

**GRUPO DE ATUAÇÃO CONJUNTA  
ESPECIALIZADA - *GACE CONTROLE EXTERNO*:  
UMA PRÁTICA DE ATUAÇÃO CONCRETA COM  
FOCO NA CRIAÇÃO DE MEDIDAS RESOLUTIVAS  
E NA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS  
INSTITUCIONAIS DE CONTROLE EXTERNO DA  
ATIVIDADE POLICIAL NO ÂMBITO DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO.**

**SPECIALIZED JOINT ACTION GROUP - *GACE*  
EXTERNAL CONTROL: A PRACTICE OF  
CONCRETE ACTION FOCUSED ON THE  
CREATION OF RESOLUTIONAL MEASURES AND  
THE DEFINITION OF INSTITUTIONAL POLICIES  
FOR EXTERNAL CONTROL OF POLICE  
ACTIVITY WITHIN THE PUBLIC PROSECUTION  
OFFICE OF PERNAMBUCO.**

Helena Martins Gomes

Resumo: Neste artigo o(a) leitor(a) encontra uma exposição sucinta sobre a estrutura existente para o desempenho do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público de Pernambuco. Trata-se de uma iniciativa idealizada a partir da criação e funcionamento do chamando Grupo de Atuação Conjunta Especializada (*o GACE Controle*

*Externo*) neste ano de 2023,<sup>1</sup> a qual teve como fato desencadeador os índices assustadores de mortes em decorrência de ações policiais no Estado, mormente da população negra. O GACE Controle Externo tem por objetivo identificar lacunas na atuação institucional, definir medidas resolutivas internas permanentes e induzir boas práticas operacionais às forças de segurança pública do Estado de Pernambuco, e, para isso, atua diretamente em casos graves e urgentes, ou por solicitação de membros (as) com atribuição natural, em situações noticiadas pela imprensa ou por entidade civil defensora de direitos humanos ou que por qualquer meio chegue ao conhecimento da Instituição.

Palavras-chave: Grupo de Atuação Conjunta Especializada. Letalidade Policial. Controle Externo.

Abstract: In this article, the reader will find a succinct explanation of the existing structure for the performance of external control of police activity by the Public Ministry of Pernambuco. This is an initiative conceived from the creation and operation of the so-called Specialized Joint Action Group (the GACE External Control) in the year 2023, which had as its triggering fact the frightening death rates due to police actions in the State, mainly from the black population. The objective of GACE External Control is to identify gaps in institutional action, define permanent internal resolving measures and induce good operational practices to the public security forces of the State of Pernambuco, and, for this, acts directly in serious and urgent cases, or at the request of members with natural attribution, in situations reported by the press or by a civil entity that defends human rights or that by any means that comes to the knowledge of the Institution.

Keywords: Specialized Joint Action Group. Police lethality. External Control.

<sup>1</sup> Portaria PGJ 850/2023, DOE 13.03.2023.

Helena Martins Gomes, Promotora de Justiça, titular da 14<sup>a</sup> Promotoria de Justiça Criminal da Capital com atuação no combate aos Crimes contra a Administração Pública e a Ordem Tributária, Coordenadora do Centro de Apoio Defesa Social e Controle Externo da Atividade Policial; Coordenadora do Grupo. E-mail: hmartins@mpe.mp.br;

Ana Clézia Ferreira Nunes, 17<sup>a</sup> Promotora de Justiça Criminal da Capital;

José Roberto Da Silva, 36<sup>o</sup> Promotor de Justiça Criminal da Capital;

Westei Conde Y Martin Júnior, 7<sup>o</sup> Promotor de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital;

Carla Verônica Pereira Fernandes, 2<sup>a</sup> Promotora de Justiça Criminal de Jaboatão dos Guararapes;

Emmanuel Cavalcanti Pacheco, 10<sup>o</sup> Promotor de Justiça Criminal de Jaboatão dos Guararapes;

Alice De Oliveira Moraes, 2<sup>a</sup> Promotora de Justiça de Defesa da Cidadania do Cabo de Santo Agostinho

## 1. INTRODUÇÃO: ÁREA DE ATUAÇÃO

Abordar o campo de atuação e métodos de trabalho do “GACE CONTROLE EXTERNO”, criado no âmbito do Ministério Público de Pernambuco, após votação interna e escolha da referida prática entre os Coordenadores de Centros de Apoio Operacionais da Instituição, para apresentação no 1º Seminário de Práticas Resolutivas da Corregedoria Nacional do Ministério Público (Portaria CN nº 16, de 16 de fevereiro de 2023).

Convém assinalar que a proposta de criação de um Grupo Especializado no âmbito do MPPE; decorreu da constatação da insuficiência, ou até inexistência, de informações claras sobre quais medidas foram adotadas pelo titular do controle externo nos casos de morte por intervenção policial. Dentro dessa perspectiva, verificou-se a necessidade de estabelecimento de fluxos adequados e mecanismos de controle e registro internos, para melhor acompanhamento desses dados, em especial para a garantia da celeridade e eficiência das investigações nesses casos.

A título de exemplo, destaca-se que de 75 (setenta e cinco) inquéritos policiais instaurados com notícias de mortes decorrentes de ações policiais comunicados ao CAO Defesa Social, em apenas 12 (doze) houve comunicação dos promotores naturais quanto ao pedido de arquivamento; ao passo que, nos outros 63 (sessenta e três), não houve comunicação quanto ao desfecho e impulsionamento por parte do membro do Ministério Público natural para o caso (painel BI anexo).

Diante desse quadro, inafastável pensar o controle externo da atividade policial a partir da compreensão de um processo penal como instrumento de tutela das vítimas e com a perspectiva de procedimento investigativo a imprimir celeridade e eficiência, além da estrita observância do princípio da legalidade, como pressuposto para a garantia do respeito aos direitos humanos, como sugerem os autores Fischer e Valdez Pereira (2022), em obra de referência na área: *As Obrigações Processuais Penais Positivas Segundo as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos*.

Para o alcance de tal propósito, mostrou-se necessária a criação do Grupo Especial de Atuação Conjunta no âmbito do Controle Externo da Atividade Policial, não apenas considerando os casos envolvendo atividade policial com resultado letal, mas dentro

da perspectiva de desenvolvimento de uma política institucional mais eficiente em todo o estado de Pernambuco, pelo que delimitou-se geograficamente uma atuação piloto em casos concretos registrados na Capital, Olinda e Paulista, bem como em casos relevantes, por designação do Procurador Geral de Justiça.

## **2. JUSTIFICATIVA: POR QUE UM GRUPO ESPECIALIZADO DE CONTROLE EXTERNO?**

A função institucional de controle externo da atividade policial pelo Ministério Público Brasileiro encontra-se no artigo 129, inciso VII, da Constituição Federal de 1988, que verbera: “(...) exercer o controle externo da atividade policial, na forma de lei complementar mencionada no artigo anterior. (...)”. Foi a partir dessa norma constitucional imperativa que o aparato legislativo foi promulgado para estabelecer as bases e limites para essa atuação de relevância ímpar dentro de um amplo rol de atribuições, sempre com vista à proteção dos alicerces do Estado Democrático de Direito, dos direitos humanos, além da preservação da legalidade, da prevenção e da correção de abusos e arbitrariedades que possam ser perpetrados pelos agentes encarregados do uso legítimo da força e dos poderes investigativos de ilícitos penais ou de outras forças da área de segurança pública indicadas no artigo 1º da Resolução 20/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)<sup>2</sup>.

O Conselho Nacional por meio da Comissão Permanente de Controle Externo da Atividade Policial publicou as “(...) regras mínimas de atuação do Ministério Público no controle externo da investigação de morte decorrente de intervenção policial (...)”, o que fez através da Resolução nº 129/2015 do CNMP<sup>3</sup>, que serve de lastro básico ao “GACE CONTROLE EXTERNO”, além, por óbvio, da legislação processual penal interna, leis materiais e normas internacionais aplicáveis. Assim, o referido Grupo se configura como uma medida de aproximação do MPPE de uma das recomendações presentes no Relatório Especial da ONU para Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias (Philip Alston), utilizado como um dos fundamentos da já mencionada Resolução, que traz a orientação de os

<sup>2</sup>O controle externo da atividade policial está regulamentado pela Lei Complementar nº 75/1993 -, a qual dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União -, subsidiariamente aplicada aos Ministérios Públicos Estaduais pela disposição do artigo 80 da Lei nº 8.625/93. No âmbito do Ministério Público de Pernambuco o exercício do controle externo da atividade policial tem previsão no artigo 4º, X, da Lei Complementar Estadual nº 12/1994 e em normas internas com previsão de distribuição das atribuições (Resolução CPJ nº /2006 e Resolução CPJ nº 006/2006).

<sup>3</sup>Brasília-DF, 22 de setembro de 2015. Rodrigo Janot Monteiro de Barros, Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público.

titulares da ação penal serem imediatamente comunicados do objeto da investigação policial para que “possam prestar orientações no momento certo sobre quais provas precisam ser colhidas para lograr uma condenação (item 95, a)”.

Norteia ainda o funcionamento do GACE, o fato de que ao tratar sobre as investigações em casos de “lesão corporal decorrente de intervenção policial” ou “homicídio decorrente de intervenção policial”, o Conselho Nacional de Direitos Humanos antevê e expressa na Resolução nº 08/2019 a importância de apoio aos promotores naturais nesse tipo de investigações e orienta o Ministério Público a criar o que chama de unidades de apoio:

Art. 2º Os órgãos e instituições estatais que, no exercício de suas atribuições, se confrontarem com fatos classificados como “lesão corporal decorrente de intervenção policial” ou “homicídio decorrente de intervenção policial” devem observar, em sua atuação, o seguinte:

(...)

XXII - cumpre criar unidades de apoio especializadas no âmbito dos Ministérios Públicos para, em casos de homicídios decorrentes de intervenção policial, prestarem devida colaboração ao promotor natural previsto em lei, com conhecimentos e recursos humanos e financeiros necessários para a investigação adequada e o processo penal eficaz

Nesse ponto, cumpre destacar que, não obstante os anos transcorridos desde a previsão constitucional da atribuição do Ministério Público relacionada ao exercício do controle externo, o aprimoramento das formas do cumprimento desse papel não parece uma tarefa simples. Para falarmos tão somente da realidade do MPPE, o Centro de Apoio Operacional Defesa Social e Controle Externo da Atividade Policial passou a existir em decorrência de uma decisão administrativa de reestruturação da interna somente em 2021<sup>4</sup>.

De outro lado, o cenário social e o número de mortes em abordagens policiais no Brasil consubstanciam razão bastante para que as Instituições aprimorem suas funções, sejam as próprias instituições de segurança pública sejam as incumbidas do controle externo e da defesa dos direitos humanos. Com efeito, para se mensurar o quadro geral, extrai-se do Anuário Brasileiro de Segurança Pública/2022 que

Desde que o Fórum Brasileiro de Segurança Pública passou a monitorar o número de mortes em intervenções policiais, em 2013, ao menos 43.171 pessoas foram vítimas de ações de policiais civis ou militares de todo o país. Os números não incluem os dados de mortes por intervenções de policiais Federais e Rodoviários Federais (...)<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Resolução PGJ nº 06, de 09 de abril de 2021 (DOE/PE, de 12/04/2021) transformou o Centro Operacional de Combate à Sonegação Fiscal em Centro de Apoio Operacional de Defesa Social e Controle Externo da Atividade Policial.

<sup>5</sup>Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/07/05-anuario-2022-letalidade-policial-cai-mas-mortalidade-de-negros-se-acentua-em-2021.pdf>. Acessado em 17/06/2023.

Ainda buscando aspectos resumidos dessa situação alarmante e dramática, transcreve-se o apanhado da Rede de Observatórios de Segurança especificamente sobre o Estado de Pernambuco em 2020, um ano em que se enfrentava o isolamento social em razão da pandemia da COVID-19:

As mortes por intervenção policial mais que dobraram (53%) em todo o estado e aumentou também a proporção de negros mortos nessas ações que chega a 97%. No total, 113 pessoas foram vítimas de ações policiais no estado. Dessas, 109 eram pessoas negras, três brancas, e em um caso não foi possível identificar a cor da pele. No ano anterior, o total de pessoas mortas pela polícia em Pernambuco foi de 74 casos, e 93% eram negras. Quando se analisa o percentual de pessoas negras mortas pela polícia nas capitais dos estados, Recife mostra que todas as pessoas mortas pela polícia no município são negras. Isso mesmo, o percentual é de 100% das pessoas negras mortas pela polícia em 2020.<sup>6</sup>

O significativo percentual de pessoas negras mortas nas ações policiais reclama espaço para a reflexão sobre o processo de fragmentação da população em raças e o funcionamento do denominado *biopoder* e de uma *sociedade de normalização*, termos pensados por Foucault (2010, p. 215) e em suas colocações:

Em outras palavras, tirar a vida, o imperativo da morte, só é admissível, no sistema de biopoder, se tende não à vitória sobre os adversários políticos, mas à eliminação do perigo biológico e ao fortalecimento, diretamente ligado a essa eliminação, da própria espécie ou da raça. A raça, o racismo, é a condição de aceitabilidade de tirar a vida numa sociedade de normalização. Quando vocês têm uma sociedade de normalização, quando vocês têm um poder que é, ao menos em toda sua superfície e em primeira instância, em primeira linha, um biopoder, pois bem, o racismo é indispensável como condição para poder tirar a vida de alguém, para poder tirar a vida dos outros. A função assassina do Estado só pode ser assegurada, desde que o Estado funcione no modo do biopoder, pelo racismo.

O fato é que os diagnósticos colacionados acima resumem de maneira suficiente a imposição de atuação institucional uniforme e estruturada para apuração das circunstâncias de tais mortes, sem perder de vista a engrenagem de funcionamento do racismo estrutural patente em nossa sociedade.

Outros fatores relevantes foram constatados e devem ser levados em conta, especificamente no que tange à realidade posta, no estado de Pernambuco. Assim, primeiramente, destacam-se as dificuldades decorrentes do fato de que, nos casos de ação policial com resultado morte praticada por integrantes da Polícia Civil serem investigados

<sup>6</sup>Disponível em: <http://observatorioseguranca.com.br/uma-pessoa-negra-e-morta-pela-policia-a-cada-quatro-horas/>. Acessado em 17/06/2023.

pela própria Polícia Judiciária. Mas, para além disso, verifica-se que, quando a ação é praticada por Policial Militar, por não haver um fluxo adequado bem definido, no âmbito da Secretaria de Defesa Social, há, por vezes, a instauração de Inquérito Policial Militar sob o argumento d apuração de crime militar, o que ocasiona inclusive duplicidade de investigações, o que pode levar a conclusões jurídicas díspares sobre as condutas dos policiais, além de, nas duas hipóteses, vulnerar a imparcialidade indispensável na ampla investigação.

A história da humanidade não parece mudar tanto quanto pode ser verbalizado retoricamente. O ponto central para uma indagação que nos parece inadiável: em qual direção deve mirar o olhar de um Procurador-Geral e o olhar dos demais membros do Ministério Público? Queremos voltar os olhos para seres humanos de um determinado segmento social, definido pelo sistema de organização do Estado moderno, que vem sendo diuturna e violentamente atingindo pela violência estatal.

As colocações de Butler (2021, pp. 60/61) sobre as formas de biopolíticas e as provocações para a construção da não violência parecem-nos apropriadas no contexto tratado neste texto:

Tenho procurado demonstrar como a igualdade, que agora inclui a ideia de um direito igualitário ao luto, associa-se à interdependência e aos questionamentos sobre por que e como praticar uma não violência do tipo militante. Um motivo pelo qual uma *abordagem igualitária do valor da vida* é importante é que ela parte de ideias de democracia radical, ao mesmo tempo que participa das considerações éticas sobre a melhor maneira de praticar a não violência. A existência institucional da violência não será derrubada por uma proibição, apenas por um *éthos* e uma prática anti-institucionais.

(...)

Isso me leva a um ponto-final: a postura ética da não violência tem de estar ligada a um compromisso com a igualdade radical. E, em termos mais específicos, a prática da não violência requer oposição às formas biopolíticas de racismo e às lógicas de guerra que fazem distinção entre as vidas que merecem defesa e as que não a merecem – populações concebidas como dano colateral ou como obstáculo a pretensões políticas e militares.

Trazendo essas ponderações para a nossa realidade, em cotejo com os dados acima mencionados, que denotam um registro de grande quantitativo de ações policiais com resultado morte, especialmente atingindo a população negra e mais vulnerável socialmente, no âmbito do estado de Pernambuco, é que se afigura necessário e urgente o estabelecimento de mecanismos que tornem mais eficaz a atuação do Ministério Público no controle externo da atividade policial, missão esta que foi outorgada ao Grupo de Atuação

Conjunta Especial do Controle Externo, por recente ato do Procurador Geral de Justiça, conforme já mencionado.

### **3. A METODOLOGIA PARA O FUNCIONAMENTO DO GACE CONTROLE EXTERNO E AS DIFICULDADES ATÉ AQUI ENFRENTADAS:**

De pronto, cabe consignar que o GACE Controle Externo foi concebido como um projeto “piloto”, com atuação nas cidades de Recife, Paulista e Olinda, com duração de 04 (quatro meses), a contar de 03/04/2023, podendo ser renovado. O Grupo é composto por seis membros(as), habilitados(as) por edital, e designados pelo Procurador-Geral de Justiça, podendo os mesmos atuar em procedimentos de outras cidades do Estado, em situações excepcionais e por determinação do Chefe da Instituição.

Diante de seu caráter temporário, o Grupo atua com base em “Plano de Atuação e Matriz de Responsabilidades” (documento constante de anexo a este artigo) que descreve a metodologia de trabalho a seguir resumida, sem a declinação dos vários objetivos específicos, prazos, metas e responsáveis, em razão da natureza deste artigo:

Eixo 1 – Intervenções policiais com resultado morte: Objetivo Geral: Garantir atuação eficiente do MPPE no acompanhamento e elucidação dos casos envolvendo mortes decorrentes da atuação policial.

Dentro desse eixo, destaca-se a atuação do GACE na análise e diagnóstico de todos os casos de comunicação de atuação policial com resultado morte desde o ano de 2021, nos municípios do projeto piloto, conforme gráfico em anexo.

Eixo 2 – Apuração de notícias de irregularidades graves decorrentes de atuação policial noticiadas em audiências de custódia com necessidade de atuação especial. Objetivo Geral: Garantir atuação eficiente do MPPE no acompanhamento e elucidação dos casos de irregularidades graves decorrentes da atuação policial;

Ressalta-se, nessa linha de atuação, a disponibilização de formulário on-line para pronta comunicação de tais casos ao GACE, por parte do Promotor atuante na custódia, inclusive com apontamentos para viabilização de uma investigação mais eficiente.

Eixo 3 – Situações extraordinárias que demandem atuação rápida do ministério público, a fim de se evitar a perda da prova ou ineficiência da atuação do MP. Objetivo geral: garantir atuação imediata do MPPE no momento inicial de apuração de irregularidade praticada por policial, noticiada pela mídia ou por qualquer meio, em especial quando ainda não definido o promotor natural.



Garante-se, através desse eixo, que as provas essenciais sejam produzidas, no momento imediato aos fatos, evitando-se a perda de provas materiais, ou a remessa posterior ao Ministério Público de uma investigação inconsistente, ou mesmo apresentada apenas sob a perspectiva dos agentes públicos envolvidos.

Eixo 4 – Políticas públicas voltadas para a prevenção e solução de situações de violação de direitos humanos na atuação polícia. Objetivo Geral: sugerir implantação de boas práticas, ou metodologias de trabalho que possam assegurar práticas institucionais mais eficazes e socialmente relevantes na prevenção de situações de violação de direitos humanos em decorrência da atuação policial.

Trata-se da missão mais relevante do Grupo, pois destina-se à consolidação de propostas de uma política institucional interna e ações a serem desenvolvidas em relação às instituições que atuam na segurança pública que garantam, através dos aprendizados colhidos por meio das ações descritas nos outros três eixos, uma maior eficiência da atuação do MPPE, no âmbito do controle externo da atividade policial.

No que diz respeito às primeiras dificuldades encontradas e que impactam no funcionamento do Grupo de Atuação Conjunta Especializada podem ser resumidas nas seguintes: inexistência de parâmetro único de atuação no controle externo da atividade administrativa estabelecido nos Ministérios Públicos Brasileiros; necessidade de aprofundamento no registro e análise de dados; ausência de fluxos padronizados e bem definidos dentro do próprio Ministério Público de Pernambuco e no âmbito da Secretaria de Defesa Social; premência do aprimoramento dos canais de interlocução com a sociedade civil e entes parceiros; necessidade de apresentação de propostas inovadoras, em relação à estrutura e metodologia hoje existentes e aplicadas no âmbito do MPPE e das demais instituições de Segurança Pública.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE OS RESULTADOS E INDICADORES DIRETOS E INDIRETOS**

Nesta fase ainda inicial do “Gace Controle Externo” os resultados diretos que podem ser descritos são:

1. Foram examinados os autos de inquéritos policiais relativos às comunicações de mortes por intervenção policial recebidos pelo Centro de Apoio Operacional Defesa Social e Controle Externo, com preenchimentos de formulários *Google Forms* (modelo

anexo), onde se extraem dados sobre a vítima, os agentes envolvidos, a observância das regras mínimas de investigação recomendadas pelo CNMP, entre outros dados, tendo-se traçado, assim, um diagnóstico dos procedimentos investigatórios instaurados até o momento, nesses casos.

2. Existem cinco investigações de mortes em abordagens policiais com acompanhamento direto de membros do GACE e após requerimento de ação conjunta pelo (a) representante natural, verificando-se a eficiência da atuação do grupo, para garantia do melhor desenvolvimento de tais investigações.

3. Criação de Grupo de Trabalho entre a Coordenação do Gace, a Secretária de Defesa Social e a Chefe de Polícia com previsão de reuniões mensais para discussão de pautas relacionadas à segurança pública, como mecanismo de interlocução constante e busca de melhorias constantes e respostas céleres;

4. A abertura de diálogo rápido e direto entre membros do Ministério Público e a sociedade através de entidades defensoras de direitos humanos, vítimas e familiares.

Os resultados indiretos perceptíveis estão ligados ao próprio conhecimento da existência do GACE por entidades da sociedade civil e parentes de vítimas, o que resulta na difusão dessa medida resolutiva no meio social, podendo representar aumento da credibilidade social. Ademais, a ciência da criação do grupo especializado pelo MPPE por parte das Instituições de Segurança Pública, por contribuir para a dissuasão de práticas abusivas por parte de alguns agentes.

## REFERÊNCIAS

### Livros

Butler, Judith. **A força da não violência: um vínculo ético-político**. Trad. Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2021.

Fischer, Douglas. **As obrigações processuais penais positivas: segundo as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

Foucault, Michel. **Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1976)**. Trad. Maria Ermantina Galvão. 2. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

Foucault, Michel. **A sociedade punitiva: curso no Collège de France (1972-1973)**. Trad. Ivone C. Benedetti. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2015.

## **Legislação**

Constituição Federal de 1988

Decreto-lei nº 3.689, de 03/10/1941 – Código de Processo Penal

Lei Complementar Federal nº 75, DE 20/05/1993

Lei Federal nº 8.625, DE 12/02/1993

Lei Complementar Estadual nº 12/94

Lei Complementar Estadual nº 483/2022 (site da alepe)

Resolução CPJ nº 006/2006

Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007, do CNMP

Resolução nº 129/2015 do CNMP

Resolução nº 08/2019 do Conselho Nacional de Direitos Humanos

Resolução PGJ nº 06, de 09/04/2021 (DOE, 12/04/2021)

Portaria 381/2016, do Comando da PMPE

Portaria 348/2019, do Comando da PMP