita em cerca de quatro páginas.

Sobre esses depoimentos, constatou que:

Cabe ressaltar, ainda, que o depoimento de policiais é tão válido como outro qualquer, sendo incabível desmerecê-lo como prova testemunhal. O policial é agente do Estado e exerce função pública, dedicada exatamente à prevenção e à repressão do crime, em suas várias modalidades. Desmerecer seus testemunhos apenas pela natureza da função que exerce, a par de não haver suporte em qualquer preceito legal, implicaria num imposto preconceituoso e desarrazoado atestado de inidoneidade de toda uma corporação.

Ademais, não é possível alegar a suspeição dos depoimentos prestados por policiais apenas pela mera condição funcional. Os depoimentos devem ser críveis até prova em contrário. Não teria sentido o Estado credenciar agentes para exercer serviço de repressão ao crime e garantir a segurança da sociedade e, depois, negar-lhes crédito, quando fossem dar contas de suas tarefas, no exercício de suas funções precípuas. Sobretudo em delitos dessa natureza, em sua grande maioria, praticados na clandestinidade, a prova testemunhal dos policiais é essencial na busca da verdade real.

*In casu*, não se demonstrou que os testemunhos policiais tivessem qualquer interesse no deslinde da causa ou motivos para prejudicar o acusado. (fl. 173)<sup>10</sup>

Em seguida, por 6 páginas, o promotor de justiça colaciona diversos julgados que confirmam seu entendimento sobre o valor da palavra dos policiais.

Em outras 4 páginas, o promotor traz julgados e entendimentos jurídicos que demonstram que o crime pelo qual o réu era acusado estava consumado.

Após a defesa apresentar sua argumentação, o caso foi para o juiz da causa que decidiu por absolver o acusado, no dia 24/3/2023, cerca de 6 meses após o ocorrido, determinando a expedição de alvará de soltura. A decisão foi baseada na argumentação da defesa de que a arma foi encontrada na casa do filho do réu e que não havia provas de que ele estaria morando lá. Nos autos do processo não consta mais nenhuma informação sobre a denúncia de agressão contra o acusado.

Inconformado com a decisão, o promotor de justiça interpôs recurso contra a decisão, porém ainda não apresentou os fundamentos de seu recurso dentro do prazo legal. Conforme informações levantadas, o promotor de justiça parece ter perdido o prazo para se manifestar.

#### **4.6. Réu confesso**

No fim do ano de 2022, um indivíduo teria ido até a porta da casa da vítima, em uma das cidades do Triângulo Mineiro, e a aguardado. Quando ela chegou, ele puxou a bolsa dela e saiu correndo com seu celular, tendo a vítima caído no chão. A vítima contou aos policiais o ocorrido e as características do autor. A PM iniciou rastreamentos e conseguiu prendê-lo em flagrante, apresentando-o ao plantão da delegacia, porém o celular não foi recuperado.

---

<sup>10</sup> Todas as citações feitas neste subcapítulo foram retiradas do processo. Serão indicadas em todas as citações apenas as folhas de onde foram retiradas.

Em depoimento, a vítima contou que conhecia o autor do roubo, inclusive sabendo o nome dele. Em interrogatório, o investigado confessou o crime e explicou que trocou o celular por droga.

Na audiência de custódia, realizada no mesmo dia de sua prisão, o investigado disse que não foi bem tratado pelos policiais e que recebeu "uns tapas". A defesa pediu liberdade provisória e o MP requereu a prisão preventiva sob a alegação de que solto o investigado voltaria a delinquir. O juiz responsável acatou ao pedido do MP e converteu a prisão em flagrante em prisão preventiva.

A investigação foi concluída rapidamente, em razão dos elementos de autoria e materialidade estarem bem delineados. No inquérito foi feita análise do prejuízo da vítima, ficando constatado que o celular roubado valia R\$294,00 (duzentos e noventa e quatro reais).

Ainda em dezembro de 2022, em duas páginas, o MP apresentou a denúncia.

A peça basicamente reproduziu os fatos descritos no inquérito policial, contudo chama a atenção o uso de alguns advérbios para explicar o ocorrido: "o denunciado agarrou e puxou violentamente a bolsa que a vítima trazia consigo [...] Frisa-se que a violência do puxão foi tanta que a vítima caiu ao solo e foi arrastada pela rua até conseguir se desvencilhar da bolsa" (f. 4).

Em janeiro de 2023, a defesa pleiteou a liberdade do denunciado. O MP opinou contrariamente, de maneira genérica, em duas páginas, sustentando que "a soltura do requerente, por si só, põe em risco não só a ordem pública e a segurança física/moral/patrimonial dos cidadãos, mas também a instrução penal e consequente aplicação da lei penal, inviabilizando, pois, sua soltura" (f. 94).

Em uma página, o juiz responsável indeferiu o pedido de liberdade, alegando que isso seria analisado na audiência de julgamento.

Em alegações finais de cinco páginas, o membro do MP iniciou a peça narrando o ocorrido, bem como ressaltando que o réu confessou o roubo na polícia e em juízo e que a vítima o reconheceu. Em seguida, o promotor ressaltou a importância da versão dos policiais, que teriam realçado "a responsabilidade criminal do acusado". Acrescentou que

Como sabido, os policiais, no exercício de suas funções, têm presunção *juris tantum* de que agem corretamente, e seu depoimento tem a mesma credibilidade de testemunha civil, somente pode ser afastada se provado que o servidor público tinha interesse na condenação, o que se não verificou. (fl.115)<sup>11</sup>

A defesa apresentou seus pleitos e o juiz sentenciou, condenando o acusado a pena de 4 anos de prisão, em regime semiaberto.

Os dois casos ocorridos na mesma cidade do Triângulo Mineiro possuem particularidades em comum que permitem a análise deles em conjunto.

Em ambos há denúncia de violência policial em audiência de custódia, tendo os representantes do MP ignorado tal afirmação.

A ausência de menção e preocupação - por parte dos promotores de justiça que em tese fazem o controle externo difuso da polícia - com uma acusação de violência policial é um fato relevante. O não dizer, o não constar, ou seja, o dado negativo, revela que não está no campo de visão dos promotores dos casos a análise da legalidade da atuação policial, mas tão somente a ação do indivíduo preso.

De acordo com Ballesteros:

De modo geral, a naturalização da “violência como única forma de combater a violência” – o que, por lógica, é um absoluto contrassenso – é um primeiro ponto que deve ser ressaltado quando tratamos das denúncias de tortura nas audiências de custódia. Como já referido neste documento, sob o argumento de que a criminalidade seria muito violenta, tanto policiais quanto juízes e promotores entendem ser uma consequência “natural” da prisão que as pessoas resultem de alguma forma feridas ou machucadas, ou consideram essas violências até mesmo uma forma de policiais demonstrarem sua valentia e coragem, fazendo uma confusão entre o policial, que deveria ser um servidor público especializado e altamente treinado, com o que poderia ser um “herói” diante da sociedade (BALLESTEROS, 2016, p. 39-40).

Soma-se a isso que nos dois casos analisados os membros do MP reforçam a importância dos depoimentos policiais. Até mesmo no segundo caso, em que o

---

<sup>11</sup> Todas as citações feitas neste subcapítulo foram retiradas do processo. Serão indicadas em todas as citações apenas as folhas de onde foram retiradas.

indivíduo confessa o crime e que a vítima declara que conhecia o assaltante pelo nome, o promotor faz questão de reforçar seu entendimento sobre o depoimento policial.

Considerando ambos os argumentos em conjunto, pode-se inferir que prevalece a análise do promotor, ou seja, a palavra dos policiais tem mais peso do que a palavra da pessoa detida. Parece existir a predominância da ideia de que a versão apresentada pelos policiais possui maior credibilidade do que a versão de um suposto criminoso, mesmo quando a pessoa detida confessa a autoria do crime, mas também denuncia ter sofrido violência.

Ambos os argumentos podem, em primeiro momento, parecer que foram construídos a partir de entendimentos jurídicos calcados em teorias e jurisprudências, alinhados aos saberes e práticas descritos na estratégia clássica que permeia o campo estatal de administração de conflitos (SINHORETTO, 2020). Porém essa constatação é nebulosa, pois os argumentos lançados também indicam concepções que compõem a estratégia militarizada, na medida que se entende que o indivíduo preso e sua versão dos fatos são insignificantes diante do prestígio da atividade policial.

A constatação acima é reforçada, nos dois casos, pela postura dos promotores de justiça ao deliberar sobre a possibilidade de concessão de liberdade provisória aos presos no momento da audiência de custódia. Em ambas as ocorrências, os membros do MP manifestaram-se contrariamente à liberdade dos investigados, sustentando a imprescindibilidade da prisão preventiva.

Esse posicionamento revela mais do que uma simples opção jurídica: aponta para a ausência de uma função contramajoritária por parte do Ministério Público, que, em vez de exercer o controle externo da atividade policial, age em convergência com a lógica repressiva da corporação. Ao não problematizar a prisão em flagrante, tampouco verificar a regularidade e a proporcionalidade da privação de liberdade, os promotores deixam de exercer uma das dimensões mais concretas do controle externo — a análise crítica da legalidade e necessidade das prisões realizadas pelas forças policiais.

A ratificação automática das prisões pela via da preventiva — especialmente em casos de menor gravidade ou em contextos marcados por seletividade penal — transforma a audiência de custódia em espaço de legitimação da atuação policial, não de seu controle. Esse padrão contribui para consolidar uma cultura institucional de alinhamento e cooperação com os órgãos repressivos, minando o potencial fiscalizatório do MP e convertendo sua atuação em vetor de aprofundamento da política de encarceramento.

#### 4.7. Baile

No primeiro semestre de 2019, o promotor de justiça de uma das cidades do Triângulo Mineiro elaborou representação ao Poder Judiciário requerendo autorização para a instalação de câmera de monitoramento em baile funk que ocorreria dali dois dias, em estabelecimento de festas da cidade.

Para justificar a enérgica medida, o membro do MP asseverou que recebeu informações de que iria ocorrer o evento e que haveria na festa livre distribuição de drogas e fornecimento de bebidas alcoólicas a menores de idade. Acrescentou que os organizadores da festa não procuraram os “órgãos de praxe (Polícia Militar, Conselho Tutelar, Comissariado de Menores, Juízo da Infância e Juventude etc.)” e que havia menores de idades divulgando e vendendo ingressos em suas redes sociais.

O principal elemento utilizado pelo promotor para provar o que alegava era um arquivo de áudio de mensagem compartilhado por meio do aplicativo *Whatsapp*, atribuído a um funcionário de empresa terceirizada contratada pelo organizador da festa para prover a segurança do evento. No áudio estaria constando a seguinte fala: “eu não sei quem tá organizando lá não cara, eu só sei que quem vai tocar lá é o CTS Kamika-Z, entendeu? Então nós vamos fazer a segurança lá; e eu já falei para os meninos, drogas vocês não mexem não, deixem os caras fumar, fazer o que for, briga nós tira para fora, mas com droga não mexe não” (fl. 5).<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Todas as citações feitas neste subcapítulo foram retiradas do processo. Serão indicadas em todas as citações apenas as folhas de onde foram retiradas.

Mais dois argumentos foram mobilizados pelo promotor de justiça na peça jurídica para sensibilizar o juiz da causa a ponto de ele deferir o pedido: o primeiro seria que o grupo “CTS Kamilka-Z” faz “clara apologia em suas músicas e videoclipes ao uso e comercialização de drogas”; o segundo seria que o organizador da festa, um jovem periférico, negro, de 22 anos, teria passagens policiais por perturbação do sossego e que ele teria trabalhado, dois anos antes, em estabelecimento na cidade “notoriamente conhecido pelo envolvimento com a comercialização de drogas ilícitas” (fl. 6) - provando o alegado com a numeração de um boletim de ocorrência.

Amparado nesses fatos, foi feita a representação pela captação ambiental, mediante instalação de câmeras no local onde ocorreria a festa, visando filmar todo o evento e comprovar a suposta prática de crimes.

O pedido de captação ambiental foi feito dentro de Procedimento Investigatório Criminal (PIC) instaurado pelo MP para apurar a denúncia. Além do mencionado pedido, o membro do MP determinou outras diligências, como a notificação do proprietário do estabelecimento onde ocorreria a festa para prestar depoimento e a organização de toda a documentação recebida.

A medida foi deferida pelo juiz da comarca e foram instaladas câmeras no local da festa, com a anuência do proprietário do estabelecimento. As imagens, em tempo real, foram disponibilizadas à Polícia Militar e à Polícia Civil, que ficaram responsáveis por monitorar a movimentação do evento. Na PC, foi nomeado um delegado responsável pelo acompanhamento das imagens, pois seria o plantonista da noite do evento.

Na madrugada do dia dos fatos, equipes da polícia militar e da polícia civil, junto do promotor de justiça responsável pela investigação, reuniram-se e organizaram-se para invadir o evento e realizar a prisão em flagrante de possíveis praticantes de tráfico de drogas. De acordo com pessoas entrevistadas que estiveram na operação, policiais militares com escudos balísticos e capacetes tomaram a frente, seguidos pela equipe da polícia civil e do promotor de justiça. O imóvel foi tomado com o uso de bombas de fumaça e gritos de ordem.

De imediato, as equipes policiais começaram a realizar buscas em todas as pessoas do sexo masculino que se encontravam no evento, bem como a realizar

varredura no local para a localização de material ilícito. Enquanto agiam, o promotor de justiça filmava toda a ação policial com seu próprio celular. Todos os homens foram identificados e tiveram seus prontuários checados nos sistemas policiais, sendo liberados somente se nada fosse localizado. As mulheres foram abordadas e alvos de busca pessoal, porém não tiveram seus prontuários checados, sendo liberadas em seguida.

Foram localizadas após as buscas apenas duas buchas de maconha, quatro pinos de cocaína, uma garrafa contendo substância conhecida como “loló”, um cigarro de maconha, dois pinos de cocaína vazios e cigarros da marca *Eight*.

Ainda durante a operação policial, dezenas de menores de idade foram identificados e submetidos ao teste do etilômetro, ficando constatado que cinco deles teriam ingerido bebida alcoólica.

O organizador da festa foi preso e conduzido à delegacia, onde foi lavrado flagrante pelos crimes de tráfico de drogas e de fornecimento de bebida alcoólica a menor de idade. De acordo com uma das pessoas entrevistadas, o promotor de justiça esteve presente na delegacia até o momento do início da lavratura do auto, tendo ele norteado o que deveria ser feito ali naquela fase.

A operação foi noticiada nos órgãos de imprensa local, reforçando que se tratava de operação conjunta das polícias com o MP.

Com o PIC e o auto de prisão em flagrante, o membro do MP deu início ao processo criminal e denunciou o organizador da festa pelos crimes de tráfico de drogas e entrega de bebida alcoólica a menor de idade, em peça processual de quatro páginas. A denúncia foi recebida, houve audiência com a nova oitiva de todos os envolvidos e foi aberto prazo para o MP apresentar suas alegações finais.

A peça final apresentada pelo MP, de cerca de sete páginas, traz elementos importantes a serem analisados: para o promotor, o jovem praticou o crime de tráfico de drogas por ter consentido que “terceiros utilizassem local de sua administração para fins de tráfico ilícito de drogas” e o crime de fornecimento de bebida alcoólica a menor por supostamente ter permitido que cinco menores teriam conseguido acesso às bebidas; ele volta a apresentar como elemento confirmador do tráfico de drogas a presença do artista “CTS Kamika-Z”, alegando que sua contratação pelo organizador

da festa demonstra o “flagrante propósito de enaltecimento do acusado perante a traficância” (fl. 19).

Foram ouvidas 5 testemunhas dos fatos, sendo apenas uma delas policial. Segundo essa testemunha policial, não havia como o organizador da festa alegar desconhecimento do uso de drogas e álcool no evento. Apesar de haver mais outros quatro depoimentos de testemunhas, o promotor anotou que “os depoimentos policiais devem ser prestigiados, pois os milicianos são indivíduos credenciados a prevenir e reprimir criminalidade, não tendo interesse em acusar inocentes, merecendo crédito até prova robusta em contrário” (f. 19); fez a juntada de duas jurisprudências genéricas, uma que confirma sua fala sobre o depoimento policial ser preponderante em casos de tráfico de drogas, outra dizendo que a versão do réu deve ser confrontada com os outros elementos.

A defesa apresentou sua versão dos fatos e o caso foi para julgamento. O organizador da festa foi absolvido do crime de tráfico de drogas, porém condenado por entrega de bebida alcoólica a menores de idade.

O advogado do réu ingressou com recurso, buscando melhorar a situação, pedindo a absolvição, entre outros pleitos relativos à pena. O MP, por meio de outro promotor de justiça, apresentou suas razões para ser desfavorável ao pedido da defesa. De acordo com o promotor responsável, o recurso não deveria prosperar em relação à absolvição, principalmente em virtude dos depoimentos policiais prestados na delegacia e em juízo, ressaltando sua superioridade judicial frente aos demais depoimentos. Quanto aos pedidos relativos à melhora da pena, apresentou enorme quantidade de jurisprudências que falavam que antecedentes criminais impediriam tal benefício.

O recurso da defesa foi analisado também pelo membro do MP em segunda instância, o procurador de justiça. Em sua análise, reforçou que não deveria haver absolvição, porém concordou com a substituição do regime de cumprimento do semiaberto para aberto, diferente do que o promotor de primeira instância alegou.

O parecer do membro do MP de segunda instância se limita a copiar e colar os depoimentos policiais, declarações judiciais e jurisprudências, sem maiores análises sobre os fatos.

Alguns elementos relativos aos discursos e práticas que permearam esse caso devem ser destacados, a começar pela atitude ativa do promotor de justiça, que deu início à investigação, bem como participou de toda a operação policial. Tal comportamento não é comum, pois a atividade dos membros do MP não exige tal ação. Ao que tudo indica, as denúncias e os fatores que as permearam deram a ele motivação para agir.

Outra prática que é digna de anotação é a presença do promotor de justiça na delegacia, após concluída a operação policial, no intuito de orientar a lavratura do auto de flagrante para que saísse como ele esperava e não pudesse ser alterado pelo entendimento jurídico do delegado plantonista.

Logo no início da representação pela medida judicial de captação ambiental é possível identificar situações que motivaram a conduta ativa do promotor, bem como sua percepção sobre o crime e o suposto criminoso.

A primeira situação alegada pelo membro do MP diz respeito à circulação de drogas no evento. A existência de áudio de um suposto segurança que trabalharia no evento, que consta possível conduta de facilitação do uso de drogas pelos participantes da festa, despertou no profissional sua atenção ao caso, demonstrando possível alinhamento à política de “guerra às drogas”, discurso muito presente nos órgãos de segurança pública que dá margem para atitudes identificadas dentro da estratégia militarizada do campo (SINHORETTO, 2020).

O argumento seguinte diz respeito à presença no evento do artista “CTS-Kamika-Z”, que, segundo o promotor de justiça, comprovaria o “flagrante propósito de enaltecimento do acusado perante a traficância”.

“CTS Kamika-Z” é o nome artístico de Hamilton Alves de Oliveira Júnior, nascido em Uberaba-MG, também conhecido como Ananias CTZ. Em junho de 2018, ele foi entrevistado pelo pesquisador Thiago Cazarim para a tese de doutorado em Ciências Sociais na Universidade Federal de Goiás, cujo título era “Metaphors we rap by: performatividade, estética e política do cotidiano”. Na entrevista, Hamilton explicou seu estilo de música, afirmando sua filiação ao estilo hip-hop e ao rap. Disse também que entende a força do rap e a influência que tem sobre as pessoas e que seu rap é

um protesto contra muitas coisas que são postas na sociedade. Em certo trecho da entrevista ele diz:

O rap é diferente, né?, porque a música, ela alcança mais as pessoas, porque as pessoas, quando ela num tá trabalhando, ou até trabalhando, ela tá com o celular, ela tá com o som ligado, ela tá com a rádio ligada ou até a própria TV. Então, tipo assim, um protesto também é muito forte, né?, só que o protesto também causa consequência. Dependendo do tipo de protesto, vão vim polícia com bomba de gás, com bala de borracha, e cê vai... então não é sempre também que se faz, não é todo mundo que tá à toa pra poder se juntar, todo mundo trabalha e tal. Já o rap, não. O rap tá, a música, tá no trabalho, tá na academia, tá na, na... até na escola, que o cara bota um fone no ouvido ali pra estudar, tá em tudo quanto é lugar, né? Então, tipo assim, a música... Voltando à pergunta de novo, que eu vou esquecendo, depois cê edita.

[...]

Muitas das vezes a gente se passa pelo criminoso, dá por entender que a gente tá fazendo apologia, que a gente é do crime, que a gente mata, que a gente rouba, mas não: se eu matasse, eu não taria dando uma entrevista pra você agora, taria ou preso ou foragido.

[...]

É. Porque já aconteceu de, muitos shows, a polícia parar o evento, chegar, já querer até se engraçar pro lado da gente, e... E a gente não é muito querido por eles, né?, então foi aonde a gente adotou levar um advogado pra gente ter uma proteção. Aí é isso. (2019, p. 375).

O argumento mobilizado pelo promotor de justiça revela mais uma suposta situação de alinhamento ao discurso extremamente presente nos órgãos de segurança pública que é a criminalização da cultura negra. Como anotou Schlittler (2016), o tirocínio policial identifica como bandido aquele que ostenta elementos que remetem à cultura negra e, no caso em análise, revela-se possível adesão do promotor de justiça a essa constatação.

Em seguida, o membro do MP justifica a investigação no fato de o averiguado possuir prontuário criminal e por já ter trabalhado em estabelecimento comercial conhecido como ponto de drogas. O promotor “comprova” sua alegação citando como dado boletins de ocorrência produzidos pela Polícia Militar e não faz nenhuma menção a processo judicial ou folha de antecedentes do Poder Judiciário. Dentro dessa mesma lógica entra a preponderância concedida por ele ao depoimento do policial militar, em detrimento das demais oitivas.

É possível perceber aqui a relevância dada aos elementos produzidos pela PM (no caso os boletins de ocorrência e o depoimento). Trata-se, portanto, da legitimação dentro do processo penal do *tirocínio* policial, que é tão marcado por elementos subjetivos, como afirmou Schlittler (2016). Também se nota o que Jesus (2016) pontuou sobre a construção da verdade jurídica nos casos de tráfico de drogas ser baseada, do início ao fim, apenas nos elementos construídos por policiais, principalmente os militares.

A análise de todo o processo leva a perceber que os membros do MP envolvidos no caso agiram transitando entre os discursos e práticas que compõem as estratégias clássica e militarizada desenvolvidas por Sinhoretto (2020). Quando era necessário, eram mobilizados argumentos e instrumentos jurídicos para buscar a punição do investigado, contudo, quando isso parecia ser insuficiente, eram trazidas narrativas que se enquadram na lógica da identificação do traficante como inimigo a ser eliminado e na criminalização da cultura periférica.

#### **4.8. Reação à abordagem policial**

Para a melhor compreensão do presente caso, assim como feito no anterior, foram levantados dados documentais, bem como foram feitas entrevistas com atores envolvidos na investigação/processo.

No meio do ano de 2018, em uma das cidades do Triângulo Mineiro, foi apresentada pela PM ocorrência policial em que havia um revólver prata, com cabo de madrepérola, arrecadado junto a um boletim de ocorrência. A natureza do boletim era de morte de pessoa por intervenção de policiais militares em serviço e aquela era a suposta arma utilizada pela pessoa morta.

É comum que em casos de morte por intervenção da polícia militar os policiais não se apresentem espontaneamente na delegacia. Isso porque existe o entendimento, dentro da PMMG, segundo o qual a competência para julgamento do crime doloso contra a vida praticado por PM em serviço seja da justiça comum, porém a atribuição de investigação seria da própria PM. Segundo a instituição policial, a PMMG deve investigar o caso, remeter os autos à justiça militar que irá declinar a

competência e encaminhar a documentação à justiça estadual comum para dar início ao processo.

Essa situação reflete uma disputa entre polícia civil e militar pela titularidade da investigação em caso de morte praticada em decorrência de intervenção policial da PM. O próprio Roteiro de Atuação do MPMG no Controle Externo da Atividade Policial, ao estabelecer regras mínimas para a atuação do órgão em casos de mortes decorrentes de atividade policial, reconhece essa situação:

Ao Ministério Público, enquanto não acordada entre as instituições policiais mineiras a forma de atuação nesses casos, caberá um importante papel nessa articulação interinstitucional, seja acompanhando desde o início as investigações (já que o órgão de execução que atua perante o júri será o destinatário do inquérito policial), seja no exercício da função de controle externo da atividade policial. (p. 61)

[...]

Enquanto não houver regulamentação do Executivo Estadual sobre a questão, não há uniformidade de tratamento da temática. A grande celeuma, no caso de Minas Gerais, refere-se à apresentação do PM à autoridade da PC, quando é o autor dos disparos. Alguns membros do Ministério Público têm requisitado a apresentação do PM ao delegado, outros requisitam o comparecimento nas dependências da Promotoria de Justiça e fazem a oitiva em conjunto com aquela autoridade policial, ocasião em que procedem à requisição das providências demandadas pela Resolução CNMP n. 129/2015. (p. 62)

A ocorrência, apresentada pela PMMG, que aguardava análise somente com o papel do BO e a arma arrecada, foi registrado pelo crime de porte ilegal de arma de fogo e o autor do crime era a pessoa que havia morrido em suposto confronto com a polícia, um indivíduo de 20 anos de idade e pardo.

De acordo com o histórico da ocorrência, a equipe de patrulhamento da PM, composta por duas motocicletas com três policiais, teria recebido informações anônimas de que uma pessoa suspeita estaria andando armado pelas ruas de seu bairro. Diante da situação, os três policiais se deslocaram ao local indicado e visualizaram o indivíduo indicado com uma blusa de frio, sozinho e sentado na calçada. Naquele momento, teria sido dada ordem de abordagem, não acatada pelo abordado que teria se levantado e tentado sacar uma arma de fogo de sua cintura, apontando-a aos policiais. Segundo os relatos policiais contidos no registro da ocorrência, os policiais “sem outro jeito de defenderem-se e sem abrigo, para cessar

a injusta agressão atual e iminente, realizaram disparos em direção ao indivíduo até que a injusta agressão fosse cessada". Consta que teriam sido efetuados 8 disparos contra a pessoa suspeita.

Logo após a descrição da ação policial, foi registrado que pessoas e familiares que acompanhavam o ocorrido começaram a reclamar da demora para o resgate, razão pela qual os militares decidiram colocar a vítima na viatura e levá-la ao hospital, local onde morreu momentos após. Também consta que a arma supostamente utilizada pela vítima foi recolhida pelos policiais militares que levaram a vítima ao hospital.

No boletim de ocorrência não consta se o local foi isolado e mantido até a chegada da equipe pericial, diligência considerada imprescindível pela orientação do MPMG em seu roteiro de atuação: "3. É imprescindível que ambas as polícias diligenciem no sentido de preservar o local de ocorrência para a realização da perícia técnica" (MPMG, 2017, p. 62).

Tudo o que foi descrito no boletim de ocorrência levantava possíveis suspeitas sobre os fatos: um indivíduo sozinho reagir a uma abordagem de três policiais; a arma supostamente utilizada pela vítima – um revólver calibre 32, prata, com cabo de madrepérola - não aparentar ser arma utilizada por pessoa envolvida com a criminalidade; a não preservação do local da ocorrência pela equipe da PM; e a retirada da suposta arma da vítima do local dos fatos.

Antes de prosseguir, é importante abrir parênteses neste ponto. No seu dia-a-dia, o policial vai desenvolvendo a prática de antever situações relacionadas ao crime, criminoso e demais elementos que os circundam. A essa capacidade é dado o nome de *tirocínio*. Schlittler (2016) afirmou que esse conceito diz respeito à habilidade que o policial desenvolve ao longo de sua trajetória profissional para reconhecer instantaneamente um suspeito criminal. Seria uma qualidade subjetiva altamente apreciada pelos policiais, profundamente vinculada à experiência que o policial adquire ao realizar atividades de policiamento ostensivo.

Contudo, essa habilidade não é exclusiva dos policiais que realizam policiamento ostensivo e não se limita à identificação do suspeito criminal. Também

está presente nas práticas dos demais policiais, como os civis, e é utilizada em outras situações como a narrada no caso em análise.

Ao receber a ocorrência, foi possível perceber elementos que acionaram o tirocínio da equipe policial de plantão da PC, desenvolvido ao longo dos anos em casos envolvendo atuações ilegais de policiais. A princípio, a arrecadação da arma pela equipe da PM de maneira totalmente contrária às orientações do código processual e orientações internas das polícias já indicava que algo não estava certo. Se o procedimento foi feito errado, poderia ser para evitar a apuração do que realmente aconteceu. A arma apresentada junto do boletim de ocorrência, sem a presença dos policiais, também apontava que os policiais não queriam ser indagados sobre os fatos, e que acreditavam que a versão deles descrita no boletim de ocorrência, mais a arma apresentada, eram elementos suficientes para apresentar à PC. Soma-se a isso a arma localizada, um revólver de madrepérola, de baixo calibre. O tirocínio policial indicava que essa arma não era da vítima. Ao longo de anos trabalhando com diversos tipos de crimes e criminosos, nunca foi visto um traficante, tão perigoso quanto os policiais militares afirmavam, portando uma arma de baixo potencial lesivo e com um aspecto que não indicava poder a quem a portava.

Percebe-se que na prática policial vai se constituindo esse saber chamado de *tirocínio*. Contudo, conforme demonstrado por Schlittler (2016), o desenvolvimento do tirocínio policial, apesar de não ser diretamente moldado pelas regras institucionais, está inegavelmente enraizado em uma realidade institucional que é fortemente influenciada por um longo processo de normalização social e histórica relacionado à identificação de quem são considerados "bandidos" e qual deve ser a penalidade a ser aplicada a eles. Essa normalização, ao longo do tempo, tem consequências significativas na forma como os policiais exercem seu discernimento na seleção de suspeitos. Na maioria das vezes, essa prática policial conduz a um resultado previsível: a detenção ou, em situações extremas, a eliminação do indivíduo identificado como "bandido", que geralmente são jovens negros e pobres.

No caso estudado é possível perceber que o tirocínio policial pode ir além e até mesmo se voltar contra os policiais, pois os elementos que compunham o quadro probatório apresentado pelos policiais militares fundamentaram a suspeita de que se tratava de execução e não de legítima defesa.

Embora nos fatos apresentados o tirocínio policial caminhou no sentido de coibir práticas policiais arbitrárias, é importante a discussão sobre a atividade policial e suas práticas que vão se sedimentando e constituindo saberes utilizados e partilhados diariamente. É preciso compreender até que ponto é legítima a utilização do *tirocínio* na atividade policial, ou seja, discutir seus limites e sua aplicação, por mais bem intencionados e alinhados que sejam, em alguns casos, às perspectivas de contenção da violência policial. Segundo Muniz (2010), o que há hoje estruturado na sociedade é verdadeiro “cheque em branco” conferido aos policiais para que atuem nas ocorrências de acordo com seus “decisionismos” que, conforme dito anteriormente, são guiados por elementos como o *tirocínio*.

Conforme Muniz e Paes-Machado:

a expectativa social que se tem em relação ao decisionismo policial corresponde ao desafio e à complexidade do lugar de polícia. Particularmente nas sociedades de democracia emergente como a brasileira, em que a produção de obediências consentidas, com o recurso potencial e concreto de força, sob império da lei, segue, ainda, como um 'cheque em branco' ou uma 'procuração em aberto', tem-se tanto a subestimação quanto a superestimação do decidir e agir policiais. Essa ambição, para mais ou para menos, quanto ao *dever-ser* policial, muitas vezes extrapola os limites do que seriam os *contornos* do seu mandato público, em termos do que se aspira como legal, legítimo, politicamente autorizado, tecnicamente válido e aceito coletivamente (MUNIZ e PAES-MACHADO, 2010, p. 439).

Voltando ao caso. Em razão das dúvidas levantadas, a equipe da PC de plantão se deslocou ao local dos fatos. Ali foi possível perceber uma comoção com o ocorrido, em que várias pessoas gritavam que a PM havia executado a vítima. Diante da situação, foram feitos diversos contatos com as pessoas visando localizar possíveis testemunhas dos fatos. Foram identificadas cinco pessoas que teriam visto ou ouvido parte da ação. Em depoimento na delegacia, todas indicaram que o indivíduo havia sido executado.

Após oitiva das testemunhas e trabalhos periciais no local, foi feito contato com o comando da PM solicitando a apresentação dos policiais na delegacia. O comando da PMMG local apresentou os policiais envolvidos. Ao entrarem na delegacia, foram ouvidos na condição de investigados. Após todo o procedimento, foi anunciado a eles, pelo delegado plantonista, que estavam presos pelo crime de homicídio.

Durante a lavratura do flagrante, o comando local determinou aos policiais que deixassem a delegacia antes mesmo do auto de prisão em flagrante se encerrar. A partir dali, foi instaurada grave situação institucional, na qual a PMMG não reconhecia como legítima a prisão em flagrante e a equipe da PCMG persistia em encerrar o auto de prisão com o encaminhamento dos policiais à audiência de custódia.

Em meio ao entrevero institucional estabelecido, a PMMG fez contato direto com o juiz titular solicitando reunião. Foram convocados à reunião com o juiz o comandante da PM, o delegado regional da PC, o delegado responsável pela ocorrência e o membro do MP responsável pelo controle externo das polícias.

A reunião foi totalmente marcada pelo protagonismo do judiciário. Representantes da PM e PC explicaram seus posicionamentos institucionais, enquanto o membro do MP permaneceu sem se manifestar. Ao fim das explicações, o juiz se dirigiu ao promotor e perguntou se ele se oporia à concessão de liberdade provisória aos policiais, ou se ele desejava requerer a prisão preventiva deles. O promotor disse que não se opunha e o juiz decidiu que o flagrante era válido, regular e que ele seria homologado, com a concessão de liberdade provisória aos investigados – essa resolução significa que o juiz entendia que a prisão em flagrante foi feita corretamente, porém os policiais teriam o benefício de serem investigados em liberdade.

A investigação prosseguiu na PC e foram colhidos outros elementos. O laudo pericial do local dos fatos ficou pronto, bem como o laudo de exame de necropsia.

A necropsia apresentada pelo médico legista foi concluída apontando que os tiros que tiraram a vida da vítima foram disparados de cima para baixo, indicando que ela estava sentada.

A PMMG fez a juntada de documentos de denúncias anônimas contra o indivíduo morto nas quais constavam que ele seria traficante de drogas.

Para compreender melhor a dinâmica dos fatos, foi requerida a reprodução simulada dos fatos sob a ótica das testemunhas e dos investigados. Contudo a diligência foi realizada somente com as testemunhas, pois os policiais se negaram a participar. O laudo do perito confirmou que todas as versões das testemunhas que

apontavam execução eram compatíveis com o laudo que ele havia feito sobre o local na data dos fatos.

Ao fim das investigações, foi elaborado relatório final no qual os três policiais foram indiciados pelos crimes de homicídio e fraude processual (por terem alterado o local dos fatos para simularem a reação da vítima).

O inquérito foi remetido ao promotor de justiça responsável. Em uma primeira análise, ele requisitou que fosse feita nova reprodução simulada dos fatos, agora sob a ótica dos policiais militares.

A requisição ministerial causou estranheza na equipe da PC, pois os policiais militares tinham se negado a participar na primeira vez. Contudo, para a surpresa de todos, os policiais compareceram e a diligência foi devidamente realizada. Após, o inquérito policial foi remetido ao promotor de justiça em agosto de 2019.

Paralelamente à investigação da Polícia Civil, a Polícia Militar instaurou seu próprio procedimento e passou a inquirir testemunhas. Durante a investigação da PC, algumas testemunhas estranharam serem novamente ouvidas pois, segundo elas, já teriam sido ouvidas na PM ou no MP.

Não chegou ao conhecimento da PC a instauração de investigação para apuração dos fatos pelo MP, razão pela qual essa informação também causou estranheza.

Durante a apuração dos fatos, houve manifestações de familiares da vítima na frente do fórum, nas redes sociais e nas ruas da cidade.

Em outubro de 2019, o membro do MP - após analisar toda a investigação da PC, de cerca de 200 páginas – concluiu pelo pedido de arquivamento da investigação, em uma manifestação de 16 parágrafos dispostos em 3 páginas. O pedido foi acolhido pelo juiz responsável e o caso foi judicialmente sepultado.

Foram três os principais argumentos mobilizados pelo promotor de justiça para requerer o arquivamento dos autos.

O primeiro foi o reconhecimento da tese jurídica da legítima defesa, tese essa que se fundamenta única e exclusivamente na versão dos policiais militares. Embora

seja um argumento jurídico, ela se ancora na ideia de que o depoimento policial possui supremacia frente aos outros elementos de prova.

Segundo o promotor:

as versões apresentadas pelos castrenses, assim como a apreensão da arma de fogo utilizada pelo ofendido, demonstram que os investigados efetuaram disparos de arma de fogo como única medida capaz de cessar a ameaça às suas vidas.

[...]

No caso em tela, é certo que os policiais investigados estavam diante de agressão injusta e iminente a direito próprio e alheio, haja vista que W.M.S, vulgo “Panterinha”, diante da chegada dos castrenses na área de sua traficância, se levantou e sacou uma arma de fogo contra os policiais militares, colocando suas vidas em perigo.

[...]

as declarações dos investigados também seguem em consonância com todas as provas periciais realizadas, não havendo nos autos nenhum elemento probatório capaz de contradizer a versão apresentada pelos militares. (fls. 305-306)<sup>13</sup>

Outros pontos sobre a legítima defesa foram abordados, porém não com fatos, mas apenas com explicações jurídicas do que seria esse instituto.

O segundo argumento mobilizado é o de que o “autor” era um indivíduo perigoso, pois era traficante de drogas.

O trecho destacado acima já começa a indicar tal direção argumentativa, ao constar “diante da chegada dos castrenses na área de sua traficância”.

Logo no início da manifestação, na parte na qual o promotor narrava os fatos investigados, a questão do tráfico também aparece ao constar que “após informações do setor de inteligência policial de que o ofendido estaria realizando tráfico de drogas na posse de uma arma de fogo”. Importante ressaltar que essa informação não consta no histórico do boletim de ocorrência que foi lavrado pela própria PMMG.

No meio da segunda página, após falar sobre a legítima defesa, o promotor argumenta:

---

<sup>13</sup> Todas as citações feitas neste subcapítulo foram retiradas do processo. Serão indicadas em todas as citações apenas as folhas de onde foram retiradas.

Além disso, a vítima W.M.S., [...], tem longo envolvimento com o crime, havendo registro de várias ocorrências por tráfico de drogas e homicídio, além de diversas denúncias com a informação de que possuía armas de fogo, tornando verossímil a narrativa dos policiais militares investigados de que o mesmo tenha atentado contra suas vidas, provocando a reação que culminou em sua morte. (f. 305v)

Nessa parte destacada é possível perceber que o promotor mobiliza os dois argumentos até aqui identificados, ao dizer que a versão dos policiais é verdadeira, porque a pessoa morta tinha contra si registros – não fala em processos, condenações, fala em apenas registros de ocorrências que são feitos pela própria polícia – de “várias ocorrências por tráfico e homicídio”. Ou seja, a versão dos policiais é verdadeira, pois a própria polícia registrou que a vítima era um criminoso.

Um terceiro e último argumento mobilizado é o de desacreditar o trabalho da PC. Em nenhum dos 16 parágrafos são citados os laudos técnicos e demais elementos colhidos em investigação. Quanto aos depoimentos das testemunhas que confrontaram a versão dos militares, o promotor mesclou o segundo e o terceiro argumento ao constar que:

Na mesma linha de raciocínio seguem as versões apresentadas por todas as testemunhas, que embora busquem vã e infundada lógica em culpar os militares pela prematura morte de uma pessoa querida, reconhecem que a vítima possuía intenso envolvimento com o crime. (f. 306)

Em nenhum momento de sua manifestação o promotor de justiça analisa a ação policial sob a ótica do próprio Roteiro de Atuação do MPMG para esses casos. É possível perceber que as atitudes e os argumentos mobilizados pelo promotor de justiça para requerer o arquivamento da investigação transitam dentro das estratégias militarizada e clássica de controle do crime (SINHORETTO, 2020).

A atitude ativa do promotor de inquirir testemunhas paralelamente ao inquérito policial e sem a ciência da autoridade policial; requisitar diligência de reprodução simulada dos fatos a partir da versão dos policiais, que inicialmente tinham se negado a participar quando solicitados pelo delegado responsável; o reconhecimento da vítima como “criminoso” por ser pessoa que ostentava registros de ocorrência por prática de crimes, notadamente por tráfico de drogas; e a supervalorização da versão

policial em detrimento de todo o conjunto probatório apresentado, são discursos e práticas que se enquadram na estratégia militarizada.

As ações de desenvolver investigação paralela, visando colher elementos que confirmassem a versão policial, e a de requisitar diligência de reprodução simulada a partir da versão dos policiais que tinham se negado a fazê-la demonstram que o membro do MP assumiu postura ativa dentro da investigação na busca pela absolvição dos policiais. Tal forma de agir não é comum aos promotores de justiça que normalmente aguardam a remessa da investigação para aí então tomarem sua decisão. No caso, o promotor de justiça agiu contrariando a própria orientação institucional para casos de morte em razão de intervenção policial.

Por sua vez, a supervalorização da versão policial e o reconhecimento da vítima como criminoso demonstram o alinhamento do membro do MP ao discurso do “bandido bom é bandido morto”, trabalhado por Bueno (2014). “A lógica, que se pode chamar de protagonismo militarizado, preconiza que o criminoso precisa ser abatido, neutralizado, morto, tal como inimigo” (SINHORETTO e LIMA, 2015, p. 129).

Foram também mobilizados pelo promotor argumentos legais, ou seja, dentro da lógica do Direito, que compõem a estratégia clássica.

O principal deles foi o da constatação do instituto da legítima defesa. De acordo com o promotor, tudo o que foi produzido pela investigação não gerou qualquer dúvida em seu entendimento que o levasse a aplicar o princípio citado no capítulo anterior (*in dubio pro societate*) e denunciasse os policiais. Foram mobilizados, em cerca de 4 parágrafos, conceitos legais e doutrinários sobre a aplicação do artigo 25 do Código Penal, para afirmar que era “certo que os policiais investigados estavam diante de agressão injusta e iminente a direito próprio e alheio”, elementos legais constituidores da legítima defesa.

Dessa forma, o promotor de justiça evitou que os policiais fossem processados criminalmente e que pudessem ser levados a júri popular, pois o rito judicial de crimes dolosos contra a vida estabelece que, se denunciados, o juiz colheria provas e julgaria se os autores deveriam ser submetidos ao júri ou então absolvidos.

Por fim, importante mencionar que os dados apresentados pelos relatórios finais dos documentos “Letalidade e vitimização policial em Minas Gerais: 2013 a

2018. Dinâmica das ocorrências e perfil dos envolvidos” (2021) e “Letalidade e vitimização policial em Minas Gerais: 2019 a 2022. Dinâmica das ocorrências e perfil dos envolvidos” (2024), elaborados pela Fundação João Pinheiro em parceria com o MPMG, traz dados muito importantes e que se revelam neste último caso apresentado.

No relatório publicado em 2021, após a análise de 3508 boletins de ocorrência, chegou-se à constatação de que a dinâmica mais comum em casos de letalidade é a de 3 policiais contra um cidadão; que a causa mais comum que dá início ao confronto não é a intervenção em crime em andamento (30,5%), mas sim a abordagem rotineira (50,9%), ou seja, são os policiais que estão “caçando” suspeitos que acabam por se envolver em ocorrência com vítimas; a arma mais utilizada pelos cidadãos mortos em confronto era o revólver (50,5%); 36% dos mortos e feridos pela polícia estavam desarmados; 65,4% dos mortos pela polícia não dispararam contra os policiais; entre tantos outros dados que foram levantados que revelam um padrão de atuação neste tipo de ocorrência.

No relatório de 2024, sobre os dados de 2019 a 2022, averiguou-se que a dinâmica mais comum em casos de letalidade é a de 3 policiais contra um cidadão; que a abordagem continua sendo a principal causa de confronto (65,1%), enquanto a intervenção em crime em andamento corresponde a 22,7%; a arma mais utilizada pelos cidadãos mortos em confronto era o revólver (44,4%); 9,6% dos mortos e feridos pela polícia estavam desarmados; 43,5% dos mortos pela polícia não dispararam contra os policiais; entre outros dados.

\*\*\*

Encerrado este capítulo com a apresentação de sete casos concretos envolvendo a atuação do Ministério Público no controle externo difuso da atividade policial, é possível retomar alguns pontos centrais que ajudam a sistematizar os padrões observados.

Nos casos de letalidade policial, como o do jovem morto na esquina e o do homicídio com arma fria, os membros do MP optaram pelo arquivamento das investigações com fundamentações sucintas e escassa mobilização argumentativa, mesmo diante de contradições nos depoimentos policiais ou ausência de provas materiais. Já nos casos que envolviam pequenas apreensões de drogas, como nos episódios “Nem um grama” e da prisão com base em denúncia anônima, verificou-se o investimento discursivo mais robusto por parte dos promotores, com longas peças argumentativas destinadas a justificar a prisão preventiva ou a acusação criminal. Essa assimetria revela o duplo padrão que orienta o exercício do controle externo: economia argumentativa para arquivar denúncias contra policiais e produção discursiva volumosa para legitimar ações policiais repressivas contra determinados grupos sociais.

No caso do Baile Fake, observou-se a ausência de problematização crítica por parte dos promotores sobre a motivação discriminatória da ação policial. O Ministério Público endossou a tese da falsidade ideológica sem questionar os pressupostos estigmatizantes da cultura funk, reproduzindo a ideia de que determinados eventos, por sua associação à juventude periférica, exigiriam respostas repressivas específicas. Já no caso da prisão por embriaguez, a palavra dos policiais foi aceita como suficiente para justificar a prisão, mesmo diante da ausência de etilômetro ou exames clínicos.

Em todos esses episódios, o padrão institucional do MP foi o de ratificar a versão policial como verdade processual presumida, com desconfiança dirigida à pessoa presa ou morta, mesmo quando elementos objetivos recomendavam maior cautela. A ausência de tensionamento da atuação policial revela que, ao contrário do que preveem as normativas do controle externo da atividade policial, o Ministério Público atua mais como parceiro da polícia do que como órgão de fiscalização e contenção de abusos.

Essas constatações se conectam diretamente à noção de estratégia militarizada, tal como trabalhada por Sinhoretto (2020). A análise dos casos permitiu desenvolver essa categoria teórica a partir de uma chave hermenêutica específica: a apropriação positivista e instrumental do Direito por parte dos membros do MP. A

estratégia militarizada não opera apenas por meio de discursos morais ou repressivos, mas também pela manipulação seletiva do arsenal jurídico, esvaziando os princípios constitucionais e utilizando o texto legal como ferramenta de legitimação da repressão.

Essa forma de atuação jurídica, ao recusar a análise principiológica — como se vê, por exemplo, no desprezo ao tráfico privilegiado ou na aplicação automática da legítima defesa em favor de policiais —, reduz o Direito a um esquema de subsunção entre norma e fato, apagando os debates contemporâneos sobre dignidade humana, seletividade penal, igualdade racial e devido processo legal. Como consequência, transforma-se o controle externo em uma prática de homologação do controle policial, diluindo sua função democrática.

Trata-se de um processo de subversão da finalidade original do controle externo, que deixa de proteger os direitos fundamentais da população diante de abusos policiais para se converter em um mecanismo de reforço da seletividade e da hiperpunitividade, especialmente voltado aos sujeitos racializados e periféricos. A seletividade não é apenas tolerada, mas é juridicamente chancelada.

É justamente na análise do controle externo difuso, praticado no cotidiano, nas ocorrências ordinárias, nas pequenas prisões, nas abordagens rotineiras e nos autos de resistência, que a estratégia militarizada se manifesta com mais nitidez. Embora o debate acadêmico e institucional sobre controle externo tenda a se concentrar em casos de letalidade policial, este trabalho buscou demonstrar que o apoio tácito ou explícito do MP à atuação da polícia também se dá nas instâncias menos visíveis do sistema penal. E é justamente aí que o controle externo se esvazia como instrumento de fiscalização e se converte em instrumento de legitimação da violência estatal.

A análise apresentada neste capítulo, ainda que restrita a sete casos, oferece um panorama ilustrativo sobre os mecanismos simbólicos e práticos que sustentam a cooperação entre MP e polícia, em detrimento do papel contramajoritário que se esperaria da instituição. Quando esses casos são lidos em diálogo com os dados empíricos e análises dos capítulos anteriores, permitem afirmar que o controle externo da atividade policial, em sua dimensão difusa, opera majoritariamente como forma de

reforço à lógica punitivista e à atuação policial seletiva – e não como um sistema de freios e contrapesos efetivo.

## CONCLUSÕES

A compreensão do Ministério Público (MP) como ator do campo estatal de administração de conflitos permite situá-lo em um espaço relacional e dinâmico, no qual diferentes instituições e agentes do sistema de justiça criminal disputam a autoridade legítima sobre a definição e o tratamento dos conflitos sociais. Conforme a teoria dos campos de Pierre Bourdieu (1989) e contribuições recentes sobre o controle do crime (GARLAND, 1999; SINHORETTO, 2020), esse campo não é neutro nem consensual, mas marcado por relações de força, interesses institucionais e racionalidades penais concorrentes. As posições ocupadas pelas instituições estatais, incluindo o MP, são condicionadas por disposições históricas, estruturas organizacionais e disputas simbólicas que refletem desigualdades de classe, raça e território.

A trajetória do MP nesse campo não é neutra, tampouco estática. Ela resulta de um processo histórico que reconfigurou suas atribuições e autonomias, particularmente após a Constituição de 1988, ampliando suas margens de manobra e sua capacidade de interferência na gestão dos conflitos sociais. No entanto, essa autonomia é constantemente atravessada por disputas internas e externas, nas quais operam duas estratégias predominantes de enfrentamento do crime, tal como identificado por Sinhoretto (2020): uma estratégia clássica, pautada na legalidade estrita e na condução formal dos processos penais, e uma estratégia militarizada, caracterizada pela flexibilização de garantias e pelo uso intensivo da força, frequentemente dirigida a populações racializadas e periféricas.

Essa conformação institucional e estratégica do Ministério Público, analisada à luz do campo estatal de administração de conflitos, foi detalhada ao longo da tese, especialmente no que diz respeito à sua expansão histórica, às disputas internas e às práticas concretas observadas em sua atuação cotidiana.

No primeiro capítulo, observou-se que o Ministério Público brasileiro passou por um processo de expansão institucional que redefiniu seu papel no sistema de justiça criminal, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988.

Anteriormente, o MP atuava de forma subordinada ao Poder Executivo, com foco predominante na persecução penal. Com a nova configuração constitucional, adquiriu independência funcional e autonomia administrativa, permitindo-lhe acumular atribuições mais amplas, entre as quais se destaca o controle externo da atividade policial. Essa transformação ampliou não apenas seu espectro de atuação, mas também sua influência na dinâmica do campo do controle do crime, conferindo-lhe um papel central na regulação das práticas policiais e na definição do que deve ser considerado crime e quem deve ser reconhecido como criminoso.

A análise histórica apresentada neste capítulo evidencia que o Ministério Público brasileiro seguiu um modelo institucional que, embora inspirado no *Ministère Public* francês, adquiriu contornos próprios, evoluindo de uma estrutura originalmente vinculada ao Estado para uma entidade que reivindica a posição de "defensor da sociedade". No entanto, essa transição não ocorreu de forma neutra ou isenta de disputas. O fortalecimento do MP decorreu de um movimento estratégico de seus membros, que souberam capitalizar as transformações políticas do período de redemocratização para ampliar sua esfera de poder e consolidar sua autonomia, muitas vezes em detrimento de outras instituições do sistema de justiça. Esse voluntarismo político, conforme apontado por Arantes (2002), foi determinante para a conquista de prerrogativas que garantiram ao MP o monopólio da ação penal e um poder de fiscalização que se estende para além do Judiciário, alcançando as forças policiais.

O controle externo da atividade policial se insere nesse contexto como uma função essencialmente fiscalizatória, concebida para limitar arbitrariedades e coibir abusos. Contudo, conforme o capítulo demonstrou, sua efetividade é comprometida por uma série de fatores. Em primeiro lugar, a inexistência de uma estruturação orgânica específica para essa função impede que o controle externo seja exercido de maneira sistemática e contínua. A ausência de órgãos especializados dentro dos Ministérios Públicos estaduais gera uma dependência excessiva da iniciativa individual dos promotores, tornando a fiscalização irregular e sujeita a interesses pessoais e institucionais. Em segundo lugar, a resistência das corporações policiais, somada à falta de uma cultura institucional voltada para a fiscalização efetiva da atividade policial, cria barreiras adicionais que dificultam a implementação desse

controle. Como observado por Sinhoretto e Lima (2015), a omissão do MP no controle externo das polícias tem permitido a perpetuação de práticas seletivas e violentas, o que compromete sua capacidade de atuar como um verdadeiro contrapeso ao poder policial.

Um problema inicial identificado parece residir na dupla função que o MP assume no sistema de justiça penal após a redefinição de seu papel no Estado Democrático de Direito: ao mesmo tempo em que atua como órgão de acusação, buscando a condenação de indivíduos, também detém a função de fiscalizar a regularidade processual, incluindo as práticas policiais. Como pode um agente que é pressionado institucionalmente a alcançar resultados repressivos atuar de maneira isenta no controle externo das polícias? Como aquele que depende das provas produzidas pela polícia para sustentar suas denúncias pode exercer, de forma autônoma e crítica, a fiscalização das práticas dessa mesma instituição? A coexistência dessas funções dentro de uma mesma instituição gera um conflito de interesses que compromete a função constitucional do CEAP e favorece um alinhamento institucional entre Ministério Público e forças policiais, em detrimento da defesa dos direitos fundamentais.

Outro ponto crucial abordado no capítulo foi o papel do MP na definição dos contornos da criminalidade. Como titular da ação penal e órgão responsável pela supervisão das forças de segurança, o MP não apenas valida as práticas policiais, mas também influencia a formulação de discursos que legitimam determinadas estratégias de controle social. A partir do conceito de campo do controle do crime, pode-se compreender que o MP opera como um agente de filtragem social, estabelecendo quais crimes e quais sujeitos merecem prioridade no processo de criminalização. Esse fenômeno está intrinsecamente ligado ao padrão de seletividade racial e de classe que caracteriza o sistema de justiça criminal brasileiro.

Além disso, a análise das resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) – como as resoluções de 2023 e 2025 – revelou uma ambivalência importante: de um lado, verifica-se um esforço progressivo do órgão em regulamentar o controle externo da atividade policial, em resposta às crescentes denúncias de abusos e ao aumento da violência policial em escala nacional, frequentemente provocados por pressões da sociedade civil; de outro, constata-se que tais normativas

ainda não se traduzem em práticas fiscalizatórias efetivas no cotidiano institucional. A tentativa de padronizar e fortalecer a atuação do MP por meio de diretrizes específicas e mecanismos de transparência representa um avanço, mas esbarra em limitações organizacionais relevantes. A ausência de instrumentos de coerção normativa, a fragmentação das rotinas institucionais nos Ministérios Públicos estaduais e a diversidade interpretativa entre promotores quanto ao alcance de suas atribuições geram um cenário de baixa aderência às resoluções. Como consequência, a efetividade do controle externo permanece fortemente condicionada à cultura local e à disposição individual de cada promotor em adotar uma postura ativa frente às forças policiais, dificultando sua consolidação como um mecanismo institucional estável de fiscalização.

A seletividade e a violência policial, que historicamente caracterizam a atuação das forças de segurança no Brasil, foram outro aspecto central discutido no capítulo. O controle externo, em tese, poderia representar um instrumento de mitigação dessas práticas, impedindo que abordagens discriminatórias e o uso excessivo da força se consolidem como normas tácitas da atividade policial. No entanto, para que essa potencialidade se concretize, seria necessário que o MP adotasse uma postura proativa e crítica em relação ao funcionamento das polícias, algo que, conforme indicam as pesquisas, não ocorre de maneira sistemática. O estudo de Jesus (2016) sobre a atuação do MP em casos de tráfico de drogas evidencia que a crença na versão policial frequentemente prevalece sobre outros elementos probatórios, demonstrando uma tendência de legitimação das práticas policiais em detrimento de uma fiscalização efetiva. Essa postura reforça a lógica da criminalização seletiva (MISSE, 2011), na qual determinados grupos sociais são reiteradamente alvos do sistema de justiça, enquanto outros permanecem à margem da repressão penal.

Dessa forma, o primeiro capítulo evidenciou que o Ministério Público ocupa uma posição ambígua no campo estatal de administração de conflitos penais, oscilando entre o papel de órgão fiscalizador e o de reforçador das estratégias punitivas do sistema. Sua trajetória institucional recente demonstra que, embora tenha conquistado prerrogativas significativas de autonomia e controle, ainda enfrenta limites para o exercício efetivo da fiscalização das forças policiais. Esses limites não se reduzem à ausência de normas ou estruturas, mas estão enraizados nas rotinas

organizacionais e na cultura institucional que privilegia a lógica da acusação e da repressão penal. Em contextos cotidianos, o controle externo frequentemente assume um caráter cerimonial (VARGAS e RODRIGUES, 2011), isto é, práticas formais que conferem legitimidade institucional sem necessariamente promover mudanças substanciais nas dinâmicas operacionais. Para além da constatação da sua baixa efetividade, o este capítulo indicou que o Ministério Público pode se alinhar, mesmo que de forma não declarada, à estratégia militarizada, não apenas por meio da omissão, mas também por ações ativas que reforçam práticas seletivas e autoritárias. Essa constatação permite compreender que o problema do controle externo ultrapassa questões normativas ou organizacionais, exigindo uma abordagem que considere as disputas internas ao campo jurídico, as pressões externas e os usos estratégicos da legalidade pelos próprios agentes estatais.

O segundo capítulo examinou as principais dimensões da atuação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) no fortalecimento do controle externo da atividade policial (CEAP), bem como a relação desse controle com o contexto legislativo nacional. A análise das resoluções do CNMP evidenciou uma trajetória normativa que, embora represente avanços institucionais importantes na regulamentação da fiscalização das forças policiais, permanece atravessada por tensões organizacionais e institucionais que comprometem sua efetividade.

Desde a Resolução nº 20/2007, que inaugurou as diretrizes para a atuação do Ministério Público no controle da atividade policial, até as mais recentes normativas dos anos de 2023 e 2025, observa-se um esforço constante do CNMP para institucionalizar mecanismos de supervisão e responsabilização das polícias. As resoluções mais recentes buscaram reforçar a transparência nas operações policiais, ampliar a supervisão sobre a letalidade e vitimização policial e estabelecer diretrizes mais robustas para a atuação do MP no CEAP. No entanto, a implementação dessas resoluções encontra obstáculos relevantes, como a resistência das corporações policiais e a ausência de uniformidade na adesão e operacionalização das diretrizes pelos Ministérios Públicos estaduais.

Esse cenário revela um paradoxo que marca o modelo brasileiro de controle externo da atividade policial: de um lado, observa-se o esforço normativo do CNMP para consolidar um sistema mais rigoroso de fiscalização, alinhado aos padrões

internacionais de direitos humanos e de controle democrático das forças de segurança; de outro, constata-se que a ausência de mecanismos coercitivos eficazes e a limitação da autonomia operacional do Ministério Público dificultam a transformação dessas normas em práticas efetivas. Soma-se a isso o caráter descentralizado do MP, que acentua a desigualdade na implementação das resoluções entre os estados, resultando em um CEAP fragmentado e frequentemente cerimonial (VARGAS e RODRIGUES, 2011), sem força institucional para incidir de modo consistente sobre padrões persistentes de seletividade e violência policial.

Paralelamente, o contexto legislativo apresenta um quadro ambíguo, em que convivem iniciativas voltadas ao fortalecimento do controle institucional e reformas que favorecem a opacidade e a impunidade. De um lado, medidas como a Lei de Abuso de Autoridade e a criação das audiências de custódia evidenciam a tentativa de frear os abusos e reforçar mecanismos de fiscalização. De outro, alterações legislativas como a ampliação da competência da Justiça Militar (Lei nº 13.491/2017) e as mudanças na Lei de Improbidade Administrativa fragilizam a responsabilização de agentes das forças de segurança e fortalecem a lógica corporativa, criando barreiras à efetividade do controle. Esses movimentos contraditórios ilustram como a segurança pública se constitui como um campo de disputas políticas e jurídicas, no qual diferentes atores — como o Congresso Nacional, o próprio Ministério Público, as polícias e organizações da sociedade civil — disputam a definição dos contornos da responsabilização e da fiscalização.

A análise desenvolvida neste capítulo mostra que a produção normativa do CNMP e o embate legislativo em torno da fiscalização policial revelam as tensões que atravessam o campo jurídico no que se refere ao controle da atividade policial. O esforço de regulamentar o CEAP — como exemplificado nas Resoluções nº 20, 278 e 279 — surge como resposta às demandas da sociedade civil por maior responsabilização das polícias. Contudo, essa iniciativa convive com reformas legais que operam no sentido oposto, enfraquecendo os instrumentos de controle. Essa contradição normativa reflete a coexistência de racionalidades penais distintas no campo jurídico: de um lado, práticas alinhadas à estratégia clássica, que buscam fortalecer os mecanismos de controle; de outro, ações que operam conforme os princípios da estratégia militarizada, ao preservar zonas de não responsabilização e

fomentar a expansão de dispositivos excepcionais. Essas dinâmicas revelam como os agentes do campo jurídico, mesmo sem uma adesão consciente a um modelo estratégico, agem de forma alinhada às lógicas que ora promovem, ora obstruem, o fortalecimento do controle externo.

Dessa forma, o segundo capítulo conclui que a efetividade do CEAP não depende apenas da clareza ou abrangência das normativas formuladas, mas sobretudo da criação de condições institucionais e políticas que garantam sua aplicação uniforme, contínua e autônoma. Sem um compromisso ativo por parte dos principais atores — CNMP, Ministérios Públicos estaduais, Poder Legislativo, operadores do sistema de justiça e sociedade civil —, as diretrizes permanecerão frágeis e suscetíveis às pressões corporativas que historicamente dificultam a responsabilização dos abusos e ilegalidades praticados pelas forças de segurança. O fortalecimento do CEAP requer, portanto, mais do que ajustes normativos: exige uma reorganização institucional e política capaz de romper com as lógicas de convivência e cerimonialidade que ainda marcam boa parte das práticas de fiscalização sobre a atividade policial.

Já o terceiro capítulo desta pesquisa investigou os saberes e práticas dos membros do Ministério Público (MP) no que diz respeito ao controle externo das atividades policiais, a partir de um estudo empírico delimitado às regiões do Noroeste Paulista e do Triângulo Mineiro. A escolha por essas regiões, situadas em diferentes unidades federativas, mas com características organizacionais e demográficas semelhantes, visou viabilizar a realização do trabalho de campo frente às limitações orçamentárias da pesquisa, permitindo ao mesmo tempo uma análise comparativa entre distintos contextos institucionais. Esse aprofundamento empírico revelou não apenas dificuldades operacionais para a implementação do controle externo, mas também os limites organizacionais, institucionais e culturais que condicionam a atuação dos promotores de justiça nesse campo.

Por meio de entrevistas com treze membros do MP — incluindo promotores e procuradores — foi possível identificar um conjunto heterogêneo de percepções e condutas que refletem disputas internas, dilemas práticos e interpretações divergentes quanto ao alcance e à efetividade desse mecanismo de controle.

Ficou evidente, ao longo do capítulo, que o controle externo não pode ser reduzido a uma função técnica ou meramente burocrática. Ele está inserido em um sistema relacional permeado por disputas de poder, marcado por um duplo movimento de proximidade e distanciamento entre os promotores de justiça e as instituições policiais. De um lado, o MP depende fortemente da atividade policial para construir suas ações penais; de outro, a fiscalização crítica das práticas policiais pode tensionar essa relação, suscitando resistências internas e externas. Essa ambiguidade institucional enfraquece a eficácia do controle, que se manifesta de maneira intermitente e vulnerável a omissões seletivas.

A análise das entrevistas revelou que o controle externo se expressa de forma dual: de um lado, há o controle difuso, realizado por promotores no curso da persecução penal, com características fragmentadas e dependentes da iniciativa individual; de outro, o controle concentrado, que pressupõe uma atuação mais estruturada e especializada, esbarra em limitações organizacionais e na ausência de vontade política dentro do próprio MP. A inexistência de um modelo institucional claro, somada à fragilidade de instrumentos internos de fiscalização, impede que essa atribuição se consolide como prática regular e eficiente.

Outro elemento importante identificado nas entrevistas diz respeito ao impacto da trajetória profissional dos promotores sobre a forma como percebem e exercem o controle externo. Promotores mais jovens tendem a adotar uma abordagem mais formalista, centrada na análise documental e na sustentação das denúncias. Já os mais experientes demonstram maior criticidade em relação às falhas do sistema. Contudo, mesmo entre os promotores críticos, observa-se uma tendência à naturalização das barreiras institucionais e à percepção da inefetividade do controle externo como uma condição do sistema, e não como um problema passível de enfrentamento.

Além disso, a falta de padronização na formação e capacitação específica dos membros do MP para o exercício do controle externo aparece como um entrave relevante. Embora alguns entrevistados mencionem a existência de cursos e treinamentos, eles são geralmente pontuais, insuficientes e pouco aprofundados. Na prática, a qualificação para essa função depende mais do interesse individual dos promotores do que de uma política institucional consistente. Esse déficit formativo

contribuiu para a heterogeneidade das práticas e para a baixa uniformidade na fiscalização das ações policiais.

O capítulo também apontou que, dentro das prioridades institucionais do MP, o controle externo da atividade policial ocupa um lugar secundário. Muitos promotores relataram que essa função é frequentemente deixada em segundo plano, suplantada por tarefas consideradas mais urgentes, como a atuação na persecução penal e o acompanhamento de audiências. Essa constatação dialoga com pesquisas anteriores (RIBEIRO, 2017 e 2025; SINHORETTO, 2020) que indicam a predominância de uma lógica punitivista na atuação ministerial, em detrimento de uma prática mais incisiva de fiscalização sobre as polícias.

A partir das entrevistas, foi possível perceber como as disposições individuais dos promotores — combinadas à cultura institucional e à pressão por produtividade — favorecem práticas mais alinhadas à estratégia militarizada. Mesmo entre aqueles que demonstram criticidade, há dificuldade em instaurar procedimentos investigativos contra policiais ou em questionar a versão apresentada pelas forças de segurança. Essa tendência se acentua especialmente em comarcas do interior, onde os vínculos de cooperação entre promotores e policiais são mais intensos e a atuação fiscalizadora se mostra ainda mais frágil.

Ademais, a análise das entrevistas evidenciou que muitos promotores mobilizam as dificuldades institucionais, organizacionais e políticas não apenas como obstáculos reais ao exercício do controle externo, mas também como justificativas discursivas para sua inação. Em vez de atuarem estrategicamente para contornar as limitações existentes ou pressionar por mudanças estruturais, parte dos membros do MP naturaliza essas barreiras como elementos incontornáveis da realidade institucional. Esse uso das dificuldades como alibi para a não atuação contribuiu para a reprodução da inefetividade do CEAP, reforçando uma cultura de acomodação diante das assimetrias de poder entre o Ministério Público e as polícias. Tal dinâmica revela não apenas os limites estruturais do controle externo, mas também os mecanismos simbólicos e subjetivos que contribuem para sua fragilidade enquanto prática institucionalizada.

Em síntese, o terceiro capítulo delineou um cenário de indefinições, omissões e assimetrias em torno da prática do controle externo da atividade policial pelo MP. Embora a função esteja prevista no ordenamento jurídico e conte com respaldo normativo, sua implementação esbarra em obstáculos organizacionais, resistências institucionais e lacunas formativas. A falta de uniformidade nas práticas, a baixa

prioridade institucional e a tensão permanente entre fiscalizar e cooperar com as polícias resultam em uma atuação ministerial pouco efetiva no exercício dessa função.

Para compreender as conclusões do quarto capítulo, que trata da aplicação prática do controle externo difuso da atividade policial pelo Ministério Público, é essencial analisar como esse mecanismo opera nos casos concretos e quais implicações produz no sistema de justiça criminal. A investigação empírica revelou que, longe de funcionar como um instrumento efetivo de fiscalização e contenção de abusos, o controle externo tem atuado, na prática, como um dispositivo de legitimação da atuação das forças de segurança.

Embora o controle externo do MP não se limite a episódios de letalidade policial, aplicando-se também a situações rotineiras — como prisões por porte de pequenas quantidades de drogas ou autuações por embriaguez ao volante —, sua execução revela padrões institucionais que fragilizam sua efetividade. O modelo difuso, no qual cada promotor delibera de forma autônoma sobre os casos sob sua responsabilidade, resulta em um controle fragmentado, dependente de iniciativas individuais e, com frequência, superficial. A ausência de diretrizes normativas claras e de uma cultura institucional comprometida com a fiscalização rigorosa das práticas policiais contribui para que o Ministério Público, em vez de representar um contrapeso ao poder policial, acabe reproduzindo e reforçando a lógica repressiva do sistema penal.

A análise dos casos concretos evidenciou que a palavra dos agentes policiais é, em geral, acolhida como verdade jurídica, mesmo diante da ausência de provas objetivas ou da existência de contradições nos relatos. Em investigações sobre confrontos letais, por exemplo, a aceitação acrítica das versões policiais revela um padrão de proximidade institucional que enfraquece a função fiscalizatória do Ministério Público. Essa adesão automática à narrativa policial fortalece uma cultura de impunidade, na qual práticas violentas são mantidas sem enfrentamento efetivo.

Outro aspecto central identificado foi a seletividade na aplicação do controle externo. Ao validar procedimentos que recaem desproporcionalmente sobre determinados grupos sociais — especialmente jovens negros e moradores de periferias —, o Ministério Público contribui para a manutenção de padrões de criminalização seletiva já consolidados na literatura sociológica. O conceito de "criminação seletiva" (MISSE, 1999) é útil para demonstrar como o sistema penal opera de forma orientada por recortes de classe e raça, que determinam quem será investigado, denunciado e punido. Em vez de conter essa seletividade, o MP frequentemente a legitima, operando como agente de sua reprodução e aprofundando desigualdades históricas na administração da justiça criminal.

Os achados do capítulo indicam que os problemas do controle externo não podem ser atribuídos apenas às decisões individuais dos promotores, mas remetem a um modelo institucional que privilegia a repressão penal em detrimento da fiscalização das forças de segurança. A socialização profissional dos membros do MP,

aliada à ausência de mecanismos internos de controle e de incentivos institucionais voltados à crítica das práticas policiais, contribui para uma cultura de conformidade. Com isso, o papel do MP como fiscal da lei é enfraquecido e sua atuação tende a se alinhar à lógica punitivista, que prioriza a contenção e o gerenciamento das populações vulnerabilizadas, em detrimento da defesa das garantias fundamentais.

Por meio da análise empírica dos casos, o quarto capítulo também permitiu observar como as estratégias descritas por Sinhoretto (2020) se materializam no cotidiano institucional. As manifestações processuais examinadas revelaram uma atuação recorrente do MP alinhada à versão policial, mesmo quando os elementos probatórios eram frágeis ou contraditórios. A mobilização de argumentos morais, a retórica da guerra às drogas e a recusa em aplicar institutos garantistas — como o tráfico privilegiado — são indicativos da prevalência da estratégia militarizada. Essa estratégia não se manifesta apenas nos fundamentos jurídicos invocados, mas também nas linguagens, categorias e valores mobilizados pelas instituições, refletindo uma disposição institucional voltada à contenção de grupos sociais tidos como perigosos, sobretudo os jovens negros e periféricos, cujas presenças são constantemente associadas ao risco e à desordem.

A Constituição de 1988 conferiu ao Ministério Público a função de fiscalizar a atividade policial, atribuindo-lhe um papel central na contenção de abusos e na defesa dos direitos fundamentais. No entanto, a análise empírica indica que esse controle, embora previsto formalmente, não se concretiza de forma substantiva. A prevalência do modelo difuso de fiscalização, a ausência de práticas padronizadas e a persistência de uma cultura institucional de alinhamento com as forças policiais impedem que o MP exerça essa função com a autonomia e criticidade exigidas para o enfrentamento das violações de direitos no campo da segurança pública.

\*\*\*

O principal ganho sociológico desta pesquisa está na elaboração e operacionalização empírica de parte do conceito de estratégia militarizada de controle do crime. Ao investigar como ela se manifesta não apenas nas forças policiais, mas também na atuação cotidiana do Ministério Público — seja por meio da omissão, da

conivência ou da legitimação ativa —, foi possível demonstrar que essa racionalidade punitiva constitui um eixo do campo jurídico brasileiro. A estratégia militarizada se expressa na linguagem, nos valores mobilizados nos autos, nas decisões de arquivamento, nas práticas seletivas de persecução penal e na tolerância institucional aos abusos policiais.

A tese sistematiza os entraves à efetividade do controle externo a partir de três níveis analíticos distintos e interdependentes. No plano organizacional, observam-se problemas relacionados ao desenho institucional inadequado do CEAP, como a ausência de promotorias especializadas, a acumulação de funções em comarcas interioranas, a carência de recursos humanos e materiais e a falta de autonomia real das unidades responsáveis pela fiscalização da atividade policial. No plano da cultura institucional, predominam práticas e valores que naturalizam a cooperação acrítica com as polícias, priorizam a produtividade repressiva e valorizam condutas conformadas à lógica da acusação em detrimento da fiscalização efetiva. A socialização profissional dos promotores reforça esses padrões, desencorajando condutas que tensionem a estrutura vigente. Já no plano individual, as disposições subjetivas dos membros do MP, suas trajetórias formativas, experiências anteriores e grau de disposição para o enfrentamento institucional condicionam suas escolhas. Mesmo promotores críticos, quando isolados ou sem apoio político e institucional, tendem a adotar posturas de resignação, reforçando práticas burocráticas e seletivas.

Diante desse cenário, algumas medidas precisam ser consideradas para aperfeiçoar o controle externo da atividade policial. A primeira delas diz respeito à redefinição do papel do MP no sistema de justiça penal, garantindo que as funções de acusação e fiscalização sejam exercidas por órgãos distintos dentro da estrutura ministerial. A criação de promotorias especializadas exclusivamente no CEAP, com autonomia funcional e sem vínculos com a persecução penal, poderia ser um primeiro passo nessa direção. Além disso, faz-se necessária uma revisão das métricas institucionais de desempenho, substituindo a lógica da produtividade repressiva por indicadores qualitativos que avaliem a atuação do MP na defesa dos direitos fundamentais e na fiscalização da legalidade dos procedimentos policiais.

Outro ponto central é a reestruturação do CEAP dentro do MP, garantindo que sua execução não fique a cargo de promotores que acumulam múltiplas funções em

comarcas do interior, onde a dependência da polícia para obtenção de provas e denúncias é ainda maior. A conversão dos GAESPs existentes em promotorias e a criação de unidades regionais autônomas de controle externo podem contribuir para uma fiscalização mais efetiva e menos suscetível a pressões institucionais e locais. Além disso, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) deve assumir um papel mais ativo na regulamentação e supervisão do controle externo, estabelecendo diretrizes vinculantes e auditando a atuação dos promotores nessa área.

Cabe ainda destacar que o fortalecimento do CEAP passa necessariamente pelo compromisso dos procuradores-gerais de justiça e dos órgãos especiais dos Ministérios Públicos estaduais em implementar promotorias específicas de controle externo, conforme preveem as mais recentes resoluções do CNMP. A criação de grupos ou promotores isolados, sem estrutura própria, tem se mostrado insuficiente para assegurar a autonomia e a continuidade da fiscalização. É imprescindível que essas promotorias tenham capilaridade, atuando em diferentes regiões do estado, inclusive fora das capitais, para garantir que a fiscalização da atividade policial alcance os territórios mais vulnerabilizados.

Também se impõe que o CNMP disponha de instrumentos mais eficazes para garantir o cumprimento de suas resoluções pelos Ministérios Públicos estaduais. A ausência de coerção normativa enfraquece o papel do órgão como coordenador nacional da política de controle externo. Mecanismos de monitoramento, auditoria, responsabilização institucional e divulgação pública do desempenho das unidades do MP no cumprimento das resoluções poderiam fortalecer o caráter vinculante das normativas e garantir maior uniformidade na sua implementação.

Além das reformas institucionais, é fundamental ampliar a participação da sociedade civil no controle externo da polícia. O CEAP não pode ser uma prerrogativa exclusiva do Ministério Público, uma vez que se trata de função de fiscalização do próprio Estado. Para isso, é necessário criar mecanismos de transparência e fiscalização, como um banco de dados nacional sobre abordagens e letalidade policial, disponível para consulta pública, e a implementação de conselhos sociais de fiscalização, com a participação de acadêmicos, defensores públicos e movimentos sociais. Também é essencial desenvolver canais anônimos de denúncia para policiais

que queiram relatar abusos dentro das corporações, garantindo a proteção contra retaliações.

O modelo de formação dos promotores de justiça também deve ser reformulado. Atualmente, a capacitação desses profissionais enfatiza a lógica punitivista e o formalismo jurídico, sem um aprofundamento crítico sobre seletividade penal, racismo e violência policial. A inclusão obrigatória desses temas nos cursos de ingresso e capacitação do MP, bem como o fortalecimento de parcerias com centros de pesquisa em Sociologia e Direitos Humanos, poderia contribuir para a construção de uma atuação ministerial mais reflexiva e comprometida com a proteção dos direitos fundamentais.

Paralelamente, a competência para julgamento de crimes cometidos por policiais militares precisa ser transferida para a Justiça Comum. A manutenção da Justiça Militar como instância privilegiada para esses casos compromete a transparência e a imparcialidade das investigações, além de dificultar o acesso da imprensa, pesquisadores e da sociedade civil a informações sobre processos envolvendo violência policial. A revogação da Lei 13.491/2017, que ampliou o escopo da Justiça Militar, e a regulamentação da competência da Polícia Civil para investigar homicídios praticados por policiais militares são medidas essenciais para fortalecer o controle social sobre as instituições de segurança pública.

Passados quase 40 anos da promulgação da Constituição de 1988, torna-se urgente reavaliar não apenas o papel do Ministério Público no sistema de justiça, mas também o modelo de policiamento e a militarização das forças de segurança. A organização atual do controle externo das polícias, longe de representar um mecanismo efetivo de fiscalização, parece funcionar como um dispositivo de legitimação do punitivismo e da seletividade penal, dificultando o enfrentamento das práticas abusivas e da violência institucional. Ainda que a abolição da Justiça Militar e uma reforma profunda do MP sejam medidas de difícil viabilização política no curto prazo, há caminhos possíveis para fortalecer a independência, a transparência e a eficácia do controle externo, garantindo que ele se torne um instrumento real de fiscalização e não apenas uma formalidade institucional.

Contudo, é fundamental reconhecer que o Ministério Público também é atravessado por disputas, tensões e movimentos de resistência. Nos últimos anos,

especialmente em resposta ao crescimento da letalidade policial e às pressões da sociedade civil, têm surgido iniciativas relevantes no sentido de fortalecer o controle externo. As novas resoluções do CNMP, a criação de GAESPs e a ampliação do debate sobre a responsabilização das polícias nos Ministérios Públicos estaduais e federal demonstram que há agentes comprometidos com a transformação institucional. Esses movimentos precisam ser valorizados e incorporados à análise, pois sinalizam que o campo não é homogêneo nem imune à crítica — ao contrário, está em disputa.

Do mesmo modo, a atuação de promotores que tentam instaurar procedimentos investigativos contra agentes policiais e que buscam dar concretude às normas do CNMP evidencia que há agentes dispostos a tensionar os limites impostos pela cultura institucional e pela dependência funcional em relação às polícias. A existência dessas tensões dentro do campo jurídico indica que o Ministério Público não é uma instituição monolítica, mas um espaço de disputas, no qual diferentes projetos de justiça penal e de controle da polícia estão em constante embate.

Ainda assim, é nesse campo tenso e contraditório que se localizam os caminhos possíveis de transformação. A pressão social, a articulação da sociedade civil organizada, o engajamento da comunidade jurídica progressista e o reforço das ações fiscalizatórias por parte do CNMP são estratégias concretas que podem colaborar para reverter a lógica de legitimidade automática da ação policial. Há espaço, ainda que estreito, para que promotores assumam protagonismo no fortalecimento do CEAP, especialmente se respaldados por diretrizes institucionais claras, autonomia funcional e redes de apoio político e acadêmico.

Portanto, mais do que um diagnóstico de inefetividade, esta análise revela um campo em disputa, onde agentes, regras e instituições se confrontam em torno do significado e do alcance do controle externo. Reconhecer essas disputas e localizar seus pontos de resistência é essencial para compreender que, mesmo em um ambiente institucional adverso, há brechas para a atuação transformadora. A fiscalização efetiva da polícia não é uma utopia inalcançável: ela depende da articulação de mudanças no plano institucional, do compromisso político dos atores

envolvidos e da força coletiva dos que acreditam na possibilidade de uma justiça menos seletiva e mais comprometida com os direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem.

**Tempo Social**: Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 129-153, 1999. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ts/a/5bKYjPdHVnP6mJGc55jLwFw/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 26 jan. 2025.

AFFONSO, Beatriz Stella de Azevedo. **O controle externo da polícia: a implementação da lei federal 9.229-96 no Estado de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo/FFLCH, 2004.

ALMEIDA, Gregório Assagra. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. *In*: FARIAS, Cristiano Chaves; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (org.). **Temas atuais do Ministério Público**. 3 ed. Salvador: Juspodium, 2012.

ARANTES, Rogério Bastos. **Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo: Anpocs, v. 14, n. 39, p. 83-102, fev. 1999.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política. São Paulo, 2000.

ASSIS, Alexandre Camanho de. **Vitaliciedade do MP: garantia de independência funcional**. ANPR, 2011. Disponível em:

<https://www.anpr.org.br/images/artigos/Vitaliciedade-do-MP-garantia-de-independencia-funcional.pdf> - 2011 - p.1-2. Acesso em: 10 jan. 2023.

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. **Controle Externo da Atividade Policial pelo Ministério Público**. 2014. Tese (Doutorado em Ciências Jurídico-Criminais) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal. Disponível em: [https://repositorio.ulisboa.pt/bitstream/10451/17696/1/ulsd070111\\_td\\_Thiago\\_Avila.pdf](https://repositorio.ulisboa.pt/bitstream/10451/17696/1/ulsd070111_td_Thiago_Avila.pdf). Acesso em: 25 jan. 2025.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Ministério Público Gaúcho: Quem são e o que pensam os Promotores e Procuradores de Justiça sobre os desafios da Política Criminal**. Porto Alegre: Ministério Público - RS, 2005.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; CIFALI, Ana Cláudia. **Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal**. Civitas, v. 15, n. 1, p. 105-127, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2015.1.19940>. Acesso em: 26 jul. 2023.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; DIAS, João Paulo. (org.). **O Papel do Ministério Público: Estudo Comparado dos Países Latino-americanos**. 1 ed. Coimbra: Almedina, v. 1, p. 200-230, 2008.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; SINHORETTO, Jacqueline; SILVESTRE, Giane. **Encarceramento e desencarceramento no Brasil**: a audiência de custódia como espaço de disputa. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 24, n. 59, p. 264-294, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6qk6pmknwF4d6wJPXwTpykC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 abr. 2025.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; SINHORETTO, Jacqueline; SILVESTRE, Giane. **Encarceramento e desencarceramento no Brasil**: a audiência de custódia como espaço de disputa. *Sociologias* [online]. 2022, v. 24, n. 59, pp. 264-294. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/15174522-103835>. Acesso em: 26 jul. 2023.

BALLESTEROS, Paula Rodriguez. **Audiências de custódia e prevenção à tortura**: análise das práticas institucionais e recomendações de aprimoramento. Relatório de Pesquisa. Brasília: Departamento Penitenciário Nacional, 2016.

BATISTA, Vera Malaguti. **Difíceis ganhos fáceis**: Drogas e Juventude pobre no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BONELLI, Maria da Glória. **Profissionalismo e política no mundo do direito**: As relações dos advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado. São Carlos: Edufscar/Sumaré, 2002.

BONFIM, Edilson Mougenot. **Curso de Processo Penal**. 6. ed. rev., atual. e aum. São Paulo: Saraiva, 2011.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1989.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 3.689**, de 03 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 08 jul. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 34**, de 12 de setembro de 1994. Dispõe sobre a organização do ministério público do estado e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mg/lei-complementar-n-34-1994-minas-gerais-altera-a-lei-complementar-n-34-de-12-de-setembro-de-1994-que-dispoe-sobre-a-organizacao-do-ministerio-publico-do-estado>. Acesso em: 08 jul. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 35**, de 14 de março de 1979. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp35.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm). Acesso em: 07 jul. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75**, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do ministério público da união. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LCP&numero=75&ano=1993&ato=93agXQE5ENFpWT2da>. Acesso em: 07 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.491**, de 13 de outubro de 2017. Altera o Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13491.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13491.htm). Acesso em: 07 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm). Acesso em: 06 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 7.347**, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 05 abr. 2023.

BRASIL. **Lei Orgânica Nacional do MP nº 8.625**, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8625.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm). Acesso em: 04 abr. 2023.

BRASIL. **PEC nº 37**, de 08 de novembro de 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>. Acesso em: 05 abr. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 85**, de 2017. Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pls-85-2017>. Acesso em: 07 out. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 10887**, de 2018. Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-10887-2018>. Acesso em: 07 out. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4363**, de 2001. Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-4363-2001>. Acesso em: 07 out. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4909**, de 2019. Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-4909-2019>. Acesso em: 07 out. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5768**, de 2016. Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-5768-2016>. Acesso em: 07 out. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2961/1997**, de 8 de abril de 1997. Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nº 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18886>. Acesso em: 05 abr. 2023.

BRASIL. **Resolução conjunta PGJ/CGMP nº 3**, de 12 de setembro de 2013. Regulamenta o artigo 67, inciso IV, da Lei Complementar nº 34, de 12 de setembro de 2004, disciplinando, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, o controle externo da atividade policial. Disponível em: [https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C71B-39-resconj\\_pgj\\_cgmp\\_03\\_2013\\_repub1.pdf](https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C71B-39-resconj_pgj_cgmp_03_2013_repub1.pdf). Acesso em: 05 mai. 2023.

BRASIL. **Resolução nº 129**, de 22 de setembro de 2015. Estabelece regras mínimas de atuação do Ministério Público no controle externo da investigação de morte decorrente de intervenção policial. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolucao%20n%20129%20investigao%20morte%20intervencao%20policial.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2023.

BRASIL. **Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007**. Regulamenta o art. 9º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993 e o art. 80 da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/479/&highlight=WyJwb2xpY2lhbCIsInBvbGljaWFsJyJd>. Acesso em: 16 jun. 2023.

BRITO, Fernando. O MPF do B. B, de Bolsonaro e de barbárie. **Conversa Afiada**, Brasil, 11 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www.conversaafiada.com.br/brasil/o-mpf-do-b-b-de-bolsonaro-e-de-barbarie>. Acesso em: 09 jun. 2024.

BUENO, Samira. **Bandido bom é bandido morto**: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista. Dissertação de Mestrado, Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, 2014.

CAPRA, Luiz Antônio Alves. **De garantista e de punitivista todo juiz tem um pouco**: as representações sociais da punição para a magistratura estadual gaúcha. 2025. Tese (Doutorado em Sociologia e Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política, Escola de Humanidades, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2025.

CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. **O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política**. Revista Direito GV. 6 (2), jul./dez., São Paulo, p. 399-422, 2010.

CASAGRANDE, Cássio. **Ministério Público e judicialização da política** - cinco estudos de caso. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2008.

CAZARIM, Thiago. **Metaphors we rap by: performatividade, estética e política do cotidiano**. 2019. f. 410 f. Tese (Doutorado em Performances Culturais) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

CENTRO de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF). **Roteiro de atuação controle externo da atividade policial**. Diagramação e revisão de redação. Número ISBN: 978-85-61532-21-5. Editorado em abril de 2017.

CINQUINI, Bruna. **Evitando o encontro dos corpos**: audiência de custódia em Guarulhos durante a pandemia. 2023. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2023

COLETIVO Transforma MP. **Carta de Princípios**. [s./d.]. Disponível em: <<https://transformamp.com/quem-somos/carta-de-principios/>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

CONSELHO Nacional do Ministério Público (CNMP). **Nota técnica nº 16/2022**. Plano de ação que fixa diretrizes voltadas ao aperfeiçoamento e maior resolutividade na atuação do Ministério Público em prol da redução consistente dos índices de letalidade policial. Disponível em: [https://criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/Nota\\_Tecnica\\_16-2022\\_CNPG\\_GNCCRIM\\_Plano\\_de\\_Acao\\_Letalidade.pdf](https://criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/Nota_Tecnica_16-2022_CNPG_GNCCRIM_Plano_de_Acao_Letalidade.pdf). Acesso em: 05/03/2024

CONSELHO Nacional do Ministério Público (CNMP). Portal do CNMP, [s.d.]. Apresentação. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/o-cnmp/apresentacao>. Acesso em: 25 jan. 2023.

CONSELHO Nacional do Ministério Público (CNMP). Portal do CNMP, [s.d.]. **Resolução 278**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resolucao-278-de-2023>. Acesso em: 21 mar. 2024.

CONSELHO Nacional do Ministério Público (CNMP). Portal do CNMP, [s.d.]. **Resolução 279**. Disponível em: [/www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resolucao-279-de-2023](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resolucao-279-de-2023)<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/o-cnmp/apresentacao>. Acesso em: 21 mar. 2024.

CONSELHO Nacional do Ministério Público (CNMP). **Resolução 121/15**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-121.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2024.

CYMROT, Danilo. **A criminalização do funk sob a perspectiva da teoria crítica**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

DEPARTAMENTO De Informações Penitenciárias (DEPEN). **Levantamento nacional de informações penitenciárias**: período de julho a dezembro de 2019. 2020. Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN). Brasília. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/bases-de-dados>. Acesso em: 07 jul. 2022.

FERRAJOLI, L. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. 4. ed. São Paulo: RT, 2014.

FONSECA, Danilo Andreato. O controle externo da atividade policial nos Estados Unidos e no Brasil: um estudo comparativo. **Revista do CNMP**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 145-158, 2013. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacnmp/article/view/24/19>. Acesso em: 25 jan. 2025.

FÓRUM Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). **16º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=15>. Acesso em: 05 ago. 2022.

FÓRUM Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2023.

FÓRUM Brasileiro De Segurança Pública. **Audiência de custódia, prisão provisória e medidas cautelares: obstáculos institucionais e ideológicos à efetivação da liberdade como regra**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2018. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/41cd0530-47e4-4355-9df6-50d1e732da4e/full>. Acesso em: 7 abr. 2025.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal, 1979. p. 176.

FUNDAÇÃO João Pinheiro (FJP); MINISTÉRIO Público De Minas Gerais (MPMG). **Letalidade e vitimização policial em Minas Gerais: 2013 a 2018**. Dinâmica das ocorrências e perfil dos envolvidos. Belo Horizonte: FJP, 2021.

FUNDAÇÃO João Pinheiro (FJP); MINISTÉRIO Público De Minas Gerais (MPMG). **Letalidade e vitimização policial em Minas Gerais: 2019 a 2022**. Dinâmica das ocorrências e perfil dos envolvidos. Belo Horizonte: FJP, 2024.

GALVANI, Giovanna. Promotor pede liberdade provisória de acusado de tráfico e emociona preso. **UOL**, São Paulo, 31 de março de 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2023/03/31/jovem-chora-promotor-audiencia-mg.htm>. Acesso em: 09 jun. 2024.

GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Em: [s.l.] Instituto Carioca de Criminologia Revan, 2008.

GARLAND, David. Para além da cultura do controle. In: SOZZO, Maximo (org.). **Para além da cultura do controle**. Debates sobre delito, pena e ordem social com David Garland. Porto Alegre: Aspas, 2020.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e democracia: teoria e práxis**. São Paulo: LED, 1998.

GRECO, Luís. **Sobre o chamado direito penal do inimigo**. Revista da Faculdade

de Direito de Campos. Ano VI, nº 7, Dezembro de 2005. Disponível em: <http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista07/Docente/07.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2023.

GRECO, Rogério. **Atividade Policial, aspectos penais, processuais penais, administrativos e constitucionais**. Editora Ed. Impetus, 2ª edição ed., p.p. 73-74, 2009.

GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. **Controle Externo da Atividade Policial pelo Ministério Público**. 2 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

JESUS, Maria Gorete Marques de. **O que está no mundo não está nos autos: a construção da verdade jurídica nos processos criminais de tráfico de drogas**. 2016. 275 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

KARAM, Maria Lúcia. O direito à defesa e a paridade de armas. *In*: PRADO, Geraldo; MALAN, Diogo (coord.). **Processo penal e democracia: Estudos em homenagem aos 20 anos da constituição da república de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

LEMOS, Cláudia Regina. Fonseca.; DE BARROS, Antonio Teixeira de. **Lutas simbólicas na arena midiática: O poder de agência do Ministério Público e as controvérsias sobre a PEC 37**. v. 22. n. 3. Campinas: Opinião Pública, 2016.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline. **Narrativa autoritária e pressões democráticas na segurança pública e no controle do crime**. Contemporânea – Rev. de sociologia da UFSCar, v. 5, n. 1, p. 119-141, 2015.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. **“A gestão da vida e da segurança pública no Brasil”**. Sociedade e Estado, vol. 30, n. 1, p. 123-144, 2015.

LIMA, Roberto Kant de. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro: Seus dilemas e paradoxos**. 2 ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

LIMA, Roberto Kant de. Direitos civis e direitos humanos: uma tradição judiciária pré-republicana? **Rev. São Paulo em Perspectiva**, v. 1, n. 18, p. 49-59, 2004.

LIMA, Roberto Kant de. **Polícia, Justiça e Sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público**. Revista de Sociologia e Política, n.13, p.p. 23-88, 1999.

LIMA, Roberto Kant de; MOUZINHO, Glaucia Maria Pontes. Produção e reprodução da tradição inquisitorial no Brasil: entre delações e confissões premiadas. Dilemas: **Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 9, n. 3, p. 505-529, 2016. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7743>>. Acesso em: 07 de mai. 2023.

MACHADO, Igor Suzano; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. A virtude soberana e

o poder judiciário no Brasil Contemporâneo. *In*: **Revista Sequência**. Florianópolis, n. 68, p. 189-211, jun. 2014.

MAGALHÃES, Alexandre Costa de. Teoria dos poderes implícitos: análise e fundamentos. **Revista Brasileira de Direito Constitucional** – ABDConst, n. 42, 2024. Disponível em: <https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/322>. Acesso em: 13 nov. 2024.

MARQUES, Carlos Alexandre. **Controle externo da atividade policial**: natureza e mecanismos de exercício. Jus Navigandi, Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/1598/control-externo-da-atividade-policial/2>. Acesso em: **14 nov. 2023**.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A responsabilidade civil do membro do Ministério Público**. B. Cient. ESMPU, Brasília, a.I-n.3, p.117-151 – abr./jun. 2002.

MAZZILLI, Hugo. Nigro. **Is Brazilian Ministério Público actually impartial?** Revista Justitia, São Paulo, v. 202/203, p. 241-249, jan./dec. 2011-2012.

MCALLISTER, Lesley K. **Making Law Matter**: Environmental protection & legal institutions in Brazil. Stanford: Stanford University Press. 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MENDONÇA, Jeniffer. Minoria dos promotores acha que fiscalizar a polícia é prioridade do Ministério Público. **Agência Pública**, 29 abr. 2025. Disponível em: <https://apublica.org/2025/04/minoria-dos-promotores-acha-que-fiscalizar-a-policia-e-prioridade-do-ministerio-publico/>. Acesso em: 6 maio 2025.

MINISTÉRIO da Justiça. **Texto-base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**: um campo de desafios. 2009. Disponível em: <https://example-url>. Acesso em: 26 jan. 2025.

MISSE, Michel. (org.). **O inquérito policial no Brasil**: uma pesquisa empírica. Rio de Janeiro: Booklink/Fenapef, 2010.

MISSE, Michel. O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa. **Revista Sociedade e Estado**, 26(1):15-27, 2011.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. **Accountability no Brasil**: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MUNIZ, Jacqueline.; PAES-MACHADO, Eduardo. **Polícia para quem precisa de polícia**: contribuições aos estudos sobre policiamento. Caderno CRH, v. 23, n. 60, p. 437-447, dez. 2010.

NASCIMENTO, Valeria Ribas do; HOFFMANN, Fernando; CAVALHEIRO, Larissa

Nunes. **Do normativismo à principiologia na interpretação/decisão jurídica.** Pensar (UNIFOR), v. 17, p. 453-475, 2012.

OLIVEIRA, Luiz Francisco de; DE OLIVEIRA, Willian Santos; DIAS, Hérika Wellen. **Ministério Público atuante: a força do cidadão!** Migalhas, 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/319731/ministerio-publico-atuante--a-forca-do-cidadao>. Acesso em: 15 jan. 2023.

PACELLI, Eugênio. **Curso de Processo Penal.** 25. ed. – São Paulo: Atlas, 2021.

PAES, José Eduardo Sabo. **O Ministério Público perante os poderes judiciário, executivo e legislativo: Análise de sua posição constitucional.** Brasília. 40 n 159 jul./set. 2003. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/885/R159-15.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 13 jan. 2023.

PEDROSA JÚNIOR, José Luiz Cavalcanti; MONTEIRO, Lorena Madruga; DO NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Accountability e controle externo da atividade policial: uma análise das diretrizes do CNMP no enfrentamento à letalidade policial. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade**, Canoas, v. 11, n. 2, p. 01-27, out. 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18316/REDES.v11i2.9556>. Acesso em: 29 out. 2024.

PEDROSA JÚNIOR, José Luiz Cavalcanti; MONTEIRO, Lorena Madruga; NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Accountability e controle externo da atividade policial: uma análise das diretrizes do CNMP no enfrentamento à letalidade policial. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade**, Canoas, v. 11, n. 2, p. 01-27, out. 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18316/REDES.v11i2.9556>. Acesso em: 29 out. 2024.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Autoritarismo e transição.** In: Revista USP. São Paulo, mar.-maio 1991. p. 1-12.

PISKE, Oriana. **Considerações sobre a teoria dos freios e contrapesos** (\*checks and balances system\*). \*Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2018. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2018/consideracoes-sobre-a-teoria-dos-freios-e-contrapesos-checks-and-balances-system-juiza-oriana-piske>>. Acesso em: 13 nov. 2024.

PROCURADORIA Geral De Justiça. **Resolução nº 1.516/2022-CPJ, de 22 de agosto de 2022.** (SEI 29.0001.0174141.2022-70). Cria o Grupo de Atuação Especial da Segurança Pública e Controle Externo da Atividade Policial, no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, e dá outras providências. Disponível em: [https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/resolucoes/1516.pdf](https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/resolucoes/1516.pdf). Acesso em: 08 jun. 2023.

PROCURADORIA-GERAL De Justiça. **Ato n. 115/2016** – PGJ, de 04 de agosto de 2016. Homologa a modificação das atribuições dos cargos de Promotor de Justiça. Disponível em: <[https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/115-2016.pdf](https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/115-2016.pdf)>. Acesso em: 06 fev. 2024.

PROCURADORIA-GERAL De Justiça. **Resolução nº 1.580/2023** – PGJ, de 17 de fevereiro de 2023. Homologa a modificação das atribuições dos cargos criminais de Promotor de Justiça da Promotoria de Justiça e dá outras providências. Disponível em: [https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/RESOLUCOES/1580.pdf](https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/RESOLUCOES/1580.pdf). Acesso em: 06 fev. 2024.

REDE SOCIAL De Justiça E Direitos Humanos. **Direitos Humanos no Brasil 2008**. Organização: Evanize Sydow e Maria Luisa Mendonça. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2008. Disponível em: <https://example-url>. Acesso em: 26 jan. 2025

RIO DE JANEIRO. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 635, de 05 de agosto de 2020**. Referendo em medida incidental em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Realização de operações policiais nas comunidades do rio de janeiro durante a pandemia mundial. Mora do estado no cumprimento de decisão da corte interamericana de direitos humanos. Plausibilidade jurídica. Contexto fático em que os moradores permanecem mais tempo em casa. Relatos de operações que repetem o padrão de violação já reconhecido pela corte interamericana. Periculum in mora. Concessão da medida. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP &docID=754312998>. Acesso em: 10 jun. 2023.

RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público resolutivo: um novo perfil institucional**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2012.

ROSA, Alexandre Morais da. **Para entender o garantismo penal de Ferrajoli**. Disponível em: <https://emporiododireito.com.br/leitura/para-entender-o-garantismo-penal-de-ferrajoli>. Acesso em: 09 jan. 2024.

SADEK, Maria Tereza (org.). **Delegados de polícia**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/s7v75/pdf/sadek-9788579820144>. Acesso em: 15 abr. 2023.

SADEK, Maria Tereza Aina; ARANTES, Rogério Bastos. Reforma do Judiciário: dilemas e perspectivas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 31-52, 2002. Disponível em <https://static.scielo.org/scielobooks/6kf82/pdf/sadek-9788579820335.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2025.

SÃO PAULO. **Lei Complementar nº 734, de 26 de novembro de 1996**. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1993/lei.complementar-734-26.11.1993.html>. Acesso em: 03 mai. 2023.

SCHLITTLER, Maria Carolina. **Matar muito, prender mal: desigualdade racial como efeito do policiamento ostensivo militarizado em SP**. Rio de Janeiro: Autografia/InEAC, 2020.

SCHUCK, Julia Monteiro. **Entre o corporativismo e a austeridade**: reflexos da Lei n. 13.491/2017 no controle judicial da atividade militar no Brasil. 2021. Trabalho de conclusão de graduação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Direito. Curso de Ciências Jurídicas e Sociais.

SCOTT, Ian; LISITSYNA, Masha. **Quem policia a polícia?** O papel das agências independentes nas investigações criminais de agentes estatais. New York: Open Society Foundations, 2021. Disponível em: <http://www.opensocietyfoundations.org> <https://www.justiceinitiative.org/uploads/1e546ebf-7abd-423f-8c70-1fd0f336eb2b/osji-who-polices-the-police-executive-summary-20210507.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2025.

SERRA, D. C. de Abreu. **Os limites do STJ e a atuação do Ministério Público na política de drogas**. Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-ago-04/repensando-drogas-limites-stj-atuacao-mp-politica-drogas/>. Acesso em: 09 jan. 2024.

SILVA, Catia Aida. **Justiça em jogo**: novas facetas da atuação dos promotores de justiça. São Paulo: Edusp, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Ruth Stein; CUNHA, Paulo Giovani Moreira de. A quem atinge o punitivismo penal? **Revista do Pet Economia** – Ufes, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/peteconomia/article/download/31724/21182/92712>. Acesso em: 19 mai. 2024.

SILVA JÚNIOR, Edison Miguel da. Controle externo da atividade policial e legislação vigente. *In*: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. **Controle Externo da Atividade Policial**. Goiânia: [s.n.], 2004.

SILVEIRA, Treicy Giovanella de. **“Guardião da sociedade”**: uma sociologia do Ministério Público. 2022. 290 p. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política, Florianópolis, 2022. Disponível em: <https://bu.ufsc.br/teses/PSOP0730-T.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2022.

SILVESTRE, Giane. **Enxugando o iceberg**: Como as instituições estatais exercem o controle do crime em São Paulo. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016.

SILVESTRE, Giane; DE JESUS, Maria Gorete Marques; BANDEIRA, Ana Luiza Vilela de Viana (2021). Audiência de Custódia e Violência Policial: Análise do Encaminhamento das Denúncias em Duas Gestões na Cidade de São Paulo. **Antropolítica** - Revista Contemporânea de Antropologia, (51). Disponível em: <https://doi.org/10.22409/antropolitica2021.i51.a44595>. Acesso em: 25 jan. 2022

SILVESTRE, Giane; SCHLITTLER, Maria Carolina; SINHORETTO, Jacqueline. Encarcerados do Brasil: seletividade penal na gestão da riqueza e da violência. *In*: Encontro Nacional Da Anpocs, 39. 2015.=. **Anais**. Caxambu: ANPOCS, 2015.

SIMON, Jonathan. **Punição e as tecnologias políticas do corpo**. Sistema Penal & Violência, v. 5, n. 2, p. 219–251, 26 nov. 2013.

SIMON, Jonathan.; SILVESTRE, Giane. Governando através do crime. *In*: CARLEN, Pat.; FRANÇA, Leandro Ayres. **Criminologias alternativas**. Porto Alegre: Canal Ciências Criminais, 2017, pp. 93-112.

SINHORETTO, Jacqueline (coord.). **Policimento e relações raciais**: estudo comparado sobre formas contemporâneas de controle do crime. Universidade Federal de São Carlos Departamento e Programa de Pós-graduação em Sociologia. Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos, 2020.

SINHORETTO, Jacqueline (org.). **Policimento ostensivo e relações raciais**: estudo comparado sobre formas contemporâneas de controle do crime. Rio de Janeiro, Autografia/InEAC, 2021.

SINHORETTO, Jacqueline. Controle social estatal e organização do crime em São Paulo. **Revista Dilemas**, Vol. 7, n. 1 — jan./fev./mar. 2014 - pp. 167-196.

SINHORETTO, Jacqueline; CEDRO, André; MACEDO, Henrique. As novas tecnologias e o racismo no policiamento ostensivo em São Paulo. **Dilemas**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, p. 803-826, set./dez. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.4322/dilemas.v15n3.47068>. Acesso em: 11 jan. 2025.

SINHORETTO, Jacqueline; LIMA, Renato Sérgio de. Narrativa autoritária e pressões democráticas na segurança pública e no controle do crime. **Contemporânea** - Revista de Sociologia da UFSCar, v. 5, p. 119-141, 2015.

SINHORETTO, Jacqueline; LIMA, Renato Sérgio de. Narrativa autoritária e pressões democráticas na segurança pública e no controle do crime. **Contemporânea** – Revista de Sociologia da UFSCar, São Carlos, v. 5, n. 1, p. 119-141, jan./jun. 2015. Acesso em: 26 jan. 2025.

SOUTO, Isabela. PEC 37 vira um dos principais alvos das manifestações de rua pelo país. **Estado de Minas**, 25 de junho de 2013. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2013/06/25/interna\\_politica,411904/pec-37-vira-um-dos-principais-alvos-das-manifestacoes-de-rua-pelo-pais.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2013/06/25/interna_politica,411904/pec-37-vira-um-dos-principais-alvos-das-manifestacoes-de-rua-pelo-pais.shtml). Acesso em: 28 jan. 2023.

SOUZA, Leticia Silva. O hipossuficiente e os obstáculos ao acesso à justiça no Brasil. **REGRAD** - Revista Eletrônica de Graduação do UNIVEM - ISSN 1984-7866, [S.l.], v. 4, n. 1, jun. 2012. ISSN 1984-7866. Disponível em: <https://revista.univem.edu.br/REGRAD/article/view/256>. Acesso em: 15 ago. 2023.

STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; CLÈVE, Clemerson Merlin. 2005. Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Disponível em: [http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/artigos/edicao009/ana\\_silva.htm](http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/artigos/edicao009/ana_silva.htm). Acesso em: 29 out. 2024.

STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; CLÈVE, Clemerson Merlin. 2005. **Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)**. Disponível em: [http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/artigos/edicao009/ana\\_silva.htm](http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/artigos/edicao009/ana_silva.htm). Acesso em: 29 out. 2024.

SUPREMO Tribunal Federal (STF). **Teoria dos poderes implícitos**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesauro/pesquisa.asp?pesquisaLivre=TEORIA%20DOS%20PODERES%20IMPL%C3%8DCITOS#:~:text=Teoria%20de%20origem%20norteamericana%20segundo,fun%C3%A7%C3%B5es%20que%20lhe%20foram%20atribu%C3%ADdas>. Acesso em: 13 nov. 2024.

SUPREMO Tribunal Federal (STF). STF. **Vida sexual de mulheres não pode ser invocada em casos de violência**. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/407992/stf-vida-sexual-de-mulheres-nao-pode-ser-invocada-em-casos-criminais>. Acesso em: 04 set. 2024.

TERCEIRA Turma Criminal. **Acórdão 1205614**, 20170710096774RSE. Relator: Waldir Leôncio Lopes Júnior. Data de julgamento: 3/10/2019, publicado no DJE: 7/10/2019. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/jurisprudencia-em-perguntas/direito-penal-e-processual-penal/juri/aplica-se-o-principio-in-dubio-pro-societate-na-decisao-de-pronunciahttps://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/jurisprudencia-em-perguntas/direito-penal-e-processual-penal/juri/aplica-se-o-principio-in-dubio-pro-societate-na-decisao-de-pronuncia>. Acesso em: 15 jun. 2023.

TJDF. **Relevância da Palavra da Vítima**. 2024. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/lei-maria-da-penha-na-visao-do-tjdft/crimes-e-procedimentos/relevancia-da-palavra-da-vitima>. Acesso em: 04 set. 2024.

TJSC. **Palavra da vítima tem especial valor probatório em crimes de roubo**. 2024. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/palavra-da-vitima-tem-especial-valor-probatorio-em-crimes-de-roubo-reafirma-tjsc>. Acesso em: 04 set. 2024.

VARGAS, Joana Domingues. RODRIGUES, Juliana Neves Lopes. "Controle e cerimônia: o inquérito policial em um sistema de justiça criminal frouxamente ajustado." **Sociedade e Estado**, vol. 26, no. 1, 2011, pp. 77-96.

VITAL, Danilo. **Em 2 anos, Nova LIA põe jurisprudência em xeque em embate entre abuso e impunidade**. Consultor Jurídico, 04 dez. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-dez-04/em-2-anos-nova-lia-poe-jurisprudencia-em-xeque-em-embate-entre-abuso-e-impunidade/>. Acesso em: 07 out. 2024.

VITAL, Danilo. **Em 2 anos, Nova LIA põe jurisprudência em xeque em embate entre abuso e impunidade**. Consultor Jurídico, 04 dez. de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-dez-04/em-2-anos-nova-lia-poe>

jurisprudencia-em-xeque-em-embate-entre-abuso-e-impunidade/. Acesso em: 07 out. 2024.

ZACCONE, Orlando. **Acionistas do nada**: Quem são os traficantes de drogas. Rio de Janeiro: Revan, 2007.