



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO
CURSO DE DIREITO**

JOSÉ NILSON SARAIVA FREITAS

**O MINISTÉRIO PÚBLICO E O EFETIVO
CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL**

SOUSA - PB

2007

JOSÉ NILSON SARAIVA FREITAS

**O MINISTÉRIO PÚBLICO E O EFETIVO
CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL**

**Monografia apresentada ao Curso de
Direito do Centro de Ciências Jurídicas e
Sociais da Universidade Federal de
Campina Grande, como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel em
Ciências Jurídicas e Sociais - Direito.**

Orientadora: Professora Carla Pedrosa de Figueiredo.

SOUSA - PB

2007



F866i Freitas, José Nilson Saraiva.
O Ministério Público e o efetivo controle da atividade policial. /
José Nilson Saraiva Freitas. - Sousa - PB: [s.n], 2007.

53 f.

Orientadora: Professora Carla Pedrosa de Figueiredo.

Monografia - Universidade Federal de Campina Grande; Centro
de Formação de Professores; Curso de Bacharelado em Ciências
Jurídicas e Sociais - Direito.

1. Ministério Público. 2. Atividade policial. 3. Inquérito policial.
4. Controle externo – atividade policial. 5. Ministério Público e
Polícia. 6. Polícia Judiciária. I. Figueiredo, Carla Pedrosa de. I Título.

CDU: 347.921.5(043.1)

Elaboração da Ficha Catalográfica:

Johnny Rodrigues Barbosa
Bibliotecário-Documentalista
CRB-15/626

JOSÉ NILSON SARAIVA FREITAS

O MINISTÉRIO PÚBLICO E O EFETIVO CONTROLE
DA ATIVIDADE POLICIAL

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais, da Universidade Federal de Campina Grande, em cumprimento dos requisitos necessários para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Aprovado em _____ de _____ de 2007

BANCA EXAMINADORA:

Prof^ª.: Carla Pedrosa de Figueiredo
Orientadora

Examinador(a)

Examinador(a)

SOUSA-PB
NOVEMBRO/2007

Dedico,

Ao meu saudoso Pai, referencial de coragem e honestidade que, movido por um imensurável ideal de justiça, engajou-se na luta contra a criminalidade, empenhando seus pensamentos e esforços na defesa do ser humano, ousando sonhar com uma sociedade mais justa.

AGRADECIMENTOS

A Deus, fonte inesgotável de bondade e misericórdia, por ter me conduzido pelos caminhos mais certos durante toda a minha vida.

Aos meus pais – José Nilson Filho e Germina Saraiva de Freitas – por representarem o alicerce das minhas conquistas e o alento mais prazeroso dos momentos de felicidade. É com muita alegria que os homenageio.

Por todo o apoio, e importância que têm na minha vida agradeço sinceramente aos meus irmãos Genilson Saraiva Filho e Wellington Nilson Saraiva, que apesar de toda a distância que nos separa, de alguma forma sempre se fizeram presentes durante toda esta minha caminhada.

À Suênnia Kelly Araújo Diniz, agradeço pelo amor sincero, pelo companheirismo e pela motivação que sempre me passou, buscando constantemente me incentivar na realização dos meus objetivos.

À minha orientadora, Carla Pedrosa de Figueiredo, que aceitou o desafio, prontificando-se a me ajudar de forma tão salutar com suas valiosas orientações na elaboração desta monografia.

Sou grato também a todos os amigos que estiveram ao meu lado durante esta jornada acadêmica, tornando-a menos espinhosa pelo prazer de suas companhias.

**UFCG - CAMPUS DE SOUSA
BIBLIOTECA SETORIAL**

O imperativo constitucional de controlar a atividade policial, imposto ao Ministério Público, é um direito subjetivo pessoal, cujo titular é qualquer cidadão, de exigir que o “*parquet*” o faça.

Waldo Fazzio Júnior.

RESUMO

A presente pesquisa científica tem como objetivo primordial, analisar a atuação do Ministério Público, seguindo as orientações da Resolução nº. 20 do Conselho Nacional do Ministério Público. De fato, esta Resolução veio a conferir maior proeminência ao controle externo das atividades policiais previsto no art. 129, VII da Constituição Federal. Além de suprir algumas lacunas atinentes à competência do parquet no exercício do controle das atividades-fim policiais, contemplou o Ministério Público com um vigoroso fortalecimento institucional, mormente ao ampliar-lhe sobremodo seus poderes para o exercício de suas funções fiscalizatórias das atividades policiais. Com efeito, atribuiu-se ao órgão ministerial amplos poderes para fiscalizar estes órgãos. Conforme será objeto de abordagem no presente estudo, a Constituição Federal de 1988 trouxe em seu texto entre as atribuições conferidas ao parquet a de exercer o controle externo das atividades policiais, remetendo à Lei Complementar a regulamentação da matéria. Surgiram então as leis nº. 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) e LC 75/93 (institui o Ministério Público da União), que, apesar de apresentarem regras gerais sobre o controle externo, apresentarem-se lacônicas por não tratarem a matéria de forma mais detalhada, o que tornava o controle quase inoperante. Nesse contexto, surgiu a Resolução nº. 20 do Conselho Nacional do Ministério Público, de 28 de maio de 2007, que veio a definir melhor as dimensões do controle externo das atividades policiais, apontando os órgãos e as atividades que estão sob o crivo da fiscalização do Ministério Público e os instrumentos colocados à disposição do parquet para que esse mister seja efetivado. Para a elaboração deste trabalho, utilizou-se dos métodos de pesquisa bibliográfica e exegético-jurídico, além da realização de entrevista com o 1º Promotor de Justiça da Promotoria de Justiça Cumulativa de Sousa. No decorrer deste trabalho, apontou-se a fiscalização das atividades policiais pelo ministério público como importante instrumento para superar a crise enfrentada pelo inquérito policial, que tem gerado um descrédito quase deste instituto perante o judiciário. De outro lado, o controle é uma poderosa ferramenta para coibir as ilegalidades cometidas por agentes policiais no desempenho de suas funções. Por fim, evidenciou-se que apesar da importância do controle externo das atividades policiais, percebe-se que este controle ainda enfrenta problemas para que seja realmente efetivado, a exemplo da resistência de algumas autoridades policiais e pela insuficiência quantitativa dos Promotores de Justiça, que encontram-se sobrecarregados em suas funções ministeriais.

Palavras-chaves: Ministério Público. Controle externo. Inquérito Policial. Resolução nº. 20 do CNMP.

ABSTRACT

To present the researches scientific he has as primordial objective, to analyze the performance of the Public prosecution service, following the orientations of the Resolution nº 20 of National Council of the Public prosecution service. In fact, this Resolution came to check larger prominence to the activities policemen's external control foreseen in the art. 129, VII of the Federal Constitution. Besides supplying some concerning gaps to the competence of the parquet in the exercise of the activity-end policemen's control, it contemplated the Public prosecution service with a vigorous institutional invigoration, especially when enlarging him/her exceedingly their powers for the exercise of their functions fiscalizatórias of the activities policemen. With effect, it was attributed to the organ wide ministerial powers to supervise these organs. As it will be approach object in the present study, the Federal Constitution of 1988 brought in his text among the attributions checked to the parquet the one of exercising the activities policemen's external control, sending to the Complemental Law the regulation of the matter. They appeared the laws no. then. 8.625/93 (National organic act of the Public prosecution service) and LC 75/93 (it institutes the Public prosecution service of the Union), that, in spite of they present general rules on the external control, they introduce her laconic for they treat not the matter in a more detailed way, what turned the almost inoperative control. In that context, the Resolution no. appeared. 20 of National Council of the Public prosecution service, of May 28, 2007, that it came to define the dimensions of the activities policemen's external control better, the organs and the activities that are under the sieve of the fiscalization of the Public prosecution service and the instruments appearing put to the disposition of the parquet so that that occupation is executed. For the elaboration of this work, it was used of the bibliographical and exegetic-juridical research methods, besides the interview accomplishment with the 1st Promoter of Justice of Promotoria of Cumulative Justice of Sousa. In elapsing of this work, the activities policemen's fiscalization was pointed by the public prosecution service as important instrument to overcome the crisis faced by the inquiry policeman, that has been generating a discredit almost of this institute before the judiciary. On another side, the control is a powerful tool to restraint the illegalities committed by agents policemen in the acting of their functions. Finally, it was evidenced that in spite of the importance of the activities policemen's external control, it is noticed that this control still faces problems so that it is really executed, to example of the resistance of some authorities policemen and for the quantitative inadequacy of the Promoters of Justice, that they are overloaded in their ministerial functions.

Word-key: Public prosecution service. External control. Inquiry Policeman. Resolution nº 20 of CNMP.

SUMÁRIO

RESUMO.	07
ABSTRACT.	08
INTRODUÇÃO.	11
CAPÍTULO 1 – ANÁLISE PRÉVIA DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL E DA ATUAÇÃO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA.....	13
1.1 – A investigação preliminar.	13
1.2 – O inquérito policial.	14
1.2.1- Características do inquérito policial.	16
1.2.2 – A crise do inquérito policial.	18
1.3 – A Polícia Judiciária e a sua função no âmbito da investigação criminal.	19
1.3.1 – Procedimento investigatório da Polícia Judiciária.	21
1.3.2 – O poder discricionário da polícia.	23
CAPÍTULO 2 – O MINISTÉRIO PÚBLICO E A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL.....	25
2.1 – Origem e desenvolvimento do Ministério Público.	25
2.2 – Aspectos gerais da instituição ministerial.	29
2.3 – A Criação do Conselho Nacional do Ministério Público.....	31
2.4 – O Ministério Público e a Investigação Criminal.....	33
CAPÍTULO 3 – ASPECTOS GERAIS ACERCA DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	36
3.1 – Formas de controle.	36
3.1.1 – O controle interno dos órgãos policiais.	37
3.1.2 – O controle externo pelos Poderes Estatais.	38

3.2 – O controle externo pelo Ministério Público.	39
3.2.1 – Especificidades.	40
3.2.2 – Importância.	42
3.2.3 – Obstáculos.	44
3.2.4 – Delimitação.	45
3.3 – Ações do Ministério Público à luz da Resolução nº. 20 do CNMP.	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS.	51
REFERÊNCIAS.	53
ANEXOS.	55

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por escopo colocar em discussão alguns fatores pertinentes ao exercício do controle externo das atividades policiais pelo Ministério Público, tendo como base a nova regulamentação dada pela Resolução nº. 20 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

O controle externo das atividades policiais foi incluído entre as funções elencadas na Constituição Federal de 1988, sendo que a sua regulamentação foi atribuída à Lei Complementar. Apesar de prevista em nossa Lei Maior, esse controle ainda é um tema bastante polêmico e causador de muitas controvérsias entre membros do Ministério Público e da Polícia Judiciária. Sendo o inquérito policial, o principal instrumento do qual se servirá o Ministério Público na formação de seu convencimento para a eventual propositura da exordial acusatória, esse fator por si só justifica o controle externo das atividades policiais pelo Ministério Público.

Portanto, visando otimizar o inquérito policial e combater os eventuais desvios de conduta por parte dos agentes policiais, o presente estudo pretende avaliar a atuação do Ministério Público através de suas atribuições e mecanismos conferidos pela Constituição Federal de 1988 e pela Resolução nº. 20 do Conselho Nacional do Ministério Público, em fiscalizar as atividades-fim da polícia judiciária.

O presente tema torna-se pertinente e assume relevância social, pois propõe analisar formas de melhorar a fase da investigação preliminar através de uma instituição que é constitucionalmente designada para defender os interesses da sociedade, defendendo a aplicação da legislação. Colabora também no combate aos delitos cometidos por agentes policiais no desempenho de suas funções, no momento em que defende a intervenção do Órgão Ministerial, que usará dos instrumentos judiciais e extrajudiciais no exercício do controle repressivo.

Para a realização da presente pesquisa científica serão utilizados os métodos bibliográfico e exegético-jurídico. Além disso, serão analisados documentos e realizadas entrevistas, buscando dados em várias fontes, visto que, são perfeitamente apropriados ao problema, em estudo, qual seja: o controle externo realizado pelo Ministério Público pode ser interpretado como instrumento hábil no aperfeiçoamento das instituições policiais e na correção das imperfeições das atividades persecutórias da polícia?

Acredita-se que apesar da evolução da legislação que regulamenta essa questão, alguns problemas ainda precisam ser superados, sendo necessário uma maior mobilização dos membros do Ministério Público para que o controle ganhe maior eficácia.

No primeiro capítulo serão analisados os aspectos mais importantes da investigação preliminar apontando as especificidades do inquérito policial e a crise enfrentada por este instituto, visando justificar o controle externo das atividades policiais pelo Ministério Público. Em será realizado um estudo sobre a Polícia Judiciária, traçando o perfil desta instituição perante o nosso ordenamento jurídico e abordando o seu poder discricionário, ponto fundamental do controle externo.

Partindo desse contexto, o segundo capítulo, como pressuposto para entender as dimensões do controle externo das atividades policiais pelo Parquet, fará uma abordagem jurídica desta instituição, partindo de um breve resgate histórico de sua origem e desenvolvimento, para em seguida abordar o seu novo perfil atribuído pela Constituição Federal de 1988, ressaltando o conceito, os princípios, as garantias e as vedações para o desempenho de suas funções. Em seguida, analisar-se-á o Conselho Nacional do Ministério Público, órgão de controle externo do Ministério Público criado pela Emenda Constitucional nº. 45, apontando a sua composição e as suas atribuições.

Por fim, o terceiro capítulo terá como objetivo apresentar e analisar a atuação do Ministério Público no controle externo das atividades policiais. Para isso, tratar-se-á a respeito do controle interno realizado no âmbito das corporações policiais e do controle externo realizado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Em seguida, passou-se a analisar o controle externo das atividades policiais realizado pelo Ministério Público, conforme previsto em nossa Carta Magna. Nestes termos, estudar-se-á as especificidades desta atribuição do *parquet*, a importância do controle externo, a sua delimitação e finalmente, as ações dos órgãos do Ministério Público à luz da Resolução nº. 20 do Conselho Nacional do Ministério Público.

CAPÍTULO 1 ANÁLISE PRÉVIA DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL E DA ATUAÇÃO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA.

Antes de adentrar no estudo específico sobre o controle externo das atividades policiais pelo Ministério Público, faz-se necessário analisar primeiramente o tema da investigação preliminar apontando a sua importância, conceito, funções e o modelo investigatório adotado pela Carta Magna. Em seguida analisar-se-á o inquérito policial, apontando o seu conceito, características, especificidades e a crise enfrentada por este instituto.

Em um segundo momento, dentro da ótica geral, analisar-se-á a Polícia Judiciária, buscando entender sua estrutura, suas atribuições, suas ações na confecção do inquérito policial e, por fim, o seu alto poder discricionário. Tudo com o fim de justificar a necessidade do exercício do controle externo exercido pelo Ministério Público.

1.1 A investigação Preliminar

A investigação preliminar é uma etapa fundamental para o processo penal. Inobstante os problemas que se possa ter, a fase pré-processual é absolutamente imprescindível, pois um processo penal sem a investigação preliminar é um processo irracional, uma figura inconcebível segundo a razão e os postulados da instrumentalidade garantista. Não se deve julgar de imediato, principalmente em um modelo como o adotado no ordenamento pátrio, que não contempla uma fase intermediária, contraditória. Em primeiro lugar deve-se preparar, investigar e reunir elementos que justifiquem a instauração ou não do processo. É um grave equívoco que primeiro se acuse para depois investigar e ao final julgar.

Para Marcellus Polastri Lima (2006, p. 74) investigação preliminar é a coleta dos elementos indispensáveis para a propositura da ação penal e que podem variar de acordo com o tipo infringido e a complexidade da prática ilícita.

Pode-se conceituar a investigação preliminar como sendo um conjunto de atividades desenvolvidas concatenadamente por órgãos do Estado, a partir de uma notícia-crime, com caráter prévio e de natureza preparatória com relação ao processo penal, pretendendo averiguar a autoria e as circunstâncias de um fato aparentemente delituoso, com o fim de justificar a instauração ou não do processo.

Tal ato investigativo exerce a importante função de filtro processual, não devendo a mesma ser entendida no sentido de uma preparação ao procedimento definitivo, mas ao contrário, no sentido de um obstáculo a ser superado antes da instauração do processo penal. Por esta razão, a investigação deve recolher e selecionar o material que deverá servir para o processo, eliminando tudo que resulte embaraçoso e supérfluo. Basicamente, a instrução preliminar deve evitar debates inúteis preparando um material selecionado para os debates necessários.

A atribuição da investigação criminal está nas mãos do Estado, que poderá realizá-la através da Polícia Judiciária, de um Juiz Instrutor ou do Ministério Público (promotor investigador). Quaisquer dos três órgãos encarregados apresentam vantagens e inconvenientes, que devem ser sopesados segundo as variáveis próprias de cada Estado, isto é, segundo os aspectos estruturais e de política interna de um país. A investigação policial é o modelo adotado pelo direito brasileiro, que atribui à polícia a tarefa de investigar e averiguar os fatos constantes na notícia-crime. Essa atribuição é normativa e a autoridade policial atua como verdadeiro titular da instrução preliminar. O principal instrumento de trabalho da Polícia Judiciária é o inquérito policial, onde estão consubstanciadas todas as informações sobre os delitos colhidas durante a investigação criminal. A análise deste instrumento será delineada a seguir.

1.2 O inquérito policial

Esse instrumento foi expressamente inserido no ordenamento jurídico pátrio, pela primeira vez, mediante o Decreto-lei nº. 4.824, de 28 de novembro de 1871. Atualmente, o inquérito policial encontra-se disciplinado nos artigos 4º ao 23º do Código de Processo Penal (CPP). Porém, este instituto não definiu o conceito de inquérito.

O inquérito policial é o conjunto de diligências realizadas pela polícia judiciária para a apuração de uma infração penal e de sua autoria, a fim de que o titular da ação penal possa ingressar em juízo.

Segundo a definição do professor Fernando Capez (2005, p.67) o inquérito policial “é o conjunto de diligências realizadas pela Polícia Judiciária para a apuração de uma infração penal e de sua autoria, a fim de que o titular da ação penal possa ingressar em juízo”. Para Júlio Fabrini Mirabete (2000, p. 44) inquérito policial “é todo procedimento policial destinado

a reunir os elementos necessários à apuração da prática de uma infração penal e de sua autoria”.

A natureza do inquérito policial no Brasil é de procedimento administrativo pré-processual, já que é a polícia judiciária que o realiza, e a polícia é órgão da administração. Seu objeto será a notícia-crime, com verificação da existência de autoria e materialidade.

O destinatário imediato do inquérito policial é o Ministério Público, a quem cabe promover a ação penal pública de natureza condenatória. Nos crimes de ação penal privada, o destinatário imediato é o ofendido ou quem tenha qualidade para representá-lo. O juiz é o destinatário mediato do inquérito porque, nesta fase, o mesmo poderá ser chamado a decidir sobre medidas de natureza cautelar ou diligências investigatórias que demandem autorização judicial.

Considerando que o objetivo do inquérito é apurar as infrações penais e a sua autoria, verifica-se que este instituto poderá ser dispensado, desde que se verifiquem de plano os elementos fundamentais para o intento da ação penal. Isto fica evidenciado nos artigos 27 e 39, §5º, do CPP, *in verbis*:

Qualquer pessoa do povo poderá provocar a iniciativa do Ministério Público, nos casos em que caiba a ação pública, fornecendo-lhe, por escrito, informações sobre o fato e a autoria e indicando o tempo, o lugar e os elementos de convicção. (Artigo 27 do CPP).

O Ministério Público dispensará o inquérito, se com a representação forem oferecidos os elementos que o habilitem a promover a ação penal, e, neste caso, oferecerá a denúncia no prazo de 15 dias. (Artigo 39, §5º, do CPP).

Igualmente, enunciaram a Suprema Corte e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) do País:

Não é essencial ao oferecimento da denúncia a instauração de inquérito policial, desde que a peça acusatória esteja sustentada por documentos suficientes à caracterização da materialidade do crime e de indícios suficientes à autoria. (RTJ 76/741- STF).

A falta de inquérito policial não é óbice para o oferecimento da denúncia, se atentarmos para o caráter subsidiário desta. (RT 664\336-STJ).

O inquérito policial tem valor probatório relativo, haja vista que os elementos de informação não são colhidos sob a égide do contraditório e da ampla defesa, nem tampouco na presença do juiz de direito. Por conta disso, o inquérito policial não pode fundamentar por

si só uma futura decisão condenatória, sob pena de violação do princípio constitucional do contraditório. Esse é inclusive o posicionamento espelhado pelo Supremo Tribunal Federal (STF): “Não se justifica decisão condenatória apoiada exclusivamente em inquérito policial, pois se viola o princípio constitucional do contraditório”. (RT 59/786- STF).

Por tratar-se de peça meramente informativa, os vícios por acaso existentes nesta fase da persecução penal não acarretam nulidades processuais, podendo gerar somente a invalidade e ineficácia do ato inquinado. Assim, decidiu o Pretório Excelso que:

Eventuais vícios concernentes ao inquérito policial não têm o condão de infirmar a validade jurídica do subsequente processo penal condenatório. As nulidades processuais concernem, tão somente, aos defeitos de ordem jurídica que afetam os atos praticados ao longo da ação penal condenatória. (1ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, DJU de 4 de outubro de 1996).

1.2.1 Características do inquérito policial

O inquérito policial é um procedimento escrito. Desta forma, todas as peças do inquérito serão reduzidas a escrito ou datilografadas e, neste caso rubricadas pela autoridade (artigo 9º do CPP). Marcellus (2006, p. 47) justifica esta característica afirmando que:

Assim é porque, sendo o inquérito um procedimento pré-processual, será examinado posteriormente pelo promotor para emitir sua *opinio*, e, de outra parte, devem os atos serem registrados para futuro exame.

Outra característica do inquérito policial é a sigiliosidade. Por determinação do Código de Processo Penal, a autoridade deverá assegurar ao inquérito policial o sigilo necessário à elucidação do fato ou o exigido pelo interesse da sociedade. O sigilo do inquérito não alcança o advogado, nos termos da lei 8.906/94.

No entanto, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que o sigilo poderá ser imposto também ao advogado sempre que o interesse da investigação assim exigir fundamentando a sua decisão na supremacia do interesse público. Esse sigilo não viola, ao que pode parecer, qualquer dispositivo constitucional, como o cerceamento de defesa, haja vista que no inquérito não há qualquer acusação.

Esse é o posicionamento esposado por Tourinho Filho (2000, p.210.) acerca do assunto, o qual ainda demonstra com clareza e precisão que no inquérito não há acusados, mas apenas indiciados. Tendo em vista que a garantia exposta no artigo 5º, LV da CF/88 é inaplicável ao procedimento inquisitorial do inquérito.

O inquérito policial é um procedimento inquisitivo. As atividades persecutórias concentram-se nas mãos de uma única pessoa, ou seja, da autoridade policial. Os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório não se aplicam ao inquérito policial por tratar-se o inquérito apenas de um procedimento administrativo realizado pela Polícia Judiciária. O indiciado e a vítima não têm o direito de produzir provas na fase do inquérito, podendo apenas requerer diligência, que será realizada ou não pela autoridade policial que decidirá com base no seu poder discricionário.

Além das características supra mencionadas, Capez (2005) aponta outras peculiaridades que permeiam o procedimento investigatório da polícia judiciária. Dessa forma, afirma o referido autor que o inquérito policial é uma atividade investigatória feita por órgãos públicos do Estado (oficialidade), não se admitindo o inquérito policial dirigido por particular, ainda que verse sobre matéria de ação penal privada. Este procedimento investigatório será presidido por uma autoridade policial (autoritariedade), que, diante da notícia de uma infração penal, deverá agir de ofício (oficiosidade) independente de qualquer espécie de provocação.

Uma vez instaurado pela autoridade policial, o inquérito não poderá por esta ser arquivado em virtude de sua indisponibilidade. Ainda que tenha sido provada a inexistência do fato, que não tenha sido fixada a autoria do ilícito, ou ainda que o fato não constitua crime, a autoridade policial, diante do artigo 17 do diploma processual penal, não poderá arquivá-lo. Nessas hipóteses caberá a referida autoridade encerrar o inquérito e encaminhá-lo ao juízo que, após provocação do titular da ação, poderá determinar o arquivamento do referido. A decisão que arquiva o inquérito policial a requerimento do Ministério Público é irrecorrível, porém o desarquivamento diante de novas provas é possível possibilitando-se o oferecimento da denúncia.

1.2.2 A Crise do inquérito policial

Atualmente existe um consenso: o inquérito policial está em crise. Os juízes apontam para a demora e a pouca confiabilidade do material produzido pela polícia, que não serve como elemento de prova na fase processual. Os promotores reclamam da falta de coordenação entre a investigação e as necessidades de quem, em juízo, vai acusar. O inquérito demora excessivamente e nos casos mais complexos, é incompleto, necessitando de novas diligências, com evidente prejuízo à celeridade e à eficácia da persecução. Por outro lado, os advogados insurgem-se da forma inquisitiva como as investigações são efetivadas, negando um mínimo de contraditório e direito de defesa, ainda que assegurados no artigo 5º, LV da Constituição.

O inquérito policial é um instituto defasado, desatualizado. Considerando que o inquérito veio a ser positivado no ordenamento jurídico pátrio com o Código de Processo Penal de 1941 e que o inquérito nunca sofreu nenhuma alteração desde a sua criação até os nossos dias, é possível concluir que este não tem acompanhado a evolução do Direito e o desenvolvimento social. As inovações trazidas pela CF/88, a exemplo da ampla defesa e do contraditório, não foram abraçadas pelo inquérito policial.

Além disso, o inquérito policial não atinge completamente a sua finalidade de servir de base para a propositura de eventual ação penal. Quase sempre o conjunto probatório produzido na fase da investigação preliminar é falho, favorecendo o autor da ação delituosa. A seqüência das falhas na investigação representa grande prejuízo ao trabalho da acusação e o resultado produzido é o alto índice de arquivamentos.

Outro fator que aponta para a crise do inquérito policial é a sua forma procedimental, que gera insegurança à sociedade, já que o indivíduo encontra-se totalmente vulnerável dentro do sistema enquanto suspeito. No inquérito o que se tenta provar a todo custo é a culpa do sujeito suspeito, enquanto que no processo judicial o que prevalece é a inocência do suposto agente. A forma inquisitiva como o inquérito é realizado não abre espaço para a defesa do indiciado, resultando no descrédito quase total do inquérito policial em juízo, devido à grande probabilidade de seu conjunto probatório estar viciado.

Vale ressaltar que, ao apontar os fatores determinantes da crise enfrentada pelo inquérito policial não se objetivou retirar este instituto do ordenamento jurídico pátrio. Ao contrário, o escopo é justificar o exercício do controle externo deste instituto pelo Ministério Público, de forma a enquadrá-lo nas normas constitucionais e garantir ao mesmo maior eficácia jurídica e credibilidade.

Justifica-se a manutenção do inquérito pela sua importância, conforme pontuado por Marcellus (2006, p.77):

É que o inquérito policial ou a previsão de um procedimento investigatório preliminar outro, não deixa de ser instrumento de garantia para o suspeito, podendo a acusação ter o fim de evitar acusações injustas, como verdadeiro filtro processual.

1.3 A Polícia Judiciária e a sua função no âmbito da investigação criminal

A Polícia é o conjunto de órgãos e instituições incumbidos de fazer respeitar as leis ou regras impostas aos cidadãos visando à ordem, à moral e à segurança pública, assim como de reprimir as condutas delituosas.

Conforme Mirabete (1994, p.35), a Polícia é uma instituição de direito público destinada a manter a paz pública e a segurança individual.

A atividade da polícia realiza-se de vários modos, o que justifica a classificação dada pela doutrina. Para entender melhor a incidência do controle externo do Ministério Público sobre as atividades policiais, é importante observar essa classificação doutrinária dada aos órgãos policiais.

Assim, quanto ao lugar onde a atividade é praticada a polícia divide-se em polícia terrestre, marinha ou aérea. Quanto à exteriorização, ela poderá ser ostensiva ou secreta. No tocante a organização, ela será leiga ou de carreira, devendo-se mencionar que, graças a inúmeros esforços, esta vem sobrepujando aquela. E, finalmente, quanto ao objeto considerado, tem-se a principal divisão, onde se visualiza a polícia administrativa, de segurança e a polícia judiciária.

Considerando esta última classificação, é possível afirmar que Polícia Administrativa é aquela que atua com o fim de garantir o pleno agir da Administração, mediante limitações a bens jurídicos individuais. Como exemplo, podem ser citadas as Polícias Rodoviária e Ferroviária Federais, previstas no artigo 144, §§2º e 3º da Carta Magna, além da Polícia aduaneira.

A Polícia de Segurança, por seu turno, é marcadamente preventiva, atuando independente de autorização judicial, posto que tal condicionamento, sem dúvida, tolheria o seu fim precípua, que consiste na manutenção da ordem jurídica.

Por fim, a Polícia Judiciária pode ser conceituada como uma instituição de direito público com a função de auxiliar à justiça através da apuração da ocorrência de infrações penais e de suas respectivas autorias visando a fornecer os elementos necessários para a propositura da ação penal pelo seu titular.

Para Mirabete (2000), a polícia judiciária é uma instituição de direito público, destinada a manter e a recobrar, junto à sociedade e na medida dos recursos de que dispõe a paz pública ou a segurança individual.

A Polícia Judiciária tem caráter repressivo, atuando quando os fatos que a Polícia de Segurança visava prevenir mas não puderam ser evitados, ou ainda, quando, sequer foram imaginados por esta, conforme os ensinamentos de Capez (2005, p.70/71). Esse sistema envolve as atividades de investigação, de apuração das infrações penais, a indicação de sua autoria, assim como o processo judicial pertinente à punição do agente.

Vale ressaltar que, apesar da classificação da polícia quanto ao seu objetivo, cumpre salientar que o que existe é apenas a predominância, e não a exclusividade de atividades. Nessa linha, Hely Lopes Meirelles (1998, p.87/93) afirmou que:

Em circunstâncias excepcionais, pode a Polícia Militar desempenhar função de polícia judiciária, circunscrevendo, porém, essa possibilidade, a determinadas ações de força, tal como na perseguição e detenção de criminosos, apresentando-os à Polícia Civil para o devido inquérito a ser remetido, oportunamente à Justiça Criminal.

Na esfera federal, as funções de polícia judiciária são exercidas com exclusividade pela Polícia Federal, conforme expressa disposição do §1º, IV do artigo 144 da CF/88. Por sua vez, no âmbito estadual a polícia judiciária é atribuída às Polícias Civis. O artigo 144, § 4º, da CF/88, estatui que “às polícias civis, dirigidas por delegados de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”.

Portando, o inquérito policial é presidido por um delegado de polícia de carreira. A competência administrativa desta autoridade é, como regra geral, determinada em razão do local de consumação da infração (*ratione loci*). Nada impede, entretanto, que se proceda à distribuição da competência em função da natureza da infração penal (*ratione materiae*),

como ocorre em alguns Estados, como é o caso da Paraíba, onde existem delegacias especializadas na investigação de determinados crimes, à exemplo da Delegacia da Mulher, da Delegacia do Turista, dentre outras.

O controle ministerial incide sobre as atividades-fim dos órgãos policiais, uma vez que todos os órgãos com poder de polícia relacionado com a segurança pública ou com a persecução penal estarão sob o crivo do *parquet*.

1.3.1 Procedimento investigatório da Polícia Judiciária.

**UFCG - CAMPUS DE SOUSA
BIBLIOTECA SETORIAL**

O inquérito policial é um procedimento de difícil ritualização. Algumas diligências são determinadas pelo Delegado de Polícia já na portaria instauradora do inquérito policial. O artigo 6º do CPP contém algumas delas e um considerável rol de medidas de polícia judiciária a serem procedidas de imediato, independente de provocação.

De início, a autoridade policial deverá dirigir-se ao local do crime, providenciado para que não se alterem o estado e conservação das coisas, até a chegada dos peritos criminais, exceto no caso de acidentes de trânsito, onde deverão ser removidas as pessoas que tenham sofrido lesão, bem como os veículos envolvidos, se estiverem causando embaraços ao trânsito nas vias públicas.

A autoridade também tem o dever de apreender os objetos que tiverem relação com o delito, após a liberação destes pelos peritos criminais. Tais objetos terão verificada a natureza e eficiência, conforme pontifica o artigo 175, do CPP.

Outra atitude atribuída à autoridade policial é a colheita de todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias. E tal expediente far-se-á por meio da busca e apreensão, a qual realizando-se em algum domicílio deve respeitar as limitações impostas pelo texto constitucional no que pertine à inviolabilidade do domicílio, sobretudo durante o período noturno (artigo 5º, XI, da CF/88).

A seguir, o já mencionado artigo 6º cita a ouvida do ofendido e do indiciado como procedimentos subseqüentes. Estes interrogatórios serão guiados pelas mesmas normas que orientam o interrogatório realizado pela autoridade judiciária, podendo inclusive estes serem trazidos coercivamente a autoridade policial, caso não atendam injustificadamente a intimação. Aqui, quanto ao indiciado, o legislador exigiu que o respectivo termo do seu depoimento seja assinado por duas testemunhas que tenha ouvido a leitura do mesmo. Só

pode ser considerado indiciado o investigado contra o qual, no inquérito policial, foram produzidas provas suficientes da existência do delito (materialidade) e encontrados indícios de sua autoria, segundo fundamentos externados no próprio inquérito pela autoridade policial.

São ouvidas as pessoas envolvidas. Caso não haja impedimento legal (artigos 206 e 208 do CPP), é tomado o compromisso de falar a verdade, sob as penas do artigo 342 do CP (falso testemunho). A testemunha presencial ou a referida por uma que presenciou os fatos ou qualquer outra pessoa que possa trazer elementos de convicção ao presidente do inquérito policial são ouvidas em "termo de depoimento". Já os doentes e deficientes mentais, os menores de 14 anos e as pessoas que detenham vínculo familiar com a pessoa do indiciado são ouvidas em "termo de declaração".

Também, poderá ser necessário para a elucidação dos fatos, o reconhecimento de pessoas e coisas e acareações, a qual consiste em colocar face a face pessoas que prestaram depoimentos e divergiram em suas declarações. Poderá verificar-se entre indiciados, entre indiciados e testemunhas, entre testemunhas ou entre indiciado ou testemunha e a pessoa do ofendido.

O exame do corpo de delito, consistente na análise de todos os vestígios materiais deixados pelo crime, bem como outras perícias, podem ser requisitadas se a situação exigir. Além disso, a reprodução simulada dos fatos pode ser providenciada, se for necessário e não contrariar a moralidade e a ordem pública. E nesta reprodução o indiciado só participará se assim quiser, dado que não pode ser forçado a acusar a si próprio.

Outra medida a ser tomada consiste em ordenar a identificação do indiciado pelo processo datiloscópico. Mencione-se a respeito o artigo 5º, LVIII, que estatui que "o civilmente identificado não será submetido a identificação criminal, salvo nas hipóteses previstas em lei." Em virtude desse dispositivo, há entendimento de que a pessoa portadora da carteira de identidade civil não poderá ser identificado criminalmente, salvo as exceções previstas no caso de crime organizado (lei n.º 9.034/95, artigo 5º) e na lei n.º 10.054/2000, artigo 3º. Além disso, sempre que houver justificada dúvida acerca da identificação civil do indiciado, é coerente proceder-se a sua identificação criminal, com arrimo, nesta situação, na Súmula n.º 568 do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*: "A identificação criminal não constitui constrangimento ilegal, ainda que o indiciado já tenha sido identificado civilmente." (Súmula n.º 568- STF).

Assim, a presente súmula possui uma aplicação atual bem reduzida (só nas hipóteses onde existirem dúvidas sobre a identificação civil), em face da atual Carta Política.

Ao lado dessa identificação, outro dever incumbido a autoridade administrativa é juntar, sempre que possível, a folha de antecedentes do indiciado, o que será de grande importância para aferição da reincidência e aplicação da pena.

Por fim, buscar-se-á averiguar a vida pregressa do indicado sob amplos aspectos, apreciando seu caráter, temperamentos e outros fatores que contribuirão para uma futura mensuração da pena, com base no artigo 59 do Código Penal.

Pode o Ministério Público, com fulcro no artigo 129, VIII da CF/88, requisitar diligências investigatórias complementares, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais. E dispõe o artigo 13 do CPP que incumbirá à autoridade policial realizar as diligências requisitadas pelo Ministério Público.

1.3.2 O poder discricionário da polícia

Meirelles (2004, pág.116) define o poder discricionário como o poder que “o Direito concede à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo”.

Por sua vez, o poder discricionário da polícia pode ser definido como a livre escolha da melhor conveniência e oportunidade para a prática de determinado ato relacionado com a atividade policial. Vale ressaltar que, embora relativamente livre, a tomada de decisão deverá estar em conformidade com a finalidade legal que norteia todo o ato administrativo.

O Código de Processo Penal apresenta algumas regras relativas ao inquérito policial que evidenciam este poder discricionário da polícia judiciária. É importante trazer à baila estes dispositivos, para melhor análise:

Do despacho que indeferir o requerimento de abertura de inquérito caberá recurso para o Chefe de Polícia. (Artigo 5º, § 2º do CPP).

Qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública poderá, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial, e esta, verificada a procedência das informações, mandará instaurar inquérito. (Artigo 5º, § 3º do CPP).

O ofendido, ou seu representante legal, e o indiciado poderão requerer qualquer diligência, que será realizada, ou não, a juízo da autoridade (Artigo 14 do CPP).

É certo que, o §3º do artigo 5º do CPP estabelece que comunicada à autoridade policial a prática de crime de ação penal pública, antes de instaurar o inquérito, poderá “verificar a procedência das informações”, de onde se extrai o termo VPI. Assim, a autoridade policial não está obrigada a instaurar o inquérito de imediato, tendo liberdade para a verificação da veracidade das informações, podendo, inclusive, indeferir o requerimento de abertura do procedimento inquisitivo.

No que se refere ao requerimento de diligências por parte do ofendido, do seu representante legal ou do indiciado, o comando legal mais uma vez atribuiu amplos poderes à autoridade judicial na tomada da decisão pelo deferimento ou não do pedido.

Se por um lado, a autoridade policial tem a obrigatoriedade de instaurar o inquérito policial nos casos de ação penal pública, por outro lado predomina a sua autonomia e a discricionariedade na realização de seus deveres, não podendo o Ministério Público invadir este campo da discricionariedade atribuído à polícia, pois como bem acentua Aury Lopes Jr. (*apud* Marcellus, 2006):

A polícia não é um mero auxiliar, senão titular (verdadeiro diretor da instrução preliminar), com autonomia para dizer as formas e os meios empregados na investigação e, inclusive, não se pode afirmar que existia uma subordinação funcional em relação aos juízes e promotores.

Portanto, a Polícia Judiciária, assim como as demais, pela natureza das atividades por elas desempenhadas, atuam muitas vezes de forma discricionária. Não se pode olvidar que, existe uma “lei dos textos legais” e uma “lei das ruas”. O agente policial ao atuar no cumprimento de suas missões tem, em diversas oportunidades, de adaptar o texto legal à realidade prática do seu dia-a-dia, sob pena de não cumprir com os mandamentos legais e, tampouco, realizar suas tarefas.

Por fim, considerando que o comportamento do agente policial varia de acordo com a sua capacitação profissional e com a necessidade do órgão de demonstrar eficiência perante a comunidade, verifica-se a necessidade de traçar os limites do poder discricionário atribuído ao mesmo. E, é na identificação desses limites, na prática, que reside a essência do controle exercido sobre as atividades policiais, de forma a garantir que os objetivos sejam realizados dentro da legalidade.

CAPÍTULO 2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL

Após analisar a investigação preliminar e da polícia judiciária, cumpre pesquisar sobre a instituição do Ministério Público. O fundamento do estudo desenvolvido neste capítulo é o de que nenhum estudo que envolva a instituição ministerial estará completo sem antes fornecer, ainda que de forma breve, noções acerca da evolução histórica do órgão, bem como a sua posição no atual ordenamento jurídico.

Destarte, para melhor compreensão sobre o papel do Ministério Público em seu mister de exercer o controle externo das atividades policiais, é imprescindível o enfoque sobre o desenvolvimento institucional do Ministério Público ao longo do tempo até os dias atuais, em especial no Brasil. Nessa linha evolutiva deu-se destaque ao Conselho Nacional do Ministério Público, órgão de controle externo do Ministério Público criado pela Emenda Constitucional n.º 45 de 2004, apontando a sua composição e suas atribuições. Em um segundo momento delinear-se-á sobre a possibilidade ou não do órgão ministerial presidir procedimentos investigatórios.

2.1 Origem e desenvolvimento do Ministério Público

A doutrina em geral se controverte ao estudar as origens do Ministério Público. Alguns autores discorrem acerca do tema em períodos mais remotos, apontando que os primeiros fundamentos desta instituição datam mais de quatro mil anos, com a figura do “*magial*”¹ do Antigo Egito.

Berto Valori (apud MACEDO JÚNIOR, 1999, p. 38) expando algumas semelhanças, ainda que superficial, do promotor de justiça moderno com o “*magial*” explica que tal funcionário tinha as seguintes atribuições:

- I. ser a língua e os olhos do rei do país;
- II. Castigar os rebeldes, reprimir os violentos e proteger os cidadãos pacíficos;
- III. Acolher os pedidos do homem justo e verdadeiro, perseguindo o malvado e o mentiroso;
- IV. Ser marido da viúva e pai do órfão;
- V. fazer ouvir as palavras da acusação e indicar as disposições legais em cada caso;
- VI. Tomar parte nas instruções para descobrir a verdade.

¹ Funcionário no Antigo Egito que seguia as ordens do faraó.

Já na opinião de outros escritores, como aponta Alexandre de Moraes (2001, p. 481) o Ministério Público pode apresentar-se originariamente:

- Nos éforos de Esparta, que embora juízes serviam para equilibrar o poder real e o poder senatorial, exercendo o *ius accusationis*;
- Nos *thesmotetis* gregos, forma rudimentar de acusador público;
- Nos *advocatus fisci* e procuradores *caesaris* do direito romano, encarregados de vigiar a administração dos bens do Imperador;
- Nos *saions* germânicos, *bailios* e *senescais* da Idade Média, incumbidos de defender os senhores feudais em juízo;
- No direito longobardo com as figuras dos *missi dominici* ou *gastaldi*;
- Ou na Alemanha, através do *Gemeineer Anklager*, que tinha a função de exercer a acusação quando particular ficava inerte;

Mas, para a corrente doutrinária majoritária, a verdadeira raiz histórica do Ministério Público se deu no século XIV, com a ordenança de 25 de março de 1302 de Felipe IV, rei da França, que fez referência expressa aos *procurateurs du roi*¹. Porém esta instituição apresentou-se mais claramente com os Códigos de Napoleão, especialmente o de Instrução Criminal e lei de 20 de abril de 1810 que conferiu o importante papel de promotor da ação penal (MACEDO JÚNIOR, 1999, p. 38).

Neste último ponto, há um entendimento mais pacífico que aceita a França como origem mais próxima do Ministério Público atual. No Brasil, de acordo com Ronaldo Porto Macedo Júnior (1999, p. 39), os primeiros traços do Ministério público, descenderam do direito lusitano, que esteve presente durante os períodos colonial, imperial e início da república.

Sob influência dos direitos francês e canônico, as Ordenações Manuelinas de 1521 e Filipinas de 1603 já mencionavam o Promotor de Justiça e suas atribuições perante as Casas de Suplicação. Essas atribuições conferidas ao promotor de justiça eram basicamente: a de atuar como um fiscal da lei e da Justiça, bem como, a de promover a acusação criminal.

Foi, entretanto em 1609, com a criação do Tribunal da Relação do Brasil, sediado na Bahia, que surgiu o primeiro texto legislativo nacional que faz referência à função de promotor de justiça, juntamente com o de procurador dos feitos da Coroa da Fazenda, em que eram exercidas pro um dos dez desembargadores que integravam o citado Tribunal. Até aqui não eram previstas quaisquer formas de garantias ou independência, já que eram apenas funcionários do Poder Executivo.

¹ Procuradores do rei, que tinham ao lado de outras atribuições o de defender os interesses do soberano.

Na Constituição de 1824 não se fazia menção ao Ministério Público como instituição, limitando-se a regular que a acusação dos crimes em juízo seria feita pelo Procurador da Coroa e Soberania Nacional.

Em 1832, o Código de Processo Criminal do Império, passou a vislumbrar um tratamento mais sistemático aos promotores, estabelecendo uma seção específica, referindo-se como “promotor da ação penal”, regulamentando os principais requisitos para sua nomeação e estabelecendo as suas respectivas atribuições.

Em 1889, houve uma mudança radical com o estabelecimento da República; surge durante o exercício de Campos Salles, ministro da Justiça do Governo Provisório, a independência do Ministério Público e a edição de normas como o Decreto nº. 848 de 11 de outubro de 1890 com a finalidade de reformar a Justiça no Brasil. Em 14 de novembro do mesmo ano, com o Decreto nº. 1.030, passa-se a considerar o Ministério Público como instituição necessária à ordem jurídica.

Em 24 de fevereiro de 1891, foi promulgada a primeira Constituição Republicana, que apesar do decreto do Ministro Campos Salles, tratou o Ministério Público apenas no tocante à nomeação do Procurador Geral da República, fixado no título destinado ao Poder Judiciário (artigo 58, §2.º).

A institucionalização constitucional do Ministério Público veio com a carta política de 14 de julho de 1934, dando-lhe um capítulo à parte, intitulado “Dos órgãos de cooperação nas actividades governamentais”, sendo importante destacar os seguintes avanços: estabilidade dos membros do *Parquet*²; regulamentação do ingresso na carreira; e paridade de vencimentos do Procurador Geral da República com os dos Ministros da Suprema Corte.

Com a Carta Constitucional outorgada em 1937, no período ditatorial de Getúlio Vargas, não houve grandes inovações ou desenvolvimento da instituição Ministerial. Na realidade houve um retrocesso, que limitou-se ao estabelecimento do cargo de Procurador Geral da República, de livre nomeação e exoneração pelo Presidente, dentre as pessoas que preenchessem os requisitos para a investidura no cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal (artigo 99), além da participação do Ministério Público nos tribunais através do *quinto constitucional*.

Com a Constituição de 1946, restituiu-se a democracia e o Ministério Público foi tratado em título especial (arts. 125 a 128), instituindo os Ministérios Públicos da União e dos

² Expressão, de influência francesa, que significa “assoalho”, advinda do costume da época em que o procurador do rei ainda não tinha adquirido a condição de magistrado, o que fazia com que fosse obrigado a se sentarem no assoalho das salas de audiências.

Estados, disciplinando sua organização, o ingresso de seus membros mediante concurso de provas e títulos, garantias de estabilidade e inamovibilidade e a escolha do Procurador Geral da República.

Na Constituição de 1967, promulgada no regime militar, o Ministério Público foi deslocado de um título próprio para fazer parte do Poder Judiciário, incorporando a disciplina deste em se tratando de aposentadoria e vencimentos. Com a Emenda Constitucional n.º 1 de 17 de outubro de 1969, o Ministério Público foi colocado no capítulo referente ao Poder Executivo, passando a incorporar outras disposições peculiares.

Em 1977 foi editada a Emenda n.º 7 que modificou o artigo 96 da Constituição anterior, exigindo o disciplinamento do Ministério Público por lei complementar, dando ensejo conseqüentemente a primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público em todo o território nacional, prevendo suas garantias, vedações e atribuições.

Posteriormente, foi introduzida no ordenamento jurídico pátrio a Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, que conferiu ao Ministério Público a competência para Ação Civil Pública, um importantíssimo instrumento que expandiu extraordinariamente o seu campo de atuação.

Finalmente, em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a atual Constituição brasileira, situando o Ministério Público em capítulo especial, consagrando a sua independência e autonomia, e ampliando suas imprescindíveis atribuições, sobretudo em defesa dos direitos e garantias fundamentais do ser humano. Entre as inovações trazidas pela nova Carta Magna está a previsão do controle externo da atividade policial. Mais tarde, com base nesse texto constitucional, sobreveio a Lei 8.625/93, que instituiu a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, estabelecendo normas gerais para a organização dos Ministérios Públicos Estaduais.

2.2 Aspectos gerais da instituição ministerial

Para compreender a possibilidade de atuação plena e independente do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial, torna-se importante conhecer inicialmente o conceito, os princípios constitucionais, as garantias e vedações referentes a essa instituição.

Primeiramente, o dicionário Aurélio define o Ministério Público como:

Órgão constitucional representante da sociedade na administração da justiça, incumbido, sobretudo, de exercer a ação penal, de defender os interesses de pessoas e instituições às quais a lei concede assistência e tutelas especiais (menores, incapazes, acidentados do trabalho, testamentos, fundações, etc.) e de fiscalizar a execução da lei.

No texto constitucional, o Ministério Público é definido como: “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (artigo 127, CF).

Hugo Nigro Mazzilli (2004, p. 62), analisando todos os termos empregados ao Ministério Público pela Constituição esclarece que:

Instituição permanente significa que não poderá ser abolido pelo poder constituinte derivado, constituindo-se em um dos órgãos através dos quais o Estado manifesta sua soberania. Essencialmente à função jurisdicional do Estado, sempre que estejam em jogo interesses sociais e individuais indisponíveis e, quando, ainda que não haja indisponibilidade do interesse, a lei considere conveniente sua atuação em defesa do bem geral. A defesa da ordem jurídica e do regime democrático são objetivos do *parquet*. Atuando como fiscal da lei, o representante do Ministério Público deve pautar sua atuação à luz dos dispositivos constitucionais que disciplinam sua atividade, sempre voltada para a tutela de interesses sociais e individuais indisponíveis. Ademais, existe uma estreita relação entre a democracia e um Ministério Público forte e independente, já que quando a instituição se torna submissa enseja a instalação de governos totalitários.

Com base na própria análise do texto constitucional, pode-se perceber que houve uma grande mudança na instituição ministerial. Conforme preleciona Macedo Júnior (1999, p. 52), o Ministério Público, por suas novas atribuições, passa a definir-se a priori como “órgão agente em favor dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, inclusive com a possibilidade de promover a aplicação da lei em juízo, fazendo movimentar o poder inerte do sistema judiciário.

Nesse sentido, Guimarães Júnior (1999, p. 96) afirma: “Daí deflui que o papel primordial da Instituição é o de ser verdadeira alavanca a movimentar o Judiciário, pugnando pelos interesses maiores da sociedade através da implementação do ordenamento jurídico”.

Verificando a estrutura orgânica do Ministério Público no artigo 128 da CF/88, constata-se que o mesmo abrange o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados, aquele compreendendo: o Ministério Público Federal, do Trabalho, o Militar, do Distrito Federal e Territórios.

Sobre os princípios constitucionais que norteiam a atuação do Ministério Público, são identificados os seguintes: a unidade, indivisibilidade, independência funcional e o princípio do promotor natural. Sobre os três primeiros princípios explica Mazzilli (2004, p. 33-34):

Unidade é o conceito de que o Ministério Público é um só órgão, sob uma só direção (regra válida para cada Ministério Público). Essa chefia é antes administrativa que funcional, pois seus membros gozam de independência no exercício de suas funções.

Indivisibilidade é o conceito de que os membros do Ministério Público, ainda quando se sucedam nos mesmos autos, estão a exercer a mesma função, podendo, assim, ser substituídos uns pelos outros, mas não arbitrariamente, senão na forma estabelecida em lei.

Independência funcional significa que, no exercício da atividade fim do Ministério Público, cada qual deles pode tomar as decisões últimas colocadas em suas mãos pela Constituição Federal e pelas leis, sem se ater às ordens de outros membros ou órgãos da mesma instituição (grifos do autor).

Segundo Moraes (2001, p. 489), o princípio do promotor natural, reconhecido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, consiste naquele que proíbe designações arbitrárias efetuadas pela chefia da Instituição, permitindo a atuação do promotor de justiça de acordo com o estabelecimento previamente em lei e com seu entendimento pelo zelo do interesse público; princípio que se destina a proteger, principalmente, a imparcialidade da atuação do órgão ministerial, tanto em sua defesa quanto essencialmente em defesa da sociedade.

Além disso, para o exercício pleno e independente do Ministério Público, ainda foram conferidas importantes garantias, institucionais e a seus membros.

Sobre a instituição, cabe destacar sua autonomia nas modalidades funcional, administrativa e financeira. Com a autonomia funcional, o Ministério Público pode tomar decisões sem imposição de outros órgãos do Estado, sendo subordinado apenas aos ditames da Constituição e da Lei. Quanto à autonomia administrativa, esta consiste na “possibilidade de o Ministério Público, apenas subordinado à lei, praticar livremente os atos próprios de gestão administrativa da sua proposta orçamentária, dentro dos limites da lei orçamentária”, “gerir e aplicar os recursos orçamentários” destinados ao Ministério Público (MAZZILLI, 2004, p. 40).

Aos membros do Ministério Público, a Constituição estabelece as seguintes garantias: vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado; inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, por voto de dois

terços de seus membros, assegurada ampla defesa; e irredutibilidade de vencimentos (CF/88 artigo 128, §5.º, inc. I, letras *a* e *c*).

No que concerne às vedações, o Ministério Público não poderá: receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais; exercer a advocacia; participar de sociedade comercial, na forma da lei; exercer, ainda que em indisponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério; e exercer atividade político-partidária, salvo exceções previstas na lei.

Todos esses dispositivos constitucionais atribuídos ao *parquet*, qual sejam, princípios, garantias e vedações, se mostram fundamentais para o pleno desempenho de suas atribuições de forma séria e compromissada, inclusive com a causa do controle externo da atividade policial, pois segundo José Carlos Consenzo (2007, p. 28), “é inegável ainda as acentuadas influências políticas que pretendem ver o descrédito e a perda de poder dos seus membros, inflexíveis no trato da causa pública”.

2.3 A Criação do Conselho Nacional do Ministério Público

Acompanhando a linha evolutiva do *parquet*, chegamos à emenda constitucional nº. 45, que provocou profundas mudanças na *estrutura* organizacional do Ministério Público com a criação do Conselho Nacional do Ministério Público, “cujo funcionamento deverá observar todas as garantias e funções institucionais e dos membros do *parquet*, impedindo a ingerência dos demais poderes de Estado em seu funcionamento, pois a Carta Magna caracterizou a Instituição como órgão autônomo e independente, e destinou-a ao exercício de importante missão de verdadeiro fiscal da perpetuidade da federação, da Separação dos Poderes, da legalidade e moralidade pública, do regime democrático e dos direitos e garantias individuais”

O Conselho Nacional do Ministério Público é composto por 14 (quatorze) membros, divididos entre integrantes do próprio Ministério Público, do Poder Judiciário, da Advocacia e da sociedade civil, escolhidos pelo Poder Judiciário. Os membros serão nomeados pelo Presidente da República depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal. O mandato dos membros do Conselho é de 02 (dois) anos, permitindo-se uma única recondução.

Os membros do Ministério Público que comporão o Conselho Nacional estão assim divididos: 08(oito) membros no total, sendo o Promotor Geral da República, que o presidirá;

04 (quatro) membros do Ministério Público da União assegurado a representação de cada uma de suas carreiras; e, 03 (três) membros do Ministério Público dos Estados.

Oriundos do Poder Judiciário serão 02 (dois) juízes, sendo um indicado pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça.

Os Advogados também serão em número de 02 (dois), ambos indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Nesse ínterim, é oportuno mencionar que o texto constitucional prevê que o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil officiará junto ao Conselho Nacional do Ministério Público. Logo, conseqüentemente, o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil não poderá compor como membro da advocacia.

Por fim, a sociedade civil também será representada no Conselho Nacional do Ministério Público por 02 (dois) cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara Federal e outro pelo Senado Federal.

Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe ainda:

- zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

- zelar pela observância do artigo 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legitimidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas;

- receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

- rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano;

- elaborar relatório anual propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar a mensagem prevista no artigo 84, XI.

Vê-se que o Conselho Nacional do Ministério Público surge como um órgão de controle administrativo, financeiro e funcional, não se tratando de um verdadeiro “controle externo” do Ministério Público, haja vista sua composição se dar pela maioria dos membros do Ministério Público, além da possibilidade de impugnação das decisões tomadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público, cuja competência para processo e julgamento de eventuais ações será sempre do Supremo Tribunal Federal (artigo 102, inc. I, alínea r, da CF/88).

A atuação do Conselho Nacional do Ministério Público inclina-se, portanto, ao controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e o controle dos deveres funcionais dos Procuradores da República/Promotores de Justiça, sendo essa sua primordial e constitucional função, não devendo suas atribuições interferir no desempenho das funções dos membros ministeriais.

2.4 – O Ministério Público e a Investigação Criminal

Questão bastante polêmica é a que diz respeito sobre a possibilidade ou não de o Ministério Público realizar diretamente atividades investigatórias com o objetivo de embasar a propositura da ação penal. A questão tem sido alvo de inflamados debates entre os doutrinadores, provocando divergência até mesmo na jurisprudência dos Tribunais Superiores.

O estudo deste tema é pertinente pela estreita relação que tem com o exercício do controle externo das atividades policiais pelo Ministério Público. A resolução nº 20 do CNMP, que regulamenta o controle externo da atividade policial, faz referência à possibilidade de o órgão ministerial instaurar procedimento investigatório para apurar ilegalidades ocorridas no exercício das atividades policiais, bem como de instaurar procedimento administrativo visando sanar as irregularidades e deficiências detectadas no exercício do controle externo da polícia. Para melhor análise, importa trazer à baila os referidos dispositivos:

Incumbe, ainda, aos órgãos do Ministério Público, havendo fundada necessidade e conveniência, instaurar procedimento investigatório referente a ilícito penal

ocorrido no exercício da atividade policial. (Artigo 4º, § 1º da Res. Nº 20 do CNMP).

O Ministério Público poderá instaurar procedimento administrativo visando sanar as deficiências ou irregularidades detectadas no exercício do controle externo da atividade policial, bem como apurar as responsabilidades decorrentes do descumprimento injustificado das requisições pertinentes. (Artigo 4º, § 2º da Res. Nº 20 do CNMP).

O procurador de justiça Marcellus (2006, p. 80), a respeito do assunto, afirma que:

Obviamente, não sendo a Polícia Judiciária detentora de exclusividade na apuração de infrações penais, deflui que nada obsta que o Ministério Público promova diretamente investigações próprias para elucidação de delitos.

Em entendimento contrário, Capez (2005, p. 97) opina pela impossibilidade de investigações presididas pelo Ministério Público, anunciando que não cabe aos membros do *parquet* a realização de diligências investigatórias, que é atribuição exclusiva da polícia. O autor pontua ainda que:

A Constituição Federal de 1988 dotou o Ministério Público de poder de requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial. A norma constitucional não contemplou, porém, a possibilidade de o mesmo realizar e presidir o inquérito policial.

No mesmo sentido o jurista Luiz Flávio Gomes, em artigo seu artigo “Ministério Público não tem poder para presidir investigação”, publicado na revista *Consultor Jurídico* em 20 de maio de 2004, acerca do assunto, leciona que:

(...) Sob o aspecto jurídico, as interpretações sistemática, lógica e, até mesmo, gramatical do artigo 129 da Constituição Federal não permitem extrair outra conclusão exceto aquela de que o Ministério Público não possui poderes de investigação criminal. O texto é claro e expresso em indicar, como função institucional ministerial, a promoção da ação penal pública, do inquérito civil e da ação civil pública. Quanto ao inquérito policial, limita-se a atribuir ao Ministério Público a requisição de sua instauração. Nesse particular, não tem lugar de hermenêutica dos poderes implícitos.

A 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal tem se posicionado pela impossibilidade de o Ministério Público investigar diretamente no âmbito criminal, devendo limitar-se a requisitar tais investigações da autoridade policial, de acordo com o que dispõe a Constituição Federal, em seu artigo 144, §§ 1º e 4º (cf. RE 205.473-9, rel. Min. Carlos Velloso, DJU, 19 mar. 1999). Em maio de 2003, a 2ª Turma do STF, por unanimidade, voltou a repetir tal entendimento no julgamento do Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº. 81-326-7/DF. Por fim, mais recentemente, no julgamento do hábeas corpus HC 84548/SP, rel. Min. Marco Aurélio, 11.6.2007. (HC-84548), mais uma nossa Corte Maior voltou a decidir pela impossibilidade de se admitir investigação promovida pelo Ministério Público. O Min. Marco Aurélio asseverou que ao Ministério Público cabe o controle externo da atividade policial, sendo que, em relação a investigações de práticas delituosas, pode requisitar diligências investigatórias e provocar a instauração do inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais. Ressaltou não ser possível proceder à leitura ampliativa dos aludidos incisos do artigo 129 da CF, sob pena de se chegar a conflito com o texto constitucional sobre o papel investigatório das polícias, transmudando-se o inquérito policial em inquérito ministerial.

Neste diapasão, percebe-se que a questão da investigação direta pelo Ministério Público ainda é uma questão longe de ser pacificada. Em meio à tantas divergências sobre o assunto, o que se espera é que a nova regulamentação do controle externo das atividades policiais pelo Conselho Nacional do Ministério Público venha a contribuir para o esclarecimento da matéria.

CAPÍTULO 3 ASPECTOS GERAIS ACERCA DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

O sistema preconizado na Constituição Federal de 1988 pressupõe para todas as funções do Estado a existência do controle de uma instituição por outra - é a aplicação da fórmula jurídica de freios e contrapesos ("*checks and balances*"), que não é só um alicerce para o bom funcionamento do Poder Público, mas um pressuposto essencial para a garantia dos direitos fundamentais dos indivíduos, sendo mesmo o oxigênio que mantém respirando o Estado Democrático de Direito, tipo de organismo no qual voluntariamente o Brasil filiou-se conforme proclame estampado no artigo 1º da nossa Carta Magna¹.

Assim, entende Afrânio Silva Jardim (2000, p. 333) que:

É inerente à idéia de Estado Democrático de Direito um sistema de controle das atividades públicas, seja através da sociedade civil organizada, seja através do chamado controle externo, a ser realizado por órgãos estatais que gozem de alguma independência administrativa.

No leque de atribuições do Poder Executivo, encontra-se o poder de polícia, em verdade muito mais um dever que é o de cuidar da segurança social, tanto no aspecto preventivo (polícia ostensiva) como no repressivo, na investigação dos fatos típicos (polícia judiciária). Todavia, em razão da natureza das atividades desenvolvidas pelos órgãos aos quais são atribuídos alguma parcela de poder de polícia e do alto poder discricionário conferido a estes órgãos, fato gerador de abusos, percebe-se a necessidade de que seja exercido o controle dessas atividades.

Para a melhor compreensão do controle externo das atividades policiais pelo Ministério Público, objetivo principal deste trabalho, é imprescindível analisar-se previamente o controle interno realizado no âmbito da própria estrutura dos órgãos policiais e o controle realizado pelos Poderes Estatais. Estas formas de controle se harmonizam com o escopo de garantir maior eficácia aos órgãos policiais.

¹ Artigo 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos...

3.1 Formas de Controle

Conforme o dicionarista Aurélio Buarque de Holanda (2000, p. 183), controle é a fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, etc., para que não se desviem das normas preestabelecidas.

Meirelles (2004) define o controle, em tema de administração pública, como a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.

O controle exercido sobre as atividades policiais pode ser classificado, segundo a localização do órgão que o realiza, em controle interno e controle externo.

3.1.1 O controle interno dos órgãos policiais

O controle interno se constitui no controle institucional exercido pela própria polícia sobre seus membros. Dentro da estrutura das Polícias Civil e Militar, nos Estados, estão previstas a existência das Corregedorias de Polícia, responsáveis por apurar as denúncias de irregularidades praticadas por policiais, bem como a prática de abusos cometidos por esses policiais contra cidadãos, durante o exercício de suas funções.

As pesquisas realizadas indicam que o controle interno é, não só a mais antiga das formas de controle, mas, também, a mais eficiente de todas as pesquisadas. Tal eficiência se deve, principalmente, à maior aceitação que esse tipo de controle tem por parte dos policiais, uma vez que eles o consideram como parte integrante da estrutura policial e ao próprio conhecimento que os integrantes do controle interno têm dessa estrutura e da mecânica policial.

Porém, apesar de ser reconhecida como a mais eficiente, esta forma de controle exercida pelas Corregedorias tem sido alvo de muitas críticas. A falha está na falta de publicidade, um requisito básico que deve ser levado em consideração para que o controle interno seja realmente atuante, possibilitando assim o alcance da eficácia desejada. Esse fator contribui de forma decisiva para que o órgão interno seja levado a ser mais condescendente com a falta cometida, resultando na convicção da interferência do espírito corporativo na apuração e julgamento e sua influência na prolação das decisões ou sentenças.

Do exposto, pode-se concluir que o controle interno, ainda que reconhecido como um dos melhores métodos de controle, mesmo em países com larga tradição democrática, não se mostra eficiente e totalmente confiável.

3.1.2 O controle externo pelos Poderes Estatais

A Administração deve sempre atuar em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico. Ao lado do controle das atividades policiais realizado pelas Corregedorias de Polícia (controle interno) está o controle externo realizado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Esta modalidade de controle exercida pelos Três Poderes é denominada de controle institucional e é extremamente necessária para a complementação do controle interno.

O controle exercido pelo Poder Legislativo está consagrado no texto constitucional de 1988 pela previsão no artigo 22, incisos I e XXI, e no artigo 24, incisos XI e XVI, da competência legislativa da União sobre matéria penal e processual penal e sobre a organização e deveres das polícias civis e militares. Além disso, no artigo 5º da Carta Magna estão enumerados direitos e garantias individuais limitadores ao poder discricionário dos órgãos policiais. Portanto, o controle básico exercido pelo Poder Legislativo é feito através da inserção, entre os dispositivos das leis integrantes do ordenamento jurídico do país, de princípios que assegurem o respeito aos direitos básicos dos cidadãos, o que indiretamente limita o poder discricionário do policial, e de normas que disciplinem a execução das ações e estabeleçam os limites de atuação dos organismos de segurança pública.

O controle exercido pelo Poder Executivo é aquele exercido através de agentes políticos (prefeitos, governadores etc.) sobre os órgãos policiais. Esse tipo de controle é criticado por todos os estudiosos da matéria pelo risco que decorre da ingerência política no âmbito da polícia. A existência de planos de carreira, a obrigatoriedade de ingresso por concurso público, a reserva do exercício do cargo de chefia para integrantes de carreira são fatores, apontados positivamente pela doutrina como redutores da influência negativa das autoridades políticas quando no exercício do controle externo das atividades policiais.

A única influência que se pode atribuir às autoridades políticas é a indicação dos Comandantes Gerais das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares e do Diretor Geral da Polícia Civil, o que se insere perfeitamente dentro de um contexto de montagem de

uma equipe de trabalho em sintonia com a política a ser desenvolvida pelo Chefe do Poder Executivo. Atualmente, muito tem se falado que a inamovibilidade, garantia constitucional atribuída aos juízes e promotores, deveria ser estendida também às Autoridades Policiais, como forma de garantir uma atuação independente no desempenho de suas funções.

Por fim, o controle que o Poder Judiciário exerce sobre a atividade policial manifesta-se de forma bastante clara quando da avaliação das provas em juízo. Assim, a CF/88 e as normas processuais penais que disciplinam a admissão de provas pelo Judiciário brasileiro asseguram ao Juiz o controle externo, por via indireta, da atividade policial. A Carta Magna em seu artigo 5º, LVI, dispõe que “são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos”; por sua vez, o Código de Processo Penal disciplina, nos seus artigos 155 a 250, as regras relativas às provas a serem apresentadas no processo penal. Segundo o entendimento de Guilherme de Souza Nucci (2006), o magistrado exerce ainda a atividade de corregedor da polícia judiciária. Para este autor:

[...] o juiz é o órgão do Estado encarregado de diretamente fiscalizar a atividade da polícia judiciária, que aliás possui tal designação (“judiciária”) não por mero acaso. concedendo-lhe prazo, propiciando-lhe diligências, autorizando-lhe atos, emitindo ordens de prisão, de busca, de apreensão, de quebra do sigilo telefônico, entre outras, bem como requisitando outras provas necessárias.

Além da fiscalização interna e daquela exercida pelos três poderes, as atividades policiais submetem-se ainda, por determinação da nossa Lei Maior, ao crivo do Ministério Público. Conforme pontuado acima, este constitui o foco principal deste trabalho e é sobre este controle que se passa agora a discorrer.

3.2 O controle externo pelo Ministério Público

Desde quando aparecera para o mundo, a instituição do Ministério Público muito tem evoluído, e em especial no Brasil, principalmente nos últimos quinze anos, em resposta evidente às singulares exigências postas pela realidade social. Percebe-se, claramente, o seu caminhar em distanciamento daquela figura de ‘advogado do Rei e do Estado’, preponderante num passado muito distante.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, surgiu no ordenamento jurídico pátrio um novo Ministério Público, que devidamente, estruturado, organizado e aparelhado estará preparado para exercer relevantes atribuições na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses individuais indisponíveis.

Nesse norte, o artigo 129, VII conferiu ao Ministério Público o exercício do controle externo da atividade policial, objetivando que seja exercida fiscalização sobre as atividades da polícia em sua missão de apurar as infrações penais, para que o inquérito seja revestido de elementos fortes a dar suporte à ação penal e ao próprio processo penal, bem como que atividade a policial trilhe pela legalidade.

A previsão constitucional do controle externo das atividades policiais de início gerou muitas controvérsias sobre a sua amplitude e aplicabilidade. A matéria foi remetida à lei complementar para que fosse regulamentada. Assim, surgiram as leis nº. 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) e LC 75/93 (institui o Ministério Público da União) que, apesar de apresentarem ferramentas para o exercício do controle externo das atividades policiais pelo *parquet*, mostraram-se lacônicas por não regulamentarem a matéria de forma mais detalhada. Dessa forma, a função do órgão ministerial de fiscalizar as atividades da polícia continuava sendo um terreno pouco explorado pela falta de um comando legal que tornasse o dispositivo prático e operante, definindo melhor os contornos desse controle.

Foi nesse contexto que surgiu a Resolução nº. 20, de 28 de maio de 2007, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), dispositivo que veio a possibilitar a efetivação da materialidade desse controle, retirando-o do discurso, projetando-o na realidade, conferindo-lhe densidade e conseqüência. A aludida resolução representa um marco na evolução histórica do controle externo das atividades-fim da polícia, por ser responsável pelo esclarecimento da questão que até então era tema de muitas polêmicas e controvérsias.

3.2.1 Especificidades

Na lição de Mazzilli (1998, p. 117), o controle externo da atividade policial representa um sistema de vigilância e verificação administrativa, sendo este sistema teleologicamente dirigido à melhor coleta de elementos de convicção destinados à formação da “*opinio delictis*” do Promotor de Justiça, fim último do inquérito policial.

UFCG - CAMPUS DE SOUSA
BIBLIOTECA SETORIAL

O controle exercido é uma forma de vigilância, de inspeção das atividades da polícia, visando ao seu bom andamento e a observância do restrito cumprimento das leis. O *parquet* atua como verdadeiro *custus legis*, corrigindo as irregularidades e coibindo eventuais abusos de poder.

A fiscalização das atividades policiais pelo Ministério Público não tem por escopo paralisar os órgãos policiais controlados, inviabilizar ou dificultar o seu desempenho. Ao contrário, busca-se uma maior eficácia e operosidade desses órgãos dentro do princípio da legalidade.

O controle externo da atividade policial poderá ser exercido tanto na forma de controle difuso, como na forma de controle concentrado. Em sede de controle difuso, o controle será exercido por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal quando do exame dos procedimentos que lhe forem atribuídos. Na forma de controle concentrado, esta função conferida ao *parquet* será realizada através de membros com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial, conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público. Assim, compete ao Ministério Público de cada Estado da Federação, a designação de membros para atuarem especificamente no controle externo das atividades policiais.

O objetivo maior do controle externo das atividades policiais pelo Ministério Público é sanar as irregularidades das atividades investigatórias, adequando os procedimentos empregados na atividade policial. A resolução nº. 20 do CNMP estabeleceu, em seu artigo 2º, os princípios a serem observados no exercício das atividades policiais, que deverão atentar especialmente para:

- 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.

Vale ressaltar que o exercício do controle externo pelos membros do Ministério Público não é uma aplicação facultativa e sim um dever jurídico inerente às suas funções. Isto implica dizer que, toda vez que os direitos e interesses da sociedade, difusos, coletivos e

individuais indisponíveis, e do cidadão, principalmente, os direitos e garantias fundamentais, forem objeto de violação, supressão, ou, ameaça plausível, por parte da máquina policial, ou, de qualquer outro órgão estatal, tem o Ministério Público o dever de atuar, quer seja de ofício, ou, mediante requerimento de qualquer cidadão.

Nesse sentido, vale a pena trazer à colação a lição de Waldo Fazzio, (apud Alexandre Marques, 2004)¹, afirmando que:

Quando o constituinte de 1988 atribuiu ao Ministério Público o controle externo da atividade policial (artigo 129, inciso VII), não lhe conferiu uma autorização ou um poder (*Kann-Formulierung*) mas uma determinação de dever (*Muss-Bestimmungen*). (...) A atribuição do controle externo da atividade policial ao Ministério Público não é simples programação constitucional abstrata. Trata-se da imposição concreta de um dever material que não comporta juízos discricionários de oportunidade e conveniência.(...)

Não pode ser olvidado que, o controle externo das atividades policiais espelha, em última análise, o sistema constitucional adotado pelo legislador constituinte originário, de freios e contrapesos, e de independência dos poderes.

Outrossim, vigora, no hodierno sistema constitucional, a aplicação das regras principiológicas acima ventiladas, aos Poderes da República, com muita mais razão, há de se aplicá-las aos demais órgãos e instituições componentes da estrutura estatal, como a polícia.

Para o cumprimento desse papel, exige-se cada vez maior comprometimento do Ministério Público com a investigação criminal, porque a ele interessa diretamente o êxito do trabalho policial. O sucesso de uma ação penal tem estreita ligação com a eficiência demonstrada na fase investigatória. Quanto maior o rol de indícios, circunstâncias e elementos de prova colecionados no inquérito policial, mais segurança terá o Promotor de Justiça de enxergar a verdade ou formar a sua convicção para o arquivamento ou para a propositura da ação penal pública.

O Ministério Público deverá atuar no controle da atividade policial tendo em vista o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito e às garantias individuais asseguradas na Carta Magna. Desta forma, atentar-se-á para a fiscalização e correção das irregularidades e abusos de poder. Para garantir que este controle seja efetuado, o *parquet* utilizar-se-á de medidas judiciais e extrajudiciais, atuando preventivamente ou

¹ Disponível em www.jus2.uol.com.br

repressivamente no combate às irregularidades constatadas na prestação dos serviços referentes à segurança pública e à persecução penal.

3.2.2 Importância

O Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social, tendo como um dos seus fundamentos a dignidade da pessoa humana. Ora, é incompatível com este fundamento a realização de atos da administração pública sem um prévio controle da legalidade dos mesmos. Motivo pelo qual, em se tratando de atos administrativos (inquérito policial), a intervenção do Ministério Público, controlando a realização dos mesmos, faz-se necessária.

Paulo Rangel (2006) afirma que o controle da polícia pelo Ministério Público é uma garantia constitucional que não pode ser desprezada nem diminuída, uma vez que interessa à sociedade, acima de tudo, a existência de uma atividade policial controlada e exercida sob o crivo do mais absoluto respeito aos direitos e garantias individuais.

O controle externo das atividades policiais pelo Ministério Público fortalece o sistema acusatório, uma vez que afasta a figura do magistrado de qualquer atividade persecutória na fase inquisitorial, pré-processual, exceto para se manifestar quando for provocado para decretar qualquer medida cautelar, ou nos casos de dilação de prazo e arquivamento do inquérito. Este aspecto do controle externo pelo *parquet* é corroborado por Jardim (2000, p.328), *in verbis*:

Cremos não mais caber ao Poder Judiciário a fiscalização que exercia, através do inquérito policial, da atividade de polícia judiciária. A constituição de 1988, em mais de uma passagem, procurou preservar o Poder Judiciário das atividades persecutórias do Estado, em prol de sua imparcialidade e neutralidade.

O juiz não é mais um dos destinatários da *notitia criminis*, em qualquer de suas modalidades. Não pode mais o magistrado requisitar a instauração de inquérito policial, desempenhando função anômala dentro do sistema acusatório que se apresenta como pressuposto do devido processo legal.

Do ponto de vista técnico, o controle externo da atividade policial e do próprio inquérito, por parte do Ministério Público, representa uma grande evolução no combate eficaz da criminalidade e também, na proteção dos direitos e garantias individuais. O controle externo da atividade policial deve ser entendido como um instrumento de realização do *jus puniendi*. Como titular da Ação Penal Pública e na condição de destinatário imediato, o Ministério Público é o maior interessado na verificação da normalidade e eficácia com que se procedeu ao procedimento investigatório do delito, diga-se, o Inquérito Policial, do qual se servirá para a formação de seu convencimento para a eventual propositura da exordial acusatória.

As vantagens da atuação do Ministério Público são patentes. O controle externo da atividade policial pelo órgão ministerial mostra-se como um poderoso instrumento na superação da crise enfrentada pelo inquérito policial, vencendo o descrédito e a inoperância deste instituto. A instituição ministerial firmará o compromisso de modelar o inquérito adequando-o à nossa realidade, zelando pela regularidade dos procedimentos empregados na colheita de provas e, com a sua experiência processual, poderá apontar os melhores caminhos para a produção do conjunto probatório. Dessa forma, o parquet terá um maior domínio sobre a prova produzida, que lhe servirá de respaldo na denúncia, sempre na busca dos elementos indispensáveis para a instauração do processo.

Ao mesmo tempo, o controle exercido pelo Ministério Público apresenta-se como importante ferramenta no combate às irregularidades, ilegalidades e abusos de poder relacionados com as atividades de investigação e de prevenção da criminalidade. É inerente às funções ministeriais o zelo pela probidade no desempenho das atividades persecutórias.

O controle externo possibilita a aproximação entre a Polícia e o Ministério Público, seguindo uma tendência das legislações modernas. Sendo as atividades-fim da polícia inteiramente voltadas para a formação da *opinio delicti* do *parquet*, nada mais evidente que a aproximação destes órgãos estatais mostra-se necessária para que as atividades persecutórias sejam mais eficientes.

Este aspecto do controle externo, revelador de sua grande importância, está esculpido no artigo 2º. da resolução nº. 20 do CNMP, que estabelece entre seus objetivos a promoção da integração das funções do Ministério Público e das Polícias voltadas para a persecução penal e para o interesse público. Seguramente a integração destes órgãos irá garantir uma melhor qualidade das investigações preliminares, dando maior fidelidade e maior valorização às provas técnicas.

Além disso, a presença do *parquet* impedirá a ocorrência de eventuais critérios seletivos de apuração das infrações, quando se tenta alijar da persecução criminal alguns delitos penais de indiciados, aos mais insólitos argumentos.

3.2.3 Obstáculos

Apesar da grande importância conferida ao controle externo das atividades policiais pelo ordenamento jurídico pátrio, percebe-se facilmente as barreiras enfrentadas pelos membros do órgão ministerial no exercício do seu mister. Lamentavelmente, na prática, esta função constitucional atribuída ao *parquet* resta prejudicada, tendo em vista que o *parquet*, na maioria das vezes, encontra-se assoberbado de processos para acompanhar em juízo, ou de inquéritos concluídos aguardando a apresentação da denúncia.

A notória deficiência quantitativa de quadros e o volume de ações penais fazem com que o Ministério Público sequer exerça a contento o controle da atividade policial na sua função de polícia judiciária. O que se dizer então de um controle mais efetivo do uso do poder discricionário pelo agente policial, ou abusos por este cometido no trato com os cidadãos.

Além disso, em se tratando de ação penal envolvendo agentes policiais como réus, o controle tem se mostrado bastante artificial, tendo em vista que os promotores e procuradores de justiça dependem da própria polícia para a produção de provas e realização de investigações complementares. Outro obstáculo a ser enfrentado para que seja efetivado o controle externo pelo *parquet*, é a quebra da resistência firmada pelas autoridades policiais. Como pontua Rangel (2006, p.90/91):

Com o advento da Constituição de 1988, houve uma grita por parte de algumas autoridades policiais que não aceitavam (até porque desconheciam) o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. Achavam, como dissemos acima, que o Ministério Público queria ser a nova Corregedoria da Polícia.

3.2.4 Delimitação

O controle externo das atividades policiais exercido pelo Ministério Público apresenta um duplo aspecto, na medida em que as dimensões por ele alcançadas referem-se tanto aos órgãos a serem monitorados por este controle como às atividades sujeitas ao crivo do parquet. Quanto aos órgãos sujeitos ao controle externo, percebe-se que a regulamentação do controle externo prevista pelo CNMP atingiu amplos limites, conforme a redação do parágrafo 1º. da referida Resolução, *in verbis*:

Estão sujeitos ao controle externo do Ministério Público, na forma do artigo 129, inciso VII, da Constituição Federal, da legislação em vigor e da presente Resolução, os organismos policiais relacionados no artigo 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. (Artigo 1º da Resol. nº 20 do CNMP).

O artigo 129, II da CF/88, que previa o controle externo referia-se à “atividade policial” apenas como gênero, não delimitando, portanto, a espécie, motivo que levou o CNMP a interpretar o dispositivo constitucional de forma extensiva. Assim, o controle passou a incidir sobre todos os órgãos elencados no artigo 144 da CF/88 e até mesmo sobre as Polícias Legislativas.

Extensão maior ganhou esse controle quando utilizou-se a expressão “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”. Para melhor compreensão dos atuais limites alcançados pelo controle externo das atividades policiais, é necessário entender o que significa o termo “poder de polícia”.

Poder de Polícia pode ser conceituado como toda atividade do Estado que vise restringir, limitar, ou, impedir o exercício de bens, direitos e interesses individuais, potenciais, ou, efetivamente, propiciadores de lesão, ou, dano ao interesse público e ao bem comum.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2003, p.352), conceitua Poder de Polícia como: "A atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos designa-se 'Poder de Polícia'. Refere-se, pois, ao complexo de medidas do Estado que delinea a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos."

Entrementes, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2001, p.110), distinguiu o conceito clássico, do conceito moderno de Poder de Polícia ao doutrinar: "Pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público."

Dependendo da seara estatal em que o Poder de Polícia será exercido, poderá haver a caracterização das chamadas polícias administrativa, ou, judiciária. Enquanto aquela (polícia administrativa) objetiva restringir o uso, gozo e o exercício de bens, atividades, ou, direitos individuais, ou, até mesmo de uma Pessoa Jurídica de Direito Público, empresa pública, ou, autarquia, que causem um dano ao interesse público, ou, ao bem comum da Sociedade; a polícia judiciária visa e objetiva reprimir a ação (comissiva, ou, omissiva) de uma pessoa, causadora de ameaça, ou, dano, ou, ofensa ao interesse público (objeto jurídico tutelado), e que abalou a ordem e paz pública.

O controle das atividades policiais incide sobre todos os órgãos aos quais foram atribuídos alguma parcela de "poder de polícia" relacionado com a segurança pública ou com a persecução penal. Como se sabe, a polícia civil dos Estados e a Polícia Federal desempenham dupla função: atividade de polícia administrativa e atividade de polícia judiciária. A primeira tem caráter preventivo e deve ser compatibilizada com a atribuição das polícias militares, a quem compete o policiamento ostensivo e preventivo. A segunda atividade supramencionada tem aspecto mais repressivo, pressupondo a prática de uma conduta penalmente típica, cuja investigação se fará através do inquérito policial. Esta atividade de polícia judiciária também pode ser desempenhada pela polícia militar e pela polícia das Forças Armadas, merecendo controle repressivo por parte da instituição ministerial.

Portanto, no que se refere ao poder de polícia relacionado com a segurança pública e com a persecução penal, facilmente se observa as dimensões do controle, uma vez que abarca todos os órgãos elencados no artigo 144 da CF/88 (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar), além de incluir as Polícias Legislativas, as Polícias das Forças Armadas e até as guardas municipais. Além disso, o controle incide ainda sobre os órgãos de perícia técnica (Polícia Científica), por desempenharem funções inerentes à persecução penal, ou seja, a colheita de provas técnicas.

No que se refere às atividades policiais sujeitas ao crivo do Ministério Público, não se pode olvidar que nem todas as atividades desempenhadas pelas polícias serão fiscalizadas pelo órgão ministerial. Aquelas atividades relacionadas às atividades-meio, de cunho

meramente administrativo, estão fora do alcance desse controle, consoante entendimento da Corte Suprema:

“A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou **revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade**, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”. STF, súmula 473 (grifo nosso)

Dessa forma, o controle externo das atividades policiais somente deve ser exercido sobre os trabalhos persecutórios da polícia judiciária, o que inclui o inquérito policial, e dos órgãos de polícia científica, bem como sobre as atividades repressivas-preventivas exercidas pela polícia ostensiva e toda função atinente ao trato com o cidadão e a população em geral. Todavia, nunca deve atingir a estrutura hierárquica dos órgãos a serem fiscalizados ou os assuntos referentes ao âmbito administrativo das polícias, sob pena de se estar realizando o chamado controle interno, que não se coaduna com o perfil constitucional do *parquet*.

Nesses termos, vale citar o posicionamento de Francisco Taumaturgo de Araújo Júnior (2000, p. 15) quando assevera:

Como expresso no ordenamento constitucional, o Ministério Público exercerá o controle externo da atividade policial e não dos policiais, pois estes estão sujeitos a um controle interno, desenvolvido pelos órgãos hierarquicamente superiores. Controla-se, assim, a atividade-fim da polícia, onde há interesse do Ministério Público.

Portanto, o papel do Promotor de Justiça não diz respeito ao exercício de Poder Disciplinar sobre os agentes policiais. A vinculação entre eles é meramente funcional ou processual. O objetivo do controle é o controle da legalidade dos atos praticados no exercício da atividade policial, relacionados com a persecução penal ou com a segurança pública.

3.3 Ações do Ministério Público à luz da Resolução nº.20 do CNMP

Não se deve esquecer que, de acordo com o artigo 129 de nossa Lei Maior, cabe ao Ministério Público zelar pelos serviços de relevância pública. Sempre que constatar alguma irregularidade ou ilegalidade no exercício da atividade policial, deve o Promotor de Justiça fazer uso dos instrumentos legais ao mesmo dispensados para que o controle externo seja efetivado. A operosidade do controle externo da atividade-fim policial alcança medidas judiciais e extrajudiciais, preventivas e repressivas. As ações do Ministério Público referentes ao exercício do controle externo estão esculpidas nos artigos 4º e 5º da Resolução nº. 20 do Conselho Nacional do Ministério Público, conforme serão analisados a seguir.

Incumbe ao Ministério Público a realização de visitas ordinárias periódicas e extraordinárias em repartições policiais, órgãos de perícia técnica e estabelecimentos prisionais, tendo livre ingresso nessas repartições. Essas visitas objetivam verificar a constatação de irregularidades e violações de direitos fundamentais dos cidadãos. Durante essas visitas, o órgão ministerial terá livre acesso a quaisquer documentos, informatizados ou não, relativos à atividade-fim policial civil ou militar, incluindo as de polícia técnica desempenhadas por outros órgãos e às pessoas que se encontrem custodiadas, detidas ou presas a qualquer título.

É possível afirmar que entre as formas de o Ministério Público fiscalizar a atuação da polícia nos limites da lei, coibindo as irregularidades e faltas funcionais, está a representação aos superiores hierárquicos ou órgãos correicionais, e, em casos extremos, o acionamento do Poder Judiciário, através das medidas judiciais cabíveis. Sempre que verificar omissões ou fatos ilícitos ocorridos no exercício da atividade policial deverá requisitar à autoridade competente a instauração de inquérito policial ou inquérito policial militar, exceto nas hipóteses em que os elementos colhidos sejam suficientes ao ajuizamento da ação penal cabível.

Cabe ao *parquet* zelar pelo princípio da indisponibilidade da persecução penal. Assim, o controle incide sobre a coleta de elementos de investigação, como, por exemplo, as Verificações de Procedência de Informações (VPI's) e os Talões de Registros de Ocorrências (TRO's) da Polícia Militar, que, mesmo quando necessário, nem sempre dão origem a inquérito policiais. Por isto, deverá na realização das visitas aos estabelecimentos policiais, verificar as cópias dos boletins de ocorrência ou sindicâncias que não geraram a instauração

de inquérito policial e a motivação do despacho da autoridade policial, podendo requisitar a instauração do inquérito, se julgar necessário.

A fiscalização incidirá também sobre o fiel cumprimento dos prazos na conclusão de inquéritos e realização de diligências requisitadas. Ocorrendo demora injustificada, o órgão ministerial poderá requisitar informações à autoridade competente ou a remessa imediata do inquérito ao Ministério Público ou Poder Judiciário no estado em que se encontre.

Entre as atribuições do órgão ministerial no exercício da fiscalização das atividades policiais, está a de expedir recomendações visando a melhoria dos serviços policiais. Este procedimento poderá tornar a persecução um procedimento mais célere, na medida em que o *parquet*, com sua experiência, poderá apontar o caminho mais rápido, viável e econômico para a colheita de determinadas provas. Ao expedir recomendações, o órgão ministerial fixará o prazo razoável para que sejam adotadas as providências cabíveis.

Caberá ainda ao *parquet* a fiscalização sobre a destinação de armas, valores, substâncias entorpecentes e objetos apreendidos, bem como o fiel cumprimento dos mandados de prisão, das requisições e medidas determinadas pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário.

A resolução nº.20 do CNMP atribuiu competência ao Ministério Público para a instauração de procedimento investigatório objetivando apurar ilícitos penais ocorridos no exercício da atividade policial. Além disso, o *parquet* poderá ainda instaurar procedimento administrativo visando sanar as deficiências ou irregularidades detectadas no exercício do controle externo da atividade policial, bem como apurar as responsabilidades decorrentes do descumprimento injustificado das requisições pertinentes.

Caso do exercício do controle externo resulte em repercussão do fato na área cível, incumbe ao órgão do Ministério Público encaminhar cópias dos documentos ou peças de que dispõe ao órgão da instituição com atribuição para a instauração de inquérito civil público ou ajuizamento de ação civil por improbidade administrativa.

Por fim, munido dos instrumentos legais elencados, revela o Ministério Público sua importante responsabilidade de não apenas defender a ordem jurídica e a democracia, mas principalmente de atuar em defesa dos anseios da sociedade e na busca incessante pela promoção da justiça.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se, no direito comparado uma tendência de aproximar o Ministério Público dos órgãos policiais. Esta aproximação tem repercussão imediata na atuação dos órgãos policiais, uma vez que os seus trabalhos serão pautados dentro dos parâmetros da legalidade. No Brasil, a mais notável inovação repousa na acertada regulamentação das dimensões do controle externo pelo Ministério Público sobre as atividades-fim policiais.

O Ministério Público, que teve seus vestígios iniciais deixados pelos egípcios, romanos, gregos, dentre outros, transformou-se e seus membros passaram de “agentes do Rei para agentes do povo”, consolidando o seu novo papel como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127, CF).

Destaca-se que, durante essa jornada evolutiva, o órgão ministerial teve uma modificação abrupta na sua atuação institucional, assim esse novo papel atribuído a seus membros revelou uma grande importância na busca e garantia dos direitos sociais, incluídos os relativos ao controle externo das atividades policiais.

A Constituição Federal de 1988 conferiu à referida instituição, entre as funções institucionais, a de realizar o controle externo das atividades policiais. Apesar de regulamentada em seus aspectos gerais, essa atribuição do parquet restava inoperante pela falta da definição exata dos limites desse controle. Veio então a resolução nº. 20 do Conselho Nacional do Ministério Público, que extinguiu as lacunas até então existentes, tornando a fiscalização mais eficaz do ponto de vista jurídico.

O controle externo das atividades policiais não deve ser encarado apenas como uma das funções institucionais do Ministério Público, mas como uma verdadeira garantia do cidadão, tendo em vista que com a efetivação desse controle, certamente a sociedade estará mais protegida contra as violações de seus direitos fundamentais.

As vantagens da atuação do controle externo pelos órgãos ministeriais são patentes e se manifestam, principalmente, nas correções das imperfeições hoje predominantes na fase da investigação preliminar. Além disso, verifica-se a necessidade de coibir os abusos e as irregularidades decorrentes das atividades policiais. Uma das características marcantes da atuação dos órgãos policiais, no exercício de suas funções, é o alto poder discricionário. Esta grande parcela de poder discricionário é onde reside o ponto fundamental do controle externo pelos órgãos ministeriais, pois, em muitos casos, é essa discricionariedade que dá margem aos

abusos cometidos por agentes policiais. Na prática, é difícil adequar a letra fria das leis à realidade das ruas; porém, é necessário que o agente policial fique atento aos limites do poder discricionário que lhe foi atribuído. Justifica-se, assim, a necessidade da fiscalização dos membros do Ministério Público para que não haja excessos no exercício das atividades policiais.

O ponto principal deste trabalho é analisar, do ponto de vista jurídico, as inovações trazidas pela resolução nº. 20 do Conselho Nacional do Ministério Público. Certamente a mencionada resolução veio a conferir maior proeminência ao controle externo das atividades policiais, na medida em que apontou com detalhes os limites desse controle. A nova regulamentação atribui amplos poderes ao parquet para o exercício de suas funções fiscalizatórias das atividades relacionadas com a segurança pública e com a persecução penal. Aponta os órgãos que estão sob o crivo fiscalizatório do Ministério Público, assim como as atividades que estão condicionadas ao controle externo, apontando os instrumentos indispensáveis para o exercício deste controle. O objetivo não é esgotar os debates a respeito do controle externo das atividades policiais pelo parquet. Ao contrário, este trabalho visa dar sua parcela de contribuição para o esclarecimento das polêmicas que giram em torno da matéria, abrindo espaço para novas discussões.

Ao encarar a persecução penal como uma união de esforços para garantir a vitória da lei, da ordem e da preservação da paz social, deve-se ter em mente que Poder Judiciário, o Ministério Público e as Polícias são parceiros ainda que cada um exerça um papel diferente no contexto. A conta entre os três atores citados é de somar ou multiplicar e não de diminuir ou dividir.

Com a implementação de regras mais eficientes para o efetivo exercício do controle externo das atividades policiais, chegou-se à conclusão de que o controle externo das polícias deixou de padecer por falta de regulamentação. Agora, tem-se um comando legal suficientemente eficaz para esse controle; o que resta é adequar o Ministério Público, principalmente em termos quantitativos, para exercitar o controle externo das atividades-fim das polícias.

A plena atuação do parquet repercutirá positivamente na atividade policial, vez que obrigará o Executivo a alocar maiores recursos para que haja, ao menos, uma adequação tecnológica à realidade criminógena, qualificando melhor seus agentes (política de recursos humanos), para assim a prestar efetiva Segurança Pública. Diante de tais considerações, engendra o Ministério Público em novos desafios para os quais deverá dar respostas satisfatórias, eficazes e céleres.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO JÚNIOR, Francisco Taumaturgo de. "Controle Externo da Atividade Policial, O Outro Lado da Face". Artigo publicado no Boletim IBCCRIM, ano 8, nº 89, p. 15, Abril de 2000.

ARAÚJO JÚNIOR, Francisco Taumaturgo de. "Controle Externo da Atividade Policial, O Outro Lado da Face". Artigo publicado no Boletim IBCCRIM, ano 8, nº 89, p. 15, Abril de 2000.

CAPEZ, Fernando. Curso de Processo Penal. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CONSENZO, José Carlos. Raio X do Ministério Público Brasileiro. Revista Consulex. Ano XI- nº 248, 15 mai. 2007.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. Direito Administrativo. 12ª ed. São Paulo: Atlas S/A, 2001.

GOMES, Luiz Flávio, Ministério Público não tem poder para presidir investigação, Revista Consultor Jurídico, 20 de maio de 2004.

GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. Papel constitucional do Ministério Público. In: Ministério Público; instituição e processo. Coord. Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz. São Paulo: Atlas, 1999.

JARDIM, Afrânio Silva. Direito Processual Penal. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

LIMA, Marcellus Polastri. Curso de Processo Penal. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Evolução institucional do Ministério Público brasileiro. In: Ministério Público: instituição e processo. Coord. Antônio Mello de Camargo Ferraz. São Paulo: Atlas, 1999.

MARQUES, Carlos Alexandre. Controle externo das atividade policial: natureza e mecanismos de exercício. In: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1598>. Acesso em 05 nov. 2007.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Introdução ao Ministério Público. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público na Constituição de 1988. 5ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. Polícia de Manutenção da Ordem Pública e suas Atribuições. Direito Administrativo da Ordem Pública. 3ª ed. Rio de Janeiro : Forense, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. Código de Processo Penal interpretado. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1994.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. Processo Penal. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

NUCCI, Guilherme de Sousa. Código de Processo Penal Comentado. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

RANGEL, Paulo. Direito Processual Penal. 11ª ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2006.

Súmulas e jurisprudências. Disponível em: <<http://www.stj.gov.br/SCON/>>. Acesso em: 16 out. 2007.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. Processo Penal. 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

ANEXOS

ANEXO A – ENTREVISTA REALIZADA COM O DR. JOSÉ PEREIRA DE ALENCAR, 1º PROMOTOR DE JUSTIÇA DA PROMOTORIA DE JUSTIÇA CUMULATIVA DE SOUSA/PB.	56
ANEXO B – RESOLUÇÃO Nº 20, DE 28 DE MAIO DE 2007, DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO.	58

**UFCG - CAMPUS DE SOUSA
BIBLIOTECA SETORIAL**

ANEXO A

ENTREVISTA COM O DR. JOSÉ PEREIRA DE ALENCAR

1- O inquérito policial pode ser visto como um instrumento eficaz na formação da *opinio delicti* do Ministério Público?

Resposta: Para que o inquérito policial atinja os seus objetivos, alcançando eficiência na formação da *opinio delicti* do Promotor de Justiça, este instrumento deve ser bem confeccionado. Os interrogatórios não devem buscar meias verdades ou segundas intenções; ao contrário, devem ser bem elaborados, possibilitando assim que a verdade seja alcançada dentro da legalidade. Depois, vem a necessidade de uma boa produção das provas técnicas, a correção de erros grosseiros de português e o uso de um linguajar claro.

2- O inquérito policial está em crise? Quais os fatores que apontam para esta crise e o que poderia ser feito para superar esta crise?

Resposta: Não há dúvidas quanto a isso. Porém, antes de tudo, vale ressaltar que não sou a favor do contraditório dentro do inquérito policial, já que o acusado terá a oportunidade de defender-se em juízo. O principal fator que evidencia a crise do inquérito policial é a inexistência de pessoal qualificado, o que produz um conjunto probatório deficiente e com muitas falhas e que resulta em muitas baixas à Delegacia de Polícia de origem para que haja correção do curso das investigações. O Promotor de Justiça, na qualidade de autor da ação penal, deve exercer o controle externo do inquérito policial, indicando inclusive os melhores caminhos a serem seguidos na colheita de determinada prova. Há certo tempo atrás, a situação era ainda pior, quando nós tínhamos em nosso Estado a figura do Delegado Comissionado, sem nenhum preparo para o exercício de suas funções. Apesar da crise do inquérito, acho que se este instituto for bem trabalhado, com certeza será um instrumento valioso da busca incessante da verdade real.

3- De que forma controle externo das atividades policiais pelo Ministério Público poderia contribuir para a melhoria dos órgãos policiais?

Resposta: O controle realmente efetivado é um instrumento poderoso no combate à corrupção e aos abusos cometidos dentro das Delegacias de Polícias e dos Presídios. A fiscalização realizada pelo Promotor de Justiça daria maior eficiência e credibilidade a estes órgãos, na medida em que os seus trabalhos seriam observados de perto pelo fiscal da lei. Além disso, o controle externo da atividade policial é importante para a melhoria dos órgãos policiais, uma vez que evita ou coloca em patamares admissíveis a “politiquice” existente dentro da secretaria estadual responsável, evitando favorecimentos, penalizações e promoções entre outras condutas administrativas reprováveis nas instituições, evitando o corporativismo.

4- Existe resistência das Autoridades Policiais no tocante ao exercício do controle externo das suas atividades?

Resposta: Com certeza existe muita resistência. Porém, esta resistência também existe em relação aos órgãos de controle externo do Ministério Público e da Justiça. Numa verdadeira democracia todas as instituições têm que estar submetidas à algum tipo de controle. Hoje a gente sabe que o poder que tem a polícia judiciária é um poder quase absoluto, porque como ela não é controlada, ela decide o que vai investigar e de que maneira vai fazê-lo. Os policiais que têm sua conduta pautada dentro da legalidade não são contra a fiscalização do Ministério Público; ao contrário, interessa a estes policiais que o controle seja efetivado, para que ocorra melhorias nos órgãos policiais.

5- Como o Ministério Público da Paraíba tem encarado a resolução nº.20, de 28 de maio de 2007, do Conselho Nacional do Ministério Público?

Resposta: Como mais um importante mecanismo para se permitir uma efetiva aplicação da justiça, punindo com o rigor da lei àqueles que merecem ser penalizados e permitindo uma parceria entre o titular da ação penal e os órgãos de investigação do Estado.

6- Faça sua análise pessoal do conteúdo desta resolução comparando com a atual realidade do controle externo.

Resposta: É um significativo avanço nos processos investigativos, com maior eficiência, rapidez e transparência, levando uma nova mentalidade de trabalho de investigação, colaborando com a efetiva aplicação da Justiça, diminuindo-se o clientelismo e os favores nas Delegacias de Polícias e profissionalizando o serviço, tornando-o eficiente.

ANEXO B

**CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO****RESOLUÇÃO Nº 20, DE 28 DE MAIO DE 2007.**

Regulamenta o art. 9º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993 e o art. 80 da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial.

O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no uso de suas atribuições, em conformidade com a decisão plenária tomada em Sessão realizada no dia 28 de maio de 2007;

O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no exercício das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 130-A, §2º, inciso I, da Constituição Federal e com fulcro no artigo 64-A, de seu Regimento Interno;

CONSIDERANDO o disposto no artigo 127, *caput* e artigo 129, incisos I, II e VII, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO o que dispõem o artigo 9º, da Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993 e o artigo 80, da Lei n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993;

CONSIDERANDO a necessidade de regulamentar no âmbito do Ministério Público o controle externo da atividade policial;

RESOLVE:

Art. 1º Estão sujeitos ao controle externo do Ministério Público, na forma do art. 129, inciso VII, da Constituição Federal, da legislação em vigor e da presente Resolução, 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.

Art. 2º O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das Polícias voltada para a persecução penal e o interesse público, atentando, especialmente, para:

- 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.

Art. 3º O controle externo da atividade policial será exercido:

- I** - na forma de controle difuso, por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal, quando do exame dos procedimentos que lhes forem atribuídos;
- II** - em sede de controle concentrado, através de membros com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial, conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público.

Art. 4º Incumbe aos órgãos do Ministério Público, quando do exercício ou do resultado da atividade de 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 quartelamentos militares existentes em sua área de atribuição;
- II** – examinar, em quaisquer dos órgãos referidos no inciso anterior, autos de inquérito policial, inquérito policial militar, autos 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 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 cumprimento das medidas de quebra de sigilo de comunicações, na forma da lei, inclusive através do órgão responsável pela execução da medida;

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 de documentos, o sigilo legal ou judicial que lhes sejam atribuídos, ou quando necessário à salvaguarda do procedimento investigatório.

Art. 6º Nas visitas de que trata o artigo 4º, inciso I, desta Resolução, o órgão do Ministério Público lavrará a ata ou relatório respectivo, 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.

Parágrafo único. A autoridade diretora ou chefe de repartição policial poderá ser previamente notificada da data ou período da visita, bem como dos procedimentos e ações que serão efetivadas, com vistas a disponibilizar e organizar a documentação a ser averiguada.

Art. 7º Os Ministérios Públicos dos Estados e da União deverão adequar os procedimentos de controle externo da atividade policial, expedindo os atos necessários ao cumprimento da presente Resolução, no prazo de 90 dias a contar de sua entrada em vigor.

Art. 8º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação. Brasília, 28 de maio de 2007.

ANTONIO FERNANDO BARROS E SILVA DE SOUZA
Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público