

O CONTROLE EXTERNO DO USO DA FORÇA POR AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA

Ythalo Frota Loureiro*

RESUMO

O uso da força por agentes de segurança pública possui como premissa principal a defesa da vida. No Brasil, o assunto é parcialmente regulamentado pela Lei Federal nº 13.060, de 22 de dezembro de 2014, sob o pretexto de disciplinar o uso de instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública. O uso da força deve atender aos pressupostos da legalidade, da necessidade, da proporcionalidade, da moderação e da conveniência. Quando houver risco a vida, o uso da força deve se cessar imediatamente, ressalvadas as hipóteses de legítima defesa. O uso da força deve ser constantemente reavaliado por sistemas de controle interno e externo. O Ministério Público deve incluir rotinas visando o controle externo do uso da força por agentes de segurança pública como instaurar procedimento administrativo, visando investigar as circunstâncias do fato e as responsabilidades quando a ação policial tenha resultado em morte ou lesões corporais, o que pode resultar em ações penais ou cíveis; e fiscalizar, no âmbito do controle externo ordinário, se os agentes de segurança pública portam instrumentos de menor potencial ofensivo e equipamentos de proteção necessários à atuação específica, independentemente de portar ou não arma de fogo.

Palavras-chaves: Controle externo. Polícia. Uso da força.

1 INTRODUÇÃO

O controle externo da atividade policial regulamentado Conselho Nacional do Ministério Público (Resolução n. 20/2007, de 28 de maio de 2007) é apenas parcial, pois não contempla, com clareza, a necessidade de coleta de dados quantitativos e qualitativos sobre a atividade de policiamento ostensivo e de policiamento preventivo. Da mesma forma o Manual de Controle Externo da

* Promotor de Justiça do Estado do Ceará. Titular da 4ª Promotoria de Justiça do Júri da Comarca de Fortaleza. Especialista em Direito Constitucional e Direito Processual Constitucional pela ESMP. E-mail: ythalo.loureiro@mpce.mp.br.

Atividade Policial, desenvolvido pelo Grupo Nacional de Efetivação do Controle Externo da Atividade Policial, do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça, no ano de 2009, concentra-se no combate reativo do abuso do uso da força por policiais, de modo que a atuação dos membros do MP somente se dá quando do cometimento dos crimes de abuso de autoridade, tortura e similares.

A ausência de atividades de controle externo da polícia fica ainda mais evidente quando não há a formulação de políticas institucionais, no âmbito do Ministério Público, voltadas à fiscalização do uso da força por agentes de segurança pública. Isto corresponde a parcial falta de sistematização legislativa a respeito do assunto. É surpreendente descobrir que, mesmo com a edição da Lei Federal nº 13.060, de 22 de dezembro de 2014, a única fórmula legislativa que estabelece diretrizes sobre o uso da força por agentes de segurança pública é uma portaria interministerial, sem força de lei. Trata-se da Portaria Interministerial do Ministério da Justiça e da Secretaria de Direitos Humanos, nº 4.226/2010, que estipula, em linhas gerais que: “O uso da força por agentes de segurança pública deverá obedecer aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência”, na mesma linha principiológica do art. 2º da Lei Federal nº 13.060, de 2014.

O objetivo deste trabalho é organizar e sistematizar a legislação a respeito do uso da força por agentes de segurança pública e discorrer sobre hipóteses de dificuldade de implementação de políticas voltadas ao controle externo do uso da força, no Brasil.

2 A LEGISLAÇÃO SOBRE O USO DA FORÇA POR AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA.

O art. 5º, da Constituição Federal de 1988 estabelece a inviolabilidade do direito à vida, de modo que ao preso é assegurado o respeito à integridade física e moral. A segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, exercida para preservação da ordem jurídica. Assim, deduz-se que o governo deve estimular políticas visando o controle do uso da força por agentes de segurança pública.

O uso da força por agentes policiais poderia ser estabelecidas em leis orgânicas nacionais que disciplinem a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública. Contudo, apesar de previstas no art. 144, §7º, da Constituição Federal, nenhuma lei orgânica nacional sobre polícia foi aprovada. Existem projetos de lei, tramitando na Câmara dos Deputados, que visando a criação da Lei Geral da Polícia Civil (Projetos de Lei nº 1949/2007 e 4371/1993), contudo, nenhum deles versa sobre o uso da força por policiais. Assim, no âmbito nacional, o uso da força por policiais está prevista, de forma específica, em documentos editados por órgãos do Poder Executivo, sem a força vinculativa de normas aprovadas pelo Poder Legislativo. Por outro lado, A Lei Federal nº 13.060, de 22 de dezembro de 2014 disciplina o assunto de forma parcial, quando se “disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, em todo o território nacional.” Assim, o conjunto normativo já é suficiente para determinar uma política nacional sobre o controle do uso da força por agentes de segurança pública.

A Lei Federal nº 13.060, de 2014, no seu artigo 2º, determina que: “Os órgãos de segurança pública deverão priorizar a utilização dos instrumentos de menor potencial ofensivo, desde que o seu uso não coloque em risco a integridade física ou psíquica dos policiais [...]”. Isto significa que o uso de armas letais deverão ser utilizados em último caso, ou seja, visando a proteção dos próprios policiais. A seguir, o mesmo artigo determina que a ação policial deve obedecer aos princípios da legalidade, da necessidade e da proporcionalidade, indicando que o uso da força está autorizado para proteção de bens jurídicos de terceiros, em especial a vida. O parágrafo único do mesmo artigo estabelece que não é legítimo o uso de arma de fogo “contra pessoa em fuga que esteja desarmada ou que não represente risco imediato de morte ou de lesão aos agentes de segurança pública ou a terceiros”; e “contra veículo que desrespeite bloqueio policial em via pública, exceto quando o ato represente risco de morte ou lesão aos agentes de segurança pública ou a terceiros”. Interessa o uso da expressão “não é legítimo o uso de arma de fogo”, dado que torna a ação policial fora conceito de *legítima defesa* (art. 25, do Código Penal), como se verá mais a diante. A Lei Federal nº 13.060, de 2014 ainda estabelece que “Os cursos de formação e capacitação dos agentes de segurança pública deverão incluir conteúdo programático que os habilite ao uso dos instrumentos não letais” (art. 3º); estabelece o conceito de instrumentos de menor

potencial ofensivo como “aqueles projetados especificamente para, com baixa probabilidade de causar mortes ou lesões permanentes, conter, debilitar ou incapacitar temporariamente pessoas” (art. 4º); estabelece que “poder público tem o dever de fornecer a todo agente de segurança pública instrumentos de menor potencial ofensivo para o uso racional da força” (art. 5º); estabelece um procedimento padrão quando o uso da força resultar em ferimentos a pessoas, assegurando “a imediata prestação de assistência e socorro médico aos feridos, bem como a comunicação do ocorrido à família ou à pessoa por eles indicada”, (art. 6º); e determina a regulamentação da lei por decreto executivo (art. 7º).

Cerca de quatro anos antes da edição da Lei Federal 13.060, de 2014, a Portaria Interministerial nº 4.226, de 31 de dezembro de 2010, assinado pelo Ministro da Justiça e pelo Ministro Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, reconhecia a necessidade de sedimentar políticas públicas de segurança voltadas ao respeito aos direitos humanos. No documento são mencionados os seguintes marcos legislativos de cunho internacional:

1) Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua Resolução 34/169, de 17 de dezembro de 1979. No artigo 3º do documento, é estabelecido que “Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei só podem empregar a força quando tal se afigure estritamente necessário e na medida exigida para o cumprimento do seu dever”. Assim, o uso da força deve ser sempre excepcional e, tendo em vista as circunstâncias, qualquer uso de força fora do contexto de razoabilidade e de proporcionalidade é ilegal e passível de responsabilidade jurídica. O emprego de armas de fogo é medida extrema e somente autorizada quando haja suspeita fundada de resistência armada, quando o violador possa oferecer risco a outrem ou quando não haja outra forma menos ofensiva para detenção. A efetiva utilização de arma de fogo sempre deve ser objeto de investigação pelos meios de controle interno e externo da atividade policial.

2) Princípios orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas na sua resolução 1989/61, de 24 de maio de 1989. O documento estabelece que “Os princípios consagrados no Código deverão ser incorporados na legislação e práticas nacionais”. Visando a implementação do Código, em âmbito nacional, é estabelecido que o “Código deve

estar à disposição de todos os funcionários responsáveis pela aplicação da lei e das autoridades competentes na sua própria língua”. Ainda estabelece que “Os Governos devem difundir o Código e todas as leis internas que estabeleçam a sua aplicação de forma a assegurar que o público em geral tome conhecimento dos princípios e direitos aí contidos.” Talvez seja difícil encontrar algum policial ou cidadão que tenha conhecimento da existência do referido Código e das medidas do País para implementá-lo e difundi-lo.

3) Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana, Cuba, de 27 de Agosto a 7 de setembro de 1999. Através deste documento é estabelecido que:

5. Sempre que o uso legítimo da força ou de armas de fogo seja indispensável, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem:

- a) Utilizá-las com moderação e a sua acção deve ser proporcional à gravidade da infracção e ao objectivo legítimo a alcançar;
- b) Esforçar-se por reduzirem ao mínimo os danos e lesões e respeitarem e preservarem a vida humana;
- c) Assegurar a prestação de assistência e socorros médicos às pessoas feridas ou afectadas, tão rapidamente quanto possível;
- d) Assegurar a comunicação da ocorrência à família ou pessoas próximas da pessoa ferida ou afectada, tão rapidamente quanto possível.

6. Sempre que da utilização da força ou de armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei resultem lesões ou a morte, os responsáveis farão um relatório da ocorrência aos seus superiores, de acordo com o princípio 22.

[...]

11. As normas e regulamentações relativas à utilização de armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem incluir directrizes que:

[...]

f) Prevejam um sistema de relatórios de ocorrência, sempre que os funcionários responsáveis pela aplicação da lei utilizem armas de fogo no exercício das suas funções.

[...]

22. Os Governos e os organismos de aplicação da lei devem estabelecer procedimentos adequados de comunicação hierárquica e de inquérito para os incidentes referidos nos princípios 6 e 11 f). Para os incidentes que sejam objecto de relatório por força dos presentes Princípios, os Governos e os organismos de aplicação da lei devem garantir a possibilidade de um efectivo procedimento de controlo e que autoridades independentes (administrativas ou do Ministério Público), possam exercer a sua jurisdição nas condições adequadas. Em caso de morte, lesão grave, ou outra consequência grave, deve ser enviado de imediato um relatório detalhado às autoridades competentes encarregadas do inquérito administrativo ou do controlo judiciário. (BRASIL, Adotados pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana, Cuba, de 27 de Agosto a 7 de Setembro de 1990)

Por meio deste documento, as Nações Unidas apelaram aos Estados membros que aplicassem, em nível nacional, regional e inter-regional, os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo e apresentassem progressos na implementação destes princípios.

A Portaria Interministerial nº 4.226/2010 estabelece algumas diretrizes (Anexo I):

2. O uso da força por agentes de segurança pública deverá obedecer aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência.
3. Os agentes de segurança pública não deverão disparar armas de fogo contra pessoas, exceto em casos de legítima defesa própria ou de terceiro contra perigo iminente de morte ou lesão grave.”
4. Não é legítimo o uso de armas de fogo contra pessoa em fuga que esteja desarmada ou que, mesmo na posse de algum tipo de arma, não represente risco imediato de morte ou de lesão grave aos agentes de segurança pública ou terceiros.
5. Não é legítimo o uso de armas de fogo contra veículo que desrespeite bloqueio policial em via pública, a não ser que o ato represente um risco imediato de morte ou lesão grave aos agentes de segurança pública ou terceiros.
6. Os chamados "disparos de advertência" não são considerados prática aceitável, por não atenderem aos princípios elencados na Diretriz n.º 2 e em razão da imprevisibilidade de seus efeitos.
7. O ato de apontar arma de fogo contra pessoas durante os procedimentos de abordagem não deverá ser uma prática rotineira e indiscriminada.
8. Todo agente de segurança pública que, em razão da sua função, possa vir a se envolver em situações de uso da força, deverá portar no mínimo 2 (dois) instrumentos de menor potencial ofensivo e equipamentos de proteção necessários à atuação específica, independentemente de portar ou não arma de fogo. (BRASIL, Portaria Interministerial nº 4.226/2010)

No ímpeto de facilitar a compreensão dos princípios orientadores do uso da força por agentes de segurança, acompanha o documento um glossário (Anexo II), que explica o significado de legalidade (consecução de um objetivo legal e nos estritos limites da lei), necessidade (emprego de níveis maiores de intensidade quando outros níveis menores não forem suficientes para atingir os objetivos legais pretendidos), proporcionalidade (compatibilidade com a gravidade da ameaça), moderação (emprego de redução de danos) e *conveniência* (avaliação do contexto, de modo que se possa optar por um meio menos danoso).

Em 20 de dezembro de 2012, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (CDDPH-

SDH) aprovou o texto final da resolução que recomenda o fim do uso dos termos “autos de resistência” e “resistência seguida de morte” nos registros policiais, boletins de ocorrência, inquéritos policiais e notícias crimes. Segundo a Resolução nº 08/2012- CDDPH-SDH:

Art. 1º - As autoridades policiais devem deixar de usar em registros policiais, boletins de ocorrência, inquéritos policiais e notícias de crimes designações genéricas como "autos de resistência", "resistência seguida de morte", promovendo o registro, com o nome técnico de "lesão corporal decorrente de intervenção policial" ou "homicídio decorrente de intervenção policial", conforme o caso. (BRASIL, Resolução n. 08, 2012)

Entre as medidas procedimentais mais importantes da Resolução nº 08/2012- CDDPH-SDH, destacam-se: *a)* a imediata comunicação da ocorrência ao Ministério Público para o exercício do controle da investigação; *b)* a imediata instauração de procedimento disciplinar pela Corregedoria de Polícia para apurar a regularidade da ação policial que tenha resultado em morte, adotando prioridade em sua tramitação; *c)* o imediato afastamento dos policiais envolvidos em ação que resulte morte até que se esclareçam as circunstâncias do fato e as responsabilidades, de modo que os policiais também ficam impedidos de participarem de processo de promoção por merecimento ou por bravura, enquanto perdurar o afastamento; *d)* a instalação de câmeras de vídeo e equipamentos de geolocalização (GPS) em todas as viaturas policiais; *e)* o estabelecimento de metas públicas de redução de mortes decorrentes de intervenção policial em situações de alegado confronto, como condição de repasse de verbas federais.

Em 18 de junho de 2013, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (CDDPH-SDH) aprovou o texto final da resolução que recomenda aplicação do princípio da não violência no contexto de manifestações e eventos públicos, bem como na execução de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse. Segundo a Resolução nº 06/2013- CDDPH-SDH:

Art. 3º Não devem ser utilizadas armas de fogo em manifestações e eventos públicos, nem na execução de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse.

Art. 4º O uso de armas de baixa letalidade somente é aceitável quando comprovadamente necessário para resguardar a integridade física do agente do Poder Público ou de terceiros, ou em situações extremas em que o uso da força é comprovadamente o único meio possível de conter ações violentas. (BRASIL, Resolução n. 06, 2013)

Obviamente que, apesar das boas intenções do Governo Federal, portarias e resoluções editadas por órgão federal, sem força de lei, não obrigam nenhuma das polícias brasileiras a adotar os procedimentos sugeridos. Na legislação vigente, entendidas as leis aprovadas pelo Congresso Nacional, não se encontram regras específicas sobre o uso da força por agentes de segurança pública.

O art. 25, do Código Penal brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940) dispõe que: “exerce legítima defesa quem, usando moderadamente dos meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem”. Tomando por base as regras estabelecidas na Lei Federal nº 13.060, de 2014, na Portaria Interministerial nº 4.226/2010 e nas Resoluções do CDDPH-SDH e o que dispõe o art. 25, do Código Penal, deve-se concluir que os agentes de segurança pública devem evitar o uso da força, utilizando-a somente em casos excepcionais. Assim, não se pode falar em cumprimento de dever legal. O art. 24, §1º, do Código Penal, estabelece que não pode alegar estado de necessidade quem tem o dever legal de enfrentar o perigo. Este é risco profissional próprio dos agentes de segurança pública. Assim, o uso da força por agentes policiais somente pode ser avaliado no âmbito do conceito de legítima defesa própria ou de outrem, jamais pode ser classificado como estrito cumprimento do dever legal ou estado de necessidade.

3 AS DIFICULDADES PARA FISCALIZAÇÃO DE NORMAS SOBRE O USO DA FORÇA POLICIAL POR AGENTES DE SEGURANÇA.

As dificuldades de fiscalização da legislação que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública – e auxilie a fiscalização do uso da força por agentes de segurança pública – podem estar relacionadas ao grau de desacerto jurídico das polícias, na sua concepção institucional estabelecida na Constituição Federal.

Segundo Mariano (2004, p.21), nenhuma instituição policial no Brasil faz o ciclo completo da atividade policial, ou seja, “uma parte da mesma polícia investiga e outra parte majoritária realiza o policiamento ostensivo, o sistema de segurança pública brasileiro institucionalizou duas ‘meias’ polícias”, sendo uma de matiz civil, que se encarrega de fazer a investigação criminal e outra de organização militar, que é responsável pela manutenção da ordem pública.

A polícia judiciária realiza sua função voltada a colher elementos que venham a responsabilizar os autores de delitos. Ela realiza sua função com extrema autonomia, à medida que conferiu à investigação natureza inquisitorial. Assim, longe do controle do Poder Judiciário ou do Ministério Público, as autoridades que dirigem a polícia judiciária têm em suas mãos a possibilidade de subverter os trâmites procedimentais e agir em interesse próprio contra desafetos.

Em outubro de 2008, a Diretoria Executiva da Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF), com dados compilados por Tércio Fagundes Caldas Júnior, realizou um estudo sobre a estrutura de carreira, atribuições e investigações das polícias de Portugal, Alemanha, Reino Unido, Bélgica, Estados Unidos da América e Chile. A conclusão foi que, nos modelos em estudo, não se encontrou a investigação policial como forma de *pré-instrução criminal*, de modo que a polícia apenas fornece os elementos para a apuração dos delitos, coleta indícios de provas, e faz a identificação de suspeitos e testemunhas, cabendo ao Ministério Público reunir elementos para formar um caso forte a ser apresentado ao Judiciário. Nestes países não há inquérito policial, mas sim, juizado de instrução para coleta de provas, função própria do Judiciário. Assim o estudo arremata:

Em outras palavras, não existe em nenhum outro lugar do Planeta a função, cargo ou carreira de delegado de polícia, mormente com *status* de carreira jurídica como se vê no Brasil. O que se percebe, é que em todas as polícias examinadas, usa-se a denominação genérica de oficial de polícia, a todos servidores policiais, em referência ao ofício policial exercido por aqueles profissionais, diferentemente do uso brasileiro de infligir essa nomenclatura ao militar graduado de polícia. (FENAPEF, 2008, p.35)

Para Barreto Júnior, citado por Rosânia Rodrigues de Sousa (2009, p. 64/65) a polícia civil possui uma cultura marcadamente jurídica, de modo que privilegia a elaboração do inquérito policial, tendo como requisito obrigatório ser formado em Direito. Assim, o delegado não é encarado estritamente como agente de segurança pública, mas sim como juiz de instrução.

A outra meia polícia, a polícia militar, que exerce a função de manutenção da ordem pública, é organizada de forma militar, ou seja, são “corporações aquarteladas, com disciplina, estrutura e regras das Forças Armadas, treinadas para enfrentar inimigos internos e externos”. (Mariano, 2004, p. 22).

Os problemas institucionais, organizacionais e profissionais da polícia militar são ainda mais graves. Trata-se de um órgão marcadamente vinculado ao

Exército e, ao mesmo tempo, ao Governo dos Estados da Federação, de modo que exercem funções completamente paradoxais. A identidade de órgão de segurança pública conflita-se com a identidade de força externa militarizada. A falta de compatibilidade entre a instituição, nitidamente marcada, ainda hoje, pela influência do Exército e a realidade das ruas, gerou um real drama identitário entre os policiais militares.

Como afirmou Muniz:

O empenho pertinaz – quase obsessão – de afastar o fantasma verde-oliva pela sobre-ênfase discursiva na natureza propriamente ‘policial’ de uma Polícia ostensiva cujo sobrenome é Militar, evidencia um tipo de perseguição incessante à sua própria singularidade (Muniz, 1999, p. 32).

Este desequilíbrio, que exige demais da Constituição, cuja concretização torna-se penosa, determina a sua própria inexecutabilidade. As contradições em torno das PMs tornam a Constituição impotente e inutilizada para levar a cabo seus fins na área de segurança pública, pois está em choque frontal com os domínios da realidade e as esferas do bom senso.

Na Constituição Federal de 1988, a *Constituinte* não deixou claro o que são as polícias militares. São órgãos de segurança pública propriamente ditos ou forças militares de defesa nacional? Na verdade, a *Constituinte* acabou por estabelecer duas funções, contraditórias e incompatíveis entre si, o que tornou a dimensão constitucional das PMs irrealizável. Assim podemos afirmar que se faz necessário redimensionar a função das PMs para limitá-las às questões de segurança pública. De fato, como ressaltou Barroso (2003, p.52), no caso brasileiro: “Seria ingênuo supor que uma sociedade marcada pelo autoritarismo anacrônico das relações políticas e sociais, envolvida em ingente esforço para atingir a contemporaneidade, pudesse ter uma Constituição com foros de definitividade.”

Assim fácil é compreender que a cultura repressiva faz parte da história de nossas polícias. A polícia foi criada para defender as elites e não o cidadão comum, treinada para reprimir movimentos sociais, sendo utilizada os fins de defesa interna, e não para prevenir o crime, gerando uma polícia ineficiente e autoritária e livre de controle pelos órgãos correccionais igualmente deficientes e institucionalmente criados para não funcionarem.

Considerar-se-ia de todo conveniente retirar as polícias civis da inconveniente função de polícia judiciária e as polícias militares da obscura função de forças auxiliares e reserva do Exército e determinar a unificação das polícias estaduais. Mas, na verdade, não é tão simples e se enfrenta resistências de todos os lados.

É muito forte a representatividade no Congresso Nacional de interesses corporativos das polícias. É sedutor ao eleitor o discurso adotado por policiais candidatos a cargos políticos por leis penais mais duras. O exercício do cargo político somente suspende o vínculo profissional. Encerrado o período do mandato político, o policial possui a prerrogativa de retornar ao exercício do cargo público. É enorme o interesse daqueles que desejam que a polícia continue com esta formatação, apesar de comprovadamente ineficiente.

A Constituição que tem pretensão de dinamicidade e estabilidade não pode ser utilizada para promover interesses contingenciais e efêmeros. Para Britto (2003, p. 99), “seja qual for o ato de reforma constitucional, a Constituição deve permanecer inteira em sua quintessência. Mudam-se algumas de suas partes para que o todo prossiga idêntico a si.” Assim, todos os órgãos policiais devem sofrer uma urgente reforma. Fazer com que a polícia seja mais eficiente passa por tirá-la do caos legislativo em que hoje ela está inserida. A sugestão assim, é inicialmente promover a desconstitucionalização do capítulo da segurança pública, para redefinir o conceito de polícia, a exemplo da Constituição Portuguesa de 1976, que estabelece no artigo 272º:

1. A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos.
2. As medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário.
3. A prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.
4. A lei fixa o regime das forças de segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional. (PORTUGAL, Constituição, 1976)

A reforma da polícia faz parte da pauta do Congresso Nacional brasileiro há mais de uma década, sem avanços significativos. São dezenas de projetos de lei em tramitação. A Proposta de Emenda Constitucional nº 51, de 2013 (PEC 51), de autoria do Senador LINDBERG FARIAS, propõe a definição constitucional de polícia, a exigência do ciclo completo da atividade policial, o estabelecimento de diretrizes nacionais para o funcionamento das polícias, a possibilidade de criação de polícias

municipais, a exigência de carreira única por instituição policial, e a instituição de Ouvidoria Externa das polícias, com autonomia funcional e administrativa. É uma reforma tão ampla que, talvez, nunca seja aprovada, a exemplo do que ocorre com as diversas propostas de reforma política e tributária.

Por sua vez, a Proposta de Emenda Constitucional nº 321, de 2013 (PEC 321), de autoria do Deputado Federal CHICO LOPES e outros, propõe a criação de mais duas polícias, ambas de natureza civil e de criação facultativa. À polícia estadual caberia a proteção dos bens públicos do Estado, seus serviços e instalações e, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária, a apuração de infrações penais, exceto as militares, o policiamento ostensivo, a preservação da ordem pública, as atribuições de bombeiros e as atividades de defesa civil. Já à polícia municipal caberia a proteção dos bens públicos do Município, seus serviços e instalações e, ressalvada a competência da União e do Estado, as funções de polícia administrativa, de vigilância ostensiva e de resolução de conflitos que não constituam infração penal. Na sua *Justificação*, é ressaltado que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram apresentados diversos projetos de lei apontando a inadequação da estrutura dos órgãos de segurança pública. Contudo, muitas propostas não foram aprovadas sob argumento da impossibilidade de reforma no sistema aprovado pelo constituinte originário, de modo que não é possível desconstitucionalizar o capítulo da segurança pública. Assim, melhor seria promover a criação de outras duas polícias, facultando sua criação, e evitando a imediata e traumática extinção dos organismos policiais atualmente existentes.

A PEC 321 não apresenta regras de transição, no caso da efetiva criação das novas polícias, como assim o faz, por exemplo, a Proposta de Emenda Constitucional nº 432, de 2009 (PEC 432), de autoria do Deputado Federal MARCELO ITAGIBA e outros. A PEC 432 encontra forte resistência, eis que prevê a criação do Conselho Nacional de Segurança Pública, que, na prática retiraria a atribuição de controle externo da atividade policial do Ministério Público. Ideia semelhante, ou seja, proibir o Ministério Público de realizar investigação criminal, era objeto da Proposta de Emenda Constitucional nº 37, de 2011 (PEC 37), rejeitada por maciça maioria dos congressistas em 25 de junho de 2013, após forte apelo popular.

O debate sobre segurança pública é interminável, na medida em que os diversos setores interessados não procuram chegar a um consenso. A aprovação de macroreformas se mostra inviável neste contexto, de modo que o melhor cenário será a adoção de regras sucintas e abertas, visando ampliar o debate e a solução regionalizada de problemas. A reforma dos órgãos policiais não precisa significar uma mudança radical do atual aparato policial, antes pode ser uma lenta e gradual alteração do contexto da segurança pública. A polícia é instituição fundamental em qualquer democracia e velar por um modelo eficaz e que transmita confiabilidade à população é mais do que natural, é necessário e urgente.

Caso fossem adotadas todas as sugestões legislativas pertinentes, ainda assim, haveria dificuldades na fiscalização do uso da força por agentes de segurança pública. Isto porque a atividade policial é demasiadamente complexa. Seria impreciso e desaconselhável enumerar as funções que a polícia exerce. Mesmo quando a lei delimita as funções da polícia, o simples fato de ser órgão incumbido na defesa da ordem pública, da incolumidade das pessoas e de seu patrimônio, já estabelece uma abertura fenomenal ao papel da polícia, pois significa que ela deve estar presente nos conflitos interpessoais.

Como bem ressaltou Goldstein:

A polícia é o único departamento disponível sete dias por semana, vinte e quatro horas ao dia, para responder aos pedidos de socorro de um cidadão – diferente de combater um incêndio ou consertar algum equipamento em mal funcionamento (Goldstein, 2003, p. 45).

A atividade policial está concentrada em extensas áreas populacionais e nas regiões mais miseráveis das grandes cidades, de modo que a combinação de mazelas sociais faz que o policial acabe por ocupar o papel de assistentes sociais (Goldstein, 2003: 42). Assim, a polícia acabou por constituir num centro de serviços públicos indispensável e no órgão da administração que sofre mais com as exigências e expectativas das comunidades a que servem.

Neste contexto, Oliveira Júnior destaca que:

[...] É patente a ausência de um modelo teórico sobre a ação policial. A ação letal da polícia está diretamente relacionada a uma gama extensa de fatores sociais. Como exceção das ações de extermínio ilegais realizadas, a ação letal do policial acontece em situação de combate ao crime e a violência. O policial dentro de suas obrigações profissionais tem que tomar decisões sobre a melhor maneira de resolver uma situação de crise. O

escalonamento racional sobre a melhor opção a ser elegida é feito em um cenário de alta imprevisibilidade, com altos riscos individuais, e para outros envolvidos. [...] (Oliveira Júnior, 2008, p. 23).

Visando solucionar a questão Oliveira Júnior (2008, p. 24) propõe uma *Teoria Interacional*, em que seja “*resultado de integração horizontal da teoria da escolha racional, do institucionalismo e da teoria da ecologia urbana*”. Em outras palavras, para avaliar a dimensão da letalidade da ação policial, é preciso tomar em consideração a inserção do policial no perfil ecológico da região em que trabalha, na instituição policial e no contexto urbano. Assim, Oliveira Júnior (2008, p. 30) defende que “a ação policial é resultado da interação entre as variáveis institucionais (constrangimentos políticos e institucionais) e as variáveis contextuais (perfil criminal da região onde os policiais atuam)”. Através de referida teoria não se pretende desculpar excessos por parte de policiais, mas sim estabelecer um modelo que possibilite uma análise consistente sobre a letalidade.

4 CONCLUSÃO E SUGESTÕES DE ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO DO USO DA FORÇA POR AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA:

O uso da força por agentes de segurança pública já é disciplinado por amplo conjunto legislativo, contudo seus órgãos de controle externo devem atuar para fazer que os princípios e regras jurídicas sejam cumpridas.

São sugestões de atuação do controle externo do uso da força por agentes de segurança pública, a ser exercido pelos membros do Ministério Público, de forma difusa:

- a) expedir recomendação aos órgãos policiais a adoção das medidas estabelecidas na Resolução nº 08/2012- CDDPH-SDH, em especial:
 - a imediata comunicação da ocorrência ao Ministério Público para o exercício do controle da investigação;
 - a imediata instauração de procedimento disciplinar pela Corregedoria de Polícia para apurar a regularidade da ação policial que tenha resultado em morte, adotando prioridade em sua tramitação;
 - o imediato afastamento dos policiais envolvidos em ação que resulte morte até que se esclareçam as circunstâncias do fato e as responsabilidades, de modo que os policiais também ficam impedidos de

participarem de processo de promoção por merecimento ou por bravura, enquanto perdurar o afastamento;

- a instalação de câmeras de vídeo e equipamentos de geolocalização (GPS) em todas as viaturas policiais;

- o estabelecimento de metas públicas de redução de mortes decorrentes de intervenção policial em situações de alegado confronto.

b) instaurar procedimento administrativo, visando investigar as circunstâncias do fato e as responsabilidades quando a ação policial tenha resultado em morte ou lesões corporais, o que pode resultar em ações penais ou cíveis.

c) fiscalizar, no âmbito do controle externo ordinário, se os agentes de segurança pública portam, no mínimo, 2 (dois) instrumentos de menor potencial ofensivo e equipamentos de proteção necessários à atuação específica, independentemente de portar ou não arma de fogo.

O Conselho Nacional do Ministério Público ainda poderia editar resolução que incluísse, no âmbito do exercício do controle externo da atividade policial, medidas preventivas ao uso da força por agentes de segurança pública, a exemplo das medidas acima já citadas.

ABSTRACT

The use of force by cops possesses main premise the defence of life. In Brazil, the issue is partially regulated by Federal Law No. 13,060, December 22, 2014, under the guise of disciplining the use of instruments of lower offensive potential by cops. The use of force must meet the assumptions of legality, necessity, proportionality, moderation and convenience. When occurs a life threatening, the use of force must immediately cease, except in cases of self-defense. The use of force should be constantly re-evaluated for internal and external control systems. The Prosecutor's Office must include the external control routines of the use of force by cops, like open the investigation procedure, in order to investigate the circumstances of fact and responsibilities when the cop action has resulted in death or injury, which may result in criminal or civil actions; and checking, within the ordinary external control, if the cops carry lower offensive potential instruments and protective equipment necessary for the specific activities, whether acting or not.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e Efetividade de suas Normas: limites e possibilidade da constituição brasileira**. 7. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2003;

BRASIL, **Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei**, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua Resolução 34/169, de 17 de dezembro de 1979. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/cadeias/doutrina/C%C3%B3digo%20de%20Conduta%20Funcion%C3%A1rios%20Aplica%C3%A7%C3%A3o%20da%20Lei.pdf>. Acesso em: 12 maio 2013;

BRASIL. **Código Penal**. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 12 maio 2013;

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 maio 2013;

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 20**, de 28 de maio de 2007. Disponível em: <<http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Normas/resolucao20alteradapelaresolucao65-2011.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2013;

BRASIL. Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça (Grupo Nacional de Efetivação do Controle Externo da Atividade Policial). **Manual de Controle Externo da Atividade Policial**. <<http://www.mpm.mp.br/controle-externo-da-atividade-policial/>>. Acesso em: 12 maio 2013;

BRASIL. Federação Nacional dos Policiais Federais. **Polícia e Investigações Policiais no Mundo: Modelos de Estruturas de Carreira e Atribuições**. alguns exemplos. Disponível em: <<http://www.fenapef.org.br/fenapef/>>. Acesso em: 12 maio 2013;

BRASIL. **Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei**, adotados pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana, Cuba, de 27 de Agosto a 7 de setembro de 1999. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tiduniversais/dhaj-pcjp-20.html>>. Acesso em: 12 maio 2013;

BRASIL. **Princípios orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei**, adotados pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas na sua resolução 1989/61, de 24 de maio de 1989. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.->

Declara%C3%A7%C3%B5es-e-Tratados-Internacionais-de-Prote%C3%A7%C3%A3o/principios-orientadores-para-a-aplicacao-efetiva-do-codigo-de-conduta-para-os-funcionarios-responsaveis-pela-aplicacao-da-lei.html>. Acesso em: 12 maio 2013;

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda Constitucional nº 51, de 2013**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=114516, Acesso em: 1 jan. 2014;

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional nº 321, de 2013**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=595169>>. Acesso em: 1 jan. 2014;

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional nº 432, de 2009**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=459294>>. Acesso em: 1 jan. 2014;

BRASIL, Secretaria de Direitos Humanos e Ministério da Justiça, **Portaria Interministerial nº 4.226/2010**. Disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1188889/DLFE-54510.pdf/portaria4226usodaforca.pdf>. Acesso em: 12 maio 2013.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. **Resolução nº 08/2012- CDDPH-SDH**, publicada no Diário Oficial da União de 21/12/2012 (nº 246, Seção 1, pág. 9). Disponível em: <http://www.sedh.gov.br/conselho/pessoa_humana/resolucoes-1/Resolucao%20no%2008%20-%20Auto%20de%20resistencia_%20versao%2018-12-12.pdf>. Acesso em: 12 maio 2013.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. **Resolução nº 06/2012- CDDPH-SDH**, publicada no Diário Oficial da União de 19/06/2013 (nº 116, Seção 1, pág. 2). Disponível em: <http://www.sedh.gov.br/conselho/pessoa_humana/resolucoes-1/Resolucao%20no%2008%20-%20Auto%20de%20resistencia_%20versao%2018-12-12.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.

BRITTO, Carlos Ayres. **Teoria da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

GOLDSTEIN, Herman. **Policiando uma Sociedade Livre**. Tradução de Marcello Rollemberg. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003 (Série Polícia e Sociedade; n. 9).

MARIANO, Benedito Domingos. **Por um novo modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004 (Col. Brasil Urgente).

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.** Tese de Doutorado em Ciência Política. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1999.

OLIVEIRA JÚNIOR, Emmanuel Nunes de. **Letalidade da ação policial e teoria interacional: análise integrada do sistema paulista de segurança pública.** Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: USP, 2008. Disponível em: http://www.teses.usp.br/.../TESE_EMMANUEL_NUNES_DE_OLIVEIRA_JR. Acesso em: 12 maio 2013.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa.** Revisão Constitucional de 2005. Assembleia da República. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em :12 maio 2013.

SOUSA, Rosânia Rodrigues de. **Análise do perfil cultural das organizações policiais e a integração da gestão em Segurança Pública em Belo Horizonte.** Tese de Doutorado em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações. Brasília: UNB, 2009. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7012/1/2009_RosaniaRodriguesdeSousa.pdf>. Acesso em: 12 maio 2013.