

AUTOS DE PRISÃO EM FLAGRANTE E ACCOUNTABILITY POLICIAL

ARRESTS FOR FLAGRANT AND POLICE ACCOUNTABILITY

Murillo Manoel Rocha Bahia Menezes

Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela UNIFACS. Defensor Público – Defensoria Pública do Estado da Bahia.

Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7806459068534784>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7782-935X>

murillobahia@gmail.com

Resumo: Este artigo busca refletir sobre em que medida os autos de prisão em flagrante podem servir para a produção de *accountability* policial. Quais são os limites e as possibilidades que o procedimento apresenta, considerando que ele é o instrumento por meio do qual a polícia judiciária documenta ações (abordagens, operações ou atendimento de ocorrências) que resultaram na prisão de pessoas em situação de flagrante delito. O objetivo é pensar em modos de ampliação e aperfeiçoamento de ferramentas que tenham capacidade para funcionar como mecanismos de controle judicial e social do exercício do mandato policial.

Palavras-chave: Polícia – Controle externo – *Accountability*.

Abstract: This article presents a reflection on how documents of arrests for flagrant can serve to produce police accountability. What are the limits and possibilities that these documents present, considering that they are the instrument through which the judicial police documents the actions (approaches, operations or attendance of occurrences) that resulted in the arrest of a citizen in flagrante delicto. The objective is to think of ways to expand and improve tools that have the capacity to function as mechanisms of judicial and social control of the exercise of the police mandate.

Keywords: Police – External control – *Accountability*.

O termo *accountability*, cuja tradução não encontra consenso na língua portuguesa, está ligado à ideia de avaliação dos processos de escolhas de uma determinada atividade, seus resultados e consequências, para que, a partir destes, seja possível gerar responsabilizações e/ou promover ajustes capazes de melhorar procedimentos. Muniz e Proença Júnior apresentam um conceito-chave que auxilia a compreensão sobre o tema. De acordo com os autores: “*accountability* é o produto do *account*, um resultado específico que atribui responsabilidades a quem se tornou *accountable* pela aceitação dos poderes de um mandato” (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2007, p. 27-28).

O mandato pressupõe a delegação de poderes a terceiros para que eles os exerçam em nome dos seus titulares na obtenção de um fim específico. Quem recebe a delegação de um poder se torna, por consequência, *accountable*, ou seja, responsável por atender às obrigações intrínsecas a todo e qualquer mandato. Para os autores, estas obrigações seriam: “i) usar os poderes delegados apenas para buscar o fim que justifica o mandato; ii) exercer os poderes delegados escolhendo meios e formas de ação (ou inação) que não contradigam este fim; e iii) responder por estas escolhas, seus resultados e consequências, à luz deste fim” (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2007, p. 25-26). *Accountable*, portanto, é a qualidade ou condição de quem exerce poderes que lhe foram delegados.

O *account*, por sua vez, é o meio pelo qual são identificadas as relações entre as ações (ou inações) de quem exerce o mandato e os resultados e consequências daí decorrentes. Somente com o processo de *account* (de quem é *accountable*) é possível promover responsabilizações e/ou ajustes/melhorias no exercício do mandato, produzindo, assim, *accountability*.

Consideradas estas premissas, tem-se que a *accountability* policial é o produto do processo de identificação das escolhas, resultados e consequências do exercício do mandato policial outorgado pela comunidade política às instituições policiais.

É do interesse da comunidade política, sobre a qual incide o próprio mandato policial, exercer o controle do poder delegado a fim de prevenir a prática de abusos e excessos contra os seus membros, averiguar o efetivo cumprimento das finalidades do mandato e promover eventuais responsabilizações. Também é de relevante importância para as próprias instituições executoras do mandato monitorar o seu fazer e as consequências deste, pois lhes interessa aperfeiçoar constantemente o uso dos poderes delegados para melhor atender aos fins que justificam a existência do mandato.

A comunidade política brasileira, por meio da sua Constituição, conferiu às polícias militares um mandato que tem por fim específico o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública (art. 144, §

5º, da CRFB). A legislação ordinária deveria disciplinar a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública no sentido de garantir "a eficiência de suas atividades" (art. 144, § 7º, da CRFB). A Lei Federal n. 13.675, de 11 de junho de 2018, responsável pela criação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), declara atender ao comando do § 7º do art. 144 da Constituição Federal, porém não define a organização, gestão e atribuições específicas de cada um dos órgãos da Segurança Pública, como ocorre nas áreas da saúde e educação, por exemplo.

Carece ainda de contornos claros o que se entende por "eficiência" das atividades da Polícia Militar. Afinal, quando é que a polícia ostensiva pode ser considerada eficiente na consecução dos seus fins? Quais são os meios utilizados para mensurar o nível de eficiência das polícias militares?

O art. 12, III, da Lei do SUSP, estabelece que as atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública serão aferidas, entre outros fatores, pela maior ou menor incidência de infrações penais e administrativas em determinada área, seguindo os parâmetros do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp). Ocorre que esta pretensão não se sustenta diante do fenômeno das "cifras ocultas". Ela apenas reforça a crença de que a atividade de polícia ostensiva teria o poder de influenciar na "maior ou menor incidência de infrações penais", muito embora isso não seja algo empiricamente demonstrável, pelo menos até hoje, dado que os registros oficiais não equivalem ao total das situações caracterizadas como criminosas efetivamente ocorridas na realidade.

Para se alcançar essa meta, que se confunde com a própria noção de preservação da ordem pública, é preciso que as instituições policiais realizem escolhas e adotem procedimentos. Por óbvio, não é possível, nem desejável, que exista uma normativa que engesse o exercício de uma atividade desta natureza, impedindo que haja certa margem de discricionariedade decisória na ponta. Essa indispensável margem de manobra, porém, não pode prescindir de transparência, avaliação, controle e consequente responsabilização, quando for o caso. O objetivo não é tolher a liberdade de atuação, mas responsabilizar pelas escolhas eventualmente equivocadas.

Para tanto, seria necessário compreender como premissa o que se entende por "policiamento ostensivo". De que modo essa atividade se configura no sentido de perseguir metas de redução da incidência de infrações penais e administrativas em determinada área? A abertura do conceito e a ausência de normas claras confere

às instituições policiais uma ampla liberdade para organizar a sua atuação. Ou seja, as ações (e inações) dependem do que se entende pela própria noção de policiamento ostensivo.

Estudo coordenado pela professora **Jacqueline Sinhoretto** observou que o policiamento ostensivo seria: "aquele baseado em um conjunto de operações que visam policiar espaços públicos, principalmente mediante rondas e atendimento de chamadas. Este policiamento está orientado pela identificação de 'atitudes suspeitas', abordagens, revistas pessoais" (SINHORETTO, 2020, p. 1).

O patrulhamento do espaço público e o poder de ingerência sobre a liberdade individual de pessoas consideradas suspeitas são basicamente as maneiras pelas quais a Polícia Militar atua com o objetivo declarado de preservar a ordem pública. Espera-se que essa atividade ocorra de maneira limitada e baseada em critérios transparentes e procedimentos preestabelecidos. Porém, não é o que se observa na prática. É comum a ocorrência de excessos oriundos do exercício da discricionariedade que, embora necessária, acaba por ser, muitas vezes, ilimitada e violadora de direitos.

Pesquisas revelam a seletividade da ação policial com base em atributos de raça. Ao lado das desigualdades raciais, estudos verificam a ocorrência de violências e torturas praticadas durante a abordagem, inclusive com resultado morte. Aqui também é possível inferir a ocorrência do fenômeno das cifras ocultas. Muitas vezes es-

sas violências não são registradas e tantas outras não são sequer percebidas como tais, sendo, em verdade, naturalizadas ou simplesmente negadas.

Diante dessa realidade, é desejável e urgente que a atividade de policiamento ostensivo seja objeto de *accountability*. As escolhas, resultados e consequências das abordagens policiais, podem ser submetidas ao processo de *account* para oferecer à comunidade política meios de responsabilização. A *polity*, sobretudo aquela parcela sobre a qual a incidência deste modelo de policiamento se dá de maneira desigual e violenta, tem legítimo interesse em controlar essa atividade, sendo necessário, para tanto, a existência de meios adequados e eficientes.

Segundo Muniz e Proença Júnior (2007, p. 26-27): "pode-se inaugurar a feitura de *account* sobre o que quer que se deseje conhecer, a qualquer momento, diante de qualquer questionamento, ao redor de qualquer questão que remeta ao, ou referencie o exercício do mandato."

A Polícia Militar aborda diariamente centenas de pessoas, sendo que uma parcela destas abordagens resulta em prisões em flagrante. Em

"[...] É DESEJÁVEL E URGENTE QUE A ATIVIDADE DE POLICIAMENTO OSTENSIVO SEJA OBJETO DE ACCOUNTABILITY. AS ESCOLHAS, RESULTADOS E CONSEQUÊNCIAS DAS ABORDAGENS POLICIAIS, PODEM SER SUBMETIDAS AO PROCESSO DE ACCOUNT PARA OFERECER À COMUNIDADE POLÍTICA MEIOS DE RESPONSABILIZAÇÃO."

que pese as denúncias de seletividade racial e tortura que recaem sobre a ação policial, não há uma rotina de *account* padronizada e destinada a apurar os relatos do contexto, conteúdo e condições das abordagens realizadas pela Polícia Militar.

É comum o relato de dificuldades na obtenção de dados sobre as abordagens. Quando a ação resulta em uma prisão em flagrante, no entanto, a informação é necessariamente documentada por meio de um auto lavrado pela polícia judiciária. A partir dos dados constantes nos autos de prisão em flagrante, abre-se a oportunidade de fazer *account* de parte da atividade de policiamento ostensivo.

De acordo com o "Relatório das Audiências de Custódia em Salvador/Bahia, publicação da Defensoria Pública do Estado da Bahia (Ano 2019 e dados globais 2015-2019)", de setembro de 2015 a dezembro de 2019, o policiamento ostensivo na cidade do Salvador, resultou na prisão de 22.946 pessoas. Em 19.998 dos autos havia informação sobre a cor do flagrado, sendo que 98,5% eram pessoas negras, o que revela a sobrerrepresentação racial de pessoas pretas e pardas, situação observada em pesquisas semelhantes (a população negra da capital baiana gira em torno de 82,1%, segundo dados do IBGE). Levando em conta os autos com informação sobre idade, a maioria tinha até 29 anos, o que representa um percentual de 67,6%. Quanto à renda, recebiam valor abaixo de dois salários mínimos 98,7% dos flagrados, excluindo-se os registros de "sem informação" (em 11.367 não havia esse dado).

Ainda segundo o mencionado relatório, delitos contra o patrimônio (43,5%) e crimes tipificados na Lei de Drogas (38%) representaram naquele período 81,5% dos casos de prisão em flagrante. Nos anos de 2018 e 2019, em 65,7% dos casos em que houve apreensão de maconha, a quantidade era de até 200 gramas. Em 50,2% havia uma quantidade apreendida inferior a 100 gramas. No caso da cocaína, em 20,2% dos casos a quantidade foi inferior a 10 gramas e em apenas 2,5% a quantidade foi superior a 1 kg. Em relação ao crack, em 22,7% a quantidade apreendida foi até 10 gramas. Em todos esses casos foram desconsiderados os registros "sem informação". Em relação à utilização de armas, em aproximadamente 75,1% dos casos, referente ao total de flagrantes realizados, não foi utilizada qualquer arma. Das armas utilizadas, 10,9% foram simulacros, 21,5% arma branca e 67,6% arma de fogo.

O relatório da Defensoria Pública da Bahia revela, em certa medida, os resultados do exercício do mandato policial na cidade do Salvador, dentro do período recortado, mensurados a partir das informações extraídas das prisões em flagrantes efetuadas pela Polícia Militar. A publicação, de periodicidade anual, tem o potencial de servir como um relevante instrumento de *accountability* policial.

A partir da análise dos dados trazidos acima, é legítimo questionar se a atividade de prender, em suposto flagrante, predominantemente jovens negros de baixa renda, na maioria das vezes desarmados e portando pouca quantidade de drogas, tem a capacidade de reduzir ou em alguma medida influenciar na redução da incidência de crimes ou na preservação da ordem pública.

Ao contrário do que se propaga, não parece existir elementos eficazes para mensurar a relação entre esta "produtividade" (contabilizada em números de prisões em flagrante) e a ocorrência de crimes violentos,

por exemplo. Essa ideia de produtividade está ligada ao imaginário das corporações policiais e da própria sociedade de que é preciso prender para mostrar resultados, sendo ineficiente a polícia que prende pouco. Afinal, as polícias militares: "são por todos – mídia, opinião pública, políticos, autoridades – cobradas, pressionadas a produzir. Com frequência, entendem por produzir prender. Não podendo investigar, só lhes cabe prender em flagrante" (SOARES, 2019, p. 34-35).

Existe uma impossibilidade concreta de estabelecer relações confiáveis entre os resultados do policiamento ostensivo (mensurado por meio de prisões em flagrante) e a maior ou menor ocorrência de crimes, considerando que a real incidência de crime não se confunde com o registro formal da ocorrência de um delito (fenômeno das cifras ocultas e da seletividade penal). Isto não tem impedido que a polícia ostensiva siga prendendo cada vez mais, produzindo resultados e consequências que sugerem o cumprimento de funções não declaradas, contrárias à finalidade do próprio mandato policial em uma sociedade que se pretende democrática.

Diante da impossibilidade apontada e considerando que, a partir de uma perspectiva global, os resultados de uma parcela importante do policiamento ostensivo sugerem o cumprimento de uma finalidade de contenção ou preservação de uma ordem pública racista, faz-se necessário ampliar ou aprimorar os mecanismos de controle social sobre o mandato policial.

A legislação prevê um regramento genérico para a lavratura dos autos de prisão em flagrante. Exige-se a oitiva do condutor, das testemunhas que o acompanharem e a realização do interrogatório do flagrado sobre a imputação que lhe é feita. Quando o flagrante é efetuado por militares no exercício da atividade de policiamento ostensivo, as suas declarações funcionam (ou deveriam funcionar) como uma espécie de prestação de contas ou relato das suas escolhas decisórias. Em tese, portanto, o auto de prisão em flagrante seria meio adequado para a produção de *accountability* das abordagens policiais que culminassem com a condução de um flagrado à presença de uma autoridade de polícia judiciária. Ou seja, os autos de prisão em flagrante, desta vez analisados de forma individual, podem igualmente servir, em certa medida, ao processo de *account* do policiamento ostensivo.

Na prática, e isto dependeria de um esforço de pesquisa empírica, as informações colhidas e documentadas pelo delegado de Polícia Civil acabam sendo muitas vezes insuficientes para este fim. Primeiro, porque, em regra, a finalidade precípua da autoridade não é avaliar a correção da abordagem, mas a existência de indícios de materialidade e autoria delitiva relativas ao flagrado. Segundo, porque a narrativa dos militares sofre de um viés de legitimação da sua própria atividade.

Ainda que a narrativa apresentada pelos policiais que efetuaram a abordagem seja enviesada e por mais que o interesse do delegado na apuração dos detalhes da ação policial se mostre insuficiente, o fato é que algo que diz respeito às escolhas, resultados e consequências do exercício do mandato policial na tarefa de policiamento ostensivo é documentado, abrindo-se a chance de se identificar cursos de responsabilização.

Apesar de os autos de prisões em flagrantes serem, em tese, meios adequados para a feitura de *account*, sem um controle judicial efetivo sobre eles (e não meramente formal como acontece hoje), a oportunidade de uma real produção de *accountability* das abordagens policiais deixa de ser aproveitada.

Em atividade de pesquisa exploratória, ao analisar autos de prisão em flagrante distribuídos em um dia do mês de agosto/2022 na comarca de Salvador, foi possível observar que os atores do sistema de justiça (magistrado, promotores e defensores), em regra, não se ocuparam com os aspectos da abordagem policial. Suas atenções foram dirigidas basicamente para os contornos meramente burocráticos dos autos de prisão (formalidades dos arts. 304 e 306 do CPP) e/ou para a presença dos requisitos da prisão preventiva.

As breves reflexões expostas nos levam a considerar a impossibilidade de aferição de aumento ou diminuição da incidência de crimes por meio das prisões em flagrante, sendo a persistência desse imaginário uma maneira de cumprimento de funções não declaradas, que são sugeridas por diversos estudos. Por outro lado, apesar da sua potencialidade, os autos de prisão em flagrante servem muito pouco à produção de *accountability* policial, despertando grande interesse no estudo sobre as razões pelas quais esta oportunidade é desperdiçada pelos atores do sistema de justiça criminal, gerando, ainda, questionamentos sobre quais estratégias políticas e técnicas seriam capazes de deixá-los sem alternativas quanto ao efetivo controle social da ação policial.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) têm avançado em pautas relacionadas ao controle de legalidade do exercício do mandato policial, especialmente no que toca às buscas pessoais e domiciliares realizada pela polícia ostensiva. O CNJ lançou, em 2020, o “Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia: parâmetros gerais”, estabelecendo parâmetros gerais a serem seguidos pelos magistrados brasileiros. O documento prescreve o processo decisório na audiência de custódia em cinco etapas. Chama a atenção, dentre as todas as etapas, a necessidade

de averiguar previamente se a abordagem policial que resultou na prisão em flagrante foi: (i) realizada sem indícios de tortura ou maus-tratos contra a pessoa; (ii) justificada com base em fatos concretos; e (iii) sem invasão de domicílio. Decisões recentes do STJ vêm discutindo os critérios de suspeição e justa causa aptos a legitimar a realização de abordagens policiais, inclusive com debates sobre a presunção racial em abordagem policial (HC 660.930) e, em última análise, o *standard* probatório para a busca pessoal ou veicular sem mandado judicial (RHC 158.580).

A análise apenas dos aspectos formais do auto de prisão em flagrante para fins de controle de legalidade é insuficiente, sob o ponto de vista da defesa dos direitos fundamentais. É preciso controlar a própria atividade da polícia ostensiva em sua dimensão material, ou seja, no cumprimento do mandato que lhe é outorgado. A sobrerrepresentação de raça, acima apontada, e a verificação de resultados globais que sugerem uma efetividade preventiva questionável (inexpressiva apreensão de drogas e armas), por si sós, já seriam justificativas suficientes para se exigir um processo de *account* de toda e qualquer abordagem policial que resulte em prisão em flagrante.

Perquirir a pessoa presa conduzida à audiência de custódia e os próprios documentos que instruem o auto de prisão, com a finalidade de desvelar o contexto, o conteúdo e as condições da abordagem policial, é medida imprescindível para que haja um efetivo controle social e jurídico de parcela relevante da atividade da polícia. A rotina deve ser seguida, ainda quando os autos de prisão sejam precários quanto a estas informações, como ocorre, por exemplo, nos casos em que os termos de depoimento do condutor e testemunhas são idênticos ou quando eles não descrevem adequada e suficientemente em que consistiu a fundada suspeita. Ao contrário, situações e omissões dessa natureza devem ser tidas como relevante indício da desconformidade da ação policial com os fins do mandato, levando conseqüentemente ao relaxamento da prisão, sob pena de validação de uma atividade policial obscura.

Referências

- BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do Direito Penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- BARROS, Marcelo. *Polícia e tortura no Brasil*. Curitiba: Appris, 2015.
- BATISTA, Nilo; ZAFFARONI, Eugenio Raul; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. *Direito Penal Brasileiro*. Teoria Geral do Direito Penal – v. I. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Manual sobre tomada de decisão na audiência de custódia: parâmetros gerais. Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime; coordenação de Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi et al. Brasília : Conselho Nacional de Justiça, 2020.
- CONECTAS DIREITOS HUMANOS. *Tortura blindada: como as instituições do sistema de justiça perpetuam a violência nas audiências de custódia*. São Paulo: Conectas, 2017.
- DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA. *Relatório das audiências de custódia em Salvador/Bahia*: ano 2019. Salvador: ESDEP, 2020.
- FREITAS, Felipe da Silva. *Polícia e racismo: uma discussão sobre mandato policial*. 2020. 264 f. il. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020.
- FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. *Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.
- FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. Democracia genocida. In: MACHADO-PINHEIRO, Rosana; FREIXO, Adriano de (orgs.). *Brasil em transe: bolsonarismo, nova direita e desdemocratização*. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2019.
- FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro; PIRES, Thula. Roteiros previsíveis: racismo e justicamentos no Brasil. *Trincheiras Democráticas: Boletim Revista do Instituto Baiano de Direito Processual Penal*, ano 3, n. 8, abr. 2020.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). *O novo sistema único de segurança pública: questões sobre financiamento de segurança pública*. Nota Técnica, 2019.
- MATA, Jéssica da. *A política do enquadro*. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.
- MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domicio. Da *accountability* seletiva à plena responsabilidade policial. In: CARUSO, Haydée; MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; BLANCO, Antônio Carlos Carballo (orgs.) *Polícia, estado e sociedade: saberes e práticas latino-americanas*. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007. p. 21-73.
- RAMOS, Sílvia; MUSUMECI, Leonarda. *Elemento suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- SINHORETTO, Jacqueline (coord.). *Policimento e relações raciais: estudo comparado sobre formas contemporâneas de controle do crime*. Relatório de Pesquisa. CNPq / MCT 01/2016. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos; Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos, 2020.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Desmilitarizar: segurança pública e direitos humanos*. São Paulo: Boitempo, 2019.
- VALENÇA, Manuela Abath; AMORIM, Treicy Kariny Lima de. Audiências de custódia e violência policial: comentários às recentes teses do STJ sobre prisão em flagrante. *Boletim do IBCCRIM*, v. 1, p. 10-12, 2019.

Recebido em: 12.07.2022 - Aprovado em: 12.08.2022 - Versão final: 08.09.2022