

# O POUCO CONHECIDO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL NO ÂMBITO MILITAR

ADRIANO ALVES MARREIROS<sup>1</sup>

## 1. Introdução

Pelos idos de 2009, era Chefe de Gabinete da Procuradoria-Geral da Justiça Militar (PGJM) e recebi a missão de, em 24h, elaborar um esboço com as características específicas do controle externo da atividade policial no âmbito militar. Iria integrar a Comissão, que passaria em seguida a ser o Grupo Nacional de Efetivação do Controle Externo da Atividade Policial do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPNG). A missão foi cumprida e pudemos expor esse aspecto aos colegas de grupo e prosseguir com o trabalho.

Fiquei responsável por redigir a parte do manual que trataria do controle externo no âmbito militar. Apresentei o trabalho e lembro que, ao se consolidar a primeira minuta, o texto havia sido reduzido demais. Ao questionar a razão, o colega Celso Leardini, excelente Promotor, explicou, de forma bem lógica, inclusive, que ficaria sendo a maior parte do manual, embora o controle no âmbito militar seja aplicado pela minoria do Ministério Público (MP): aqueles que atuam na área específica. Lembro que argumentei que, se não estivesse no manual, não estaria em outro local, pois não havia quase nada escrito sobre o assunto e que o que eu produzira era fruto de 8 anos de discussões em evento da Corregedoria, Colégios de Procuradores, cursos, discussões com outros colegas em tese e sobre casos práticos, tanto que praticamente não havia citações.

O colega ficou de analisar e, creio que no dia seguinte, me disse que, realmente, fora pesquisar e não encontrou nada sobre o tema: aquele seria o primeiro trabalho sobre o assunto e foi favorável a incluir a íntegra, o que foi aprovado por unanimidade. Seguiram-se mais uma ou duas reuniões e ajustes e, submetido ao Plenário do CNPNG, o manual foi aprovado, publicado, teve grande repercussão, gerou várias entrevistas, principalmente com Celso e Alice, e 3 anos depois, por ideia do mesmo Celso, que já não era do grupo - que agora era coordenado por mim - fizemos uma edição revista e ampliada, com um Anexo I contendo roteiros de atuação (sugestivos, sem ferir a independência funcional, que é o mais importante para um MP eficiente) e um Anexo II contendo dezenas de peças, coletadas em todos os MP do Brasil, já utilizadas no Controle Externo.

---

<sup>1</sup> Promotor de Justiça Militar. Coordenador do Manual Nacional do Controle Externo da Atividade Policial do CNPNG, 2ª Ed, rev ampl. Coautor do livro "Direito Penal Militar-Teoria Crítica & Prática", Ed. Método.

É com base nesse segundo manual que tecemos as rápidas considerações a seguir.

## **2. Especificidades e nuances do Controle Externo da atividade policial do âmbito militar**

### **2.1. Não apenas judiciária**

Não é só da atividade de Polícia Judiciária, mas também das atividades de polícia em geral, que deve ser feito o controle. Mesmo no caso das Forças Armadas há atividades de polícia sem ser judiciária: as operações de garantia da Lei e da Ordem e a Fiscalização de Produtos controlados são exemplos.

Sendo essas atividades de controle mais difícil e polêmico, a especialização é algo importante e seria facilitado se a atividade de controle externo concentrado ficasse a cargo das promotorias/procuradorias que atuam nos crimes militares, junto às auditorias, sempre que possível. A atividade difusa: entendemos que cabe a todo membro do MP com atividade penal.

### **2.2. Rápido comentário sobre as especificidades e nuances do controle externo do âmbito militar**

Elencaremos a lista que fizemos no citado Manual e, em seguida, comentaremos brevemente sobre o que temos a dizer, hoje, a respeito da solução que fora proposta para cada uma delas. Eis as características e os problemas especiais que diferenciam o controle externo do âmbito militar do controle externo em geral:

1. Descentralização extrema;
2. Falta de especialização ou formação específica dos encarregados de IPM e titulares da Polícia Judiciária Militar;
3. Alguns casos de corporativismo e resquícios de cultura de solução administrativa ou informal para crimes;
4. Desconhecimento da atividade de Polícia Judiciária Militar pelos próprios operadores de Direito;
5. Desconhecimento pelo cidadão civil ou militar das formas de questionar e denunciar ilegalidades na conduta policial e policial judiciária militar;
6. Diretrizes e determinações de comandos que impedem o envio direto, dificultam a tramitação do IPM, APF, perícias e resultados de diligências;

7. Inspeção em prisões descentralizadas e distantes das sedes das PJM; e
8. Controle de Armas e munições.

Como soluções possíveis para tais problemas, o Manual propõe as seguintes:

*Importante firmar convênios e termos de cooperação entre os Ministérios Públicos e instituições militares, após discussões necessárias, para criação de órgãos centralizados de polícia judiciária militar, ou com aproveitamento das corregedorias de polícia para tal, mas com um corpo de oficiais bacharéis em direito e/ ou com formação ou treinamento em investigação e inquérito, estes com dedicação exclusiva às atividades de polícia judiciária militar. Importante, também a expedição de recomendações para que o Ministério Público respectivo seja informado da instauração de IPM e lavratura de APF e gestões para firmar convênios e parcerias que permitam o acompanhamento informatizado de procedimentos de investigação.*

Hoje refletimos que a centralização tem vantagens e desvantagens. Se propicia maior eficiência por usar pessoas especializadas, por outro lado, pode sobrecarregar esses oficiais com excesso de feitos, principalmente nas Polícias Militares e regiões muito movimentadas do Exército. Além disso, essa centralização pode facilitar manipulação, em um caso ou outro (por absoluta exceção ao que normalmente ocorre, vez que seria crime e/ou improbidade), em que alguém pretenda evitar que alguma informação chegue ao MP ou à Justiça. A centralização, se feita, exigirá uma presença fiscalizatória ainda mais constante do MP.

Além disso, não sendo militar de onde ocorreu o crime, o investigador pode desconhecer as formas e estratégias para melhor compreender o que ocorre naquela OM.

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

*o aperfeiçoamento das atividades de polícia judiciária militar. Os inquéritos informados poderão ser acompanhados desde o início pelos membros do Ministério Público de acordo com a maior ou menor necessidade em cada caso. Coisas que acontecem e não são investigadas só serão conhecidas por meios indiretos como outros inquéritos, inspeções em sindicâncias disciplinares quando há indícios de irregularidades, representações, etc. são situações que escapam ao caráter preventivo e educativo da recomendação e, diante do esclarecimento que já fora disponibilizado, resultarão em consequências penais e da Lei de Improbidade Administrativa.*

Nesse caso, nada temos a questionar e ratificamos plenamente o que já fora dito no manual. Sobre como garantir que sempre se instaure o IPM e APF em caso de crime:

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

Também nada a observar, e esta é uma das mais importantes atuações no campo do controle externo da atividade policial judiciária militar. Muitos que atuam na área concordam que deve haver uma série de crimes que não são trazidos ao MP.

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

*inquéritos simulados apresentam bons resultados. Recomendações, conversações e análise sobre os currículos de escolas e cursos militares podem melhorar esse aspecto, já que se o curso utilizar meios violentos, irregulares ou ilegais, estas condutas serão perpetuadas. Recentemente foi expedida recomendação sobre treinamentos especiais, pelo MPM, disponível em seu site.*

Acrescentemos a isso: nos casos mais complexos, ao menos, fazer um “briefing” inicial com o encarregado, orientando sobre como e o que investigar, e especificar, em ofício detalhado, as diligências necessárias a serem observadas naquela investigação.

Pudemos elaborar um blog de auxílio à Polícia judiciária militar, com manuais de IPM, APF, modelos em .doc e muito mais, e que chegou a ser premiado como boa prática pelo CNMP: [mpmbahiaesergipe.wordpress.com](http://mpmbahiaesergipe.wordpress.com). Tem sido utilizado até pelas polícias e bombeiros e já ultrapassou, há meses, os 50 mil acessos.

*As medidas repressivas penais e da Lei de Improbidade Administrativa estão sempre disponíveis quando se verifica uma resistência criminosa à atuação legal do Ministério Público, em especial no controle externo. Mas mesmo estas só devem vir após exauridas as formas mais amigáveis de aperfeiçoamento institucional, como recomendações, orientações, cursos e elaboração de manuais, se possível, por meio de convênios, participação do Ministério Público na formação dos militares no que tange a orientações sobre direitos e garantias individuais, direitos humanos, atividades de polícia judiciária militar, atuação dos Ministérios Públicos e outras essenciais para o respeito à sociedade e da sociedade. Hoje é necessário um cuidado a mais com as armas não letais que, justamente por esta natureza, podem acabar sendo usadas como meio de maus-tratos e torturas não só a presos mas aos próprios militares que precisam ter seus direitos garantidos, não só pelo Direito Penal Militar, mas pelo controle externo efetivo da atividade policial.*

Aqui também ratificamos e só esclarecemos que, se evidentemente criminosa ou ímproba, não há espaço para orientação ou negociação, apenas quando se comprova que se trata de mero desconhecimento, equívoco ou algo semelhante. O artigo 30 do CPPM é claro e expresso quanto à obrigatoriedade da denúncia quando presentes os requisitos, inclusive reforça isso com sua rubrica marginal.

Sobre as dificuldades pelo desconhecimento geral acerca da atividade de polícia judiciária militar:

*Divulgar e esclarecer a Sociedade e os operadores do Direito sobre estas atividades. Estabelecer convênios com faculdades para garantir, ao menos, palestras ou cursos sobre o assunto; divulgar notas ministeriais explicativas à imprensa antes de operações de maior monta que sejam realizadas sob o controle externo da atividade policial judiciária militar pelo Ministério Público bem como recomendações prévias aos executores das ações de polícia judiciária que visem a prevenir excessos, abusos e crimes.*

Acrescento a essas medidas a possibilidade de reuniões do membro que exerce o controle externo com outros ramos do MP e operadores de direito antes, principalmente, e durante atividades que gerem questionamento.

O desconhecimento é tanto que, certa vez, em um caso nosso, uma IPD, um Juiz Federal determinou a anulação de um termo de deserção, previsto no CPPM, coisa que está sob a competência da Justiça Militar. Seria mais ou menos o mesmo que um Juiz-Auditor da JMU mandar anular um IP da Polícia Federal.

Sobre como fazer denúncias, reclamações e afins:

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

Ratificamos o trecho e esclarecemos que as ouvidorias já foram implantadas.

Sobre normas internas que dificultem a tramitação e se houve “correções” indevidas em investigações feitas:

*Creemos que, em uma primeira fase, possamos recorrer às recomendações e orientações. Recomendação sobre prazo de realização, solução e remessa de inquérito penal militar, por exemplo, foi feita em 2008 aos Comandos das Forças Armadas pelo Ministério Público Militar (disponível no site do MPM), diante do*

*relato, por membros, de que alguns inquéritos demoravam longos períodos para serem remetidos pelas autoridades militares, com prejuízo para a apuração da verdade real. Feita a orientação pelo método amigável, e de forma bem clara e didática, nada resta a fazer senão adotar medidas penais e nos termos da Lei de Improbidade Administrativa. Se o inquérito sofrer modificações irregulares ou ilegais e que prejudiquem informações essenciais é coisa difícil de prevenir, mas que se constatada pode ser combatida com as medidas repressivas citadas. As recomendações, o inquérito civil público, o termo de Ajustamento de Conduta - TAC e a ação civil pública são essenciais aos quatro ramos do MPU e aos Ministérios Públicos dos Estados para solução deste e de outros problemas.*

Ratificamos e lembramos que casos como esses, que hoje podem ser mais raros, mas ocorrem, são a principal razão que nos leva àquele questionamento acima sobre a centralização das investigações em um só órgão. Quem sabe o acesso pelo MPM, em tempo real, ao IPM, que se pretende instalar no STM possa minimizar tais ocorrências ou acabar com elas.

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

Ratificamos tudo. O MPM, em 2009, antes da obrigatoriedade, conseguiu fazer a inspeção prisional em todo o Brasil e, com a implantação da inspeção em todo o Brasil, isso tudo foi feito para haver o cadastro no sistema do CNMP.

Sobre como garantir que as corregedorias (de polícia e bombeiros) e outros órgãos centralizados atuem de forma eficiente e positiva para encontrar a verdade real:

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

Ratificamos, com as observações que fizemos acima sobre os problemas da centralização a serem enfrentados. Finalmente, sobre a fiscalização de Produtos Controlados pelo Exército:

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

Acrescentamos a tudo isso que, após uma primeira oficina da ESMPU, coordenada pelo Dr. Cláudio Martins, do MPM, a PJM/Salvador criou um grupo reunindo MPM, MPF e MPE, todas as Polícias, Institutos de Perícia e Judiciário a fim de combater os crimes com explosão de caixas eletrônicos. Isso resultou em troca de informações e intensificação ainda maior das ações, operações, inspeções, inquéritos instaurados, processos, etc. Entre 2015, quando começou, e 2016, houve redução de quase 50% nesses crimes, sugerindo que essas ações contribuíram para tal resultado.

Importante saber, também, que muitos fiscalizados pelo Exército exercem atividades profissionalmente ou competem em alto nível e que atrasos e excesso de burocracia podem causar grandes prejuízos.



### **3. Conclusão**

Desde a publicação dos manuais, a atividade de Controle Externo teve grande incremento. Algumas coisas precisam ser aperfeiçoadas e ajustadas, mas parece que estamos no caminho certo, desde que sigamos os termos da Constituição e da Lei, em especial, a Lei Complementar nº 75/93 e a Lei nº 8.625/93, onde estão todos os instrumentos que podemos usar, dentro dos princípios da independência funcional e da eficiência, para que se efetive, no mundo real, o controle externo da atividade policial, controlando-se rígida e continuamente os que a exercem, mas sem deixar de respeitá-los e sem fazer aqueles prejulgamentos, tão levianos e questionáveis, que costumamos ver, nos quais qualquer ação policial é sempre chamada de abusiva, antes mesmo de um mínimo de informação sobre o que ocorreu.

### **Referências**

*Manual nacional do controle externo da atividade policial: o Ministério Público olhando pela sociedade.* 2. ed. Brasília: MPDFT, 2013. Número de chamada: 347.963 M249 2. ed.