

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS
COMANDO DA ACADEMIA DE POLICIA MILITAR
CURSO DE FORMAÇÃO DE OFICIAIS

**OS MECANISMOS DE CONTROLE DA ATIVIDADE
POLICIAL E SEUS LIMITES**

JOÃO ROSA SOARES JUNIOR – CADETE PM

GOIÂNIA
2015

JOÃO ROSA SOARES JUNIOR

OS MECANISMOS DE CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL E SEUS LIMITES

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Comando da Academia de Polícia Militar do Estado de Goiás (CAPM), como requisito parcial à conclusão do Curso de Formação de Oficiais (CFO), sob a orientação do docente Major Sandro Araújo Batista.

GOIÂNIA
2015

OS MECANISMOS DE CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL E SEUS LIMITES¹

João Rosa Soares Junior²

RESUMO

Este artigo tem como finalidade analisar os mecanismos de controle interno e externo sobre a atividade policial, sobretudo da Polícia Militar do Estado de Goiás, responsável constitucionalmente por atividades de polícia ostensiva, preservação da ordem pública e aplicação da lei, além de explicitar a natureza e legitimidade dessas formas de controle. A relevância do tema acontece em um momento que a Segurança Pública é cada vez mais evidente com o recrudescimento dos índices criminais. Cabe ressaltar que *accountability* retorna a ideia de responsabilidade, transparência e controle, quando submetidos à fiscalização e autoridade dos órgãos definidos em lei, contudo, essas formas de controle interno e externo não são as únicas formas de controle. O Ministério Público titular do controle externo da atividade policial não pode intervir sobre todos os aspectos internos das instituições policiais, sobretudo, nas Polícias Militares, cujas bases são a disciplina e a hierarquia, por isso os mecanismos de controle interno devem preceder, pois tem vocação a ser mais completos, mais intensivos e mais discretos. A metodologia utilizada para a construção do trabalho foi a pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Controle interno. Controle externo. Atividade Policial. Polícia Militar. Estado de Goiás.

ABSTRACT

This article aims to analyze the mechanisms of internal and external control over police activity, particularly the Military Police of the State of Goiás, constitutionally responsible for ostensive police activities, preservation of public order and law enforcement, in addition to clarifying the nature and legitimacy of these forms of control. The relevance of this issue comes at a time that the

¹ Artigo apresentado ao Comando da Academia de Polícia Militar do Estado de Goiás (CAPM), como requisito para a conclusão do Curso de Formação de Oficiais. Orientado pelo Major Sandro Araújo Batista, assessor jurídico do Comando Geral da PMGO. Co-orientado pela 2ª Tenente Thayse Francisca Nunes Gonçalves, chefe da P/5 do CAPM.

² Aluno do terceiro ano do Curso de Formação de Oficiais (C.F.O.) da Polícia Militar do Estado de Goiás. Graduado em Direito pela Universidade Salgado de Oliveira. Graduado em Gestão de Segurança Pública pela Faculdade Lions. Graduado em Educação Física pela Universidade Federal de Goiás.

Public Safety is increasingly evident with the upsurge in crime rates. Note that accountability returns the idea of accountability, transparency and control, when subjected to supervision and authority of the bodies defined by law, however, these forms of internal and external control are not the only forms of control. The prosecutor's office under the external control of police activity can not intervene in all internal aspects of law enforcement institutions, especially in the military police, whose bases are the discipline and hierarchy, so the internal control mechanisms must precede, it has vocation to be more complete, more intensive and more discreet. The methodology used for the construction work was literature.

Keywords: Internal control. External control. Police activity. Military Police. State of Goias.

1 INTRODUÇÃO

A temática de segurança pública tornou-se a mais discutida e estudada em um contexto de uma sociedade moderna, pois é conseqüência de discrepâncias entre classes, realidades e a sociedade de um povo que convive em partes limítrofes de uma mesma região. Por conseguinte, é notório saber que todos os segmentos que compõem uma sociedade preocupam-se com o tema Segurança Pública, haja vista, a explosão dos índices criminais que noticiados pela mídia são manifestados e observados tanto pelas classes de baixa e de alta renda.

Modernamente, contudo, as mutações políticas ocorridas nas sociedades promoveram discussões que envolvem a democracia e a expansão da cidadania, findando em debates sobre as maneiras que o Estado deve permear seus limites, objetivos, meios e fins; portanto, trata-se da possibilidade de uma reforma estatal, visando à implementação de novas ideias e a suplantação de paradigmas, a fim de desmistificar o que é cidadania. Logo, promover a democracia implica na existência de garantias de que a gestão governamental seja exercida em favor de uma coletividade e que sejam respeitados certos limites. Sabe-se, ainda, que o Estado por vezes não propagou a plena cidadania em algumas de suas condutas, porém em novos tempos essa mudança seria uma conseqüência irrefutável, pois todos os

caminhos direcionam para uma cultura de polícia ajustada a novos conceitos de cidadania e democracia.

Em um contexto democrático as atividades desenvolvidas pela polícia destinam-se a concretizar o poder garantido ao Estado por seus cidadãos para que ele promova a segurança e resguarde a efetivação dos principais direitos e garantias fundamentais, como: vida, liberdade e propriedade. Por conseguinte, tais ditames são sinônimos de regras e limites para sua atuação, mesmo sendo a única instituição legitimada a utilizar da violência e coerção como forma de controle; porém, segundo Bittner (2003, p. 96) a prerrogativa de concentrar o poder discricionário ao aplicar a leis pressupõe uma maior possibilidade das polícias se excederem.

Diversas discussões ocorrem refletindo sobre as atuais estruturas das forças policiais e traçando novas conjecturas, propondo reformas em suas organizações; contudo, não há nada concreto ou derradeiro sobre o tema, mas como objetivo no aprimoramento da instituição e suas atividades criaram-se mecanismos para maior fiscalização e controle das ações policiais, sejam formas de controle interno ou externo; deve-se, ressaltar que não são exclusivamente as únicas formas de *accountability* da polícia, porém são as mais eficientes.

A definição de *accountability* remete à noção de responsabilidade, transparência e controle, onde administradores e agentes públicos podem ser responsabilizados por suas condutas, estando submetidos a fiscalização e controle dos órgãos definidos em lei. Bayley (2006, p. 173) observa que o controle da Polícia refere-se a responsabilização e constitui mecanismo que assegura transparência ao seu funcionamento e permite a obtenção da adequação entre o comportamento policial e os objetivos da comunidade. Esse controle pode advir de mecanismos externos ou internos à própria Polícia. Percebe-se, portanto, que as formas de controle possibilitam as instituições policiais uma aproximação e o aumento na confiança da população e o afastamento de condutas antiéticas, aspirando uma estrutura horizontalizada com os mecanismos de controle.

Assim, o objetivo geral é analisar os mecanismos de controle interno e externo sobre a atividade policial, sobretudo, da Polícia Militar do Estado de Goiás, além de explicitar a natureza e legitimidade dessas formas de controle.

Como objetivos específicos, tem-se:

- a) Analisar os órgãos de controle interno e externo sobre as funções da Polícia Militar do Estado de Goiás;
- b) Identificar a maneira que os órgãos de controle interno e externo da atividade policial funcionam;
- c) Verificar a adequação entre as formas de execução do controle da atividade policial e os objetivos propostos durante a criação desses órgãos de controle;
- d) Entender as modalidades de *accountability* e controle da Polícia Militar do Estado de Goiás;
- e) Identificar de que maneira o Ministério Público realiza o controle externo da atividade policial, sobretudo, da Polícia Militar;
- f) Analisar a eficácia dos mecanismos de controle externo da atividade policial à disposição do Ministério Público;
- g) Delimitar limites de controle e fiscalização exercidos pelo Ministério Público nos órgãos policiais.

O problema que norteou esse trabalho foi entender como se desenvolvem essas formas de controle da atividade policial, seja o controle interno feito pelas corregedorias, seja o controle externo feito pelo Ministério Público, pois das atividades de polícia ostensiva e preventiva desenvolvidas pela Polícia Militar do Estado de Goiás surgem diversos desdobramentos, devido a sua diversidade, complexidade e melindres; não obstante, diante de tais atividades surgiu à necessidade da criação e aprimoramento de algumas formas de controle, sejam eles internos ou externos. Surgem para o controle interno as corregedorias e patrulhas disciplinares e, também, a necessidade de um controle externo, por um órgão distinto; com o advento da promulgação da Constituição Federal de 1988, foi dada ao Ministério Público essa atribuição, visto que foram ampliadas suas funções institucionais, conforme lista exemplificativa prevista no artigo 129 do referido diploma legal; Inúmeras

atribuições são delegadas ao Ministério Público, dentre elas pode-se enfatizar o controle externo da atividade policial.

A metodologia adotada para a confecção do trabalho foi a pesquisa bibliográfica, que “pode ser considerada um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo que quer um tratamento científico que se constitui num caminho para se conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais” (LAKATOS e MARCONI, 2003, p. 155). A finalidade dessa técnica é propiciar o primeiro contato com o conhecimento apropriado de determinado objeto de estudo e, ainda, “colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas”, com o objetivo de proporcionar ao pesquisador a análise dos fatos ou a manipulação das informações coletadas (LAKATOS e MARCONI, 2003, p. 183).

2 POLÍCIA E DEMOCRACIA

Em todas as formações políticas conhecidas é possível reconhecer a existência de atividades de polícia, sabe-se de sua atuação desde a antiguidade até os tempos contemporâneos. Não obstante, percebe-se que essas atividades vêm se reestruturando para acompanhar a evolução das sociedades modernas, onde o atual ideia de polícia é resultado de fatores decorrentes de processos de transformações históricos; assim, o policiamento moderno difere-se de sua concepção devido à especialização e profissionalização, sobretudo, em países desenvolvidos e, também, a sua centralização do poder no Estado, onde “a autoridade estatal está mais nua agora do que costumava ser quando era apoiada pela capacidade agregadora das instituições feudais e relações de diferenças de classe” (BAYLEY, 2006, p. 86).

O termo polícia originou-se do grego *polis*, que significa governo, sendo uma autoridade coletiva e, ainda, tem o mesmo berço etimológico da palavra política, referindo-se a arte ou a ciência de governar; portanto, polícia e política estão ligados em sua origem, pois a atividade de polícia é o início das

sociedades e, por isso, da arte de governar, fundamentando à autoridade pública essa possibilidade de gerir.

Na tentativa de manter o controle social de forma racional as polícias têm por missão regular as relações interpessoais por meio de duas prerrogativas de poder de polícia, com a faculdade de poder aplicar sanções coercitivas; contudo, essa é uma ínfima parte das atribuições que são conferidas as forças policiais – especificamente as polícias militares – por meio da Constituição Federal, leis e decretos, são exemplos: policiamento ostensivo, a preservação da ordem pública e a aplicação da lei.

Definir as atividades de polícia, atribuindo a essas instituições exclusividade sobre o dever de regulação social, é desconsiderar que em sociedades evoluídas essa função pertence a outras instituições do Estado. Assim, é importante conhecer e compreender o conceito elaborado pelo cientista político e autor, David Bayley, que salienta que as polícias são as únicas instituições legítimas a manter a ordem e garantir a aplicação das leis, fazendo o uso de força para imposições da vontade do Estado. Por conseguinte, “a competência exclusiva da polícia é o uso da força física, real ou por ameaça, para afetar o comportamento. A polícia se distingue, não pelo uso real da força, mas por possuir autorização para usá-la” (BAYLEY, 2006, p. 20). Portanto, deve-se entender que sanções aplicadas pela polícia deveriam ser as últimas medidas a serem consideradas.

A democracia tem origem na ideia que os indivíduos pertencentes a uma sociedade tem o direito de pleitear cargos de direção política, de escolher seus representantes e de oferecer opiniões sobre as ações do Estado, portanto, em tese nenhum cidadão pode ter cerceado o direito de exercer sua cidadania. Porém, não são apenas esses aspectos que definem um regime democrático, deve-se considerar mecanismos de controle sobre as ações do Estado, ou seja, a atividade policial, também, está sujeita à mecanismos de controle.

Depreende-se, portanto, que difere-se em cada Estado democrático, as formas de controle da atividade policial, pois considera a estrutura política e como é exercido o controle político e social.

Com a advento da Constituição Federal de 1988, concebida como Constituição Cidadã, se consolidaram direitos e garantias fundamentais, sobretudo, no que refere-se aos direitos difusos e coletivos. Por conseguinte, passaram a ser representado três gerações de direitos fundamentais, quais sejam, liberdade, igualdade e fraternidade. Percebe-se que esses direitos fundamentais exercem a função de defesa dos cidadãos, sob dupla perspectiva, não tolerando que os Poderes Públicos ajam com ingerência sobre a esfera jurídica individual e, ainda, confia ao cidadão o poder para exercer e exigir seus direitos do Estado em relação a suas omissões.

Abusos rotineiramente eram cometidos pelo Estado, por conseguinte, com o surgimento do Liberalismo, cidadãos passaram a defender seus interesses e direitos fundamentais, como a vida, propriedade e liberdade, foi esse o primeiro momento de afirmação dos direitos fundamentais, constituindo-se como um limitador dos poderes do Estado, pressupondo uma não ação estatal, também, chamados de liberdade negativas, são os direitos civis e políticos que correspondem a ascensão do constitucionalismo reconhecido nas Revoluções Francesa e America, que gerou resistência e oposição perante o Estado. (PAULO e ALEXANDRINO, 2011, p. 102).

Os direitos de segunda dimensão são os direitos relativos à igualdade, onde o Estado teria por deve promover certos direitos ao cidadão, pois determina ações ao Estado, são os direitos econômicos, sociais e culturais, por isso são considerados direitos positivos, reais ou concretos. Com a promulgação da Magna Carta de 1988, esses direitos são estabelecidos em seu artigo 6º, no capítulo sobre os Direitos Sociais, descrevendo ações em serviços de saúde, educação, segurança, trabalho, moradia, lazer, previdência social, assistenciais, etc. (PAULO e ALEXANDRINO, 2011, p. 102).

Os direitos de terceira geração inauguram os princípios da solidariedade e da fraternidade, resguardando os interesses difusos e coletivos, como o direito ao meio ambiente, ao consumidor, à paz, ao progresso, entre outros.

A evolução dos direitos fundamentais foi um processo lento e contínuo, no Brasil, com as reformas administrativas na gestão pública, estimulados pelo Decreto-Lei nº 200 de 1967 que tinha como um dos princípios fundamentais

elencados no seu artigo 6º, inciso V, o controle; logo, iniciou-se timidamente a implementação das formas de controle como conhecemos hoje. Ajustada a descentralização das ações governamentais foi possível horizontalizar os mecanismos de controle com a participação dos cidadãos na gerência da coisa pública.

A horizontalização do Estado Democrático de Direito, possibilitou a concretização de formas de controle, nos órgãos de segurança pública não foi diferente, onde houve o nascimento de formas de *accountability*. Ressalta-se, contudo, que mesmo com esses mecanismos de controle se instalando, ele ainda não são realidade em todas as polícias.

No próximo tópico serão detalhados o conceito e os mecanismos de *accountability* além das formas de controle das instituições.

3 ACCOUNTABILITY E MECANISMOS DE CONTROLE DAS POLÍCIAS

Accountability refere-se à ideia de proporcionar aos cidadãos inseridos em uma sociedade democrática o direito participar e controlar as formas das políticas públicas, fundamentando-se em modelo de ordem de acordo com a lei, logo, deve ser disponibilizado informações sobre o governo e os resultados das ações públicas. No contexto da atividade policial há um envolvimento ainda mais amplo no que se refere ao controle sobre a polícia, na busca do ajustamento entre o trabalho policial e os objetivos da comunidade.

Segundo Beato (1999, p.9):

“O termo *accountability* refere-se a esta adequação entre comportamento da polícia e objetivos da comunidade. Os mecanismos de controle podem variar de formas exclusivamente externas de controle das polícias como os governantes e políticos, a mídia e movimentos de defesa de direitos humanos, até mecanismos internos que variam de enquadramentos disciplinares, utilização de tecnologias de comunicação, treinamento e socialização em valores da corporação” (BEATO, 1999, p.9).

Accountability, portanto, é um termo com definição ampla, mas por vezes é confundido com controle, porém não são sinônimos apesar de sua estreita relação, pois a prática do *accountability* significa fazer a adequação das ações policiais com fim de cumprir as regras públicas, portanto, ele só se efetiva com a utilização de instrumentos formais de controle. Por conseguinte, *accountability* decorre do ajuste entre as ações policiais e os objetivos comuns da sociedade e as formas de controle permitem a responsabilização sobre a instituição policial; portanto, para que haja controle o comportamento dos agentes deve ser influenciado e para isso existem mecanismos de controle variam entre formas de controle externo e formas de controle interno.

Sabe-se que entre os países democráticos os mecanismos de controle das polícias variam significativamente, segundo Bayley (2006, p. 174) nas polícias modernas o controle e a responsabilização sobre o comportamento da polícia é ditado conforme as necessidades da sociedade a qual pertencem e o controle policial é feito dentro e fora da polícia; o autor, ainda, organizou os mecanismos para adquirir controle sobre a polícia em quatro categorias: externo-exclusivos, externo-inclusivos, interno-explícitos e interno-implícitos, tais mecanismos buscar supervisionar o trabalho da polícia sem interferência de interesses políticos e burocráticos.

Nesse contexto os mecanismos externos de controle se diferenciam conforme a exclusividade dada ao controle da polícia. O controle externo-exclusivo ocorre sob governança do governo ou de órgãos internos específicos. Quando subordinados ao próprio governo são dirigidos por uma autoridade administrativa como prefeitos, governadores, presidente ou, ainda, ministros de governo; já quando subordinados à outras instituições são sujeitas à leis específicas e são geridas por comissões policiais e comissões de avaliação. Portanto o controle externo da polícia por ser visualizado dentro e fora do governo, ser unitário ou múltiplo, coordenado por políticos ou burocratas e pode ter autoridade sobre as operações policiais, sobre questões disciplinares ou ser somente consultivo (BAYLEY, 2006, p. 176-178). Já o controle externo-inclusivo decorre de instituições que controlam de fora as polícias, mas de forma indireta ou intermitente. São exercidas por tribunais, por promotores, por

partidos políticos, pelo poder legislativo e pela mídia de massa (BAYLEY, 2006, p. 179-181).

Os mecanismos de controle interno se remetem a capacidade de autorregulação das instituições policiais, ou seja, significam que pertencem as próprias estruturas das instituições, só exercendo controle sobre ela mesma. O controle interno-explicito decorre da capacidade de autocontrole da polícia, por isso são dirigidos mais para os processos do que para as estruturas. Portanto, esse mecanismo atua intrinsecamente sobre a atividade policial; destaca-se, ainda, que nesse tipo de processo, a autonomia institucional é decisiva para o processo de controle e disciplina, em um processo baseado na supervisão hierárquica, tem-se como exemplo as corregedorias (BAYLEY, 2006, p. 181-183). Por fim, existe o controle interno-implícito que se constituem através da força em que as instituições representativas exercem sobre as forças policiais, ou seja, os sindicatos e associações que defendem os interesses da corporação, pautando-se, também, sobre os critérios de premiação, sobre a vocação individual para a carreira e, ainda, o contato entre polícia e comunidade (BAYLEY, 2006, p. 183-184).

Depreende-se do estudo da obra de Bayley (2006) que são complexos e diversos os mecanismos de controle, contudo, são inteiramente compatíveis em países democráticos, pois permite a interação entre comunidade e polícia.

4 CONTROLE EXTERNO E INTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

4.1 CONTROLE EXTERNO

O controle externo pode ser autônomo ou pode ser ligado à outros órgãos, sendo que esse mecanismo de controle deve possuir autonomia política e investigativa, mas deve-se ressaltar que ele deve trabalhar em benefício das polícias, com o aumento da credibilidade das forças policiais, para se evitar denúncias ineptas e sem fundamentos.

Sabe-se que o mecanismo de controle externo da atividade policial é a concretização das bases do Estado Democrático de Direito, baseados na representação e participação da sociedade. Portanto, essa forma de controle pode contribuir para o aprimoramento das práticas policiais, atribuindo legitimidade em suas ações e o aumento da confiança em seu trabalho. Não obstante, o controle externo não significa ser mais eficaz, mas apresenta como vantagem a possibilidade da participação da população interessada (BAYLEY, 2006, p. 58).

A Constituição Federal de 1988 ampliou e inclui em um rol exemplificativo as atribuições, deveres e garantias conferidas ao Ministério Público, conforme lista exemplificativa prevista no artigo 129 do referido diploma legal e em seu inciso I, contemplou de forma privativa, a ação penal pública; ainda, em seu artigo 127 o definiu, tendo seu conteúdo reproduzido no artigo 1º da Lei Orgânica do Ministério Público, instituindo-o como uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático de direito e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, sendo que uma delas é a autorização para o controle externo nos órgãos policiais, dentre eles as Polícias Militares, na forma de lei complementar.

A Lei Complementar nº 75 de 20 de maio de 1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União normatiza em seu artigo 3º os princípios orientadores dessa atividade de controle externo da atividade policial, corroborando com os princípios, direitos e garantias fundamentais já garantidos no texto da Magna Carta.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu diversas prerrogativas e deveres ao Ministério Público e, também, a função de defensor da sociedade, atuando como fiscal da lei, na defesa dos direitos e garantias dados a sociedade constitucionalmente, conforme descreve Bittencourt (2003, p. 63):

A função de defensor do povo é a função de defender os interesses da população perante a Administração Pública, porquanto é ela que presta os serviços de relevância pública e tem, primariamente, a obrigação de respeitar os direitos assegurados na Constituição. (BITTENCOURT, 2003, p. 63).

A inovação dada ao Ministério Público trazida pela Constituição Federal de 1988 foi dada no inciso VII de seu artigo 129, que refere-se ao controle externo da atividade policial, mas que ficou condicionado publicação de Lei Complementar.

Cabe ao Ministério Público precipuamente a preservação e garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos elencados constitucionalmente, seja com ações preventivas ou repressivas.

O poder-dever dado ao Ministério Público de controle da atividade policial deve atender os princípios dessa instituição, onde um deles trata-se da imparcialidade para a obtenção e promoção da persecução criminal, assim conforme previsto no Manual Nacional do Controle Externo da Atividade Policial (2009, p.30):

A razão desse encargo está no fato de que o Ministério Público é um órgão imparcial, encarregado de promover a persecução penal em juízo, no exercício do *jus puniendi* do Estado; e o faz, ademais, com exclusividade em relação aos crimes de ação penal pública. Uma outra perspectiva, que se coaduna com a anterior, apresentada por Hugo Mazzilli é a de que tal controle trata-se de um: [...] sistema comum de freios e contrapesos [...], um sistema de vigilância e verificação administrativa, teleologicamente dirigido à melhor coleta dos elementos de convicção que se destinam a formar a *opinio delicti* fim último do inquérito policial. (BRASIL, 2009, p.30).

Ressalta-se, ainda, que é visível o medo por parte do legislador ordinário, pois esse criou barreiras e atribuiu funções para impedir a estruturação de qualquer regime ditatorial, assim:

Se atentarmos, ainda, para os motivos pelos quais o constituinte inseriu o controle externo no texto da Carta Magna, parece inadequado considerá-lo uma mera reiteração de dispositivos já existentes. Afinal, as regras anteriores não coibiram os abusos da polícia no período dos governos militares. Além disso, a Constituição de 1988 consolidou o papel do Ministério Público de fiscal da lei e guardião da cidadania, resultado de uma luta de muitos anos perpetrada pelos promotores e procuradores. (BRASIL, 2009, p. 34).

O Controle Externo da Atividade Policial, sobretudo, no contexto do policiamento ostensivo, deve ocorrer preventivamente e conforme previsão do

artigo 9º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, que dispõe sobre a organização, atribuições e estatuto do Ministério Público da União.

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. (BRASIL, 1993).

Pode-se entender que essa forma de controle externo é ampla, pois compreende as ações de policiamento ostensivo e, também, assuntos internos às Unidades de Polícia Militar; não obstante, o legislador criou a norma de forma genérica para as ações de controle da atividade policial, por isso coube ao Ministério Público definir os limites de sua atuação através da interpretação da Constituição Federal e das legislações complementares, logo, por não ser delimitados suas formas de controle sobre a atividade policial sua atuação por vezes ultrapassa limites que se chocam com os pilares da hierarquia e disciplina que são princípios basilares da Polícia Militar.

Percebe-se que não há uma relação de subordinação ou, ainda, uma relação verticalizada entre Polícia Militar e Ministério Público; sendo o que deve ocorrer é uma interação horizontalizada, onde o Ministério Público seja apenas um fiscal, haja vista que a polícia é vinculada ao Poder Executivo Estadual, portanto, ao Governador do Estado, sem nenhuma submissão ao Ministério Público. Portanto, fiscalizações em instalações e em atividades de formação policial devem ser vistas e analisadas com cuidado, pois interferências nos currículos de formação atingem diretamente as bases da hierarquia e disciplina, pilares da Polícia Militar.

Deve-se citar, ainda, a Resolução nº 006/2000 que em seu artigo 2º estabelece as competências para o controle externo da atividade policial por meio de medidas extrajudiciais e judiciais e em seu Capítulo II refere-se as inspeções nos estabelecimento policiais civis e militares, portanto cria normas para a atuação do Ministério Público do Estado de Goiás no controle externo da atividade policial, em concordância com o artigo 129, inciso III da Constituição Federal e com o artigo 49 da Lei Complementar nº 25, de 6 de julho de 1998.

4.2 CONTROLE INTERNO

O controle interno cumpre-se no âmbito de cada órgão da administração pública, portanto, é a fiscalização exercida *interna corporis*, ou seja, dentro da organização por seus próprios membros; assim, deriva do poder de autotutela da Administração Pública, com sua autonomia administrativa e financeira, que permite a cada órgão revogar seus atos inoportunos e inconvenientes e anular seus atos ilegais com base nos princípios da legalidade e supremacia do interesse público.

Segundo Xavier (2006) o controle interno é exercido através dos Poderes Hierárquico e Disciplinar que são poderes administrativos próprios da Administração Pública e no âmbito das Polícias Militares pode ser entendido como um mediador na contenção de casos de abusos, corrupção e, ainda, como forma de avaliação e aperfeiçoamento dos procedimentos da instituição. Depreende-se, portanto, que essa forma de controle é exercida pelas corregedorias, que possuem a missão de fiscalizar, controlar e punir policiais infratores, com ações pautadas nos ditames da legalidade e com base no Poder Hierárquico e no Poder Disciplinar.

Segundo Meirelles (2002) decorre do Poder Hierárquico a relação de subordinação entre determinados atores dentro de um mesmo órgão, que deve corrigir possíveis omissões, abusos e falhas; já o Poder Disciplinar refere-se a possibilidade de apenar e corrigir internamente seus servidores. Corroborando com essa ideia deve-se esclarecer, ainda, sobre o Controle Interno e as

imputações feitas as Corregedorias nas esferas do Poder Hierárquico e do Poder Disciplinar:

[...] o controle interno da atividade policial se dá preliminarmente pelo superior hierárquico do policial que praticou ou mandou praticar determinado ato. Um delegado de polícia deve fazer o controle dos atos de seus subordinados assim como o comandante de um Batalhão, isto é, devem dar ordens, fiscalizar, coordenar a atividade de seus subordinados e punir os desvios de conduta. As Corregedorias internas fazem o controle geral, isto é, de todos os atos policiais praticados por membros daquela instituição. (XAVIER, 2006).

Os mecanismos de controle interno são entendidos como mais eficazes se comparados ao controle externo, pois segundo Bayley (2006, p. 58) todos os envolvidos nesse controle têm conhecimento das rotinas das ações policiais e de todos os documentos envolvidos, ainda, esse controle interno tende a ser mais completo e intensivo, por fim, essa forma de controladoria interna tende a ser mais discreta, pois preserva a imagem institucional. Sabe-se que o Comando da Polícia Militar não se sente a vontade com o controle externo, pois se entende como sendo um fator que contraria as bases do militarismo, quais sejam: a disciplina e a hierarquia.

Em uma escala hierárquica existem diversos modos de controle interno da atividade policial, sejam dentro das próprias Unidades de Polícia Militar, onde o comandante da unidade designa um oficial que será o sindicante para realizar a atividade de correção ou pode-se, também, encaminhar possíveis transgressores a Corregedoria da Polícia Militar para realizar investigações e obter a convicção jurídica sobre o fato investigado.

As condutas policiais militares no Estado de Goiás são normatizadas pelo Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado de Goiás (R.D.P.M.GO.), sendo uma contrafação adaptada do Regulamento Disciplinar do Exército (R.D.E.), reforçando os pilares da hierarquia e disciplina, mas não refere-se expressamente ao trabalho de polícia ostensiva propriamente dito. Foi criado pelo Decreto Estadual nº 4.717, de 07 de outubro de 1996, possui a previsão de 120 transgressões disciplinares e descreve em seu preâmbulo sua finalidade de especificar e classificar as transgressões disciplinares, bem como

estabelecer normas relativas à amplitude, apuração e à aplicação das punições disciplinares, à classificação do comportamento policial militar das praças e à interposição de recursos contra aplicação das punições, sendo ainda nele tratadas, em parte, as recompensas especificadas no Estatuto dos Policiais Militares. Muniz (2006, p.67) refere-se genericamente aos Regulamentos Disciplinares das Polícias Militares de forma crítica:

“Como uma espada apontada permanentemente para a cabeça dos PM's, o RDPM e seus fantasmas contribuem para a cristalização de uma pedagogia opressiva, da qual se extraem lições dolorosas como as que ensinam 'que a punição é a motivação para trabalhar' ou que 'o PM é culpado até provar o contrário'”. (MUNIZ, 2006, p.67).

A Corregedoria de Polícia Militar trata-se da principal instância de controle interno, pois estão aptas a receber denúncias do público interno e externo em relação às atividades da Polícia Militar, sobretudo, quanto aos crimes previstos no Código Penal Militar (CPM) e as transgressões do R.D.P.M.GO. A Corregedoria da PMGO é comandada por um Coronel de Polícia, denominado de Corregedor-geral, assessorando de forma direta o Comandante Geral da Polícia Militar no que se refere as atividades de polícia judiciária militar.

Nota-se, porém, que a existência de uma Corregedoria de Polícia Militar não afasta o cometimento de infrações, tão pouco garante que todas as culpas sejam atribuídas e os fatos punidos, pois as sanções aplicadas pelo procedimento apuratório podem ser modificadas, porquanto o ato administrativo que pune o servidor decorre do Poder Discricionário e conforme o entendimento comandantes de Unidade esses pareceres podem ser modificados, conforme expressa previsão no R.D.P.M.GO.

Art. 39 - Depois de aplicada, a punição pode ser modificada pela autoridade que a aplicou ou por outra, superior e competente, quando tiver conhecimento de fatos que recomendem tal procedimento.

[...]

Art. 45 - A agravação de punição consiste na transformação da punição aplicada em outra mais rigorosa, fundamentada nas mesmas razões do artigo anterior.

Art. 46 - A competência para anular, relevar, atenuar e agravar as punições impostas é conferida à autoridade que aplicou ou superior a esta, devendo a decisão ser justificada em boletim. (GOIÁS, 1996).

Salienta-se, também, que as demandas relacionadas às transgressões policiais podem ter dois desdobramentos: as sindicâncias ou os inquéritos policiais militares. Sindicâncias possuem a finalidade de levantar informações sobre fatos e sua autoria, sobretudo, quando há a participação de policiais militares; já as apurações causadas por Inquérito Policial Militar (IPM) são sumárias devido ao seu caráter inquisitivo que não garante, nessa fase, o contraditório e a ampla defesa, sobre o cometimento de crime militar. O IPM tem a finalidade de fornecer elementos para a futura ação penal junto a Justiça Militar Estadual.

A corregedoria, portanto, encarrega-se de apurar fatos de natureza disciplinar, administrativa ou criminal, sendo que os considerados como crime em lei devem ser encaminhados para a Justiça Militar Estadual que possui competência e foro para processar e julgar os policiais militares do Estado de Goiás.

5 METODOLOGIA

A metodologia para a confecção do trabalho foi a pesquisa bibliográfica, pois trata-se de um trabalho inicial e exploratório, na tentativa de levantamento de dados, haja vista o escasso referencial teórico a respeito da temática a ser estudada. A pesquisa bibliográfica conforme Lakatos e Marconi (2003, p. 183), “deve abranger toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, etc.”, a fim de correlacionar informações. Ainda, para Lakatos e Marconi (2003, p. 183), consoante a esse entendimento, a pesquisa bibliográfica “não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras”; permite, sobretudo, a análise de determinada temática de uma forma inédita, levando a novas conclusões.

Infere-se, portanto, que a pesquisa bibliográfica “pode ser considerada um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo que quer um tratamento científico que se constitui num caminho para se conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais” (LAKATOS e MARCONI, 2003, p. 155). Por conseguinte, a finalidade dessa técnica é propiciar o primeiro contato com o conhecimento apropriado de determinado objeto de estudo e, ainda, “colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas”, com o objetivo de proporcionar ao pesquisador a análise dos fatos ou a manipulação das informações coletadas (LAKATOS e MARCONI, 2003, p. 183).

Por fim, pode-se dizer que a pesquisa por método bibliográfico, genericamente, é o conjunto reunido de conhecimentos em diversas obras, com o objetivo de conduzir o pesquisador a determinado assunto, se fundamenta em diversos processos metodológicos, como: selecionar, fichar, organizar, arquivar, resumir o texto; portanto, ela é a base para as demais pesquisas (FACHIN, 2006, p. 120; GIL, 2007, p. 44).

Durante a pesquisa do arcabouço teórico para a construção do artigo foram realizadas investigações em diversos materiais impressos que estão disponíveis na biblioteca da Academia de Polícia Militar do Estado de Goiás, além de artigos em sítios da internet, livros e leis diversas, ainda, foi feita uma visita ao Ministério Público do Estado de Goiás na intenção de realizar a averiguação em outros materiais para a fundamentação teórica, não obstante na oportunidade foi identificada a dificuldade em manter o contato com o promotor responsável pelo controle externo da atividade policial, pois segundo sua secretária ele não poderia realizar o atendimento, haja vista estava com outras demandas urgentes.

6 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Deve-se atentar que o Ministério Público, mesmo sendo o detentor da função institucional de fazer o controle externo da atividade policial, não pode atuar com ingerência sobre assuntos de internos das polícias e, ainda, sobre os

ditames que regem essas corporações, ou seja, baseados na hierarquia e disciplina; por isso mecanismos de controle interno devem ter preferências, pois tendem a ser mais completos, mais intensivos e mais discretos, pois preservam a imagem da instituição. Porém, a Polícia Militar, passou por reiteradas vezes por inspeções em suas instalações e Academia devido a denúncias que são motivadas pelo anonimato concedido pelos canais de denúncias, que se referem à maioria das vezes à carga horária de trabalho.

Cabe salientar que o controle externo da atividade policial não deve significar diminuição de prestígio ou autonomia, nem a criação de uma nova hierarquização administrativa, pois o poder para o controle externo da atividade policial concedido ao Ministério Público não deve transpor os pilares da hierarquia e disciplina dessa secular instituição militar que atua como força auxiliar do Exército, mas apenas consagrar o sistema de freios e contrapesos apresentado pela Constituição Federal de 1988.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo exposto determinou como objetivo além de fazer à análise dos mecanismos interno e externo da controle da atividade policial fazer o apontamento da natureza desses tipos de controle.

O Controle Interno é considerado o mais eficiente se comparada ao Controle Externo, pois há a tendência dele ser mais completo, intensivo, afinal os interessados tem o conhecimento das rotinas das atividades de policiamento ostensivo e da estrutura da instituição policial militar através de sua experiência pessoal (BAYLEY, 2006, p. 58). Contudo, diversos são os requisitos que devem ser considerados para que essa forma de controle seja eficaz, tais como: ser imparcial, já que suas apurações podem ser influenciadas; ser aplicado por um procedimento rápido, mas que garanta o direito ao contraditório e a ampla defesa do policial militar acusado; ter mecanismos de registro e controle contra abusos para receber denúncias e divulgar os resultados dessa forma de controle.

O Controle Externo sobre a atividade policial não assegura a mesma eficiência e eficácia, pois é desempenhada por pessoas estranhas as

atividades de polícia ostensiva, por meio de dados obtidos de diversas fontes; contudo, trata-se uma forma de controle importante que deve trabalhar de forma complementar a primeira.

Uma saída seria a instituição de um órgão de controle, onde agentes externos atuariam em conjunto com o controle interno da própria Polícia Militar, gerenciando e fiscalizando situações de excessos, mas que atenderiam os princípios da hierarquia e disciplina, bases da Polícia Militar.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. M. **Introdução à Metodologia do Trabalho Científico**. 7. Ed. São Paulo: Atlas, 2005.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**. Trad.: René Alexandre Belmonte. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006. *Polícia e Sociedade*, n.1.

BEATO F., Cláudio Chaves. **Políticas Públicas de Segurança: equidade, eficiência e accountability**. Disponível em: <[http://www.observatorioseguranca.org/pdf/01%20\(42\).pdf](http://www.observatorioseguranca.org/pdf/01%20(42).pdf)>. Acesso em: 08 maio 2015.

BITTENCOURT, Gabriel. O Ministério Público na Constituição de 1998. **Revista Destarte**. Vitória, V. 02, N. 01, p. 57-73, 2003.

BITTNER, Egon. **Aspectos do trabalho policial**. Trad.: Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003. *Polícia e Sociedade*, n.8.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>.

Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. **Decreto-lei nº 200, de 25 de janeiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma

Administrativa e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 17 dez. 2014.

_____. **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: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 01 fev. 2015.

_____. **Manual Nacional do Controle Externo da Atividade Policial.**

Disponível em:

<http://www.mpggo.mp.br/portal/system/resources/W1siZiZlsljWMTMvMDQvMjlvMDIfNTVfMTZfNzg4X01hbnVhbF9kb19Db250cm9sZV9leHRlcm5vX2RhX2F0aXZpZGFkZV9wb2xpY2lhbC5wZGYiXV0/Manual_do_Controle_externo_da_atividade_policial.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2014.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de Metodologia.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOIÁS. **Lei Complementar nº 25, de 6 de julho de 1998.** Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Goiás e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_complementares/1998/lei_complementar_n25.htm>. Acesso em: 18 fev. 2015.

_____. **Decreto 4.717, de 07 de outubro de 1996.** Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado de Goiás – R.D.P.M.GO. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/decretos/numerados/1996/decreto_4717.htm>. Acesso em: 18 fev. 2015.

_____. **Resolução nº 006/2.000.** Estabelece normas para a atuação do Ministério Público do Estado de Goiás no controle externo da atividade policial, consoante função constitucional prevista no art. 129, inciso III, e art. 49 da L.C.E. nº 25/98. Disponível em:

<http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/7/docs/resolucao_no_06-2000_-_controle_externo_policial.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2015.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. Direitos Humanos na polícia. In: LIMA, Renato S; Paula, Liana (orgs). **Segurança Pública e Violência: o Estado está cumprindo o seu papel?** São Paulo: Contexto, 2006.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 7ª. ed. São Paulo: Método, 2011.

SOUZA, Renato Vieira de; REIS, Gilberto Protásio. **O Controle da Polícia no Brasil: uma introdução ao controle científico da polícia**. Disponível em: <<http://www.fgr.org.br/admin/artigos/2009763187123417971122863238ArtigoControlePolicia.pdf>>. Acesso em 15 fev. 2015.

XAVIER, Luis Marcelo da Fontoura. **O controle da atividade policial**. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1188>> Acesso em 14 mar. 2015.