

# Manual Nacional do **CONTROLE EXTERNO** da **ATIVIDADE POLICIAL**





## **Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União**

### **Presidente:**

Leonardo Azeredo Bandarra - Procurador-Geral de Justiça do DF e Territórios

### **Secretaria do CNPNG:**

Sônia Eliana Radim - Promotora de Justiça do Rio Grande do Sul

## **Grupo Nacional de Efetivação do Controle Externo da Atividade Policial do CNPNG**

### **Membros:**

Adriano Alves Marreiros - Promotor de Justiça Militar

Alice de Almeida Freire - Promotora de Justiça de Goiás

Celso Leardini - Promotor de Justiça do Distrito Federal e Territórios - **Coordenador**

Isabel Adelaide de Andrade Moura - Promotora de Justiça da Bahia

Paulo Wunder de Alencar - Promotor de Justiça do Rio de Janeiro

Nilson de Oliveira Rodrigues Filho - Promotor de Justiça do Rio Grande do Sul

Wendel Beethoven Ribeiro Agra - Promotor de Justiça do Rio Grande do Norte

### **Coordenação do Manual Nacional do Controle Externo da Atividade Policial:**

Alice de Almeida Freire - Promotora de Justiça

Diretora da Escola Superior do MP-GO

Manual de Controle Externo da Atividade Policial / coordenado por Alice de Almeida Freire. – Goiânia: MP, 2009.  
108p.

1. Ministério Público – Brasil – atribuições - 2. Controle Externo – polícia – Brasil I.

CDU 343.85 (81)

Ficha catalográfica: Tânia Gonzaga Gouveia – CRB 1842

Tiragem: 1ª edição: 600 exemplares

Ministério Público do Estado de Goiás

Procurador-Geral de Justiça - Eduardo Abdon Moura

Arte e Diagramação: Escola Superior do MP-GO (ESMP-GO)

Foto Capa: João Sérgio Soares de Araújo - Fotógrafo - MP-GO

Impressão: Gráfica Renascer

Revisão ortográfica: Mirela Adrielle da Silva

# Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais

Presidente:

**Leonardo Azeredo Bandarra**

Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios

Composição:

**Roberto Monteiro Gurgel Santos**

Procurador-Geral da República

**Cláudia Marcia Ramalho Moreira Luz**

Procuradora-Geral de Justiça Militar

**Otávio Brito Lopes**

Procurador-Geral do Trabalho

**Edmar Azevedo Monteiro Filho**

Procurador-Geral de Justiça do Estado do Acre

**Eduardo Tavares Mendes**

Procurador-Geral de Justiça do Estado de Alagoas

**Iaci Pelaes dos Reis**

Procurador-Geral de Justiça do Estado do Amapá

**Otávio de Souza Gomes**

Procurador-Geral de Justiça do Estado do Amazonas

**Lidivaldo Reaiche Raimundo Britto**

Procurador-Geral de Justiça do Estado da Bahia

**Maria do Perpétuo Socorro França Pinto**

Procuradora-Geral de Justiça do Estado do Ceará

**Fernando Zardini Antônio**

Procurador-Geral de Justiça do Espírito Santo

**Eduardo Abdon Moura**

Procurador-Geral de Justiça do Estado de Goiás

**Maria de Fátima Rodrigues Travassos Cordeiro**

Procuradora-Geral de Justiça do Estado do Maranhão

**Marcelo Ferra de Carvalho**

Procurador-Geral de Justiça do Estado do Mato Grosso

**Miguel Vieira da Silva**

Procurador-Geral de Justiça do do Estado Mato Grosso do Sul

**Alceu José Torres Marques**

Procurador-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais

**Geraldo de Mendonça Rocha**

Procurador-Geral de Justiça do Estado do Pará

# Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais

## Composição:

**Janete Maria Ismael da Costa Macedo**

Procuradora-Geral de Justiça do Estado da Paraíba

**Olympio de Sá Sotto Maior Neto**

Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná

**Paulo Bartolomeu Rodrigues Varejão**

Procurador-Geral de Justiça do Estado do Pernambuco

**Augusto César de Andrade**

Procurador-Geral de Justiça do Estado do Piauí

**Cláudio Soares Lopes**

Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

**Manuel Onofre de Souza Neto**

Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte

**Simone Mariano da Rocha**

Procuradora-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

**Ivanildo de Oliveira**

Procurador-Geral de Justiça do Estado de Rondônia

**Cleonice Andrigo Vieira**

Procurador-Geral de Justiça do Estado de Roraima

**Gercino Gerson Gomes Neto**

Procurador-Geral de Justiça do Estado de Santa Catarina

**Fernando Grella Vieira**

Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo

**Maria Cristina da Gama e Silva Foz Mendonça**

Procuradora-Geral de Justiça do Estado de Sergipe

**Clenan Renault de Melo Pereira**

Procurador-Geral de Justiça do Estado do Tocantins

# Grupo Nacional de Efetivação do Controle Externo da Atividade Policial

Composição:

**Adriano Alves Marreiro**

Promotor de Justiça Militar

**Alice de Almeida Freire**

Promotora de Justiça de Goiás

**Celso Leardini**

Promotor de Justiça do Distrito Federal e Territórios

**Isabel Adelaide de Andrade Moura**

Promotora de Justiça da Bahia

**Paulo Wunder de Alencar**

Promotor de Justiça do Rio de Janeiro

**Nilson de Oliveira Rodrigues Filho**

Promotor de Justiça do Rio Grande do Sul

**Wendel Beethoven Ribeiro Agra**

Promotor de Justiça do Rio Grande do Norte

# 1ª Comissão Preparatória da Efetivação do Controle Externo da Atividade Policial

Composição:

**Alice de Almeida Freire**

Promotora de Justiça de Goiás

**Celso Leardini**

Promotor de Justiça do Distrito Federal e Territórios

**Isabel Adelaide de Andrade Moura**

Promotora de Justiça da Bahia

**Victor Hugo Palmeiro de Azevedo Neto**

Promotor de Justiça do Rio Grande do Sul

**Wendel Beethoven Ribeiro Agra**

Promotor de Justiça do Rio Grande do Norte

# Sumário

<b>Prefácio</b> .....	09
<b>Apresentação</b> .....	11
<b>Capítulo I - Plano Executivo de Atividades e Estratégias de Ação do Controle Externo da Atividade Policial</b> .....	13
<b>Capítulo II - O Controle Externo da Atividade Policial</b> .....	29
2.1 Dever de memória.....	30
2.2 Aspectos Legais.....	35
<b>Capítulo III - O Ministério Público na Defesa da Ordem Jurídica</b> .....	41
3.1 A importância do controle externo da atividade policial para a garantia dos direitos fundamentais e a normalidade do Estado de Direito.....	41
3.2 A titularidade exclusiva da ação penal pública e o seu reflexo no controle externo da atividade policial.....	42
3.3 Comentários à Resolução n. 20, do Conselho Nacional do Ministério Público.....	44
3.4 O Ministério Público como articulador das políticas públicas: tutela difusa da segurança pública.....	46
<b>Capítulo IV - Instrumentos do Controle Externo da Atividade Policial</b> .....	49
4.1 O poder de investigação do Ministério Público.....	54
4.2 Procedimento de Investigação Criminal.....	54
4.3 As requisições ministeriais.....	58
4.4 A tramitação direta do inquérito policial entre a Polícia e o Ministério Público.....	65
4.5 O Ministério Público e a titularidade privativa dos procedimentos cautelares.....	68
4.6 Ações por ato de improbidade administrativa decorrentes da prática de crimes por policiais.....	69
<b>Capítulo V - Controle da Polícia Judiciária Militar: Nuances específicas do Controle Externo da Atividade Policial Judiciária Militar</b> .....	81
<b>Capítulo VI - Fluxograma: Efetivação do Controle Externo da Atividade Policial pelo Ministério Público Brasileiro</b> .....	97
<b>Anexo - Carta de Brasília</b> .....	99



## prefácio

No Estado Democrático de Direito o poder é limitado por meio de um complexo sistema de controle de uma instituição por outra, de tal modo que nenhuma delas o exerça de forma concentrada e, deste modo, coloque em risco os interesses da coletividade.

Nesse panorama, a Constituição de 1988 atribuiu ao Ministério Público, dentre outras funções institucionais, o controle externo da atividade policial (art. 129, VII), na forma da lei complementar respectiva. Por muito tempo a incumbência constitucional permaneceu carente de meios concretos de efetivação, dependente da construção de um pensamento uniforme, de âmbito nacional, firmado em princípios coesos, a fim de evitar a disparidade de regulamentos isolados ou ações desconexas, de baixa eficácia.

Atento a tal realidade, o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União - CNPG - criou um grupo de trabalho para o estudo e adequação dos procedimentos destinados ao controle da atividade policial, pautado pelo objetivo de integração entre as funções do Ministério Público e das Polícias, a prevenção e correção de irregularidades, o aperfeiçoamento e celeridade da persecução penal e o estrito respeito aos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos.

O trabalho do grupo produziu um plano nacional de atuação, com diretrizes gerais a serem observadas pelo Ministério Público brasileiro no exercício do controle externo da atividade policial. Todavia, a efetividade da atividade continua dependente de iniciativas de cada órgão da Instituição.

O presente manual, fruto das reflexões do CNPG, coerente com os objetivos estabelecidos e com a disciplina jurídica da matéria, busca apresentar procedimentos e temas que, incorporados à prática diária, contribuirão para a atuação segura e uniforme dos membros responsáveis pelo exercício do controle externo da atividade policial, sempre com atenção ao caráter legal, cooperativo e construtivo que deve nortear as relações com as instituições policiais.

**Leonardo Azeredo Bandarra**

Presidente do CNPG



## apresentação

A Constituição Federal de 1988 consolidou os direitos sociais no Brasil e conferiu ao Ministério Público um importante papel na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Na defesa dos interesses primordiais da sociedade, o Ministério Público deixou de ser *custus legis* para assumir o papel constitucional de *custus societatis* (guardião da sociedade) e de *custos juris*.

Contudo, passados vinte anos da edição do texto constitucional vigente, não se pode negar que muitas garantias fundamentais ainda carecem de efetivação.

Nesse contexto enquadra-se o controle externo da atividade policial atribuído ao Ministério Público por previsão expressa no artigo 129, inciso VII, da Constituição Federal.

Assim, visando alcançar a efetividade dessa importante atribuição constitucional, o CNPG instituiu, como um de seus grupos permanentes de trabalho, o Grupo Nacional de Efetivação do Controle Externo da Atividade Policial, com o propósito de indicar ações aptas a uma atuação sistemática e eficiente.

Os indicados para compor o referido grupo reuniram-se ordinariamente durante quase um ano, desincumbindo-se da missão de estabelecer as estratégias de ação necessárias à efetivação do controle externo da atividade policial no âmbito do Ministério Público brasileiro. As conclusões a que chegaram estão consolidadas no presente manual.



# Plano Executivo de Atividades e Estratégias de Ação do Controle Externo da Atividade Policial

Após sucessivas reuniões de trabalho, o Grupo Nacional de Efetivação do Controle Externo da Atividade Policial elaborou um plano executivo de atividades e estratégias de ação, aprovado pelo CNPG, com o seguinte teor:

## 1.1 IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO

Estratégias para a efetivação do controle externo da atividade policial pelos Ministérios Públicos dos Estados e da União.

## 1.2 APRESENTAÇÃO

A ordem constitucional vigente conferiu ao Ministério Público, no plano da organização estatal, funções institucionais de considerável relevância. Entre essas atribuições está o controle externo da atividade policial, conforme previsão do art. 129, inciso VII, da Constituição de 1988.

Preocupado com a efetividade dessa atribuição constitucional, o CNPG instituiu uma comissão provisória para a elaboração de estudos que viabilizem a efetivação do controle externo da atividade policial no âmbito do Ministério Público brasileiro.

Ainda, os membros do Ministério Público presentes ao Simpósio Sociedade Civil e Fiscalização da Violência Policial, ocorrido de 18 a 20 de junho de 2008, em Brasília-DF, aprovaram enunciados que sintetizam diretrizes a serem observadas pelos Ministérios Públicos, instituições policiais e sociedade civil, acerca da atividade policial.

Nesse diapasão, compete ao Ministério Público buscar meios que visem à garantia dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, particularmente dos preceitos relativos à cidadania e à dignidade da pessoa humana.

Considerando que a atividade policial é essencial à promoção da segurança pública e, portanto, à efetivação dos direitos fundamentais, esta deve pautar-se na eficiência e no respeito aos cidadãos.

Como a atividade policial, pode incorrer em excessos por fazer uso da força em nome do Estado, exigindo, dessa forma, mecanismos de controle externo para repressão aos eventuais desvios de conduta dos policiais, combate à impunidade e bloqueio das interferências na atividade correccional.

As polícias civil e militar devem agir com transparência, prestar contas de seus atos à sociedade e prevenir os abusos. Por outro lado, o cidadão tem o direito de questionar a legalidade e a legitimidade da conduta policial, bem como de receber uma pronta resposta sobre as providências adotadas para a apuração dos fatos e a eventual sanção aplicada ao policial violador das normas que regem sua atuação.

Outrossim, a fiscalização das abordagens policiais deve ser intensificada considerando-se a inadmissibilidade da prisão para averiguação, ou seja, a limitação da liberdade de locomoção de uma pessoa sem ordem judicial, fora de situação flagrancial, notadamente por não estar portando documentos de identificação.

Quanto ao trabalho da polícia judiciária, que subsidia a propositura da ação penal, é recomendável que o Ministério Público acompanhe com especial atenção a instauração e tramitação dos procedimentos investigatórios, assim como a requisição de laudos técnicos e apreensão de objetos, principalmente quanto ao armazenamento e destino de armas, entorpecentes e outros produtos controlados, sendo-lhe facultado o livre acesso a todos os documentos elaborados no exercício das atribuições afetas à primeira fase da persecução penal.

De igual forma, as instituições envolvidas na persecução penal devem estabelecer mecanismos para a tramitação direta dos inquéritos policiais e outros procedimentos investigatórios entre o Ministério Público e as instituições policiais, com supressão do envio sistemático às instâncias administrativas de correição ou comandos militares.

Faz-se necessária, portanto, a estruturação dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, visando conferir maior efetividade ao controle externo dos órgãos policiais e, conseqüentemente, o combate a eventuais ilícitos praticados pelos integrantes das polícias.

### 1.3 OBJETIVO DO PROJETO

Implantar efetivamente o Controle Externo da Atividade Policial no âmbito do Ministério Público brasileiro, por meio da obtenção de livre acesso às ocorrências registradas manualmente ou em sistemas eletrônicos, e informações alusivas às providências adotadas pela polícia judiciária, visando ao controle das investigações policiais.

### 1.4 JUSTIFICATIVAS

#### 1.4.1 CONTROLE EXTERNO EM GERAL

Compete ao Ministério Público, como titular da ação penal pública, zelar pela efetividade e eficácia da investigação de todos os crimes noticiados ao poder público e, com exclusividade, decidir pela propositura da ação penal, pelo arquivamento do inquérito policial e demais atos investigatórios ou pela requisição de diligências complementares (art. 129, I, CF/88).

Para o pleno exercício de sua atribuição constitucional o Ministério Público deve ter acesso aos registros de ocorrências e demais documentos elaborados pelas instituições policiais, aos atos praticados no trabalho de investigação e aos resultados obtidos.

Em respeito ao princípio constitucional da eficiência, descrito no art. 37, *caput*, da CF/88, nos Estados em que as instituições policiais informatizaram o registro de ocorrências policiais, o Ministério Público necessita ter livre acesso aos sistemas de registro, às ferramentas de busca, aos recursos de impressão e aos mecanismos de consolidação estatística.

Por outro lado, um controle externo eficaz, permitirá o pleno conhecimento e valorização das instituições policiais, mediante a uniformização de procedimentos, análise e divulgação das práticas exitosas, convênios para treinamento de pessoal, adequação da carga horária e prevenção dos riscos inerentes à atividade policial.

O sucesso do controle externo da atividade policial depende do comprometimento das instituições envolvidas e da disposição das polícias em debaterem com a sociedade suas atividades, com posterior criação de mecanismos de controle do uso da força e das técnicas de investigação, que deverão observar de modo irrestrito o respeito aos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos.

#### **1.4.2 ALGUMAS CARACTERÍSTICAS E PROBLEMAS ESPECIAIS DECORRENTES DA ATIVIDADE POLICIAL MILITAR E POLICIAL JUDICIÁRIA MILITAR**

O controle externo da atividade policial militar e policial judiciária militar exige atenção para algumas características que são determinantes para a análise de ações específicas, sem prejuízo das de caráter geral:

I – Descentralização extrema por definição legal, dificultando o controle;

II – Falta de especialização ou formação específica dos encarregados de inquérito policial militar e titulares da polícia judiciária militar;

III – Alguns casos de corporativismo e resquícios de cultura de solução administrativa ou informal para crimes;

IV – Desconhecimento da atividade de polícia judiciária militar pelos próprios operadores do direito;

V – Desconhecimento pelo cidadão civil ou militar das formas de questionar e denunciar ilegalidades na conduta policial militar e policial judiciária militar e abusos policiais. Corrigir formas de abordagem, atuação e de lidar com a população;

VI – Existência de algumas diretrizes e determinações de comandos que impedem o envio direto, dificultam ou retardam a tramitação de inquérito policial militar, auto de prisão em flagrante, perícias e resultados de diligências;

VII – Descentralização das prisões;

VIII – Necessidade de acompanhamento da atuação das corregedorias, que devem ser dedicadas à investigação, e não meramente cartoriais, podendo, inclusive, passar a centralizar pessoal especializado de polícia judiciária militar;

IX – A questão do controle de armas e munições e sua fiscalização pelo Exército.

## 1.5 ESCOPO DO PROJETO

Foram elaboradas estratégias de ações para a efetivação do controle externo da atividade policial no âmbito do Ministério Público brasileiro.

### 1.5.1 AÇÕES

I – Controle das ocorrências policiais e de seus desdobramentos;

II – Profissionalização do relacionamento institucional;

III – Estudo estatístico da atividade desenvolvida pela polícia judiciária;

IV – Capacitação dos membros dos Ministérios Públicos;

V – Estruturação interna da atividade de controle externo da atividade policial;

VI – Acompanhamento legislativo;

VII – Implementação do projeto memória das ações judiciais e extrajudiciais de efetivação do controle externo da atividade policial no Brasil;

VIII – Criação e divulgação dos canais institucionais voltados ao recebimento de reclamações relacionadas com a atividade policial.

## 1.5.2 DETALHAMENTO DAS AÇÕES

### 1.5.2.1 AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO EM GERAL

#### I - Controle das ocorrências policiais e de seus desdobramentos

Nas localidades onde o registro das ocorrências policiais ainda não foi informatizado, os membros do Ministério Público buscarão acompanhar as notícias-crime mensalmente e, concomitantemente, realizar, para fins de consolidação estatística e comparação com os dados apresentados pelas instituições policiais, o levantamento dos seguintes dados :

- a) número de ocorrências registradas;
- b) número de ocorrências que originaram inquéritos policiais;
- c) número de ocorrências que originaram termos circunstanciados de ocorrência;
- d) número de ocorrências investigadas sem instauração de inquéritos policiais ou termos circunstanciados de ocorrências;
- e) número de ocorrências não investigadas;
- f) número de autos de prisão em flagrante lavrados;
- g) número de autos de prisão em flagrante iniciados com a apresentação do autuado por policiais militares;
- h) número de inquéritos policiais instaurados por portaria da autoridade policial;
- i) número de inquéritos policiais em andamento;
- j) número de inquéritos policiais em tramitação com prazo de encerramento excedido;
- l) número de inquéritos policiais relatados/concluídos;
- m) número de termos circunstanciados de ocorrência lavrados;
- n) número de termos circunstanciados de ocorrência iniciados com a apresentação do autor do fato à autoridade policial pela polícia militar;
- o) número de termos circunstanciados de ocorrência em andamento;

- p) número de laudos de exame cadavérico produzidos no mês e ocorrências a que se vinculam;
- q) número de laudos de exame de corpo de delito produzidos no mês e ocorrências a que se vinculam;
- r) número de mandados de prisão cumpridos;
- s) número de mandados de prisão aguardando cumprimento.

Nos locais em que os registros de ocorrência já foram informatizados, o Ministério Público celebrará convênios ou termos de cooperação com as instituições policiais ou secretarias responsáveis pela segurança pública, objetivando obter o acesso irrestrito às notícias-crime e seus desdobramentos.

Em havendo recusa ou resistência à liberação do acesso, os membros dos Ministérios Públicos instaurarão procedimento interno de controle externo da atividade policial e, de modo sistemático, requisitarão as cópias das ocorrências e a remessa dos demais dados necessários à efetividade do controle externo da atividade policial.

Para fins de fundamentação das requisições e análise, as ocorrências da polícia militar, os laudos do Instituto Médico Legal e as perícias do Instituto de Criminalística serão utilizadas como fonte de informação e embasamento dos pedidos de instauração de inquéritos policiais e termos circunstanciados de ocorrência.

Em atenção às peculiaridades locais e possível deficiência de recursos materiais ou humanos, os planos gerais de atuação dos Ministérios Públicos ou outros atos da Administração Superior, fixarão os crimes cujas notícias deverão ser acompanhadas. Na fixação das prioridades serão consideradas as seguintes circunstâncias:

- a) os atos de investigação da polícia judiciária devem ser realizados no bojo de um procedimento policial previamente instaurado (inquérito policial ou termo circunstanciado de ocorrência);
- b) os pedidos de medidas cautelares formulados pelas autoridades policiais dependem da comprovação da efetiva instauração dos referidos procedimentos;
- c) em todos os casos de morte violenta, o inquérito policial deverá ser prontamente instaurado;
- d) na totalidade dos casos em que haja ofensa à integridade física da vítima, atendida a condição de procedibilidade, nos

casos de ação penal privada ou pública condicionada à representação/requisição, o inquérito policial ou termo circunstanciado de ocorrência deverá ser instaurado;

e) os bens apreendidos devem estar vinculados a um inquérito policial ou termo circunstanciado de ocorrência, para que possam receber o destino legal;

f) as comunicações ao SINARM/SIGMA, que digam respeito às armas de fogo apreendidas ou por outro modo vinculadas a um crime, devem conter menção ao número do procedimento de investigação instaurado.

Os Ministérios Públicos dos Estados e da União, com o propósito de uniformização da atividade, celebrarão convênios ou termos de cooperação objetivando a especialização e a centralização das apurações e dos dados alusivos à atividade de polícia judiciária militar.

O Ministério Público brasileiro criará programas padronizados e interligados de gerenciamento das informações obtidas no exercício do controle externo da atividade policial, objetivando produzir estatísticas que retratem a primeira fase da persecução penal e permitam à sociedade conhecer a realidade do trabalho policial em todas as suas vertentes.

## **II - Profissionalização do relacionamento interinstitucional**

Os Ministérios Públicos dos Estados e da União, de modo rotineiro, realizarão levantamento dos dados e notícias relacionadas com a segurança pública, os confrontarão com as informações disponíveis em suas bases de dados e buscarão debatê-los com a sociedade civil, com as instituições policiais, com as forças armadas e com os demais poderes da República, em especial com a Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP -, atuando como interlocutores indispensáveis e protagonistas das políticas de segurança pública.

O diálogo interinstitucional, planejado, sistemático e profissional, terá por fim identificar as fragilidades, os pontos consensuais e as medidas de rápida implementação, que possam diminuir o tempo de tramitação dos inquéritos policiais e termos circunstanciados de ocorrência, aperfeiçoar a prova, viabilizar o deferimento/cumprimento das medidas cautelares e assegurar o

respeito aos direitos e garantias fundamentais de todos.

Os Ministérios Públicos dos Estados e da União atuarão com o propósito de integrar os organismos policiais e, sempre que possível, promoverão treinamento conjunto, além de colocarem seus quadros à disposição da capacitação de policiais, integrantes das forças armadas, técnicos e representantes da sociedade civil organizada.

Em havendo necessidade, serão elaborados programas de educação no âmbito da segurança pública, com distribuição de cartilhas e material de fácil compreensão para a comunidade.

Com o propósito de fortalecimento das instituições policiais, os Ministérios Públicos dos Estados e da União atuarão, de modo prioritário, nas ações penais em que o policial ou integrante das forças armadas, em razão de sua atividade, figurar como sujeito passivo (mediato ou imediato) do delito.

### **III - Estudo estatístico da atividade da polícia judiciária**

Os Ministérios Públicos dos Estados e da União estudarão a metodologia e acompanharão a coleta mensal dos dados da atividade da polícia judiciária em todo o Brasil, para fins de análise da produtividade, conhecimento dos custos econômicos e planejamento das ações em sede de controle externo da atividade policial, particularmente quanto aos seguintes aspectos:

- a) número de ocorrências registradas nos Estados e no Distrito Federal;
- b) número de autos de prisão em flagrante lavrados;
- c) número autos de prisão em flagrante lavrados em decorrência da ação da polícia militar;
- d) número de autos de prisão em flagrante lavrados em decorrência da ação da polícia civil;
- e) número de inquéritos policiais instaurados mediante auto de prisão em flagrante delito;
- f) número de inquéritos policiais instaurados mediante portaria ou requisição;
- g) número de inquéritos policiais instaurados nos Estados e no Distrito Federal;

- h) número de inquéritos policiais relatados/encerrados;
- i) número de termos circunstanciados de ocorrências lavrados;
- j) número de ocorrências criminais que não geraram inquéritos policiais ou termos circunstanciados de ocorrência;
- l) mandados de prisão cumpridos;
- m) mandados de prisão aguardando cumprimento;
- n) efetivos das polícias civil e militar;
- o) orçamento executado no quadrimestre e no ano.

Os sistemas de informática dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, em conformidade com o projeto de tecnologia da informação em gestação, serão compatibilizados para tabulação de tais dados, de modo a permitir uma padronização nacional.

#### **IV - Capacitação de membros**

Objetivando a capacitação de seus membros para o controle externo da atividade policial, os programas de treinamento e aperfeiçoamento intelectual dos Ministérios Públicos dos Estados e da União contemplarão a realização de cursos de técnicas de investigação, de análise da informação e de negociação.

Por meio da troca permanente de conhecimento e publicações no endereço eletrônico do CNPG, os membros do Ministério Público Brasileiro serão informados das ações judiciais e extrajudiciais que produziram resultados satisfatórios, bem como dos obstáculos enfrentados no exercício da atividade.

Os Ministérios Públicos também produzirão material de apoio à atividade dos membros incumbidos do controle externo da atividade policial e contribuirão para a confecção do Manual Nacional de Controle Externo da Atividade Policial, que será elaborado sob supervisão do CNPG.

Com a finalidade de uniformizar as práticas de controle externo, o CNPG contribuirá com a organização de simpósios regionais ou nacionais que versem sobre o poder de investigação do Ministério Público e de controle externo da atividade policial.

Os Ministérios Públicos dos Estados, com o apoio do CNPG, organizarão, no ano de 2009, entre os meses de setem-

bro e outubro, um simpósio ou congresso que servirá de referência para o tema e fixação do pensamento Ministerial.

O simpósio terá como temas centrais: tutela difusa da segurança pública; técnicas de análise de informações, negociação, investigação criminal e primeira fase da persecução penal.

Ao organizarem seus congressos, encontros e seminários, os Ministérios Públicos dos Estados e da União procurarão incluir os temas anteriormente mencionados em suas palestras e painéis.

## **V - Estruturação interna da atividade de controle externo da atividade policial**

Os Ministérios Públicos dos Estados e da União, ao normatizarem a distribuição das atribuições do controle externo da atividade policial em Promotorias Criminais, Promotorias Especializadas, Núcleos ou Coordenações, observarão a necessidade de fornecer-lhes recursos materiais e humanos, bem como condições para a preparação e o exercício do inquérito civil público e ação civil pública por todos os Ministérios Públicos do Brasil, por ato de improbidade administrativa, para as ações civis públicas para a defesa dos interesses difusos e coletivos ou individuais homogêneos vinculados à segurança pública e para a condução de investigações civis e criminais.

Em razão das peculiaridades do controle externo da atividade policial, os Ministérios Públicos dos Estados e da União adotarão providências que minimizem os riscos da personalização das ações judiciais e extrajudiciais.

## **VI - Acompanhamento legislativo**

Os Ministérios Públicos dos Estados e da União, por meio da assessoria parlamentar do CNPG, identificarão e acompanharão os projetos de lei e de emendas à Constituição Federal que tramitam no Congresso Nacional, relacionados com os temas: investigação criminal, controle externo da atividade policial e investigações criminais no âmbito das forças armadas.

A assessoria parlamentar do CNPG produzirá relatórios e os encaminhará aos Ministérios Públicos dos Estados e da União,

onde serão distribuídos aos membros vinculados ao controle externo da atividade policial.

Os membros dos Ministérios Públicos dos Estados e da União serão incentivados a analisarem e debaterem os projetos de lei e emendas constitucionais, sempre com o propósito de aperfeiçoamento dos textos legislativos e identificação de riscos às prerrogativas Institucionais.

A direção do CNPG indicará membros dos Ministérios Públicos dos Estados e da União para acompanhar, perante o Congresso Nacional, nos casos de maior relevância, a tramitação dos projetos de lei e emendas constitucionais que digam respeito ao controle externo da atividade policial e ao poder de investigação.

## **VII - Projeto memória do controle externo da atividade policial no Brasil**

A documentação que guarde relação com os temas afetos ao controle externo da atividade policial será reunida, sistematizada e colocada à disposição dos Ministérios Públicos dos Estados e da União no endereço eletrônico do CNPG.

Para que o acervo contemple os aspectos mais relevantes, os Ministérios Públicos dos Estados e da União selecionarão filmes, fotografias, gravações de áudio, livros, artigos, julgados, petições e peças que documentem a trajetória histórica da atividade de controle externo da atividade policial.

Os membros do Ministério Público que participaram ou acompanharam os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, bem como aqueles que exercem funções institucionais na área, serão incentivados a produzirem artigos ou livros que retratem suas experiências e posicionamentos.

Na medida do possível, membros do Ministério Público serão entrevistados em seus locais de trabalho e incentivados a concederem entrevistas à imprensa, como forma de produzir registros do pensamento institucional.

A produção doutrinária e jurisprudencial, bem como as discussões contemporâneas sobre o tema, serão acompanhadas, documentadas e publicadas no site, observados os direitos autorais.

## VIII - Criação e divulgação dos canais institucionais voltados ao recebimento de reclamações relacionadas com a atividade policial

Os Ministérios Públicos dos Estados e da União manterão canais permanentes de comunicação com a sociedade, para os cidadãos civis e militares, facilitando o fluxo de informações e reclamações alusivas à atividade policial e policial judiciária militar, com divulgação constante, nas páginas da *internet* dos Ministérios Públicos e na mídia em geral, das principais atividades de controle externo da atividade policial, esclarecendo-as prévia, concomitante e posteriormente, inclusive explicitando os meios para a sociedade relatar a ocorrência de abusos, irregularidades e problemas em geral, tratando a atuação como institucional, sem personificação.

### 1.5.2.2 AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO ESPECÍFICAS DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL JUDICIÁRIA MILITAR

Sem prejuízo das ações de controle externo em geral, no que couberem, há necessidade de algumas ações específicas no controle externo da atividade policial militar e policial judiciária militar:

I – Celebrar convênios ou termos de cooperação entre os Ministérios Públicos e instituições militares para participação dos Ministérios Públicos em cursos práticos e palestras sobre a atividade policial judiciária militar, na elaboração de currículos e acompanhamento da formação, treinamento e aperfeiçoamento dos militares, bem como para criação de órgãos centralizados de polícia judiciária militar, ou com aproveitamento das corregedorias de polícia para tal fim, sendo recomendável a existência de um corpo de oficiais bacharéis em direito e/ou com formação ou treinamento em investigação e com dedicação exclusiva às atividades de polícia judiciária militar;

II – Utilizar constantemente as requisições e a recomendação prevista na Lei Complementar n. 75 e Lei n. 8.625/93 e,

quando necessário, instaurar inquéritos e propor ações civis públicas, principalmente para:

a) que todas as autoridades policiais judiciárias militares previstas no artigo 7º do Código Processual Penal Militar informem imediatamente a lavratura de auto de prisão em flagrante e, evidentemente, a prisão de qualquer pessoa, permitindo, assim, o controle externo;

b) que as punições disciplinares contenham narrativa do fato (não só do artigo violado), para permitirem a fiscalização, e que aquelas que estiverem descritas, de forma semelhante, tanto como transgressão quanto como crime devem ser investigadas por meio de inquérito policial militar ou com lavratura de auto de prisão em flagrante, sem prejuízo de medidas administrativas regulamentares, quando exigidas;

c) explicar detalhes sobre investigação envolvendo prazos, preservação de local de crime, perícias, testemunhas, direitos e garantias na investigação e outros aspectos complexos que podem ser úteis para orientar o procedimento do pessoal militar;

d) prevenir abusos e crimes em operações de grande porte ou mais ostensivas de polícia judiciária militar;

e) garantir a fiscalização rigorosa e eficiente de armas e munições, obter dados de produtos já cadastrados e com cadastro em andamento e garantir a eficiência e o atendimento correto a indivíduos e empresas que necessitam dos serviços de fiscalização de produtos controlados com observação de prazos razoáveis, fixados em normas, para concessões e indeferimentos e possibilidade de registro e resposta às reclamações, tudo isso sem prejuízo do sempre eficiente estabelecimento de convênios;

f) esclarecer a forma de tratamento, direitos e deveres dos presos militares (disciplinares, condenados e à disposição da justiça) e estabelecer os padrões mínimos para os estabelecimentos prisionais militares, e para obter a lista dos existentes a fim de planejar adequadamente as inspeções;

g) garantir a investigação, nos casos de crimes dolosos contra a vida praticado por militar em serviço contra civil, por inquérito policial militar, nos termos da Lei n. 9.299/96, pela polícia judiciária militar, com envio ao órgão especializado que tomará as providências para o reconhecimento da incompetência e remessa para o Júri.

III – Medidas para obtenção, pelos Ministérios Públicos, de dados atualizados das Corregedorias e outros órgãos com atuação disciplinar sobre procedimentos em andamento, relatório de informações e *notitias criminis*;

IV – Fiscalização e acompanhamento dos fatos apurados em sindicâncias e demais procedimentos administrativos das polícias e forças armadas como forma de prevenção de omissões na apuração de crimes.

### 1.5.3 OUTRAS AÇÕES

- Integração dos Centros de Apoio do Controle Externo da Atividade Policial ou órgão com atribuições similares dos Ministérios Públicos, por meio da realização periódica de reuniões entre os respectivos coordenadores;

- Gestão dos Ministérios Públicos para a criação de delegacias especializadas na apuração de crimes comuns de maior potencial ofensivo (ex.: tortura e homicídio) cometidos por policiais no exercício da atividade policial;

- Gestão dos Ministérios Públicos para a criação de Vara Judiciária especializada com competência para o julgamento de crimes de maior potencial ofensivo cometidos por policiais no exercício da atividade policial, ressalvada a competência do Tribunal do Júri;

- Atuação do Ministério Público junto aos poderes do Estado objetivando a tramitação direta do inquérito policial entre as polícias e a Instituição;

- Estruturação de todos os Ministérios Públicos dos Estados e do Ministério Público da União para a propositura de ações civis públicas por atos de improbidade administrativa nos casos de crimes cometidos por policiais;

- Intensificação das ações voltadas ao controle da medida de afastamento dos policiais envolvidos na prática de crimes;

- Intensificação das ações para o controle da medida de afastamento dos policiais envolvidos na prática de crimes, por intermédio de relatórios periódicos fornecidos pelas instituições policiais.

## 1.6 RESULTADOS ESPERADOS

- Adoção de modelo de atuação uniformizado de controle externo da atividade policial nos Ministérios Públicos;
- Fortalecimento da atribuição institucional e aperfeiçoamento das Polícias;
- Acesso a 100% dos registros de ocorrências policiais pelo Ministério Público.

## O Controle Externo da Atividade Policial

Compete ao Ministério Público, na defesa da ordem jurídica, atuar judicialmente e extrajudicialmente na concretização das garantias e dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, notadamente quanto aos preceitos relativos à cidadania e à dignidade da pessoa humana.

Tendo em conta que a atividade policial é essencial à promoção da segurança pública e, portanto, à efetivação dos direitos fundamentais, cumpre ao Ministério Público zelar para que ela se pautue pela eficiência e respeito aos cidadãos.

Nesse sentido, a Instituição deve atuar diuturnamente na implementação de mecanismos que previnam eventuais desvios e privilegiem uma atuação policial transparente, voltada ao atendimento dos interesses da sociedade, que tem direito a um serviço policial eficaz e atento à legalidade.

Importante salientar que a atividade de controle exercida pelo Ministério Público decorre do sistema de freios e contrapesos previsto pelo regime democrático. Esse controle não pressupõe subordinação ou hierarquia dos organismos policiais, conforme ensina o ilustre membro do Ministério Público do Rio de Janeiro, Emerson Garcia:

Por certo não guarda similitude com subordinação ou hierarquia. Os organismos policiais, quer sob o prisma de sua atividade de polícia administrativa, quer sob a ótica da atividade de polícia judiciária, não estão sujeitos ao poder disciplinar dos membros do Ministério Público. Estão, sim, sujeitos à efetiva fiscalização deste, o que é mero consectário dos múltiplos mecanismos de equilíbrio existentes e um Estado de Direito. Exercendo os órgãos policiais uma função administrativa e nitidamente auxiliar do Ministério Público, cabe a este exercer uma função correicional extraordinária, coexistindo com a atividade correicional ordinária, inerente à hierarquia administrativa e que é desempenhada pela própria administração.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> GARCIA, Emerson. *Ministério Público, organização, atribuições e regime jurídico*. Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2008. p. 241.

Indubitavelmente, a Instituição não pode olvidar dessa importante atribuição que lhe foi outorgada constitucionalmente, sendo imprescindível, pois, a estruturação dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, visando conferir maior efetividade ao controle externo dos organismos policiais e, conseqüentemente, o melhor desempenho da atividade policial, quer judiciária-investigativa, quer preventiva-ostensiva, na manutenção da ordem e paz social.

## 2.1 DEVER DE MEMÓRIA

A Constituição Federal de 1988 atribuiu (artigo 129, inciso VII) ao Ministério Público o dever-poder<sup>2</sup> de exercer o controle externo da atividade policial. De fato, nenhuma das Constituições brasileiras anteriores havia atribuído, de forma explícita, essa função à Instituição. Parte da doutrina sustenta que esse controle externo tem como fundamento ser o Ministério Público o titular da ação penal pública:

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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

Com efeito, as duas perspectivas têm como base remota o Decreto-Lei 3.689, o Código de Processo Penal de 1941- muito antes, portanto, da Constituição Federal de 1988 - que indicava o Ministério Público como o titular da ação penal pública, podendo determinar a abertura de inquérito policial, bem como solicitando diligências à autoridade policial, que não as podia recusar. Sob essa ótica, assim, nada de muito novo apresenta o art. 127 da Constituição Federal acerca do controle externo. Aliás, já no

<sup>2</sup> Tendo em vista a natureza administrativa do exercício do controle externo, utilizamos a expressão “dever-poder” talhada por Celso Antônio Bandeira de Mello, representando a submissão do poder ao dever tendo em vista o caráter finalístico da atividade administrativa.

<sup>3</sup> PAES, Eduardo José Sabo. *O Ministério Público na construção do Estado Democrático de Direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

<sup>4</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Regime Jurídico do Ministério Público: análise da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 404-405.

primeiro congresso do Ministério Público, realizado em São Paulo, entre 5 e 11 de dezembro de 1971, foram apresentadas propostas de reconhecimento do Ministério Público como fiscal da polícia judiciária e da execução penal<sup>5</sup>, fundamentando tal reconhecimento nas atribuições e prerrogativas outorgadas aos Promotores pelo Código de Processo Penal.

Anteriormente ao diploma processual, Roberto Lyra já se posicionava neste sentido e, em sua obra *Teoria e Prática da Promotoria Pública*, afirma que

a eficiência e respeitabilidade do trabalho policial, que constitui a base da ação da justiça, interessa ao Ministério Público, como fiscal, também, das autoridades investigadoras, como órgão da ação penal, como responsável pela segurança, pela regularidade, pela justiça da repressão.<sup>6</sup>

Mais adiante, na mesma obra, citando o então Subprocurador-Geral do Distrito Federal Dr. Plácido Sá Carvalho, que relatou as teses do Ministério Público no Congresso do Direito Judiciário, Lyra referendou que:

A vigilância sobre os atos da polícia judiciária, com intervenção nos inquéritos, quando julgar necessária, cerca a investigação de garantias que sempre mereceram os mais decididos encômos.<sup>7</sup>

É importante ressaltar que desde a entrada em vigor do Código de Processo Penal até a Constituição Federal de 1988, ao menos duas outras constituições vigeram, a de 1946 e a de 1967, sem considerar a Reforma de 1969, quase por si uma Constituição. E em nenhuma delas, mesmo na de 1946, que vigeu em um período de relativa liberdade e democracia, entre o fim do Estado Novo e o início do Regime Militar, foi explicitada a função de controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. Diante dessa constatação, parece que a resposta para que tal atribuição tenha sido levada ao texto constitucional - sem embargo das hipóteses já apresentadas - encontra-se no contexto histórico-político em que se deu o processo Constituinte de

---

<sup>5</sup> Proposta apresentada por Hermínio A. Marques Porto. In: ANAIS DO I CONGRESSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. V. I. São Paulo: Justitia, 1973.

<sup>6</sup> LYRA, Roberto, *Teoria e Prática da Promotoria Pública*, Co-edição de Sergio Antonio Fabris. Porto Alegre: Escola Superior do Ministério Público, 1989. p. 121.

<sup>7</sup> LYRA, Roberto, op.cit., p.127.

1988. Para tanto, nada melhor do que o depoimento de um dos ativos participantes daquele processo, Ibsen Pinheiro:

O segundo ponto foi o da vivência democrática que se seguiu ao fim do regime militar em 85 e a Constituição de 88. Alguém definiu lá que nós tínhamos escrito uma Constituição como quem dirige um automóvel olhando para o espelho retrovisor, porque nós cuidávamos do que tinha acontecido para que não se repetisse.<sup>8</sup>

O regime implantado no Brasil, após o movimento de março de 1964, envolveu a organização de um intrincado sistema de segurança e informação com vistas a combater o comunismo e a corrupção - as principais bandeiras do movimento militar<sup>9</sup> - que envolvia a participação direta da polícia:

Tal sistema somente se consolidou entre 1969 e 1974, mais de cinco anos depois do golpe, e sua desmontagem se estenderia para além da volta do país à democracia política - com resquícios persistindo até hoje.<sup>10</sup>

Era esse panorama que os constituintes olhavam no retrovisor quando confiaram o controle externo da atividade policial ao Ministério Público.

Walter Paulo Sabella lembra o fato de ser a polícia um dos segmentos mais poderosos da administração pública, um organismo hipertrofiado, cuja absoluta independência na apuração de crimes equivale à negação do princípio segundo o qual o Ministério Público é dono da ação penal<sup>11</sup>.

Parece ficar claro, portanto, que um dos elementos fundamentais no processo constituinte era o fortalecimento da democracia e a tentativa de criar mecanismos que impedissem o retorno ao regime autoritário. É nesse marco que o controle externo da atividade policial assume fundamental relevo:

Com o advento da Constituição de 1988, houve uma grita por parte de algumas autoridades que não aceitavam (até porque desconheciam) o

---

<sup>8</sup> PINHEIRO, Ibsen. Depoimento concedido ao Memorial do Ministério Público do Rio Grande do Sul em 27 de maio de 2003. Disponível em [www.mp.rs.gov.br/memorial](http://www.mp.rs.gov.br/memorial).

<sup>9</sup> FICO, Carlos. *Como eles agiam*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2001, p. 28.

<sup>10</sup> FICO, Carlos. Op. cit., p. 18.

<sup>11</sup> SABELLA, Walter Paulo. *Atividade Policial: controle externo pelo Ministério Público*. Justitia. São Paulo, 53 (154). abr/jun 1991, p. 10.

controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. Achavam que o Ministério Público queria ser a Corregedoria da Polícia. No Brasil, onde a polícia serviu durante muitos anos como braço direito da repressão política e como instrumento de opressão da classe dominada, era natural a revolta e a repulsa aos novos ares democráticos. Até porque primeiro se prendia para depois se investigar.<sup>12</sup>

Verifica-se, portanto, que para além de um sistema de freios e contrapesos ou de um melhor desenvolvimento do inquérito policial, a função de controle externo da atividade policial relaciona-se com os pilares fundamentais da Constituição Federal, quer sejam, o regime democrático e a dignidade da pessoa humana. Assim também anotam Edilson Santana e Edilson Santana Filho:

[...] como fruto de uma cultura de violência implementada durante o período da Ditadura de 1964, são feridos os mais elementares direitos da Cidadania, submetendo-se o delinquente, para a obtenção de provas, a interrogatórios fundados no terror e, às vezes, a torturas físicas e psicológicas.[...] A expressão 'controle externo da atividade policial pelo Ministério Público' não significa ingerência que determine a subordinação da polícia judiciária ao Ministério Público, mas sim, a prática de ato administrativo ao MP, de forma a possibilitar a efetividade dos direitos assegurados na Lei fundamental.<sup>13</sup>

Dessa forma, mesmo que se possa aceitar a existência de algum tipo de controle exercido sobre a atividade policial antes de 1988, ainda que implícitos no papel do Ministério Público no processo penal<sup>14</sup>, parece forçoso reconhecer que o controle

<sup>12</sup> RANGEL, Paulo. *Direito Processual Penal*. 13ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007. p. 90-91.

<sup>13</sup> SANTANA, Edilson; SANTANA FILHO, Edilson. *Dicionário de Ministério Público*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009, p. 109-110.

<sup>14</sup> Os autores que julgam que o controle externo precede a Constituição de 1988 sustentam que ele estava implícito no poder de requisição previsto no Código de Processo Penal e na Lei Complementar n. 40. O artigo 5º, II, do Código de Processo Penal determina que nos crimes de ação penal pública o inquérito policial será iniciado por requisição do Ministério Público. O artigo 16, do mesmo diploma, permite ao órgão ministerial determinar diligências nas investigações, se imprescindíveis ao oferecimento da denúncia. Já o artigo 7º, VII, da lei Complementar n. 40, considera atribuição do Procurador-Geral de Justiça avocar, excepcional e fundamentadamente, inquéritos policiais em andamento, onde não houver delegado de carreira, podendo, nos termos do artigo 15, V, designar membro para assumir a direção do inquérito. O inciso III do mesmo artigo 15 considera atribuição dos membros do Ministério Público acompanhar atos investigatórios junto a organismos policiais ou administrativos, quando assim considerarem conveniente à apuração de infrações penais, ou se designados pelo Procurador-Geral.

externo, idealizado na Constituição Federal de 1988, é mais substancial, mais amplo. Assim é a posição de Walter Paulo Sabella ao afirmar que os poderes consubstanciados no Código de Processo Penal e na Lei Complementar n. 40 são instrumentais para o exercício da função de promover a ação penal, permitindo o controle de algum ou de alguns fatos, mas não o controle *in genere* da atividade policial:

Uma coisa é o acompanhamento da atividade investigatória de caso singular, como desdobramento imanente do poder-dever da requisição. Outra coisa bem diferente, é dispor de mecanismos para constatar se as prodigiosas cifras da macrocriminalidade estão recebendo da polícia a atenção exigível.<sup>15</sup>

O mesmo raciocínio se aplica à avocação, prevista na Lei Complementar n. 40. Ela só ocorre de forma transitória, excepcional, quando não há delegado de carreira.

O controle preconizado pelo legislador constituinte é, como já referido, de outra ordem, muito mais amplo. Não significa o controle de toda e qualquer atividade da polícia, mas a atividade policial de apuração das infrações penais desde o momento em que a *notitia criminis* chega à repartição policial<sup>16</sup>. Da mera leitura do artigo 9º e seus incisos da Lei Complementar n. 75/93 e no caso do Estado do Rio Grande do Sul, da Lei Complementar n. 11.578/2001, percebe-se a amplitude das atividades de controle externo, desde a requisição de documentos relativos à atividade fim da polícia até a promoção da ação penal por abuso de poder.

Se atentarmos, ainda, para o 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.

---

<sup>15</sup> SABELLA, Walter Paulo. *Atividade Policial: controle externo pelo Ministério Público*. Justitia. São Paulo, 53 (154). abr/jun 1991, p. 12.

<sup>16</sup> Op. cit. p. 14.

## 2.2 ASPECTOS LEGAIS

O sistema preconizado na Carta Magna pressupõe a existência do controle de uma instituição por outra, condição necessária ao regular funcionamento do Poder Público.

Nesse diapasão, os organismos policiais relacionados no art. 144 da Constituição Federal, bem como as polícias legislativas ou qualquer outro órgão ou instituição, civil ou militar, à qual seja atribuída parcela de poder de polícia relacionada com a segurança pública e persecução criminal, sujeitam-se ao controle externo do Ministério Público, na forma do art. 129, inciso VII, da Constituição Federal e da Resolução n. 20/2007 emanada do Conselho Nacional do Ministério Público.

Dessa forma, pode-se conceber o controle externo como instrumento de realização do poder punitivo do Estado. Seu objetivo é dar ao Ministério Público um comprometimento maior com a investigação criminal e, conseqüentemente, um amplo domínio e lisura na produção da prova, a qual lhe servirá de respaldo na eventual propositura da ação penal pública ou na propositura da ação penal privada pelo ofendido.

O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público também visa, nos termos da Resolução n. 20/07 do CNMP, a manutenção da regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das Polícias voltadas para a persecução penal e o interesse público, objetivando, inclusive:

I – o respeito aos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal e nas leis;

II – a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;

III – a prevenção da criminalidade;

IV – a finalidade, a celeridade, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade da persecução penal;

V – a prevenção ou a correção de irregularidades, ilegalidades ou de abuso de poder relacionados à atividade de investigação criminal;

VI – a superação de falhas na produção probatória, inclusive técnicas, para fins de investigação criminal;

VII – a probidade administrativa no exercício da atividade policial.

Assim, quanto ao exercício das atribuições afetas ao controle externo, o membro do Ministério Público poderá atuar:

I - na forma de controle difuso, pelos Promotores com atribuição criminal ou,

II – em sede de controle concentrado, quando as atribuições forem específicas para o controle externo conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público.

Por outro lado, incumbe aos órgãos do Ministério Público, quando do exercício ou do resultado da atividade do controle externo:

I - realizar visitas ordinárias periódicas e, quando necessárias, a qualquer tempo, visitas extraordinárias, em repartições policiais, civis e militares, órgãos de perícia técnica e aquartelamentos militares existentes em sua área de atribuição;

II - examinar, em quaisquer dos órgãos referidos no inciso anterior, autos de inquérito policial, inquérito penal militar, autos de carta precatória investigatória, auto de prisão em flagrante ou qualquer outro expediente ou documento de natureza persecutória penal, ainda que conclusos à autoridade, deles podendo extrair cópia ou tomar apontamentos, fiscalizando seu andamento e regularidade;

III - fiscalizar a destinação e inventário de armas, valores, substâncias entorpecentes, veículos e objetos apreendidos;

IV - fiscalizar o cumprimento dos mandados de prisão, das requisições e demais medidas determinadas pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, inclusive no que se refere aos prazos;

V - verificar as cópias dos boletins de ocorrência ou sindicâncias que não geraram instauração de inquérito policial e a motivação do despacho da autoridade policial, podendo requisitar a instauração do inquérito, se julgar necessário;

VI - comunicar à autoridade responsável pela repartição ou unidade militar, bem como à respectiva Corregedoria ou autoridade superior, para as devidas providências, no caso de constatação de irregularidades no trato de questões relativas à atividade de investigação penal que importem em falta funcional ou disciplinar;

VII - solicitar, se necessária, a prestação de auxílio ou colaboração das corregedorias dos órgãos policiais, para fins de cumprimento do controle externo;

VIII – fiscalizar o cumprimento das medidas de quebra de sigilo de comunicações, na forma da lei, por meio do órgão responsável pela execução da medida, inclusive;

IX - expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços policiais, bem como o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa seja de responsabilidade do Ministério Público, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

Outrossim, compete ainda aos órgãos do Ministério Público, havendo fundada necessidade e conveniência, instaurar procedimentos investigatórios referentes a ilícito penal ocorrido no exercício da atividade policial.

Nesse sentido, o Ministério Público poderá instaurar procedimento administrativo, visando ao combate de deficiências ou irregularidades detectadas no exercício do controle externo da atividade policial, bem como apurar as responsabilidades decorrentes do descumprimento injustificado das requisições pertinentes.

Por outro lado, se há repercussão do fato na área cível, incumbe ao órgão do Ministério Público encaminhar cópias dos documentos ao órgão da instituição com atribuição para a instauração de inquérito civil público ou ajuizamento de ação civil por improbidade administrativa.

Além disso, segundo o princípio dos poderes implícitos, quando a Carta Magna repartiu as atribuições de cada Instituição, implicitamente disponibilizou os meios para o exercício destas, concedendo ao Ministério Público a titularidade exclusiva da ação penal pública, a tutela difusa da segurança pública e o controle externo da atividade policial e, para a efetivação dessas atribuições, nos termos da Resolução n. 20/CNMP, as seguintes prerrogativas:

I – ter livre ingresso em estabelecimentos ou unidades policiais, civis ou aquartelamentos militares, bem como casas prisionais, cadeias públicas ou quaisquer outros estabelecimentos onde se encontrem pessoas custodiadas, detidas ou presas, a qualquer título, sem prejuízo das atribuições previstas na Lei de Execução Penal que forem afetadas a outros membros do Ministério Público;

II – ter acesso a quaisquer documentos, informatizados ou não, relativos à atividade-fim policial civil e militar, incluindo as de polícia técnica desempenhadas por outros órgãos, em especial notadamente:

- a) ao registro de mandados de prisão;
- b) ao registro de fianças;
- c) ao registro de armas, valores, substâncias entorpecentes, veículos e outros objetos apreendidos;
- d) ao registro de ocorrências policiais, representações de ofendidos e *notitia criminis*;
- e) ao registro de inquéritos policiais;
- f) ao registro de termos circunstanciados;
- g) ao registro de cartas precatórias;
- h) ao registro de diligências requisitadas pelo Ministério Público ou pela autoridade judicial;
- i) aos registros e guias de encaminhamento de documentos ou objetos à perícia;
- j) aos registros de autorizações judiciais para quebra de sigilo fiscal, bancário e de comunicações;
- l) aos relatórios e soluções de sindicâncias findas.

III – acompanhar, quando necessária ou solicitada, a condução da investigação policial civil ou militar;

IV – requisitar à autoridade competente a instauração de inquérito policial ou inquérito penal militar sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial, ressalvada a hipótese em que os elementos colhidos sejam suficientes ao ajuizamento de ação penal;

V – requisitar informações, a serem prestadas pela autori-

dade, acerca de inquérito policial não concluído no prazo legal, bem como requisitar sua imediata remessa ao Ministério Público ou Poder Judiciário, no estado em que se encontre;

VI – receber representação ou petição de qualquer pessoa ou entidade, por desrespeito aos direitos assegurados na Constituição Federal e nas leis, relacionados com o exercício da atividade policial;

VII – ter acesso ao preso, em qualquer momento;

VIII – ter acesso aos relatórios e laudos periciais, ainda que provisórios, incluindo documentos e objetos sujeitos à perícia, guardando, quanto ao conteúdo dos documentos, o sigilo legal ou judicial que lhes sejam atribuídos, ou quando necessário à salvação do procedimento investigatório.

Assim, deve o controle externo ser exercido sobre a instauração, o desenvolvimento e o resultado dos trabalhos persecutórios da polícia judiciária repressivo-preventivas desempenhadas pela polícia ostensiva e toda função atinente ao trato com o cidadão e a população em geral, salientando que tal controle não alcança a estrutura hierárquica ou os assuntos referentes ao âmbito administrativo interno da polícia - as atividades-meio exercidas pela polícia estão excluídas do controle externo.

Mesmo em situações excepcionais, como a decretação do estado de defesa ou de sítio, cabe a responsabilização civil, criminal e administrativa do agente político (membro do poder público), dos agentes públicos e serventuários civis ou militares, que venham a cometer abusos, desvios ou praticar excessos.

Ressalte-se que, ao êxito da atividade de controle externo das atividades policiais, deve-se zelar também pelo respeito à legalidade, legitimidade, licitude e efetividade dos trabalhos investigativos desenvolvidos pela polícia judiciária, bem como pelo policiamento ostensivo exercido pelas polícias militares. Há de se registrar que as Promotorias de Defesa de Direitos Humanos, ao exercer também a fiscalização da atividade policial, não tem se cingido ao conceito restrito de tal papel, exercendo a fiscalização da atividade de bombeiros militares, policiais civis em funções junto ao DETRAN e agentes penitenciários.

Considerando que a Instituição fiscaliza continuamente a atividade policial, via instauração de procedimentos administra-

tivos, reuniões com o alto comando das corporações, requisição de documentos, diligências, visitas e inspeções dos presídios, recomendações para adoção de medidas na segurança pública, dentre outras, torna-se necessário o registro e a documentação desses atos por meio da lavra de atas ou relatórios respectivos, consignando todas as constatações e ocorrências, bem como eventuais deficiências, irregularidades ou ilegalidades e as medidas requisitadas para saná-las, devendo manter, na Promotoria ou Procuradoria, cópia em arquivo específico.

Outra medida relacionada ao controle externo refere-se à prévia expedição de notificação à autoridade diretora ou chefe de repartição policial, quando possível, cientificando-a da data ou período da visita, a fim de que possa disponibilizar e organizar a documentação a ser averiguada e os procedimentos e ações que serão efetivados, assegurando uma relação interinstitucional coesa.

Conclui-se, portanto, que o controle da atividade policial atua buscando maior transparência, eficácia e celeridade dos agentes incumbidos da segurança pública, não adentrando na organização interna dos órgãos relacionados às atividades investigativas. Outrossim, tal instrumento é indispensável à construção de um Estado Democrático de Direito, que tem como alicerce a realização e efetivação plena dos direitos e garantias fundamentais.

# O Ministério Público na Defesa da Ordem Jurídica

## 3.1 A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PARA A GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A NORMALIDADE DO ESTADO DE DIREITO

A atividade policial é, por excelência, a face mais visível do poder do Estado, pois mostra a força e coercitividade decorrente de sua supremacia, podendo afetar significativamente os direitos essenciais do cidadão: a vida, a liberdade e os bens. Daí porque, num Estado Democrático de Direito, referida atuação deve sempre, mais que qualquer outra, pautar-se pelo respeito aos direitos e garantias.

Os direitos e garantias fundamentais consagrados na Constituição da República existem justamente para proteger o cidadão contra eventuais excessos do Estado, coibindo os abusos por parte de agentes públicos. O Estado Democrático de Direito não admite poder absoluto ou ilimitado, de modo que todas as atividades estatais estão sujeitas a controle. O sistema de freios e contrapesos, inerente ao regime republicano, preconiza a repartição das competências entre diversos poderes e órgãos, possibilitando que uns fiscalizem os outros.

Dentre os direitos fundamentais do cidadão, destacam-se o de somente ser processado pela autoridade competente, o de devido processo legal, o de não ser preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente e, ainda, o de ser informado de seus direitos, dentre os quais o de permanecer calado e de receber a assistência da família e de advogado (CF, arts. 5º, incisos LIII, LIV, LXI e LXIII). Tais direitos, que têm a ver com civilidade, não são simples recomendações que possam ser ignoradas ou flexibilizadas sem consequências: sua inobservância implica em ilegalidade. É

inadmissível que, sob o pretexto de evitar ou reprimir delitos, as forças policiais não os observem. A repressão à criminalidade e a persecução penal, imprescindíveis à vida em sociedade somente serão legítimas se realizadas com estrita observância a esses direitos.

O legislador constituinte, após consolidar o Ministério Público como instituição autônoma e permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, lhe atribuiu, como função institucional, o controle da atividade policial. É seu dever, como órgão externo, assegurar que a atuação policial, a um só tempo, atenda aos princípios da efetividade e da legalidade, compatibilizando as características de máxima eficiência e absoluto respeito aos direitos fundamentais.

A atuação institucional nessa seara, portanto, vai além da fiscalização das atividades tendentes à persecução penal, cabendo ao Ministério Público reprimir eventuais abusos, mediante instrumentos de responsabilização pessoal (penal, cível e administrativa) e também zelar para que as instituições controladas disponham de todos os meios materiais para o bom desempenho de suas atividades, inclusive, quando necessário, acionando judicialmente o próprio Estado. A função controladora estende-se a todos os órgãos constitucionalmente incumbidos de atividades policiais e de segurança pública, abrangendo as polícias civis, militares, legislativas, federal, rodoviária, ferroviária, corpos de bombeiros e guardas municipais.

É necessário, pois, que o Ministério Público brasileiro estruture-se para o efetivo exercício da função controladora que a Constituição lhe confiou, com o intuito de assegurar aos cidadãos uma atividade policial eficiente e atenta aos direitos fundamentais.

### **3.2 A TITULARIDADE EXCLUSIVA DA AÇÃO PENAL PÚBLICA E O SEU REFLEXO NO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL**

As atividades policiais, tanto a administrativa quanto a judiciária, não estão sujeitas ao poder disciplinar dos membros do Ministério Público, que, na verdade, não tem pretensão de assumir

a função correicional das polícias, a cargo das próprias corporações, inexistindo no exercício do controle externo qualquer vínculo com a ideia de subordinação ou hierarquia.

No entanto, como a polícia presta uma função preliminar à do Ministério Público, o exercício do controle externo representa o próprio desempenho das demais funções institucionais, não constituindo um fim em si mesmo, mas um meio para o pleno alcance daquelas atribuições.

Ao promover privativamente a ação penal pública, exerce o Ministério Público uma parcela da soberania estatal, no momento em que o Estado proibiu a vingança privada e assumiu o poder-dever de punir. Contudo, esse poder não se realiza autonomamente, sendo imprescindível o processo para a sua aplicação. O devido processo legal surge, então, como garantia de justiça, impedindo a imposição de uma pena aleatória.

Todavia, a ação penal pressupõe um antecedente que a justifique, pois, caso contrário transmudar se-ia na própria pena. O ato preparatório de um processo jurisdicional, portanto, funciona como garantia e limite à sua instauração, ao demonstrar sua necessidade e cabimento. No caso, a investigação criminal seria o instrumento do processo, que por sua vez é meio de concretização da jurisdição.

Ocorre que o princípio da indisponibilidade da ação penal e o poder-dever do Estado da entrega jurisdicional impõe o controle da fase anterior, instituindo-se um sistema de freios e contrapesos típico do princípio republicano. Assim, da mesma forma que o Judiciário exerce certo controle sobre o princípio da obrigatoriedade da ação penal (art. 28 do CPP), o Ministério Público exerce o controle externo da atividade policial para garantir os meios de viabilizar o oferecimento da ação penal.

A atividade investigatória realizada pela Polícia é instrumental em relação àquela exercida pelo Ministério Público, consistindo a negativa de ingerência nessa fase preliminar verdadeiro obstáculo ao pleno e adequado cumprimento da função institucional. A forma, os meios e o objeto de investigação, traçam não apenas o sucesso da ação penal, mas também delineiam seu próprio exercício.

O professor José Frederico Marques já explicava com clareza a relação funcional do vínculo entre o Ministério Público e a Polícia, mesmo antes da promulgação da atual Constituição da República, que passou a dispor expressamente sobre a matéria (art. 129, incisos I e VII):

A Polícia Judiciária não está subordinada, hierárquica e administrativamente, às autoridades judiciárias e às do Ministério Público. Há, no entanto, relações funcionais no âmbito da Justiça Penal, em que a própria autoridade policial se subordina ao Judiciário e ao Ministério Público, uma vez que à polícia incumbe preparar a ação penal, de que este último é o órgão competente para propô-la. Essa subordinação deriva dos vínculos que são criados na regulamentação do processo penal.<sup>17</sup>

Conclui-se, então, que a fiscalização mediante o exercício do controle externo visa a uma correta e perfeita coleta dos elementos de investigação policial, de modo a proporcionar a formação da *opinio delicti* pelo titular da ação penal. Seria inadmissível que o Ministério Público, como *dominus litis* e destinatário do inquérito policial, não pudesse intervir na forma da condução da investigação. O controle externo legitima o Ministério Público a requisitar e acompanhar as diligências, bem como a indicar rumos e linhas investigatórias, sempre com o objetivo de possibilitar elementos que viabilizem o oferecimento da ação penal e, sempre que necessário, conduzir investigações próprias, como meio de assegurar a responsabilização penal dos que cometem crime.

### 3.3 COMENTÁRIOS À RESOLUÇÃO N. 20, DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Com a edição da Lei n. 8.625/93 e, especialmente, da Lei Complementar n. 75/2003, que se refere à primeira, não poderia mais haver qualquer dúvida acerca da regulação legal do controle externo da atividade policial – em que pesem algumas vozes em contrário –, porquanto os mecanismos hábeis à realização desse dever constitucional foram ali previstos e disciplinados (arts. 9º e 10).

Não obstante, o Conselho Nacional do Ministério Público também dispôs a respeito da matéria, fazendo-o por meio da Resolução n. 20/2007 do CNMP, de autoria do então Conselheiro Osmar Machado – que formou comissão integrada também por dois Promotores de Justiça e um Procurador da República, a qual

---

<sup>17</sup> MARQUES, José Frederico. *Tratado de Direito Processual Penal*. V. I. São Paulo: Saraiva: 1980. p.201-202.

colheu sugestões que foram encaminhadas ao longo do processo de discussão – e amplamente debatidas no Plenário daquele Colegiado.

Importante salientar que, embora os mecanismos necessários ao pleno exercício do controle externo da atividade policial já estivessem à disposição dos membros do Ministério Público, ainda havia empecilhos à efetivação desse dever, muitas vezes por dificuldades na identificação, no caso concreto, das providências que poderiam ou deveriam ser adotadas com vistas à ampla implementação dessa atividade em âmbito nacional e de forma continuada. Lembre-se, inclusive, que considerável parcela dos Ministérios Públicos não dispunha de atos internos que regulassem a matéria e se prestassem como um roteiro hábil a autorizar o exercício mais completo e uniforme do controle externo da atividade policial.

Estes, provavelmente, podem ser destacados como as principais metas da regulamentação da matéria no âmbito do Ministério Público: identificar claramente os objetivos do controle externo da atividade policial (art. 2º da Res. n. 20), relacionar os documentos referentes à atividade-fim da polícia merecedores de análise por parte dos membros do Ministério Público incumbidos, de qualquer modo, desse dever (art. 4º, II, III, IV, VIII e art. 5º, II e VIII) e elencar outras providências a serem adotadas durante as atividades de controle externo (art. 4º, I, VI, VII, IX e art. 5º, I, III, IV, V, VI, VII).

O resultado pretendido seria, assim, fornecer aos representantes do Ministério Público as ferramentas necessárias para, no âmbito da atividade-fim da polícia, examinar documentos, materiais e instalações, aferir rotinas e procedimentos, certificando à sociedade o cumprimento, pelos organismos policiais, de seus afazeres com retidão e eficiência, sem prejuízo do absoluto respeito aos direitos e garantias inerentes ao Estado Democrático.

Merece menção, ademais, que a resolução em comento foi fustigada perante o Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI n. 4220, que não foi conhecida pelo Colendo Tribunal porquanto, na expressão do Eminentíssimo Ministro Eros Grau, trata-se de ato de índole regulamentar, atrelado aos dispositivos legais que já disciplinam satisfatoriamente a matéria, não havendo inovação justamente porque os mecanismos primordiais para o exercício do controle externo da atividade policial são extraídos dos artigos 8º a 10 da Lei Complementar n. 75/93, que se referem, por seu turno, ao artigo 80 da Lei n. 8.625/93.

### 3.4 O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO ARTICULADOR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: TUTELA DIFUSA DA SEGURANÇA PÚBLICA

A Constituição Federal prevê em seus artigos 5º, *caput* e 144, a inviolabilidade do direito à segurança:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes [...]

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]

O mencionado direito à segurança possui inequívocas características de um direito difuso, uma vez que se trata de direito transindividual, de natureza indivisível, cuja titularidade pertence a pessoas indeterminadas e ligadas, entre si, por uma relação fática.

Nesse propósito, a segurança pública, dentro da concepção do Estado Democrático de Direito, deve ser entendida como direito e responsabilidade de todos e dever inerente ao Estado, que poderá ser demandado na hipótese de ações ou omissões que violem tal direito. Os exemplos contemporâneos são muitos: redução do quadro de agentes penitenciários no sistema prisional, fragilidade da ordem interna dos presídios, violação da integridade física e ameaça à vida dos presos e da população em geral, ineficiente estrutura das unidades policiais, insuficiente efetivo policial, ausência de policiamento ostensivo em certas localidades e ações contrárias aos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos.

De outro lado, a Carta da República (arts. 129, incisos II e III) dispõe que é função institucional do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos nelas assegurados, bem como promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção social e do patrimônio, contexto em que se insere a tutela da

segurança pública. Nessa linha de intelecção é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

*3. o direito à segurança pode ser objeto de ação civil pública ambiental nos termos do art. 1º, IV da Lei n. 7.347/85, 83 do CDC e 3º, I, “a”, da Lei 6938/81 e figura entre os chamados direitos humanos fundamentais ou direitos de quarta geração. Se o Estado não toma as medidas necessárias a assegurar a proteção desse direito, cumprindo com o seu dever institucional, o Ministério Público, no exercício da sua atribuição legal, está legitimado para propor ação civil pública objetivando a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (art. 3º ACP), constituindo autêntica obrigação de fazer a prestação da segurança à população, que pode e deve ser prestada jurisdicionalmente, no caso de omissão do poder público.” (Resp nº 725257/MG, Rel. Min. José Delgado)*

(grifo nosso)

É certo que o Ministério Público exerce parcela da soberania estatal ao deter exclusivamente a titularidade da ação penal pública, cuja atuação finalística demanda ainda o manejo de outros instrumentos – inquérito civil, procedimento administrativo, termo de ajustamento de conduta, procedimento de investigação criminal, requisições – e o exercício efetivo do controle externo da atividade policial.

Além disso, como titular exclusivo da ação penal pública, o Ministério Público tem, implicitamente, o poder-dever de intervir para a efetivação da política de segurança pública, buscando, numa postura preventiva-resolutiva, atuar antes da ocorrência do crime, mediante ações judiciais e extrajudiciais voltadas para medidas de prevenção da criminalidade e busca efetiva de segurança ao cidadão.

Destaca-se que a Instituição tem obtido êxito na judicialização da política de segurança pública. Nesse sentido, decidiu o Tribunal de Justiça de Goiás, em ação civil para a tutela difusa da segurança pública, proposta pelo Ministério Público goiano:

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CADEIA PÚBLICA DE ITAPACI DE GOIÁS. MEDIDA LIMINAR. REFORMA DO ESTABELECIMENTO. JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. RESERVA DO POSSÍVEL. MULTA. 1 - Já consolidado pela jurisprudência que, diante da excepcionalidade e urgência da situação, pode o juiz, de plano, conceder*

*liminar em face da Fazenda Pública, sem que se possa alegar ofensa ao contraditório, já que o mesmo será diferido. Hipótese excepcional em que a regra exigida pelo artigo 2º da Lei n. 8.437/92 deve ser mitigada.*

*2 - Não há que se falar em impossibilidade da concessão da liminar com base no art. 1º par. 3º da Lei n. 8.437/92, posto que a reforma da cadeia não é a pretensão principal, mas tão-somente medida paliativa, para que se possa resguardar a integridade dos presos e a segurança da população, até que se construam o estabelecimento prisional da cidade de Itapaci de Goiás, sendo este último o pedido principal.*

*3- Diante da fundamentalidade que assume a segurança pública e com maior relevo ainda a dignidade da pessoa humana, torna-se legítima a adoção de provimentos jurisdicionais, pelo Poder Judiciário para concessão destes direitos previstos em nossa Carta Magna, sem que se possa falar em ofensa ao pacto federativo e à separação dos poderes.*

*4 - A par da existência do princípio da reserva do possível, o núcleo essencial dos direitos fundamentais de segunda geração bem como a dignidade da pessoa humana, devem ser garantidos, sendo ilegítima qualquer argumento ou medida que possa implicar em eventual aniquilação.*

*5 - Possível a aplicação da multa pelo descumprimento da medida, nos termos do art. 12, c/ c com o art. 13, ambos da lei n. 7.347/85 - LACP. RECURSO CONHECIDO MAS IMPROVIDO. (TJGO, AI 60449-8/180, Rel. Des. Almeida Branco, 4ª Cam. Cível, DJ 146 de 05/08/2008) (grifo nosso)*

Partindo da premissa de que o Ministério Público deve atuar efetivamente como articulador da política de segurança pública, faz-se necessária a adoção de nova postura institucional, indo além da sua atuação processual clássica para promover a tutela difusa da segurança pública, especialmente por meio do efetivo exercício da atribuição do controle da atividade policial.

Em verdade, a promoção da tutela do direito difuso à segurança pública exige o trato interdisciplinar das causas da criminalidade. Assim, questões urbanísticas, ambientais, de infância e juventude, educação, saúde, e cidadania devem ser consideradas como causas potencializadoras da criminalidade e da sensação de insegurança. Nesse aspecto, o Ministério Público brasileiro, como Instituição incumbida da defesa da ordem jurídica e do regime democrático, estruturado nacionalmente para a defesa de todos os interesses difusos e coletivos, é o interlocutor indispensável à formulação das políticas de segurança pública e fiscal independente de sua execução.

# Instrumentos do Controle Externo da Atividade Policial

## 4.1 O PODER DE INVESTIGAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A existência do “poder de investigação” (atribuição) do Ministério Público, compreendido como a atividade extrajudicial de coleta de informações sobre a autoria (indícios) e a materialidade (certeza) delitiva, com vistas à formação da *opinio delicti*, pode ser demonstrada sob diversos ângulos e fundamentos jurídicos. Todavia, em homenagem ao fato de que o principal argumento empregado na negativa de tal poder, decorre da ideia de que a polícia judiciária é detentora, com exclusividade, de tal função estatal, admitidas, tão somente, as exceções expressas no texto constitucional, o tema será tratado tendo como ponto de partida aludido referencial.

Do art. 144, § 4º, da Constituição da República, extrai-se que a Polícia Federal exerce com exclusividade a função de polícia judiciária da União na apuração de infrações penais que sejam de competência da Justiça Federal e no apoio das atividades do Poder Judiciário Federal. Trata-se de delimitação de seu campo de atuação no tocante às polícias civis dos Estados e do Distrito Federal que, no âmbito territorial dos respectivos entes federados, exercem as atribuições remanescentes.

É evidente que em relação à Polícia Federal, a função que lhe é exclusiva é a de polícia judiciária da União (art. 144, I e § 4º da CF). Conforme cediço, as funções da polícia judiciária são múltiplas, envolvendo, também o auxílio à justiça criminal; o fornecimento de informações necessárias à instrução e julgamento de processos; a realização de diligências requisitadas pelo juiz ou pelo Ministério Público e o cumprimento de mandados de prisão (art. 13, III, Código de Processo Penal).

O dispositivo constitucional insere-se no capítulo da segurança pública, regravando as instituições policiais e os bombeiros militares, de modo que a ressalva teve a nítida finalidade de delimitar o âmbito de atuação dos vários ramos da polícia judiciária, valendo-se da técnica de atribuir à Polícia Federal a atuação nos casos de crimes de competência da União e, às demais, o remanescente.

É temerária a invocação de uma interpretação estritamente literal do referido artigo da Constituição Federal, para daí extrair-se a ilação de que a polícia judiciária é detentora de verdadeiro monopólio da investigação criminal, em evidente afronta ao princípio da harmonia das normas constitucionais.

De fato, não há como desvincular a investigação criminal de seu fim precípuo, qual seja, subsidiar a ação penal, cuja titularidade exclusiva pertence ao Ministério Público, ressalva que não foi feita com relação à atividade da polícia.

Em outras palavras, se cabe ao Ministério Público deflagrar a ação penal a partir dos dados obtidos com a investigação criminal a ele também incumbe, direta ou indiretamente, investigar, posto que o contrário representaria conferir a outra Instituição o poder de limitar o universo de análise do Ministério Público, com prévia eleição dos casos a serem jurisdicionalizados, o que representaria negação à titularidade da ação penal.

Além disso, se a investigação fosse atribuição exclusiva da Polícia, haveria grave risco de, em muitos casos, se inviabilizar a investigação criminal.

Em sede de controle externo da atividade policial surgem alguns questionamentos: Como exercer tal atribuição constitucional sem o poder de investigar? Como exercer o controle externo dependendo exclusivamente do que for apurado pela própria polícia? A conclusão a que se chega é que sem o poder investigatório do Ministério Público resta inviabilizado o controle externo da atividade policial.

Mesmo o controle interno não seria adequadamente fiscalizado sem o poder de investigação, afinal, se a Instituição não dispuser de um mínimo de dados quanto aos autores da suposta prática criminosa, não terá como indicar e requisitar diligências específicas.

De fato, se o Ministério Público é o titular da ação penal pública, fiscal da lei e garante dos direitos fundamentais, tem o poder-dever de controlar plenamente a atividade policial e ter acesso a todos os documentos necessários para instrumentalizar

a ação penal pública e dar efetividade aos direitos e garantias assegurados na Constituição da República.

O ordenamento jurídico prevê diversas outras formas de investigação diferentes do inquérito policial, tais como aquelas que apuram condutas delituosas praticadas nas dependências de Tribunais, no âmbito do próprio Tribunal; investigações feitas pela Câmara, Senado e Supremo Tribunal Federal, quando o crime é cometido em suas dependências; detecção da prática de crimes em sindicâncias administrativas; investigações feitas pelas comissões parlamentares de inquérito - CPI's, (art. 58, § 3º, da Constituição da República) e pelo membro do Ministério Público, nas hipóteses do art. 41, parágrafo único, da Lei n. 8.625/93, dentre outras.

Nesse sentido, o art. 4º, parágrafo único, do Código de Processo Penal é claro ao estabelecer que a atribuição para investigar não é só da polícia, mas também de outras autoridades que tenham recebido tal atribuição por lei. Ao fazê-lo, a lei equipara outras investigações realizadas em diversas esferas à investigação policial. Registre-se que o citado dispositivo ainda não teve sua validade questionada.

A redação do art. 12, do Código de Processo Penal, admite, a *contrario sensu*, que nem sempre a denúncia terá por lastro o inquérito policial. Segundo o art. 39, § 5º, do diploma processual, o inquérito é dispensável nas hipóteses em que o Ministério Público recebe representação do interessado; e quando há remessa de documentos pelo juiz ao Ministério Público (art. 40). Ainda nessa trilha, o art. 47 do Código de Processo Penal estabelece que,

se o Ministério Público julgar necessários maiores esclarecimentos e documentos complementares ou novos elementos de convicção, deverá requisitá-los, diretamente, de quaisquer autoridades ou funcionários que devam ou possam fornecê-los

Ademais, se o § 1º do artigo 46 do Código de Processo Penal dispensa o inquérito policial para o oferecimento da peça acusatória, conclui-se que o procedimento interno de investigação serve de subsídio exclusivo à denúncia. É inclusive nesse sentido o entendimento do Supremo Tribunal Federal: "O oferecimento da denúncia pelo Ministério Público não depende de prévio inquérito policial."<sup>18</sup>

<sup>18</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno, HC 80.405/SP, Rel. Min. Celso de Mello. Informativo STF, n. 223)

O raciocínio da exclusividade da investigação policial excluiria não só o Ministério Público, mas todos os órgãos que, de alguma maneira, conduzem procedimentos que podem servir de base à deflagração de ação penal, em evidente prejuízo ao interesse público.

Se a própria Constituição Federal conferiu atribuição ao Ministério Público de oferecer denúncia com suporte em peças de informação oriundas da Comissão Parlamentar de Inquérito, com maior propriedade configura-se legítima eventual propositura de ação penal com base em procedimento de apuração criminal interna.

Nas circunstâncias, o Ministério Público, por exercer parcela de autoridade estatal, pode proceder à investigações penais diretas, na forma da Constituição da República (art. 129, VI), na Lei Complementar n. 75/93, no Código de Processo Penal e em leis estaduais. Não está adstrito, assim, às investigações da polícia judiciária, podendo colher provas em seu gabinete ou fora deste, para respaldar a instauração da ação penal.

Evidentemente, tais elementos colhidos pelo Ministério Público terão o mesmo tratamento dado às investigações policiais: deverão ser ratificados judicialmente, sob o crivo do contraditório e da ampla defesa, para embasamento de eventual condenação.

Há muitos outros fundamentos para o reconhecimento da validade jurídica e da importância da investigação criminal diretamente feita pelo Ministério Público.

A competência para promover a ação penal engloba, pois, necessariamente, a competência para a investigação criminal - sendo esta um *minus* em relação àquela. Aplica-se aqui, portanto, a lógica dos poderes implícitos, pela qual o órgão a quem compete o mais, compete igualmente, o menos.

Segundo a doutrina dos poderes implícitos, nascida na Suprema Corte Americana, no precedente *MacCulloch vs. Maryland* (1819), a Constituição, ao conceder uma atividade-fim a determinado órgão ou instituição, culmina por, implicitamente e simultaneamente, a ele também conceder todos os meios necessários para a consecução daquele objetivo.<sup>19</sup> Ou seja: “o poder dado ao agente público implica os meios idôneos para a sua execução”. Se o Ministério Público tem a titularidade para o

---

<sup>19</sup> FERREIRA, Pinto. *Comentários à constituição brasileira*. v. 2. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 132.

exercício da ação penal, que é o mais, decorre daí que tem o poder de investigar para a colheita desses elementos, que é o menos. Do contrário, se fosse impossibilitada ao Ministério Público realizar a investigação, a Instituição restaria desprovida de meio idôneo para realizar a persecução criminal, especialmente quanto ao controle externo da atividade policial.

Se é certo que, em princípio e ordinariamente, à polícia incumbe investigar, isso não significa aceitar uma espécie de “reserva de polícia”, como um direito constitucional do acusado de um crime de ação penal pública.

A Constituição atribuiu ao Ministério Público o poder de expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva (art. 129, VI). Essa competência abrange tanto a esfera cível quanto a criminal. No que diz respeito à ordem infraconstitucional, as leis que regulam o Ministério Público (Lei n. 8.625/93, em seu art. 26, I, “a” e “b”, e Lei Complementar n. 75/93, em seu art. 8º), preveem a expedição de notificações para colher depoimento ou esclarecimentos, bem como a requisição de informações, exames periciais e documentos de autoridades e órgãos públicos.

Especificamente, a Lei Complementar n. 75/93, em seu art. 8º, VIII, estipula que o Ministério Público da União “*poderá ter acesso incondicional a qualquer banco de dados de caráter público ou relativo a serviço de relevância pública*” (grifo nossos). No § 2º do art. 8º, fica claro que “*nenhuma autoridade poderá opor ao Ministério Público, sob qualquer pretexto, a exceção de sigilo.*” (grifo nossos)

Todo o sistema delineado no art. 129 da Constituição visa fornecer ao Ministério Público autonomia para a apuração dos fatos necessários ao oferecimento da denúncia, por meio inclusive da expedição de notificações para a coleta de depoimentos.

De todo modo, um imaginário sistema pelo qual se atribuísse com exclusividade à Polícia a investigação criminal, reservando-se ao Ministério Público as funções de mero repassador de provas e de espectador da investigação, seria anacrônico e contraproducente. A atuação direta do Ministério Público nesse particular tende a conferir maior celeridade à atividade investigatória, permitindo ademais o contato pessoal do órgão ministerial com a prova, facilitando a formação de seu convencimento.

Proibir o Ministério Público de investigar, depois de ter edificado uma estrutura de autonomia administrativa e orçamentária, independência funcional de seus membros (art. 127 da Constituição da República), e os deveres de promoção privativa da ação penal pública (art. 129, I, da Constituição da República) e o controle externo da atividade policial (art. 129, VII), além de todas as demais funções instrumentais inscritas no art. 129, como fez a Constituição Federal, representaria subtrair-lhe, de maneira incompreensível e irracional, os meios jurídicos necessários e imprescindíveis ao efetivo cumprimento de sua missão de persecução penal para a defesa dos bens penalmente tutelados, à segurança e à Justiça.

## 4.2 PROCEDIMENTO DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL

Em estrita observância aos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos, bem como às normas constitucionais e à legislação infraconstitucional que trata das atribuições dos órgãos do Ministério Público, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução nº 13, de 02 de outubro de 2006, que regulamenta, no âmbito do Ministério Público brasileiro, o procedimento interno de investigação criminal.

O exercício das prerrogativas e dos poderes instrutórios do Ministério Público restaram explicitados e unificados em um documento normativo de abrangência nacional, expedido por órgão incumbido de zelar pela unidade da Instituição, pela disciplina uniforme de seus atos extrajudiciais e por coibir eventuais excessos e omissões de seus membros.

A Resolução guarda perfeita consonância com as atribuições conferidas ao Ministério Público pela Constituição da República Federativa do Brasil e detalha o exercício de seu poder de investigação, cujas regras gerais estão contempladas pela Lei Complementar n. 75/1993 e Lei nº8.625/1993.

A constitucionalidade da Resolução foi contestada pela Ordem dos Advogados do Brasil, na ADI n. 3836, que ainda não foi apreciada. Todavia, em recente decisão sobre a constitucionalidade da Resolução n. 20, do mesmo Conselho, o Supremo Tribunal Federal afastou a hipótese de seu controle constitu-

cional, com o argumento de que a resolução limitava-se a regulamentar texto legal e em nada o inovava. Nesse sentido a seguinte parte da decisão tem relevância:

A Resolução n.20 do Conselho Nacional do Ministério Público constitui ato regulamentar subordinado às disposições constantes do art. 9º da Lei Complementar n. 75/1993 e do artigo 80 da Lei n.8.625/1993. A epígrafe da resolução impugnada indica expressamente sua finalidade, regulamentar o art. 9º da LC n. 75/93, disciplinando no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial. O entendimento da Corte é firme no sentido de a ação direta não ser via adequada para a impugnação de atos regulamentares.

Os argumentos fáticos e jurídicos utilizados na sustentação da inconstitucionalidade da Resolução n.20 assemelham-se àqueles empregados no ataque à Resolução n.13. Assim, é legítima a expectativa de que o desfecho seja o mesmo.

É fato, a Resolução n. 13 não faz mais que instrumentalizar e limitar as condições de exercício do poder de investigação do Ministério Público, dando-lhe uma estrutura material e um nome para as peças autuadas: Procedimento de Investigação Criminal - PIC.

A Resolução detalhou medidas e rotinas que reafirmam o compromisso da Instituição como os direitos e garantias fundamentais dos indivíduos. No art. 3º, § 5º, por exemplo, está previsto que o membro do Ministério Público, no exercício de suas atribuições criminais, deverá dar andamento, no prazo de 30 (trinta) dias a contar de seu recebimento, às representações, requerimentos, petições e peças de informação que lhes sejam encaminhadas.

Trata-se da materialização do direito de petição (art. 5º, inciso XXXIV, “a”, da CF), devidamente cotejado com o direito à duração razoável do processo no âmbito administrativo (art. 5º, LXXVIII, da CF). A Instituição deve responder e de forma rápida, a todas as demandas que lhe são apresentadas, sob risco de restar desacreditada e de seus órgãos de execução serem responsabilizados penal, civil e administrativamente.

O prazo de trinta dia para efetivo andamento das notícias e pedidos que chegam ao Ministério Público representa o tempo máximo que uma provocação que lhe é endereçada pode permanecer sem destinação adequada. No prazo assinalado o órgão

do Ministério Público deve adotar uma das seguintes medidas possíveis: propositura imediata da ação penal ou civil; início de investigações que permitam a formação de seu convencimento; requisição de investigação à autoridade policial; encaminhamento das peças de informação ao órgão que tenha atribuição para a adoção de medidas judiciais ou extrajudiciais cabíveis ou, por fim, promoção de arquivamento das peças, fulcrado no entendimento de que já estão devidamente instruídas e não apresentam suporte fático autorizador de ações judiciais ou extrajudiciais.

Considerando que junto ao Conselho Nacional do Ministério Público funciona a Corregedoria Nacional do Ministério Público, a consequência imediata da fixação do prazo é a de estabelecer parâmetro objetivo para a análise de eventual morosidade na atuação dos órgãos do Ministério Público.

O respeito aos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos está presente em outras previsões cujo escopo foi o de impor limites ao subjetivismo dos órgãos ministeriais e facilitar a sindicabilidade de seus atos. Diz o art. 4º:

O procedimento investigatório criminal será instaurado por portaria fundamentada, devidamente registrada e atuada, com a indicação dos fatos a serem investigados e deverá conter, sempre que possível, o nome e a qualificação do autor da representação e a determinação das diligências iniciais.

Todos os atos do Ministério Público devem ser fundamentados (art. 93, IX c. c. art. 129, § 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil). A fundamentação permite a ampla defesa e o controle administrativo ou judicial do ato, já que, na hipótese de ausência dos pressupostos de atuação ou fragilidade dos fundamentos jurídicos invocados, o ato poderá ser combatido administrativamente e judicialmente, inclusive pela via do *habeas corpus*.

Por outro lado, a portaria inaugural do procedimento de investigação criminal torna pública a investigação e, necessariamente, acompanha as notificações ao investigado. Os seus termos devem proporcionar a ciência dos fatos e dos atos que apontam para a autoria, permitindo ao indigitado autor preparar-se para prestar declarações sobre o tema e orientar-se com advogado (art.6º, § 4º, da resolução). Tais exigências não estão presentes no inquérito policial, muito embora sejam facilmente deduzíveis do princípio do devido processo legal.

Outra questão crucial, no que diz respeito à submissão de investigados e testemunhas aos atos instrutórios do Ministério Público, é a que trata do tempo mínimo para atendimento das notificações da Instituição. Segundo o art. 6º, § 3º, da Resolução:

Ressalvadas as hipóteses de urgência, as notificações para comparecimento devem ser efetivadas com antecedência mínima de 48 horas, respeitadas, em qualquer caso, as prerrogativas legais pertinentes.

Não é razoável que as pessoas tenham que atender ao Ministério Público prontamente, já que estão envolvidas com suas atividades diárias e, necessariamente, devem adequar suas rotinas à notificação, razão pela qual a fixação de prazo superior ao de vinte e quatro horas importa em prestigiar o interesse individual. Destacando-se que as prerrogativas das autoridades que gozam do privilégio de foro ou que por força das relevantes funções que exercem no Executivo, Legislativo e Judiciário, mereçam tratamento diferenciado, estão devidamente previstas nos §§ 4º, 5º e 6º, do art. 6º, da resolução.

A intimidade dos investigados encontra-se resguardada, consoante art.6º, § 8º, da resolução: “O membro do Ministério Público será responsável pelo uso indevido das informações e documentos que requisitar, inclusive nas hipóteses legais de sigilo.”

Nunca é demais lembrar que o órgão do Ministério Público responde penal, civil e administrativamente pelo uso indevido das informações sigilosas a que teve acesso durante as investigações que presidiu e, deste modo, a resolução reforça a necessidade de cuidado no manuseio de tais dados.

O art. 7º da Resolução, ao prever que o autor do fato investigado será notificado a apresentar, querendo, as informações que considerar adequadas, facultado o acompanhamento por advogado, representa uma mitigação do princípio inquisitório em que se funda a investigação criminal. Não se estabelece o contraditório, porém, é evidente o ganho para o investigado que poderá ofertar e argumentar com o material que apresentou ao Ministério Público.

Na mesma linha, o art. 8º, da resolução, representa uma garantia de inexistência de investigações secretas, já que impõe a documentação de todos os atos como regra. O mesmo pode ser

dito do art. 11, já que a certificação da prática de certos atos revela a sua existência.

Por fim, o art. 13 da resolução, assevera que os atos e peças do procedimento investigatório criminal são públicos, observado o sigilo legal e o interesse das partes. Dito de outro modo, a publicidade está vinculada ao direito de defesa dos investigados e ao direito geral de informação. Ambos devem ser sopesados com os interesses da própria investigação à luz da presunção de inocência.

Em síntese, a resolução reafirma e impõe limites ao poder investigatório do Ministério Público e, com isso, viabiliza a atuação uniforme da Instituição e patenteia o compromisso institucional com o respeito e a promoção dos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos.

### 4.3 AS REQUISIÇÕES MINISTERIAIS

Para o pleno exercício de suas atribuições, o Ministério Público conta com diversos instrumentos extrajudiciais, tais como a recomendação, a notificação, o termo de ajustamento de conduta e a requisição.

A requisição, diferentemente do requerimento e da solicitação, que instrumentalizam pedidos e se sujeitam à análise de conveniência e oportunidade do destinatário, encerra uma ordem legal para que a obrigação seja atendida no prazo assinalado, sob pena de responsabilização penal, civil e administrativa.

A disciplina jurídica da requisição tem acento constitucional e detalhamento infraconstitucional. O art. 129, VI, da Constituição Federal preconiza que:

São funções institucionais do Ministério Público: expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva.

A concreção da norma constitucional operou-se com a edição da Lei Complementar n. 75, de 1993, particularmente

artigos 7º e 8º, que delimitaram o instrumento jurídico, seu cabimento e as limitações procedimentais, tanto de cunho material como temporal.

Art. 7º Incumbe ao Ministério Público da União, sempre que necessário ao exercício de suas funções institucionais:

I - instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos correlatos;

II - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e de inquérito penal militar, podendo acompanhá-los e apresentar provas;

III - requisitar à autoridade competente a instauração de procedimentos administrativos, ressalvados os de natureza disciplinar, podendo acompanhá-los e produzir provas.

Ordinariamente, as requisições são expedidas para a instrução de procedimentos administrativos presididos pelo Ministério Público, hipótese do inciso I, e, dentre estes, pela grandeza dos temas que autorizam sua instauração, sobressai o inquérito civil. Contudo, por força do poder de investigação do Ministério Público, o procedimento de investigação criminal, disciplinado pela Resolução n. 13, de 02 de outubro de 2006, tem crescido em importância.

A matéria disciplinada nos incisos II e III refere-se às requisições que encerraram obrigações de fazer e se destinam àqueles agentes públicos cuja atividade funcional inclui a investigação criminal ou apuração de faltas administrativas. É relevante mencionar que o inciso II, em que pese transmitir a impressão de que, somente nos casos em que requisitou a instauração do inquérito policial, o órgão do Ministério Público poderá acompanhá-lo e apresentar provas, diz muito pouco sobre o tema.

Doutra parte, no inciso III, restou vedada à Instituição a requisição e, conseqüentemente, o acompanhamento e a produção de provas em procedimentos disciplinares, o que leva ao questionamento quanto à matéria do procedimento administrativo tratado no texto legal, aquele que pode ser requisitado, acompanhado e aperfeiçoado, em termos probatórios, pelo Ministério Público. O campo é vasto, e a título de ilustração é possível mencionar os procedimentos para apuração de infrações administrativas previstas nas leis municipais e estaduais que tratam de posturas, crimes contra as relações de consumo, defesa da infância e juventude e meio ambiente, enfim, que digam

respeito aos direitos difusos e coletivos cuja defesa é atribuição do Ministério Público.

O art. 8º, da Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993, resulta do detalhamento do art. 7º, inciso I, já que todos os seus incisos versam sobre a atuação ministerial na instrução de procedimentos próprios.

Art. 8º Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência:

I - notificar testemunhas e requisitar sua condução coercitiva, no caso de ausência injustificada;

II - requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta;

III - requisitar da Administração Pública serviços temporários de seus servidores e meios materiais necessários para a realização de atividades específicas;

IV - requisitar informações e documentos a entidades privadas;

V - realizar inspeções e diligências investigatórias;

VI - ter livre acesso a qualquer local público ou privado, respeitadas as normas constitucionais pertinentes à inviolabilidade do domicílio;

VII - expedir notificações e intimações necessárias aos procedimentos e inquéritos que instaurar;

VIII - ter acesso incondicional a qualquer banco de dados de caráter público ou relativo a serviço de relevância pública;

IX - requisitar o auxílio de força policial.

§ 1º – O membro do Ministério Público será civil e criminalmente responsável pelo uso indevido das informações e documentos que requisitar; a ação penal, na hipótese, poderá ser proposta também pelo ofendido, subsidiariamente, na forma da lei processual penal.

§ 2º – Nenhuma autoridade poderá opor ao Ministério Público, sob qualquer pretexto, a exceção de sigilo, sem prejuízo da subsistência do caráter sigiloso da informação, do registro, do dado ou do documento que lhe seja fornecido.

§ 3º – A falta injustificada e o retardamento indevido do cumprimento das requisições do Ministério Público implicarão a responsabilidade de quem lhe der causa.

§ 4º – As correspondências, notificações, requisições e intimações do Ministério Público quando tiverem como destinatário o Presidente da República, o Vice-Presidente da República, membro do Congresso Nacional, Ministro do Supremo Tribunal Federal, Ministro de Estado, Ministro de Tribunal Superior, Ministro do Tribunal de Contas da União ou chefe de missão diplomática de caráter permanente serão encaminhadas e levadas a efeito pelo Procurador-Geral da República ou outro órgão do Ministério Público a quem essa atribuição seja delegada,

cabendo às autoridades mencionadas fixar data, hora e local em que puderem ser ouvidas, se for o caso.

§ 5º – As requisições do Ministério Público serão feitas fixando-se prazo razoável de até dez dias úteis para atendimento, prorrogável mediante solicitação justificada”.

A emissão da requisição cabe ao órgão do Ministério Público que presidir o procedimento no qual ela será expedida e, como destacado por Hugo Nigro Mazzili:

Desde que esteja o órgão do Ministério Público atuando dentro de sua área de atribuições, terá ele o poder de requisição, pouco importa seja federal, estadual ou municipal a autoridade, a repartição pública ou o órgão público destinatário da requisição.<sup>20</sup>

Há entendimento no sentido de que notificações e requisições podem ser expedidas pelo Ministério Público independentemente da existência da prévia instauração de um procedimento. De se ver, porém, que a ausência de procedimento dificulta o controle interno e inviabiliza a defesa por parte dos destinatários, naqueles casos em que a legalidade da requisição é questionada. Nem se diga que a requisição é instrumento de atuação da Instituição, que é una e indivisível, e seus membros, com frequência, são substituídos, logo, na ausência de um procedimento, a memória dos fatos e a finalidade do ato podem se perder.

No tocante aos destinatários, Mazzili esclarece que:

Não só repartições públicas, órgãos administrativos e organismos particulares estão sujeitos à dita requisição: também a pessoa física pode ser destinatária da requisição ministerial.<sup>21</sup>

Em se tratando dos Ministérios Públicos dos Estados, ordinariamente, as respectivas Leis Orgânicas fixam a disciplina das requisições em perfeita simetria com a Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993 e Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, lembrando que, nos termos do art. 80 da Lei n. 8.625, de 1993, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União aplicam-se subsidiariamente aos Ministérios Públicos dos Estados.

---

<sup>20</sup> MAZZILI, Hugo Nigro. *Manual do Promotor de Justiça*, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 327.

<sup>21</sup> Op. cit. p. 327.

A própria Lei n. 8.625, de 1993, traz uma disciplina das requisições muito próxima do texto da lei complementar.

Assim, preceitua o art. 26 da Lei n. 8.625, de 1993:

Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá:

I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los:

a) expedir notificações para colher depoimento ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar condução coercitiva, inclusive pela Polícia Civil ou Militar, ressalvadas as prerrogativas previstas em lei;

b) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

c) promover inspeções e diligências investigatórias junto às autoridades, órgãos e entidades a que se refere a alínea anterior;

II - requisitar informações e documentos a entidades privadas, para instruir procedimentos ou processo em que officie;

III - requisitar à autoridade competente a instauração de sindicância ou procedimento administrativo cabível;

IV - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e de inquérito penal militar, observado o disposto no art. 129, inciso VIII, da Constituição Federal, podendo acompanhá-los;

[...]

§ 1º As notificações e requisições previstas neste artigo, quando tiverem como destinatários o Governador do Estado, os membros do Poder Legislativo e os desembargadores, serão encaminhadas pelo Procurador-Geral de Justiça.

§ 2º O membro do Ministério Público será responsável pelo uso indevido das informações e documentos que requisitar, inclusive nas hipóteses legais de sigilo.

§ 3º Serão cumpridas gratuitamente as requisições feitas pelo Ministério Público às autoridades, órgãos e entidades da Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 4º A falta ao trabalho, em virtude de atendimento à notificação ou requisição, na forma do inciso I deste artigo, não autoriza desconto de vencimentos ou salário, considerando-se de efetivo exercício, para todos os efeitos, mediante comprovação escrita do membro do Ministério Público”.

Diversos outros textos legais tratam das requisições Ministeriais, em perfeita similitude com os dois diplomas legais acima mencionados, destacando-se, em razão do prazo que fixa, a Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, art. 8º, § 1º, que disciplina a ação civil pública:

O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

Outros diplomas que dão destaque às relevantes funções ministeriais e às requisições são: Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990), Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003) e Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989, que trata dos direitos dos portadores de deficiência, bem como o Código de Processo Penal, notadamente o art. 47:

Se o Ministério Público julgar necessários maiores esclarecimentos e documentos complementares ou novos elementos de convicção, deverá requisitá-los diretamente, de quaisquer autoridades ou funcionários que devam e possam fornecê-los.

Em razão da matéria, o descumprimento da requisição e a tipicidade adquirem outros contornos. Exemplificativamente, dentre as múltiplas atribuições do Ministério Público na defesa dos direitos da criança e do adolescente encontra-se a de instaurar procedimentos administrativos e, para instruí-los: requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades municipais, estaduais, federais, da administração direta, ou indireta, bem como promover inspeções e diligências investigatórias (art. 201, VI, da Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Em caso de não atendimento, o art. 236, do Estatuto da Criança e do Adolescente, dispõe que configura crime: “Impedir ou embaraçar a ação de autoridade judiciária, membro do Conselho Tutelar ou representante do Ministério Público no exercício de função prevista nesta Lei”.

O Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003, traz tipo penal semelhante: Art. 109. Impedir ou embaraçar ato do representante do Ministério Público ou de qualquer outro agente fiscalizador: Pena – reclusão de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa”.

Já a Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989, que trata dos direitos dos portadores de deficiência, em seu art. 8º, VI, diz que: “Constitui crime punível com reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa: recusar, retardar ou omitir dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil...”

A recusa ao atendimento das requisições ministeriais poderá, em tese, configurar, ainda, os crimes de desobediência (Art. 330, do CP), prevaricação (art. 319, do CP), abuso de autoridade (art.3º, “j”, da Lei n. 4.898, de 09 de dezembro de 1965) e supressão de documentos (art.305, do CP):

Quanto aos dados que podem ser objeto das requisições ministeriais, tanto a Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993, como a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público garante o acesso do Ministério Público a informações sigilosas, mesmo quando o sigilo decorra de imposição legal, ressalvados os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal ou decorrentes de tratados internacionais dos quais o Brasil seja signatário (art. 5º, § 2º, da CF).

Matéria das mais controvertidas diz respeito ao sigilo das movimentações bancárias. O sigilo bancário, espécie do direito à intimidade e à vida privada, assegura a confidencialidade das informações e registros da vida econômico-financeira do indivíduo que estejam nos arquivos das instituições financeiras e administradoras de cartões de crédito. Muito embora não integre, de modo expreso, o rol dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal, há consenso de que decorre da previsão do art. 5º, inciso X, da CF, que considera “invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

O sigilo bancário acha-se disciplinado na Lei n. 4595, de 31 de dezembro de 1964 e não tem caráter absoluto, já que, em sede de ponderação da proteção conferida a bens jurídicos diversos, pode ser afastado para atendimento daqueles interesses que, momentaneamente, mereçam prevalecer. Firme na ponderação de valores e na proporcionalidade, com fundamento legal no §1º, do art. 38, da referida Lei, inúmeras decisões judiciais têm assegurada essa garantia.

De qualquer modo, predomina o entendimento que a quebra de sigilo bancário depende de autorização judicial e que não cabe ao Ministério Público requisitar diretamente tais dados. Uma

reconhecida exceção a tal posicionamento está sendo construída lentamente e diz respeito aos dados bancários dos Poderes, Órgãos ou entidades que administrem ou se utilizem de verbas públicas. No interesse da defesa do patrimônio público admite-se que o Ministério Público tem legitimidade para solicitar informações de correntista sem autorização judicial, desde que se tratem de movimentação de verbas públicas.

#### 4.4 TRAMITAÇÃO DIRETA DO INQUÉRITO POLICIAL ENTRE A POLÍCIA E O MINISTÉRIO PÚBLICO

O Conselho da Justiça Federal, por meio da Resolução n. 63, de 26 de junho de 2009, disciplinou a tramitação direta dos inquéritos policiais entre o Ministério Público Federal e a Polícia Federal e determinou que a distribuição judicial ocorra somente naqueles casos em que forem formulados pedidos cautelares. Os principais argumentos que fundamentam a medida são o sistema acusatório, a titularidade da ação penal pública por parte do Ministério Público e a desnecessidade de controle judicial de atos que não afetam direitos e garantias fundamentais do indivíduo.

O sistema processual penal pátrio moldado pela Constituição da República Federativa do Brasil é o acusatório e confere ao magistrado a figura de salvaguarda de direitos e garantias fundamentais no transcurso da primeira fase da persecução penal. Justamente porque será ele o destinatário de eventual ação penal ajuizada com suporte na investigação preliminar, deve afastar-se de qualquer atividade que implique formação de convencimento prévio a respeito do fato criminoso noticiado e apurado. É o titular da ação penal que deve fiscalizar a investigação preliminar, vez que necessariamente a ação penal deverá guardar lastro mínimo de plausibilidade da acusação que veicula pautada em elementos de informação colhidos por meio de investigação prévia (policial ou não).

Uma vez que em regra a ação penal é de iniciativa pública, resta claro ser o Ministério Público o destinatário imediato e principal do inquérito policial. Ainda, o exercício da atribuição de controle externo da atividade policial, só se materializa por meio do contato mais próximo com a tramitação da investigação. Sendo assim, a manutenção da tramitação judicial do inquérito policial,

além de contrariar o próprio modelo acusatório adotado pelo Brasil, contribui para a morosidade da persecução penal.

Segundo as regras do Código de Processo Penal, o delegado de polícia, findo o prazo de conclusão do inquérito policial, deverá remeter os autos ao Judiciário (art. 23), e, se for o caso, solicitar mais prazo para a finalização das investigações (art. 10, §§ 1º e 3º). O juiz pode requisitar diligências à autoridade policial (art. 13, II, primeira parte), passando por ele, ainda, o exame das diligências requisitadas pelo Ministério Público (art. 16).

De todo evidente que tais dispositivos legais constituem resquícios inquisitoriais de nosso sistema processual penal. É sabido que a principal característica do sistema inquisitório é a superposição de tarefas investigatórias e de julgamento conferidas ao juiz. De fato, o Código de Processo Penal, ao preconizar a participação judicial no trâmite do inquérito policial, criou perigosa concentração de tarefas persecutórias e decisórias em um mesmo órgão. Ocorre que, com a Constituição (vide, especialmente, mas não só, o art. 129, I), adota-se, em sua plenitude, o sistema processual acusatório, no qual há nítida separação entre as funções de acusar e julgar. Dessa forma, o Ministério Público passou a ser praticamente o único propulsor do processo penal, participando ativamente da investigação e da apreciação preliminar da qualificação jurídica do fato e da análise sobre autoria, materialidade e subsunção legal da conduta na tese delitosa. As únicas exceções ficam por conta dos casos em que a ação penal é de iniciativa privada, com início por ato do ofendido ou de seu representante legal, ou subsidiária da pública, na hipótese de inércia do Ministério Público.

No sistema acusatório, o juiz, como regra, deve afastar-se do inquérito policial para resguardo da imparcialidade judicial. Caso participe ativamente da investigação pré-processual, como poderá decidir sobre o mérito, proferindo sentença, sem comprometer sua esperada imparcialidade? E se o juiz não participa ativamente da investigação – limitando-se, como se vê, cotidianamente, a delegar ao cartório judicial a abertura de vista dos autos ao Ministério Público, quando o inquérito chega da polícia bem como o seu retorno após manifestação ministerial, então para que as “esdrúxulas” normas que exigem o “passeio” dos autos pelo Poder Judiciário?

O fato é que, embora aplicados no cotidiano forense, os dispositivos do Código de Processo Penal acima citados não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988.

O requerimento de novo prazo para a conclusão de diligências, formulado pelo delegado de polícia, deve ter como destinatário o Ministério Público. Os dispositivos reguladores da tramitação do inquérito policial entre a polícia judiciária e o Ministério Público, com intermediação do Judiciário, não integram o ordenamento jurídico criado pela Carta de 1988.

Doutrina respeitada tem alertado para a necessidade das mudanças.<sup>22</sup>

Todavia, não há necessidade de modificação legislativa. É papel dos tribunais apararem os resíduos inquisitoriais em nosso modelo de processo penal, evitando-se a aplicação acrítica de diversos dispositivos legais em desarmonia com o sistema acusatório.

Do ponto de vista da qualidade da prova colhida no inquérito, os dias gastos com deslocamentos entre a Polícia o Judiciário e o Ministério Público, serão transformados em períodos de realização de diligências policiais e de análise dos autos pelo membro do Ministério Público.

Os juízes se libertarão da anômala função de controle burocrático do inquérito, que não lhes cabe e lhes ameaça retirar a imparcialidade. Os servidores do cartório dedicar-se-ão à realização de suas tarefas típicas.

Em jogo, valores importantes: celeridade (art. 5º, LXXVIII, da Constituição), eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição), desburocratização, remessa das peças investigatórias diretamente ao titular do exercício da ação penal, destinatário de toda a massa de informações produzidas no inquérito, eliminação do intermediário que não tem competência ou atribuição para interferir na produção de diligências inquisitoriais, e diminuição dos riscos da prescrição.

É preciso, portanto, que a atuação ministerial esteja voltada para a implementação de medidas tendentes a simplificar o trâmite de inquéritos policiais, com fluxo direto entre a autoridade policial e o Ministério Público, e vice-versa. E isso pode ser feito independentemente de reformas legislativas, bastando a interpretação das normas infra-constitucionais em conformidade com os institutos e sistemas criados pela Constituição, como já ocorreu com a edição da Resolução n. 63, de 26 de junho de 2009, do Conselho da Justiça Federal.

---

<sup>22</sup> Ribeiro (2000, p.466); Lopes Jr (2003, p.162-163); Hamilton (1998, p. 133-134); Prado (2001, p. 198-199).

## 4.5 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A TITULARIDADE PRIVATIVA DOS PROCEDIMENTOS CAUTELARES

A titularidade privativa do Ministério Público para a promoção da ação penal pública, diz respeito também a todos os demais procedimentos e processos de natureza cautelar.

Para além da tão (re)conhecida compreensão de que o titular das ações acessórias seja, necessariamente, o titular da ação principal, firme-se que devido ao caráter nitidamente instrumental das primeiras em relação à última, devem ser elas conduzidas pelo titular segundo a estratégia processual considerada eficiente para viabilizar a ação principal.

O manejo de qualquer ação judicial, notadamente das cautelares, somente cabe a quem esteja na legítima condição de parte para o possível e futuro processo principal. É nessa perspectiva que se mostra necessária toda uma revisão acerca do manejo das ações cautelares atualmente cabíveis no âmbito estreito da persecução penal. Nesse particular, afigura-se que ainda oportuna, não obstante o tempo de vigência da atual Constituição Federal brasileira, adequar, senão mesmo corrigir, o devido processo legal no âmbito da restrição cautelar de direitos fundamentais na persecução penal.

Há muito vem sendo reproduzido, na praxe forense, no tocante às ações cautelares do processo penal, uma prática inadequada ao devido processo legal constitucionalmente estabelecido. Vale dizer, faz-se como na vigência da ordem constitucional pretérita, quando se admitia o compartilhamento da titularidade da ação penal pública entre Ministério Público, delegados de polícia e até autoridade judiciária. Nessa direção, efeito da titularidade privativa da ação penal pública, que nenhuma outra autoridade/órgão/pessoa encontra-se legitimada, senão órgão do Ministério Público, a postular/prender/veicular medida judicial para fins de prevenir/viabilizar/adequar/salvaguardar/instrumentalizar futura ação penal pública.

Justificava-se, no regime constitucional anterior, a representação direta entre delegado de polícia e Poder Judiciário, em vista daquele deter parcela da titularidade na persecução penal. Agora, não mais! Sequer o Poder Judiciário pode adotar medida cautelar de ofício na persecução penal ante a exigência de

imparcialidade e ao novo papel conferido ao Ministério Público como titular exclusivo da ação penal pública e do encargo de exercer o controle externo da atividade policial. Sopesando essas novas funções aos agentes envolvidos na persecução penal está o princípio acusatório, conforme sedimentado por atualizada literatura jurídico-processual.

Na atual ordem jurídica constitucional, a capacidade postulatória para os atos judiciais pertinentes à ação penal pública deverá estar conjugada e condizente com o controle externo da atividade policial. Nesse sentido, as representações noticiando possível necessidade de medida cautelar para fim de viabilizar a apuração de infração penal, ou mesmo para assegurar a eficácia de futuro processo penal, estão incluídas no contexto maior do controle externo da atividade policial. Cabe à Instituição conhecer e avaliar se os motivos fáticos noticiados pela autoridade investigante - pois deve restringir-se a eles - na representação, acompanham a linha estratégica a ser adotada em futuro processo e, ainda, se a medida sugerida pela polícia é, ou não, necessária e adequada aos fins da apuração da infração.

Essa perspectiva viabiliza, a um só tempo, o resguardo do devido processo legal na restrição cautelar de direito fundamental, tendo o Ministério Público como titular privativo da capacidade postulatória para adoção de medida judicial preventiva, além de possibilitar, sobretudo, um efetivo controle da atividade policial no respeito aos direitos fundamentais.

#### **4.6 AÇÕES POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DECORRENTES DA PRÁTICA DE CRIMES POR POLICIAIS**

Para se falar do tema que intitula o presente tópico, é preciso ter em mente que, a prática de crime por integrantes das corporações policiais é, em tese, apta por si só, para configurar ato de improbidade administrativa. Isso porque, o artigo 11, *caput*, da Lei n. 8.429/92 dispõe que “constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições”.

Tal dispositivo, se por um lado é alvo de críticas severas - sob a alegação de que sua redação permitiria que qualquer ilegalidade desse azo à imputação de improbidade administrativa - , por outro é tido como importante passo dado pelo legislador no combate a condutas que, embora danosas ao Estado, não eram passíveis de punição. Este é o entendimento de Emerson Garcia:

O amplo horizonte que se apresenta à atuação estatal e a quase que total inviabilidade de uma produção normativa casuística quanto aos ilícitos passíveis de serem praticados pelos agentes públicos, não poderiam ser erigidos como óbices à observância dos vetores básicos da atividade estatal, razão de ser do próprio Estado Democrático de Direito. Sensível a tal realidade, optou o legislador por integrar o art. 137, § 4º, da Constituição com preceitos que permitissem a imediata subsunção, e consequente coibição, de todos os atos que violassem os princípios condensadores dos deveres básicos dos agentes públicos.<sup>23</sup>

Na mesma linha é a doutrina de Wallace Paiva Martins Júnior:

A violação de princípio é o mais grave atentado cometido contra a Administração Pública, porque é a completa e subversiva maneira frontal de ofender as bases orgânicas do complexo administrativo. Grande utilidade fornece a conceituação do atentado contra os princípios da Administração Pública como espécie de improbidade administrativa, na medida em que inaugura a perspectiva de punição do agente público pela simples violação de um princípio, para assegurar a primazia dos valores ontológicos da Administração Pública, que a experiência mostra tantas vezes ofendidos à míngua de qualquer sanção.<sup>24</sup>

O sistema instituído pela Lei n. 8.429/92, portanto, não visou a proteger apenas a parcela de natureza econômico-financeira do patrimônio público. Daí porque Maria Sylvia Zanella di Pietro “ inseriu a Moral no âmbito do Direito, ao considerar como atos de improbidade os que atentem contra os princípios da Administração (art. 11). Com isso, a lesão à moralidade administrativa constitui ato de improbidade sancionado pela lei.”<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> GARCIA, Emerson . *Improbidade Administrativa*, 2.ed. ver. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 284-285.

<sup>24</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 224.

<sup>25</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1990. p. 165.

O citado dispositivo é, assim, norma residual da qual deve o intérprete lançar mão quando o ato de improbidade não tiver gerado nem enriquecimento ilícito para agente, nem prejuízo ao patrimônio público (artigos 9º e 10 da Lei n. 8.429/1992).

O policial, seja civil, militar ou federal, integra os órgãos de Segurança Pública do Estado cujas missões são manter a ordem, garantir a paz social, prevenir e combater a criminalidade. Portanto, mais que qualquer outro servidor, o policial tem o dever jurídico de agir para impedir a lesão às pessoas e aos seus bens<sup>26</sup>. Parece, então, ser imprescindível que se estabeleça um padrão mínimo de conduta para sua atuação. É inadmissível que um policial pratique crime, igualando-se aos criminosos que tinha o dever de combater. Por isso, deve-se exigir maior rigor na sua atuação funcional, assim como maior padrão de conduta moral e ética, inclusive na sua vida privada, pois só assim poderá ser exigido do cidadão igual conduta. Qual a legitimidade teria para exercer suas funções o policial que incide em tipo penal doloso? Com que legitimidade abordaria e autuaria aqueles que pratiquem igual conduta? Como exercer o dever de fiscalizar outras pessoas, impedindo-as de praticar as mesmas condutas ilícitas que, privadamente, também já protagonizou?

Deve-se reconhecer, portanto, que a prática, pelo policial, de conduta tipificada como crime, associada à de servidor público, são suficientes para configurar ato de improbidade administrativa e ainda que a ação ocorra no âmbito da sua vida privada, viola os princípios da Administração Pública. A par da evidente ofensa aos princípios da honestidade e legalidade, deve-se ressaltar, na situação particularmente examinada, a violação ao princípio da lealdade.

Sobre tal princípio, vale a pena anotar a doutrina compilada por Wallace Paiva Martins Júnior

Mário Mazagão, por sua vez, alude ao dever de fidelidade como o mais importante do funcionário público, **porque compreende os demais e antecede o exercício do cargo, explicado como sua adesão 'aos interesses superiores do Estado e jamais se coloca em antagonismo com os fins e o prestígio da administração', 'bem como envolve o 'respeito às instituições, e se opõe a atividades que procurem subvertê-las**, prestigiando a objetividade e a imparcialidade, expressão

---

<sup>26</sup> TJDFT, APC 2000.01.1.091604-9, voto revisor proferido pela Desembargadora Vera Lúcia Andriahi.

esta geralmente identificado com lealdade.<sup>27</sup> [...] Hely Lopes Meirelles identifica lealdade à fidelidade, exigência de maior dedicação ao serviço e o **integral respeito às leis e às instituições, impedindo a atuação do agente público contra os fins e objetivos da Administração Pública**, além do dever de conduta ética decorrente do princípio da moralidade administrativa.”<sup>28</sup>

(grifo nosso)

Posta a questão desse modo, fácil perceber que o policial que pratica crime falta com o dever de honestidade, legalidade, e especialmente, de lealdade à instituição que representa. Assim, o policial que atua em desrespeito aos citados principicos, compromete a lisura da atividade policial, denegrindo a imagem e a credibilidade das Polícias perante a população, que, ao invés de depositar nas instituições a confiança merecida e que se espera, passa a temê-la por seus agentes e suas condutas.

Lembre-se que as corporações policiais são pautadas pela ordem e disciplina, e exigem que seus agentes procedam de maneira ilibada, em qualquer circunstância. Por essa razão são rígidos os requisitos para o ingresso nos diversos cargos policiais, que não são dispensados ao longo da carreira. Nesse sentido, anote-se julgamento recente do Supremo Tribunal Federal:

Concurso público. Policial civil. Idoneidade moral. Suspensão condicional da pena. Art. 89 da Lei n. 9.099/1995.

1. Não tem capacitação moral para o exercício da atividade policial o candidato que está subordinado ao cumprimento de exigências decorrentes da suspensão condicional da pena prevista no art. 89 da Lei nº 9.099/95 que impedem a sua livre circulação, incluída a frequência a certos lugares e a vedação de ausentar-se da comarca, além da obrigação de comparecer pessoalmente ao Juízo para justificar suas atividades. **Reconhecer que candidato assim limitado preencha o requisito da idoneidade moral necessária ao exercício da atividade policial não é pertinente, ausente, assim, qualquer violação do princípio constitucional da presunção de inocência.**

2. Recurso extraordinário conhecido e provido.<sup>29</sup>

(grifo nosso)

<sup>27</sup> Martins Júnior, op. cit. , p. 62-63.

<sup>28</sup> Meirelles, op. cit. , p. 62-63.

<sup>29</sup> RE 568030/RN, rel. Min. Menezes Direito, 2.9.2008. (RE-568030)

Policiais, portanto, mesmo em suas vidas privadas, não podem praticar condutas que não sejam compatíveis com o cargo que ocupam e que possam comprometer a idoneidade do órgão que representam. Daí porque, qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, é passível de configurar ato de improbidade administrativa. É indubitável que o crime perpetrado pelo policial projeta-se para o âmbito interno da administração pública. O dano ao patrimônio moral do Estado é evidente quando seus servidores agem de forma contrária às normas que têm por obrigação preservar e fiscalizar.

É imprescindível alertar, todavia, que a correta tipificação de uma conduta como ato de improbidade administrativa (art. 11 da Lei n. 8.429/92), não prescinde da aplicação do princípio da proporcionalidade. Como bem observado por Fábio Medina Osório,

nem todas as ineficiências ou mesmo desonestidades serão tuteladas pela Lei de Improbidade Administrativa. Há um universo de imoralidades que fica fora do alcance legal por razões de legalidade, tipicidade ou mesmo ilicitude (gravidade). O postulado da proporcionalidade vai ditar essas ponderações em cada caso concreto.<sup>30</sup>

O princípio da proporcionalidade, por sua vez, apesar da enorme base teórica que orienta sua aplicação, não dispensa algum grau de subjetivismo. Sua utilização, portanto, a fim de evitar “as consequências que adviriam da aplicação indiscriminada da Lei n. 8.429/92”, exige, conforme afirma Emerson Garcia

que o operador do direito realize uma valoração responsável da situação fática, na qual “natureza do ato”, “a preservação do interesse público e da realidade social”, deverão ser cotejadas “com o fim perseguido pelo Constituinte com a edição dos arts. 15, V e 37, § 4º, qual seja, que os agentes públicos respeitem a ordem jurídica, sendo justos e honestos, tudo fazendo em prol da coletividade.”<sup>31</sup>

Nesse ponto, destacam-se as hipóteses de crimes de menor e de médio potencial ofensivo, cujos autores são beneficiados com o uso das medidas despenalizadoras disciplinadas pela Lei n. 9.099/95.

---

<sup>30</sup> Entrevista ao periódico Carta Forense, fev/2008

<sup>31</sup> Op. cit. p.114 -116.

Por certo, só o fato de um crime ser classificado, em função da pena, como de menor ou de médio potencial ofensivo, não impossibilita que sua prática seja também qualificada como ato de improbidade administrativa já que o abuso de autoridade e o crime de prevaricação, dentre outros, são, em tese, aptos para violar efetiva e significativamente os princípios da Administração Pública.

É sabido também, que, salvo exceções, as decisões da esfera penal não repercutem na área cível e que a independência funcional pauta a atuação dos membros do Ministério Público. Não obstante, surgem os seguintes questionamentos: poderia o Ministério Público se convencer da possibilidade de aplicação dos institutos previstos nos artigos 74 e 89 da Lei n. 9.099/95 e, depois, diante dos mesmo dados fáticos, convencer-se da existência de ato de improbidade para propor ação visando à condenação à perda de cargo público e à suspensão de direitos políticos, dentre outras sanções?

Entende-se que não. A incoerência seria evidente. E isso é tudo o que o Ministério Público, em razão da sua unidade institucional, deve evitar.

No caso particular do crime de abuso de autoridade, lembre-se, ademais, que a própria Lei nº 4.898/65 traz dispositivo que prevê a aplicação de sanção de perda do cargo público. No entanto, se no âmbito penal, não se vale o Ministério Público desse permissivo legal, convencido, ao invés, ser caso de aplicação dos artigos 74 e/ou 89 da Lei nº 9.099/95, qual seria a justa causa para embasar eventual ação de improbidade administrativa? Por que o Ministério Público deveria valer-se de pleitos mais severos só na esfera da improbidade administrativa, quando, na seara penal, os mesmos fatos também poderiam fundamentar a perda do cargo público? Seria uma atuação coerente? Seria uma atuação amparada por razoabilidade e proporcionalidade?

Ao oferecer a transação penal ou a suspensão condicional do processo, o Ministério Público, naturalmente, entende que o autor do fato preenche os requisitos a concessão dos benefícios processuais. Isso significa, a *contrario sensu*, que se entende que a conduta social e a personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias do crime não justificavam o início, ou o prosseguimento da ação penal, sendo as medidas despenalizadoras oferecidas consideradas as necessárias e

suficientes para demonstrar a reprovação estatal à conduta do autor ao fato.

Medidas mitigadoras e compensatórias, tais como os institutos dos arts. 74 e 89 da Lei n. 9.099/95, são ontologicamente contrárias à essência da Lei n. 8.429/92, que expressamente traz em seu § 1º do art. 17 o seguinte comando peremptório: “É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o *caput*.” Seria, portanto, desproporcional, em contraste com a valoração dos fatos feita pelo Ministério Público no âmbito penal, entender a conduta aqui em análise como ato de improbidade administrativa, conduta tão grave a ponto de ensejar a suspensão dos direitos políticos – que importa restrição ao exercício da cidadania – e a perda da função pública – que significa restrição ao exercício de atividade laborativa lícita.

Consolidando a eficácia da Lei n. 8.429, é necessário, conforme já registrado, cautela no manejo de seus institutos, sob pena da banalização e vulgarização da Lei de Improbidade Administrativa. Por essa premissa, portanto, deve se orientar a atuação do Ministério Público, que, como um todo, deve estabilizar entendimento e atuação a fim de, além de fortalecer e dar credibilidade à Instituição, evoluir na interpretação/aplicação da Lei n. 8.429/92. Portanto, a orientação, aqui, é a de que prevaleça a atuação uníssona dos órgãos do Ministério Público.

Outro ponto que merece atenção é o prazo prescricional de regência da ação de improbidade administrativa, cuja causa de pedir remota seja a prática de um determinado crime.

No que interessa à hipótese sob análise, o art. 23 da Lei n. 8.429/92 estabelece que “as ações destinadas a levar a efeito as sanções previstas nesta lei podem ser propostas dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego”.

O prazo prescricional, portanto, será aquele estabelecido pelo regime jurídico a que estiver sujeito o policial integrante de determinada corporação.

No entanto, alguns regimes jurídicos, com destaque para a Lei n. 8.112/90, em seu art. 142, § 2º, estabelecem que os prazos prescricionais previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares também capituladas como crime. Assim, no que diz respeito ao regime jurídico do policial, é bastante provável que haja norma similar, quando, então, o prazo prescricional para o

ajuizamento da ação de improbidade administrativa não será aquele previsto para as punições disciplinares que resultem em pena de demissão, mas aquele do crime imputado ao policial, que poderá ser maior ou menor do que cinco anos.

Outro ponto que merece comentário é o relativo à coexistência da sanção administrativa, penal e aquela decorrente da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa. Pergunta-se: há interesse em propor a ação quando, por exemplo, o policial já houver sido demitido administrativamente ou quando a perda do cargo já houver sido decretada em sentença penal?

Entende-se que sim.

Ressalte-se, em primeiro lugar, que a sanção aplicada ao final do processo disciplinar tem natureza administrativa. Assim, em que pese a estabilidade e seriedade de referido ato, não se reveste da autoridade da *res judicata*, própria das decisões judiciais.

Bem se sabe, pois, que as decisões administrativas podem ser revistas a qualquer tempo pela Administração, uma vez que os atos administrativos, além de serem passíveis de impugnação mediante recurso administrativo (art. 174 e seguintes da Lei n. 8.112/90), são revogáveis *ex officio*, por motivos de conveniência e oportunidade do administrador (Súmula n. 473 do STF).

Além de revogáveis, os atos administrativos podem ser anulados pela própria Administração Pública, por reconhecimento de vícios administrativos (Súmula n. 346 do STF).

Ademais, há ainda a possibilidade de concessão de anistia, por meio de lei, aos agentes sancionados administrativamente.

Desse modo, há de ser reforçado aqui a questão da autonomia das instâncias já que determinado fato pode repercutir nas esferas cível, penal, administrativa e de improbidade, ensejando a imposição de sanções dessas diversas naturezas em decorrência da prática de um mesmo ato. É dizer, há uma evidente concomitância das instâncias estabelecida na legislação pátria e amplamente reconhecida pelos tribunais.

Sobre a independência e comunicabilidade da instâncias em referência, Maria Sylvia Zanella Di Pietro pondera que:

Consoante já assinalado, os atos de improbidade estão definidos nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei n. 8.429/92. Muitos deles podem corresponder a crimes definidos na legislação penal e a infrações administrativas

definidas nos Estatutos dos Servidores Públicos. Nesse caso, nada impede a instauração de processos nas três instâncias, administrativa, civil e criminal. A primeira vai apurar o ilícito administrativo segundo as normas estabelecidas no Estatuto funcional; a segunda vai apurar a improbidade administrativa e aplicar as sanções previstas na Lei n. 8.429/92; e a terceira vai apurar o ilícito penal segundo as normas do Código de Processo Penal.<sup>32</sup>

Aliás, o art. 37, §4, da Constituição Federal e o art. 12 da Lei n. 8.429/92 ressaltam, expressamente, que as sanções ali cominadas independem das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, *in verbis*:

Art. 37, § 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstos em lei, **sem prejuízo da ação penal cabível**.

Art. 12 **Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica**, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações.

(grifos nossos)

Decorre daí, o fato da perda do cargo ter sido decretada no âmbito penal e em nada afetar o objeto da lide.

Nesse sentido, veja-se o voto do Ministro Joaquim Barbosa (STF – Pet. 3923):

É bom lembrar, a propósito, como bem mostra Eduardo Fortunato Bim, em brilhante artigo que me chegou às mãos, que **“nosso sistema constitucional não repudia a duplicidade de sanções iguais quando o escopo dos processos de punição é diferente”** (crimes comuns versus crimes de responsabilidade ou políticos). **Esta duplicidade de sanções resultante da duplicidade de regimes de responsabilização é facilmente demonstrável**, segundo Bim. Diz ele: nos crimes de responsabilidade do Presidente da República e eventualmente dos ministros de Estado, se conexos com os daquele, “a condenação se limita à perda do cargo e à inabilitação por oito anos para o exercício de função pública”, mas **“sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis”** (CF. Art. 52, parágrafo único). A Ação Penal 307, julgada por esta Corte, em 1994, em seguida ao processo de impeachment do Presidente Fernando Collor, é

<sup>32</sup>DI PIETRO Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 13. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2008. p. 666/667)

disso prova irrefutável. Essa mesma duplicidade de responsabilização pode ser encontrada nas normas infraconstitucionais relativas à responsabilização dos servidores públicos, que se submetem concomitantemente à responsabilização administrativa (lei n. 8.112/1990, art.) à responsabilização penal (CP, arts. e seguintes) e à responsabilização civil, esta nas hipóteses em que causarem danos a terceiros e forem condenados a assumir os respectivos ônus em ação regressiva. É nessa mesma direção que aponta o art. 12 da lei de improbidade administrativa, ao dispor claramente o seguinte: “independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes sanções”. Daí a afirmação irretocável do ministro Paulo Brossard, quando, em sua clássica monografia sobre o impeachment, ele sustenta o seguinte:

'De resto, a dualidade de sanções que, em virtude de um mesmo fato, podem incidir sobre a mesma pessoa, não é peculiaridade deste capítulo do Direito Constitucional. Algo semelhante ocorre quando, pela mesma e única feita, conforme seja ela, o funcionário público responde a processo administrativo e a processo penal, sujeito assim a pena disciplinar e a pena criminal. [...] Originadas de uma causa comum, semelhantemente, sanções políticas podem justapor-se a sanções criminais, sem litígio, sem conflito, cada uma em sua esfera. Com efeito, à dupla sujeição se subordinam certas autoridades, cujo procedimento ora enseja apenas o impeachment, ora permite que a sanção política se adicione à sanção penal'. Paulo Brossard de Souza Pinto, “O *Impeachment*”, 3ª ed., Porto Alegre: Livraria do Globo, 1965, p. 65-66).

Ora, como afirma Eduardo Bim, se o nosso ordenamento jurídico admite, em matéria de responsabilização dos agentes políticos, a coexistência de um regime político com um regime puramente penal, por que razão haveria esse mesmo ordenamento jurídico de impedir a coabitação entre responsabilização política e improbidade administrativa? Noutras palavras, se a Constituição permite o mais, que é a cumulação da responsabilidade política com a responsabilidade penal, por que haveria de proibir o menos, isto é, a combinação de responsabilidade política com responsabilidade por improbidade administrativa? Insisto, Senhora Presidente. Não há impedimento à coexistência entre esses dois sistemas de responsabilização dos agentes do Estado.

(grifos nosso)

Assim, sob pena de violação à norma federal, não se pode pretender limitar a repercussão da conduta do agente, apenas porque ele já foi punido criminalmente.

O fato de o juízo criminal já haver determinado a perda do

cargo público, não retira o interesse na emissão de outro título judicial impondo a mesma pena, tendo em vista as particularidades da instância criminal, da qual esta é independente. Aqui, cabe destacar a possibilidade de, na instância penal, ocorrer prescrição - a afetar a pena acessória de perda do cargo público -, revisão criminal, bem como a interposição de *habeas corpus*.

Anote-se a existência de pelo menos dois casos concretos em que o Superior Tribunal de Justiça<sup>33</sup>, após trânsito em julgado de sentença criminal, conheceu de *habeas corpus* nos quais se questionavam, exclusivamente, a decretação da perda do cargo público. Assim, embora ao final a ordem não tenha sido concedida, deve-se ponderar que o alargamento das hipóteses de admissão de *habeas corpus* desenhada pelos tribunais, em especial os Tribunais Superiores, criam grau de incerteza jurídica que, também por isso, legitimam o pedido de perda do cargo público em sede de ação de improbidade administrativa, mesmo quando igual sanção já houver sido imposta em sentença condenatória criminal com trânsito em julgado.

Tais fatos devem, portanto, levar à reflexão sobre a necessidade e conveniência de se propor a ação por ato de improbidade administrativa, mesmo quando a impressão inicial de que seu objetivo já foi alcançado por outros meios. Ademais, não se deve confundir, porque diversos os fundamentos, a decretação de perda do cargo enquanto efeito da condenação criminal (art. 92, I, “a” e “b”, do Código Penal ou art. 1º, § 5º, da Lei n. 9.455/97) com a perda do cargo como uma das medidas de natureza política-civil previstas no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa.

Aos argumentos já expostos, acresça-se, por fim, que o pedido da ação de improbidade administrativa não se resume à perda do cargo, constituindo-se este apenas em uma das medidas previstas no art. 12 do diploma legal. Acaso reconhecido o ato de improbidade, o requerido poderá ter suspenso os direitos políticos, ser multado e proibido de contratar com o Poder Público.

De todo o aqui exposto, é certo que há muita polêmica e pouca sedimentação na doutrina e na jurisprudência. No entanto, apresentam-se os argumentos acima para reflexão, de forma a fomentar o debate e orientar a atuação do Ministério Público Nacional no combate à improbidade administrativa no meio policial, como parte, ademais, do exercício do controle externo.

---

<sup>33</sup> HC 132.064/DF e HC 92.247/DF.



# Controle da Polícia Judiciária Militar: Nuances Específicas do Controle Externo da Atividade Policial Judiciária Militar

A atividade de controle externo da atividade policial judiciária militar possui nuances muito próprias que a diferem da que visa ao controle externo da atividade policial em geral. Sua abordagem tem que ser feita de forma diferenciada, a fim de facilitar a atuação ministerial nessa área, sem prejuízo do que já foi exposto, *mutatis mutandis*.

## 5.1. ALGUMAS CARACTERÍSTICAS E PROBLEMAS ESPECIAIS QUE DIFERENCIAM A ATIVIDADE POLICIAL MILITAR E POLICIAL JUDICIÁRIA MILITAR

### 5.1.1 DESCENTRALIZAÇÃO EXTREMA

O art. 7º do Código de Processo Penal Militar atribui sua titularidade a várias autoridades militares, em especial, as que exercem qualquer comando, chefia ou direção. Isto a torna uma atuação de oportunidade, descentralizada, o que gera problemas tanto para o exercício da polícia, quanto para seu controle externo: é difícil tomar conhecimento de todos os inquéritos instaurados, das omissões e das soluções informais. Isto se agrava com a ausência física do Ministério Público especializado, normalmente situado em poucas cidades, dificultando o acesso do cidadão civil e militar à Justiça e a chegada de informações ao Dono da Ação.

### **5.1.2 FALTA DE ESPECIALIZAÇÃO OU FORMAÇÃO ESPECÍFICA DOS ENCARREGADOS DE INQUÉRITO PENAL MILITAR E TITULARES DA POLÍCIA JUDICIÁRIA MILITAR**

A alta rotatividade de oficiais e acúmulo de funções faz com que raramente algum oficial chegue a adquirir experiência na função de investigar, deixando a qualidade da investigação totalmente na dependência da sorte de o encarregado ter perfil, conhecimento e tempo para um bom trabalho. A formação é insuficiente para tal exercício. É comum observarmos:

- má qualidade por parte dos relatórios e das investigações;
- a necessidade constante de requisição de diligências básicas;
- a conseqüente perda da oportunidade em alguns casos;
- a realização de algumas delas pelo próprio Ministério Público ou com a presença dele, em casos em que isto seria dispensável.

Em investigações mais complexas, quando não há o acompanhamento desde o início pelo Ministério Público, por vezes se refaz toda a investigação por meio de diligências ou investigação direta.

A eficiência cai e há uma tendência de acúmulo progressivo de feitos, já que o resultado de requisições chega junto com novos procedimentos. Sem a investigação direta é quase impossível investigar crimes militares, pois além de tal deficiência, a polícia investiga a própria polícia.

### **5.1.3 ALGUNS CASOS DE CORPORATIVISMO E RESQUÍCIOS DE CULTURA DE SOLUÇÃO ADMINISTRATIVA OU INFORMAL PARA CRIMES**

Muito já se evoluiu, mas ainda há alguns casos em que encontramos:

- uma má-vontade para apuração de casos que envolvam oficiais de postos mais elevados;
- uma má-vontade em relação à apuração de crimes praticados por militares estaduais ou federais contra criminosos;
- alguns entendimentos de que qualquer gestão do Ministério Público sobre a atuação dos comandantes militares estaria ferindo a discricionariedade administrativa;
- algumas antigas resistências culturais à instauração de inquérito penal militar decorrentes de entendimentos de que seria mostra de pouca disciplina, de falta de atuação firme do comandante, e outros;
- certas restrições de acesso aos livros “de parte de dia” ou de “ocorrências” que poderiam dificultar o controle de objetos apreendidos e encaminhados à Polícia Civil.

#### **5.1.4 DESCONHECIMENTO DA ATIVIDADE DE POLÍCIA JUDICIÁRIA MILITAR PELOS PRÓPRIOS OPERADORES DE DIREITO**

Isto acontece mais na esfera federal, já que a sociedade está mais acostumada a ver as Polícias Militares na rua. As faculdades de Direito, em geral, pouco ou nada ensinam sobre a Polícia Judiciária Militar, já que pouco ensinam sobre direito penal militar ou processo penal militar. Em razão disso, em casos de grande repercussão em especial em grandes operações legais de polícia judiciária militar, são causados certos constrangimentos aos executantes e aos membros que estão no controle externo.

A garantia para as ações legais de polícia judiciária militar ocorrerem é atividade de controle externo, como também é a prevenção e punição de abusos nessas atividades.

### **5.1.5 DESCONHECIMENTO PELO CIDADÃO CIVIL OU MILITAR DAS FORMAS DE QUESTIONAR E DENUNCIAR ILEGALIDADES NA CONDUTA POLICIAL E POLICIAL JUDICIÁRIA MILITAR. ABUSOS POLICIAIS, FORMAS DE ABORDAGEM E ATUAÇÃO. FORMA DE LIDAR COM A POPULAÇÃO**

Gradativamente, o cidadão vem tomando conhecimento de como agir contra o abuso e a violência policial. No que tange às atividades de polícia judiciária militar como indiciado, testemunha, ofendido e até como pessoas indiretamente atingidas pelas investigações e ações, parece-nos que a dificuldade é maior pelo desconhecimento, principalmente quando se trata da atuação das Forças Armadas. Importante tomar conhecimento de abusos que ocorram. Importante o treinamento adequado para lidar com as situações mais simples e mais extremas ao lidar com o público.

### **5.1.6 DIRETRIZES E DETERMINAÇÕES DE COMANDOS QUE IMPEDEM O ENVIO DIRETO, DIFICULTAM OU RETARDAM A TRAMITAÇÃO DE INQUÉRITO PENAL MILITAR, AUTOS DE PRISÃO DE FLAGRANTE, PERÍCIAS E RESULTADOS DE DILIGÊNCIAS**

Ainda existem diretrizes e ordens que exigem a remessa de autos de inquérito penal militar e autos de prisão de flagrante para escalão superior ao da autoridade instauradora em lugar da remessa direta às auditorias, contrariando frontalmente o disposto no Código de Processo Penal Militar, sob o argumento de analisar os autos de inquérito penal militar sob os aspectos de forma e conteúdo e evitar que sejam encaminhados à Auditoria Militar contendo erros que podem ser corrigidos. Que erros? Terminado o inquérito penal militar, havendo seu relatório e solucionado pela autoridade de polícia judiciária militar que o instaurou, como poderia ser corrigido, ou mexido em qualquer aspecto? Como saberemos se os “erros corrigidos” eram informações relevantes?

O Código de Processo Penal Militar, aliás, deve ser interpretado de forma evolutiva e essa remessa deveria ser feita de forma direta (sem instâncias administrativas intermediárias) ao Ministério Público Militar e aos órgãos do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e Ministério Público dos Estados que atuam junto às Justiças militares.

Retardos na remessa de inquérito penal militar de semanas e meses, com prejuízos para a investigação e para as complementações desta, em envios de laudos de perícia e autos de prisão de flagrante ocorrem, causando prejuízo.

### 5.1.7 INSPEÇÃO EM PRISÕES

As prisões militares são muito descentralizadas. O mais comum, tanto nas polícias e bombeiros militares quanto nas Forças Armadas, é que muitas unidades tenham pequenas prisões chamadas de xadrez, bailéu ou outros termos de caserna. Não existem, normalmente, separação de unidades prisionais para presos disciplinares e à disposição da justiça.

É necessário identificar onde fica cada unidade prisional e aumentar a necessidade de cada prisão ser informada ao Ministério Público. Onde houver irregularidade, isto pode permitir a ocultação antes da chegada dos membros do Ministério Público. A forma adequada de tratar os presos nem sempre é bem conhecida pelos militares.

### 5.1.8 CORREGEDORIAS

As corregedorias das corporações estaduais visam a investigar a própria corporação e possuem importantes informações sobre problemas na atividade policial. As atividades de polícia judiciária militar também visam a investigar integrantes da própria corporação. Podemos vislumbrar aqui uma vocação com potencial, até, para resolver o problema de descentralização existente e já mencionado.

## 5.1.9 CONTROLE DE ARMAS E MUNIÇÕES

Esta é uma atividade de polícia, embora não judiciária, que é atribuída à Polícia Federal e ao Exército. Esse último caso é que nos interessa. O Departamento Federal de Produtos Controlados é o responsável nacional e o serviço de fiscalização de produtos controlados são responsáveis pelo controle local.

Alguns problemas têm sido notados, inclusive recentemente, com condenação e investigações de crimes praticados por operadores dessa função.

Os serviços de fiscalização de produtos controlados lidam com armas, inclusive de uso restrito, munições, explosivos, etc. Lidam, também, com o direito das pessoas e empresas que podem ficar longos períodos sem praticarem seus esportes ou com dificuldades para realizarem suas atividades produtivas. Importante um controle efetivo de armas e munições mas com respeito aos direitos dos que cumprem a lei e as exigências regulamentares que devem ser minuciosamente exigidas. O Regulamento para Fiscalização de Produtos Controlados - R105 deveria fixar prazos para a própria administração pública expedir ou negar documentos, pois seria uma forma de se medir a eficiência e analisar onde haveria problemas ou irregularidades.

Hoje é possível que o Ministério Público Militar (esse controle se restringe ao Ministério Público Militar, por ser um serviço do Exército) tenha acesso a cadastros como o SIGMA, o que, no entanto, só permite a fiscalização das armas que já estão com o registro correto. Seria importante o controle dos processos que dão entrada nos serviços de fiscalização de produtos controlados, para que haja um controle externo sobre todas as armas, munições explosivos e outros produtos controlados cujo cadastro/registro ainda está em andamento.

## **5.2 ANÁLISE DOS PRINCIPAIS PROBLEMAS E CARACTERÍSTICAS LEVANTADOS E DE ALGUMAS ATIVIDADES JÁ REALIZADAS QUE PODEM DAR MAIOR EFETIVIDADE AO CONTROLE EXTERNO**

A repressão penal sempre será uma maneira eficiente de desestimular os abusos e irregularidades nas atividades de polícia. A Lei de Improbidade Administrativa, com destaque para o seu artigo 11, também é importante instrumento. Parcerias também podem prevenir e criar, ao longo do tempo, uma verdadeira cultura de respeito aos direitos individuais, de cumprimento das normas de polícia judiciária militar e de aversão ao abuso e às irregularidades. Passaremos a analisar os questionamentos levantados e algumas ações que já foram adotadas com bons resultados.

### **5.2.1 COMO LIDAR COM O PROBLEMA DA DESCENTRALIZAÇÃO EXTREMA DAS AUTORIDADES DE POLÍCIA JUDICIÁRIA MILITAR?**

Importante firmar convênios e termos de cooperação entre os Ministérios Públicos e instituições militares, após discussões necessárias, para criação de órgãos centralizados de polícia judiciária militar, ou com aproveitamento das corregedorias de polícia para tal fim, mas com um corpo de oficiais bacharéis em direito e/ou com formação ou treinamento em investigação e inquérito, estes com dedicação exclusiva às atividades de polícia judiciária militar.

### **5.2.2 COMO TOMAR CONHECIMENTO DOS INQUÉRITOS QUE SÃO INSTAURADOS A FIM DE ACOMPANHÁ-LOS DESDE O INÍCIO, EVITANDO PREJUÍZOS À INVESTIGAÇÃO E IMPEDINDO QUE POSSAM SER ADMINISTRATIVAMENTE ARQUIVADOS? COMO TOMAR CONHECIMENTO DE MAIS COISAS QUE ACONTECEM?**

Como já foi feito, a primeira medida interessante seria o uso da recomendação prevista na Lei Complementar n.75/93 e Lei n. 8.625/93 para que todas as autoridades policiais judiciárias militares previstas no artigo 7º do Código de Processo Penal Militar informem imediatamente a instauração de inquérito penal militar, a lavratura de autos de prisão de flagrante e, evidentemente, a prisão de qualquer pessoa. Se há previsão constitucional para o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público e se há descentralização absoluta das investigações, a obrigatoriedade da comunicação decorre do ordenamento jurídico: só pode ser controlado o que é conhecido. As recomendações podem explicar detalhes das normas respectivas e sobre o que deve ser evitado para o aperfeiçoamento das atividades de polícia judiciária militar. Os inquéritos informados poderão ser acompanhados desde o início pelos membros do Ministério Público de acordo com a maior ou menor necessidade em cada caso.

Coisas que acontecem e não são investigadas só serão conhecidas por meios indiretos como outros inquéritos, inspeções em sindicâncias disciplinares quando há indícios de irregularidades, representações, etc. São situações que escapam ao caráter preventivo e educativo da recomendação e, diante do esclarecimento que já fora disponibilizado, resultarão em consequências penais e da Lei de Improbidade Administrativa.

### **5.2.3 COMO GARANTIR QUE, SEMPRE QUE HOUVER INDÍCIOS DE CRIME MILITAR, HAJA INSTAURAÇÃO DO NECESSÁRIO INQUÉRITO OU LAVRATURA DE AUTOS DE PRISÃO DE FLAGRANTE?**

Não se pode garantir, o que se pode é orientar, prevenir, investigar e reprimir, se necessário, na forma da lei. Importante acrescentar que seria interessante a recomendação de que as punições disciplinares devem conter narrativa do fato (não só do artigo violado), para permitirem a fiscalização, e que aquelas que estiverem previstas tanto como transgressão quanto como crime devem ser investigadas por meio de inquérito penal militar ou com lavratura de autos de prisão de flagrante, sem prejuízo de medidas administrativas regulamentares, quando exigidas.

#### **5.2.4 QUAIS AS MEDIDAS DE CONTROLE EXTERNO PODEM SER TOMADAS PARA SOLUCIONAR OU MINIMIZAR A FALTA DE ESPECIALIZAÇÃO E CONHECIMENTO?**

Podemos minimizar os problemas de falta de conhecimento e especialização dos encarregados de inquéritos e mesmo dos titulares da polícia judiciária militar com treinamento e informação. O carácter didático mais uma vez é importante. Recomendações que expliquem detalhes sobre investigação, a exemplo de algumas já observadas envolvendo preservação de local de crime, perícias, testemunhas, direitos e garantias na investigação e outros aspectos complexos podem ser úteis. Convênios e cooperação para aperfeiçoamentos dos currículos de formação de oficiais, realização de cursos práticos de inquérito penal militar e autos de prisão de flagrante, de palestras elucidativas e elaboração de manuais expeditos podem ajudar bastante a melhorar a investigação. Cursos práticos com estudos de caso e realização de inquéritos simulados apresentam bons resultados. Conversações e análise sobre os currículos de escolas militares podem melhorar esse aspecto.

### **5.2.5 O QUE FAZER PARA PREVENIR E COMBATER AS RESISTÊNCIAS A MEDIDAS E ATUAÇÕES LEGAIS DE CONTROLE EXTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E PARA COMBATER A OMISSÃO E AÇÕES DE ACOBERTAMENTO DE CRIMES E IRREGULARIDADES E, SE POSSÍVEL, ESTABELECE PARCELIAS ISENTAS E REGULARES PARA INSTITUIÇÕES MILITARES E DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA O COMBATE AO ABUSO, À TORTURA, À IRREGULARIDADE E AO CRIME EM GERAL?**

As medidas repressivas penais e da lei de improbidade administrativa estão sempre disponíveis quando se verifica uma resistência criminosa à atuação legal do Ministério Público, em especial no controle externo. Mas mesmo estas só devem vir após exauridas as formas mais amigáveis de aperfeiçoamento institucional, como recomendações, orientações, cursos e elaboração de manuais. Se possível, por meio de convênios, participação do Ministério Público na formação dos militares no que tange a orientações sobre direitos e garantias individuais, direitos humanos, atividades de polícia judiciária militar, atuação dos Ministérios Públicos e outras essenciais para o respeito à sociedade e da sociedade.

### **5.2.6 O QUE FAZER PARA GARANTIR E FACILITAR O EXERCÍCIO LEGAL DA ATIVIDADE DE POLÍCIA JUDICIÁRIA MILITAR E O PRÓPRIO CONTROLE EXTERNO DESSA ATIVIDADE PELOS MEMBROS OU ÓRGÃO COM ATRIBUIÇÃO PARA TAL, DIANTE DO DESCONHECIMENTO E DA CRÍTICA?**

Divulgar e esclarecer a sociedade e os operadores do Direito sobre estas atividades. Estabelecer convênios com faculdades para garantir, ao menos, palestras ou cursos sobre o assunto. Divulgar notas ministeriais explicativas à imprensa antes de operações de maior monta que sejam realizadas sob o

controle externo da atividade policial judiciária militar pelo Ministério Público, bem como recomendações prévias aos executores das ações de polícia judiciária que visem a prevenir excessos, abusos e crimes.

**5.2.7 COMO FAZER COM QUE O CIDADÃO CIVIL E O MILITAR SAIBAM COMO REPRESENTAR PARA QUE HAJA AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO DA POLÍCIA E, ASSIM, AJUDEM NO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DANDO INFORMAÇÕES, FAZENDO DENÚNCIAS RECLAMAÇÕES E SUGESTÕES? COMO DEVE SER A PROGRESSIVIDADE DOS MÉTODOS DE ABORDAGEM POLICIAL? E QUANTO A ARMAS NÃO LETAIS? COMO DEVEMOS EXAMINAR ESSES MÉTODOS? OS CURRÍCULOS DAS ESCOLAS MILITARES ATENDEM À SUA ATIVIDADE FIRME E EFICIENTE, MAS COM RESPEITO À CIDADANIA? QUAIS AS CONDIÇÕES DE TRABALHO DOS POLICIAIS (TREINAMENTO, ARMAMENTO, CAPACITAÇÃO, TRATAMENTO RECEBIDO DOS SUPERIORES E GOVERNO)? COMO APERFEIÇOÁ-LAS?**

As páginas de *internet* dos Ministérios Públicos podem ser esclarecedoras em relação a tais procedimentos, informando direitos, garantias e formas de exercê-los. Recomendações podem ser feitas às autoridades policiais judiciárias para que disponibilizem serviços de ouvidoria na *internet* e/ou com uso de telefones 0800. Podem ser requisitados os currículos das escolas de formação de todos os níveis a fim de ver se atendem às necessidades de formas de abordagem, respeito aos direitos humanos, uso de armas não letais, bem como estabelecidos convênios. As condições de trabalho e treinamento dos policiais podem ser monitoradas, tudo visando a uma atuação respeitável e eficiente.

**5.2.8 COMO EVITAR OS RETARDOS E OS PREJUÍZOS DECORRENTES DE DIRETRIZES E ORDENS DE COMANDO QUE DIFICULTAM A TRAMITAÇÃO ADEQUADA? COMO EVITAR NORMAS INTERNAS QUE PREJUDIQUEM A ATIVIDADE DE POLÍCIA JUDICIÁRIA MILITAR E DIFICULTEM O SEU CONTROLE EXTERNO? COMO SABER SE HOVE MODIFICAÇÕES ESSENCIAIS NOS AUTOS A TÍTULO DE CORREÇÕES DE FORMA E CONTEÚDO?**

Creemos que em uma primeira fase possamos recorrer às recomendações e orientações. Recomendação sobre prazo de realização, solução e remessa de inquérito penal militar, por exemplo, foi feita em 2008 aos Comandos das Forças Armadas pelo Ministério Público Militar, diante do relato, por membros, de que alguns inquéritos demoravam longos períodos para serem remetidos pelas autoridades militares, com prejuízo para a apuração da verdade real. Feita a orientação pelo método amigável, e de forma bem clara e didática, nada resta a fazer senão adotar medidas penais e nos termos da Lei de Improbidade Administrativa. Se o inquérito sofrer modificações irregulares ou ilegais e que prejudiquem informações essenciais é coisa difícil de prevenir, mas que se constatada pode ser combatida com as medidas repressivas citadas. O inquérito civil público, o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC e a ação civil pública são essenciais aos Ministérios Públicos dos Estados para solução deste e de outros problemas.

**5.2.9 COMO LOCALIZAR CADA UMA DAS UNIDADES PRISIONAIS? COMO REALIZAR INSPEÇÕES EM LOCAIS TÃO DIFUSOS? COMO EVITAR QUE A PRISÃO JÁ ESTEJA PREPARADA PARA INSPEÇÃO? COMO GARANTIR QUE OS MILITARES CONHEÇAM OS CORRETOS PROCEDIMENTOS COM OS PRESOS?**

A lista de unidades que possuem prisões deve ser requisitada a cada comando respectivo. Uma suposta omissão de dados pode ser apreciada em seu contexto. A inspeção em locais tão difusos pode ser planejada com antecedência e apoio da administração dos Ministérios Públicos para adequação do tempo e dos meios. Modelos de termos de inspeção podem ser propostos e discutidos em cada Ministério Público, para uma padronização e futuro aperfeiçoamento das prisões e do tratamento aos presos. As inspeções de surpresa mas sem exageros em horários (exceto diante de indícios veementes de irregularidades específicas) são a melhor forma de evitar que se prepare a prisão para o inspecionador. Recomendações, palestras e inclusão do assunto em currículos, como em outros casos, parecem ser a melhor forma de garantir que os militares conheçam os corretos procedimentos com os presos. Em 2008, por exemplo, o Ministério Público Militar chegou a recomendar aos comandos das Forças Armadas sobre uso de algemas, tratamento, direitos, garantias e deveres do presos na forma da Lei (art. 234 do CPM) e convenções.

#### **5.2.10 COMO GARANTIR QUE AS CORREGEDORIAS ATUEM SEMPRE DE FORMA POSITIVA, FACILITANDO A JUSTIÇA E A DESCOBERTA DA VERDADE REAL? COMO USAR ESSA CARACTERÍSTICA CENTRALIZADA COMO EMBRIÃO DE ÓRGÃOS CENTRALIZADOS DE POLÍCIA JUDICIÁRIA MILITAR?**

Requisições de dados sobre procedimentos em andamento, relatório de informações e “denúncias” recebidas, e recomendações podem ser métodos úteis, mas convênios e capacitação de pessoal após discussões com participação do Ministério Público e das instituições militares podem dar origem a órgãos de polícia judiciária militar mais centralizados, o que poderia ser um resultado mais desejável, efetivo e útil. No caso das Forças Armadas, um estudo estatístico e discussões poderiam sugerir os escalões em que haveria a necessidade de sediar tais órgãos centralizados.

### 5.2.11 QUANTO AO CONTROLE DE ARMAS PELO EXÉRCITO, COMO CONTROLAR OS REGISTROS EXISTENTES E OS QUE ESTÃO AINDA EM ANDAMENTO? COMO GARANTIR OS DIREITOS DE ESPORTISTAS E PROFISSIONAIS SEM PREJUÍZO DA FISCALIZAÇÃO RIGOROSA DE PRODUTOS CONTROLADOS? COMO CONSEGUIR QUE SEJAM FIXADOS PRAZOS PARA EMISSÃO OU INDEFERIMENTO DE DOCUMENTOS PELO SERVIÇO DE FISCALIZAÇÃO DE PRODUTOS CONTROLADOS?

O convênio poderia ser uma forma útil de disponibilização de informações essenciais para o controle externo desta atividade pelo Ministério Público Militar, com disponibilização para consulta ministerial dos registros efetivados e de todos os que deram entrada e que ainda estão em andamento. As medidas e exigências legais merecem uma dura observação, um atendimento perfeito, uma fiscalização rigorosa de produtos controlados, essencial para a sociedade. No entanto os indivíduos e pessoas jurídicas que requererem documentos e registros destes órgãos merecem um atendimento eficiente com deferimento ou indeferimento em prazos razoáveis e fixados em norma, bem como uma ouvidoria e possibilidade de acesso ao Ministério Público para relatar problemas que existirem. Tudo isto poderia estar dentro do contexto de convênio inicialmente proposto, sem prejuízo do uso de recomendações e requisições onde e quando necessário.

## 5.3 CONCLUSÕES

Sem prejuízo das ações de controle externo em geral, no que couberem, há necessidade de algumas ações específicas no controle externo da atividade policial militar e policial judiciária militar:

a. Divulgação, nas páginas de *internet* dos Ministérios Públicos e na mídia em geral, das principais atividades de

controle externo da atividade policial, esclarecendo-as e explicitando os meios para a sociedade relatar a ocorrência de abusos, irregularidades e problemas em geral;

b. Celebrar convênios ou termos de cooperação entre os Ministérios Públicos e instituições militares para participação dos Ministérios Públicos dos Estados em cursos práticos e palestras sobre a atividade policial judiciária militar, na elaboração de currículos e acompanhamento da formação, treinamento e aperfeiçoamento dos militares, bem como para criação de órgãos centralizados de polícia judiciária militar, ou com aproveitamento das corregedorias de polícia para tal fim, sendo recomendável a existência de um corpo de oficiais bacharéis em direito e/ou com formação ou treinamento em investigação e com dedicação exclusiva às atividades de polícia judiciária militar;

c. Utilizar constantemente as requisições e a recomendação prevista na Lei Complementar n.75 e Lei n. 8.625/93, especialmente com fins didáticos e, dentre outras coisas, para:

c.1. que todas as autoridades policiais judiciárias militares previstas no artigo 7º do Código de Processo Penal Militar informem imediatamente a instauração de inquérito penal militar, a lavratura de autos de prisão de flagrante e, evidentemente, a prisão de qualquer pessoa, permitindo, assim, o controle externo;

c.2. que as punições disciplinares contenham narrativa do fato (não só do artigo violado), para permitirem a fiscalização, e que aquelas que estiverem descritas, de forma semelhante, tanto como transgressão quanto como crime devem ser investigadas por meio de inquérito penal militar ou com lavratura de autos de prisão de flagrante, sem prejuízo de medidas administrativas regulamentares, quando exigidas;

c.3. explicar detalhes sobre investigação envolvendo prazos, preservação de local de crime, perícias, testemunhas, direitos e garantias na investigação e outros aspectos complexos podem ser úteis para orientar o procedimento do pessoal militar.

c.4. prevenir abusos e crimes em operações de grande porte ou mais ostensivas de polícia judiciária militar;

c.5. garantir a fiscalização rigorosa e eficiente de produtos controlados e de locais onde existem explosivos e produtos perigosos (não só os regulares, mas principalmente os irregulares), obter dados de produtos já cadastrados e com cadastro em andamento e garantir a eficiência e o atendimento correto a

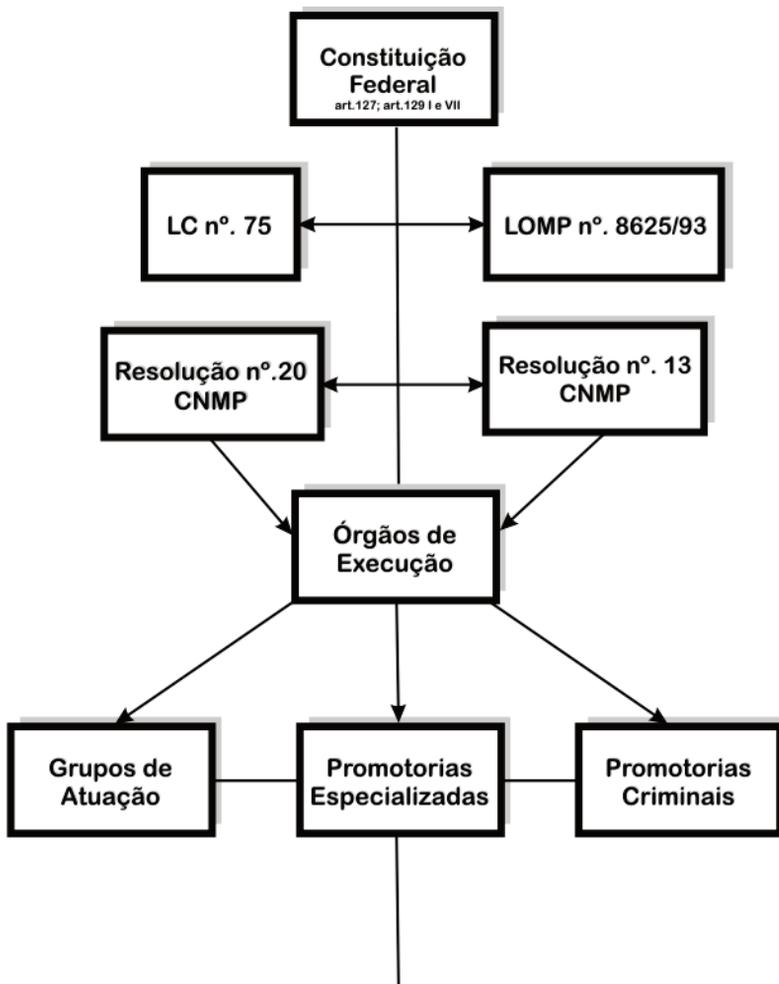
indivíduos e empresas que necessitam dos serviços de fiscalização de produtos controlados com observação de prazos razoáveis, fixados em normas, para concessões e indeferimentos e possibilidade de registro e resposta a reclamações, tudo isso sem prejuízo do sempre eficiente estabelecimento de convênios;

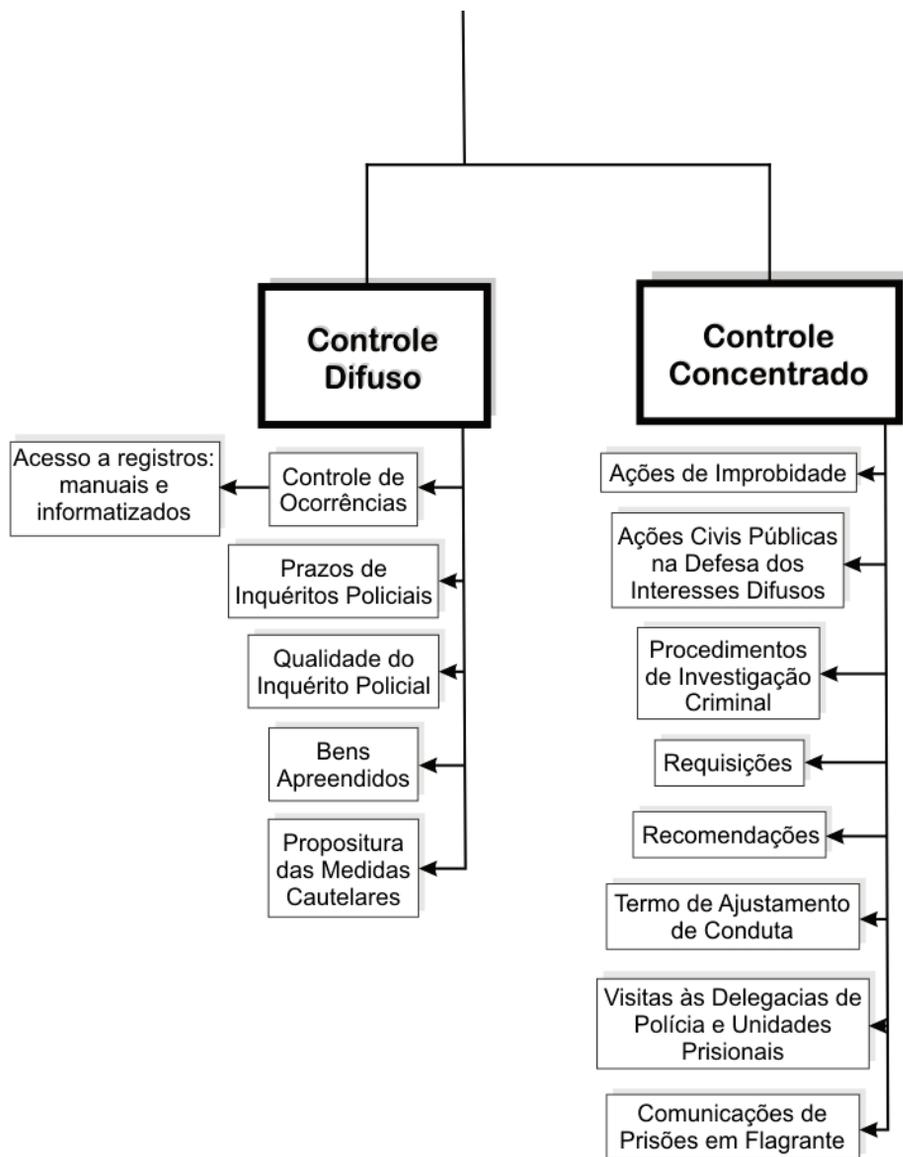
c.6. esclarecer a forma de tratamento, direitos e deveres dos presos militares (disciplinares, condenados e à disposição da justiça) e estabelecer os padrões mínimos para os estabelecimentos prisionais militares, e para obter a lista dos já existentes com o fim de planejar adequadamente as inspeções.

d. Celebrar convênios para obtenção, pelos Ministérios Públicos dos Estados, de dados atualizados das Corregedorias e outros órgãos com atuação disciplinar sobre procedimentos em andamento, relatório de informações e “denúncias” recebidas;

e. Nos crimes dolosos contra a vida praticados por militar em serviço contra civil, o inquérito penal militar deve ser feito pela polícia judiciária militar, com remessa nos termos do artigo 82 do Código de Processo Penal Militar.

# Fluxograma: Efetivação do Controle Externo da Atividade Policial pelo Ministério Público brasileiro





## CARTA DE BRASÍLIA

Os membros do Ministério Público presentes ao Simpósio Sociedade Civil e Fiscalização da Violência Policial, ocorrido de 18 a 20 de junho de 2008, no auditório do MPDFT, em Brasília/DF, aprovam, após amplo debate ao final do referido simpósio, os seguintes enunciados que sintetizam diretrizes de recomendável implementação por parte dos Ministérios Públicos, instituições policiais e sociedade civil.

1)A atividade policial é essencial à promoção da segurança pública e, portanto, à efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição. Para tanto, deve haver uma atuação profissional, pautada na eficiência e no respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos.

2)É necessária a valorização da carreira policial, com remuneração digna e condições de trabalho adequadas, em especial treinamento periódico, equipamentos, recursos humanos suficientes, carga horária adequada e proteção ao risco inerente à atividade.

3)A atividade policial é potencialmente violenta, por fazer uso da força em nome do Estado, devendo existir mecanismos estritos de controle externo e interno desta atividade, com Corregedorias de Polícia independentes, visando evitar a ocorrência de desvios de conduta dos policiais, eventuais casos de impunidade ou de interferências indesejáveis na atividade correcional.

4)As instituições policiais devem atuar com transparência e prestar contas de seus atos à sociedade. Isso significa que todo cidadão possui o direito de, após a realização de qualquer diligência, questionar aos órgãos de controle competentes a legalidade e legitimidade da conduta policial, bem como possui o direito de receber uma resposta clara sobre sua reclamação, mesmo que a conduta policial seja legal. Em caso de conduta policial ilegal, o cidadão possui o direito de ser informado acerca das providências

adotadas para a apuração dos fatos e da eventual punição ou das consequências para o policial que infringiu a norma.

5)É recomendável que as instituições policiais criem mecanismos estritos de controle do uso da força, estabelecendo em atos normativos internos, da forma mais minuciosa possível, sem prejuízo de cláusulas genéricas ao final, as hipóteses que autorizam o emprego de força, como, por exemplo, situações que justificam revistas pessoais, procedimentos para abordagens, regras para uso de força após resistência, regras para uso de armas de fogo e algemas. Essas normas devem ser objeto de treinamento periódico e deverão ser levadas em consideração para aferir a legalidade da conduta.

6)Os crimes cometidos contra policiais devem ter pronta apuração e acompanhamento prioritário por parte do Ministério Público.

7)É recomendável que os Ministérios Públicos organizem a atuação de seus Membros, em Promotorias Especializadas, Núcleos ou Coordenações, fornecendo-lhes recursos materiais e humanos e condições para o exercício do controle externo da atividade policial, articulando-se estreitamente com os demais órgãos de execução do Ministério Público em matéria criminal e do exame da probidade dos atos administrativos de policiais.

8)Os órgãos ministeriais especializados no controle externo da atividade policial devem ter estrutura para pronta recepção das reclamações dos cidadãos sobre condutas policiais, criando um procedimento interno para esclarecer os fatos e fornecer uma resposta ao cidadão.

9)É recomendável que esses órgãos ministeriais elaborem relatório anual de suas atividades, com estatísticas das reclamações recebidas, quantidade de processos solucionados, quantidade de processos arquivados, quantidade de propostas de acordos processuais penais, quantidades de condenações, quantidades de absolvições, todas especificando as espécies de crimes ou desvios a que se referem. É recomendável que haja publicidade desse relatório, preferencialmente disponibilizando-o em sítio eletrônico do órgão ministerial, para acompanhamento pela sociedade civil das atividades desempenhadas. Se possível, esse relatório deve contar os dados das vítimas.

10)Os órgãos ministeriais especializados no controle exter-

no da atividade policial deverão realizar inspeções periódicas nas instituições policiais, de forma a reconhecer práticas tendentes ao cometimento de atos de desvio policial, e recomendar as medidas cabíveis para correção destes procedimentos.

11) É recomendável que os órgãos ministeriais especializados no controle externo da atividade policial promovam reuniões periódicas com as instituições policiais e com organizações ligadas à defesa de direitos humanos, destinadas a discutir estratégias para implementar as alterações necessárias ao aperfeiçoamento constante da atividade policial. Quando necessário, o Ministério Público deve expedir recomendações e promover a ação civil pública por ato de improbidade administrativa, bem como ações civis públicas para a defesa dos interesses difusos e coletivos ou individuais homogêneos vinculados à Segurança Pública.

12) É recomendável que as diligências policiais que envolvam lesão à integridade física ou disparo de arma de fogo sejam sempre objeto de registro, consignando-se todas as testemunhas envolvidas, com imediata comunicação ao Ministério Público.

13) É recomendável que os órgãos de controle interno criem mecanismos para revisão periódica do padrão de conduta dos policiais, como quantidade total de diligências, quantidade de envolvimento em diligências com lesão à integridade física, com emprego de arma de fogo ou com vítima fatal e quantidade de reclamações de atuação, identificando preventivamente possíveis desvios e tomando as medidas cabíveis para evitar eventual reiteração.

14) Conforme recomendação da ONU (Relatório de Philip Alston de Novembro de 2007, item 21.f), é recomendável que o Ministério Público tenha uma postura ativa durante os procedimentos de investigação de mortes praticadas no exercício da atividade policial. Quando necessário, o Ministério Público deve instaurar procedimentos independentes de investigação.

15) É recomendável que os órgãos de controle interno e externo criem mecanismos para apurar de forma satisfatória infrações funcionais como tratamento com palavras agressivas, discriminação durante a atuação, humilhação em público, vias de fato desnecessárias, assédio moral ou sexual, retaliação contra

reclamações da atividade ou recusa de identificação do policial ao cidadão após a diligência.

16) Ressalvada a responsabilidade criminal, para desvios policiais cometidos sem lesão à integridade física ou que não importem em séria violação dos deveres funcionais, é recomendável a criação de programa de mediação, por profissional capacitado, no qual as partes envolvidas no conflito possam refletir sobre suas condutas, incrementar a compreensão recíproca, tenham espaço livre para eventual retratação de seus atos, e recebam oportunidade de sanar eventuais falhas (com cursos de capacitação, reciclagem ou semelhantes), recebendo, quando necessário, auxílio psicológico.

17) É recomendável que a polícia judiciária envide esforços para que todos os interrogatórios sejam filmados, como forma de proteção do interrogado e da lisura do procedimento policial.

18) É recomendável maior interação entre instituições de controle interno e externo e a sociedade civil, especialmente através de um espaço de diálogo constante por meio dos veículos de mídia, das Organizações Não-Governamentais envolvidas na fiscalização da atividade policial e da comunidade organizada. O relacionamento com a mídia deve levar em consideração o princípio da presunção de inocência, a preservação da imagem do investigado e a necessidade de prestação de contas à sociedade pelas Corregedorias e Ministério Público de suas atividades de controle interno e externo.

19) É recomendável a realização de trabalhos educativos com a comunidade, para conscientização de seus direitos como cidadão e seus deveres para com as autoridades policiais e esclarecimento dos procedimentos necessários para realizar eventual reclamação de uma conduta policial. Este trabalho deve ser realizado em instituições educacionais, perante Organizações Não-Governamentais, lideranças comunitárias locais, órgãos públicos ligados à efetivação da cidadania e perante as instituições policiais.

20) Não é admissível a prisão para averiguação, ou seja, a limitação da liberdade de locomoção de uma pessoa sem ordem judicial ou fora da situação de flagrante (ao menos sem uma dúvida razoável sobre a existência de uma situação de flagrante). Não é admissível a prisão pelo simples fato de uma pessoa não estar

portando documento de identificação. A conduta de algemar, ou colocar uma pessoa no interior de viatura sem o consentimento desta, nas condições acima mencionadas, configura ato de prisão (abuso de autoridade). Os órgãos de controle interno e externo devem tomar as medidas cabíveis para evitar a prática de tais atos.

21)É recomendável que o MP, no exercício da atividade de controle externo, dedique especial atenção às ocorrências policiais envolvendo requisição de laudos técnicos e apreensão de objetos, principalmente armas e entorpecentes, especialmente no que respeita à necessária instauração do procedimento investigatório apropriado e quanto ao armazenamento e destino destas.

22)Deve haver maior controle sobre a quantidade de ocorrências policiais que não geraram instauração de procedimento de investigação. A circunstância de não ser conhecida a autoria não impede a instauração de inquérito policial.

23)O Ministério Público e suas associações devem trabalhar para o aperfeiçoamento da legislação ligada à efetivação de mecanismos de controle da atividade policial. Em especial, merece revisão a Lei de Abuso de Autoridade, elevando a pena para as situações mais graves de abuso de autoridade que não cheguem a configurar crime de tortura. O tipo penal de crime de tortura merece ser alterado para que se avalie apenas a conduta e o dolo de causar sofrimento físico, sem menção à intensidade do sofrimento físico e sem análise do elemento subjetivo diverso do dolo (consistente na finalidade de ministrar castigo). A lei deve prever sanções para o retardamento das apurações e o não atendimento das recomendações e requisições do Ministério Público em sede de controle externo. Também é objeto de preocupação a norma do parágrafo sexto do artigo 209 do CPM, que estabelece que as lesões corporais levíssimas configuram apenas transgressão disciplinar.

24) As instituições envolvidas na persecução penal devem estabelecer mecanismos para a tramitação direta dos inquéritos policiais e outros procedimentos investigatórios entre Ministério Público e as instituições policiais.

25)É recomendável que as Corregedorias do Ministério Público criem regras e mecanismos para fiscalizar o efetivo exer-

cício do controle externo da atividade policial, como, por exemplo, necessidade de encaminhamentos periódicos de relatórios de visitas às Delegacias de Polícia e Unidades da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, apresentando relatório qualitativo de atividades de controle externo, dentre outros.

26)É recomendável que o Ministério Público acompanhe a elaboração e a execução da política local de segurança pública de modo a garantir a correta distribuição de recursos humanos e materiais, bem como a eficiência e eficácia dos serviços prestados.

27)O Ministério Público deve fiscalizar os editais de concurso público para ingresso nas carreiras policiais.

28)É recomendável que o Ministério Público zele para que toda medida cautelar de âmbito criminal, dada sua natureza instrumental, esteja vinculada a procedimento investigatório formal e previamente instaurado.

29)É recomendável que os Ministérios Públicos Federal, dos Estados e do Distrito Federal realizem gestões junto às respectivas Casas Legislativas para alteração legal visando a inclusão do Ministério Público, OAB e representantes da sociedade civil organizada, nos Conselhos Superiores das Polícias e/ou órgãos responsáveis pela imposição de sanção disciplinar por desvios de conduta de policiais, visando conferir-lhes maior transparência, credibilidade e controle social.

Os membros do Ministério Público presentes ao Simpósio se comprometem a trabalhar no sentido de efetivar estas proposições destinadas a profissionalizar sua atuação.

Brasília, 20 de junho de 2008.







