

# O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SEUS REFLEXOS NA SEGURANÇA PÚBLICA

(Controle Externo da Atividade Policial)

(\*) *Jurandir Marcos Teixeira, Cap PM*

## 1. INTRODUÇÃO

Após marchas e contramarchas, na tarde de 5 de outubro de 1988, os brasileiros assistiram à promulgação de mais uma Constituição republicana. Apelidada de "Constituição Cidadã", instituiu um novo "Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem internacional, como solução pacífica para as controvérsias..."<sup>1</sup>, conforme explicita em seu preâmbulo. Com isso, o novo diploma trouxe muitas modificações e inovações. Destaque especial foi dado aos direitos e garantias individuais, com reflexo no campo da segurança pública. Constitucionalizou-se o direito à indenização por danos morais; sem o consentimento do morador, só se pode adentrar um domicílio por determinação judicial, durante o dia ou a qualquer hora, na ocorrência de desastre ou para prestar socorro ou em caso de flagrante delito. Derrogou-se, como se nota, o artigo 246 do Código de Processo Penal, que autorizava o Delegado de Polícia a expedir mandado para entrar em casa alheia. Esta competência ficou adstrita apenas ao Juiz de Direito. O mesmo se dá em relação ao art. 176 do CPPM, quanto aos Oficiais encarregados de IPM que tiveram sua autoridade cassada nesse sentido. A tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os crimes hediondos são inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia. Respondem por eles não só os executores e mandantes, mas também os que podem evitá-los e se omitem. Apesar de muitos terem desejado, não foi aceita a "prisão para averiguações" que existe em país adiantado como a França. Pelo contrário, foi reforçado o dispositivo da C.F. anterior, exigindo-se que a prisão por mandado seja fundamentada. Inspirando-se

---

(\*) Jurandir Marcos Teixeira é Capitão da PMMG, bacharel em Direito, atual Chefe da 1.ª e 3.ª Seções do Estado-Maior do 7.º Comando Regional de Policiamento, sediado em Ipatinga.

1. Trecho do preâmbulo da C.F.

em países desenvolvidos, especialmente no direito constitucional dos Estados Unidos da América, o preso terá de, no ato da prisão, ser informado de seus direitos, inclusive o de permanecer calado, de ser assistido por sua família e por advogado. Dá-se a obrigação de se comunicar à família do preso, ou à pessoa por ele indicada, sua prisão, imediatamente. A mesma comunicação será feita ao Juiz competente. Outra novidade é o direito que o preso tem à identificação dos responsáveis por sua prisão e por seu interrogatório policial. Ninguém poderá ser levado à prisão, ou nela mantido, quando a liberdade provisória for admitida por lei, com ou sem fiança. Foram mantidos o mandado de segurança (podendo este agora ser, inclusive, coletivo) e o habeas corpus. Criaram-se o "habeas-data" e o mandado de injunção. Os direitos sociais foram ampliados. O direito de greve, idem.

Não nos cabe aqui, neste pequeno trabalho, analisar e comentar todos os direitos e garantias individuais, nem coletivos. Contudo, nesta breve abordagem, procuramos mostrar seu fortalecimento com a nova ordem jurídica instalada a partir de 05 de outubro de 1988. Em decorrência, muitos órgãos e instituições sofreram consideráveis mudanças, a fim de que se adaptassem à realidade do novo texto ditado pela C.F. que ora ampliou os poderes de uns, ora os retirou de outros. Noutros casos, apenas aumentaram as obrigações, v.g., como a do policial, de se identificar para o preso, da autoridade policial de comunicar a prisão à sua família, etc. Tudo isso vem refletir em duas importantes instituições (entre outras): Polícia Militar e Ministério Público. Ambas trabalham para o efetivo cumprimento da lei, embora em situações distintas, porém harmônicas. O Ministério Público são os olhos e os ouvidos do Estado, na atividade de fiscal da lei. A Polícia Militar, como atalaia da prevenção e do combate ao crime, sem contar outras de suas atividades em prol do bem-estar social, desempenha um significativo papel, cuja essência para a aplicação da Lei e para o interesse público torna-se indispensável. Não há Estado Democrático sem ordem jurídica definida. Mas, para que exista esta, hão de se cumprir os dispositivos legais. Quebrada a ordem pública, a ordem jurídica será afetada. Daí a fundamental importância do Ministério Público e da PM para a sociedade.

## 2. BREVE HISTÓRICO SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO

Discute-se a origem do Ministério Público. Alguns historiadores vêem-no há mais de quatro mil anos na figura de um funcionário real do Egito, o MAGIAI. Acreditam outros que a origem está nos tesmótetes gregos ou nos éforos. Diversificando, as correntes continuam vendo a instituição em outros causídicos, como os encarregados de defender os senhores feudais, ou mesmo de acusar pessoas do povo, como o "comum acusador" da Alemanha. Passa também pelo direito romano nos "advocatus fisci", no "defensor civitatis", etc. Vislumbram-se algumas raízes no direito canônico. No entanto, a origem mais aceita se encontra na Ordenança de 25 de março de 1302, de Felipe IV, o Belo, rei da França. O monarca, pelo histórico ato, impôs que seus procuradores prestassem o mesmo juramento conferido aos juízes, além de não poderem patrocinar outro que não o rei.

Nosso Ministério Público vem do velho direito lusitano, remontando suas origens às Ordenações Afonsinas, desenvolvendo-se nas Ordenações Manuelinas e posteriores.

Até o advento da Constituição Federal de 1988 teve um trato constitucional tênue. Embora os países mais adiantados reconhecessem sua fundamental importância, a Constituição do Império silenciou a respeito. Apenas previra que o Procurador-Geral seria nomeado pelo Chefe de Estado, escolhido entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal. A primeira Constituição republicana nada disciplinou sobre sua organização. Já a Carta Magna de 1934 trouxe substancial avanço. Previu o Ministério Público como instituição. Entre alguns tópicos importantes disciplinados, destacam-se a existência do concurso público para ingresso na carreira e a estabilidade conferida aos seus agentes em âmbito federal. Quanto à organização do MP estadual, deixou a critério dos respectivos Estados. Houve um recuo com a Carta de 1937. A Constituição de 1946 restabeleceu as garantias de 1934, estendendo-as a todos os membros do Ministério Público, em âmbito nacional, além de ampliá-las, surgindo a inamovibilidade. O Estatuto Constitucional de 1967 transferiu o Ministério Público para o âmbito do Poder Judiciário, outorgando-lhe as mesmas garantias da Magistratura. A Emenda n.º 1, de 17 de outubro de 69 cassou-as, colocando o MP no Poder Executivo. Após intensa reação e movimentação da classe, a lei complementar n.º 40, de 14 de dezembro de 1981, veio trazer substancial progresso, estabelecendo um Estatuto para o Ministério Público do país, com definição de suas principais atribuições, garantias e vedações. A par de promotor da ação penal pública, delineavam-se os contornos de um órgão responsável pela defesa dos direitos da sociedade, conforme estabelecido no artigo 1.º. Este o define como: "Instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade pela observância da Constituição e das Leis". Foi esta a primeira definição legal da atividade da importante instituição.

Há de se salientar que, ao longo do tempo, leis ordinárias e mesmo até decretos foram alimentadores da evolução institucional do Ministério Público.

Em 1890, Campos Sales, então Ministro da Justiça, teve destacada atuação, sendo responsável pela edição de dois decretos que organizavam a Justiça Federal (848, de 11 de outubro de 1890) e a do Distrito Federal (1030, de 14 de novembro de 1890). Depois vieram os Códigos de Processo Civil (1939 e 1973) e de Processo Penal (1941) onde foram estabelecidas as atribuições e responsabilidades do órgão em pauta perante o Judiciário, principalmente. Entre outras, estas normas jurídicas, ao lado de uma movimentação de classe permanente, tiveram grande importância para a instituição de hoje. Graças às diversas leis ordinárias, o Ministério Público, mesmo antes da Constituição de 1988, não era um mero promovedor da ação penal pública, mas já se fazia presente como defensor dos direitos difusos e coletivos, como na proteção do meio ambiente, do patrimônio social, do consumidor, além de fiscal da lei e de curador dos interesses públicos e dos incapazes.

### 3. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (Aspectos Gerais).

Nenhuma outra instituição saiu tão fortalecida na Constituição atual quanto o Ministério Público. Inúmeras conquistas integrantes de leis existentes vieram para o bojo do texto constitucional. Além destas, somaram-se outras, inéditas no direito pátrio. Quase foi elevado a um quarto poder. Conseqüentemente, aumentaram também suas obrigações. É, agora, pela Constituição, instituição permanente, incumbida de defender a ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e do próprio regime democrático (Art. 127). Cabe-lhe zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo sua garantia (Art. 129. II). Passou a ter iniciativa no processo legislativo, bem como na proposta orçamentária. É autônomo, funcional e administrativamente. Seus princípios institucionais se assentam nos pilares da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional (Art. 127, § 1.º, 2.º e 3.º). O Procurador-Geral da República só pode ser nomeado dentre integrantes da carreira, com mais de 35 anos, após aprovação absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução. Semelhante se dá a nomeação dos Procuradores-Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, à exceção da aprovação absoluta pelo Legislativo, cuja ação é inversa, ou seja, tais Procuradores podem ser destituídos pela maioria absoluta do citado Poder (Art. 128, § 1.º, 2.º, 3.º e 4.º). Constitucionalizou-se também a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, a defesa dos direitos e interesses das populações indígenas. Pode expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência em forma ainda a ser regulamentada através de lei complementar; continua com a competência de promover a ação de inconstitucionalidade e representação interventiva da União e dos Estados, nos casos previstos na Constituição. São-lhe vedados: recebimento de honorários, percentagens ou custas processuais, o exercício da advocacia, participação em sociedade comercial (na forma da lei), o exercício de outra função, excetuada uma de magistério; idem ao de atividade político-partidária, ressalvadas as exceções previstas em lei. Continua a garantia da inamovibilidade. A vitaliciedade foi plenamente expressa e a irredutibilidade de vencimentos é constitucionalizada, equiparando-se ao tratamento anterior da Magistratura.

É vedada a figura de promotor "Ad hoc", uma vez que só podem ser exercidas suas funções por integrantes da carreira, obrigados a residirem na comarca. Há outras atribuições funcionais que comentaremos mais à frente, como a titularidade exclusiva da ação penal pública, as requisições de diligências investigatórias, dentro do enfoque sobre o controle externo da atividade policial, principal objetivo deste trabalho.

## 4. O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

### a. Fundamentos:

#### 1) A Investigação Criminal no Direito Comparado e sua Supervisão.

Como veremos a seguir, a origem do dispositivo constitucional, inédito, de exercer o controle dos atos externos da atividade policial provém, principalmente, do direito europeu, com destaque para França, Itália e Alemanha. Como se verá, nos países em foco, a direção da atividade de polícia judiciária cabe ao órgão do Ministério Público. Seu trabalho vai da fase policial até a decisão do "Persecutio criminis" (denúncia).

#### a) França

Desde a edição do Código de Instrução Criminal de 1808, a Polícia Judiciária foi colocada sob a fiscalização dos Procuradores-Gerais de cada região, na qualidade de um corpo auxiliar do Ministério Público.

O atual Código de Processo Penal francês estabelece que a "Polícia Judiciária é encarregada de constatar as infrações penais, juntar as provas e buscar seus autores e que cabe ao Ministério Público o cuidado de dirigir essa tarefa, devendo a polícia agir sob suas instruções." <sup>2</sup>

Assim, embora as diversas polícias francesas ajam sob diferentes chefias e todas exerçam atividades de polícia administrativa e de preservação da ordem pública, também são concorrentes em atividades de polícia judiciária. Não há divisão, como no Brasil. Porém, no exercício do ato de polícia judiciária, em qualquer caso, subordinam suas ações ao Ministério Público, para onde são canalizadas todas as informações referentes às infrações. Naquele país é delegada aos chamados oficiais de polícia judiciária, os comissários de polícia e os gendarmes que possuem as qualidades de oficiais de polícia judiciária, a realização das "enquetes" preliminares (espécie de inquérito) nos crimes não flagrantes. Também realizam o processo de flagrante. Contudo, nos dois casos, tão logo tomem conhecimento do fato delituoso, obrigatoriamente, têm de colher o "visto" do Ministério Público, para a feitura do inquérito ou do processo, a quem serão os autos, ao final, remetidos. No desenrolar da "enquete" ou do flagrante, o Oficial ou Agente de Polícia Judiciária toma o cuidado de prestar conta de suas ações, à medida em que vão se desenvolvendo.

É interessante ressaltar que o representante do Ministério Público (MP), ao se fazer presente no local do crime, consoante o inciso I do artigo 68 do Código citado, torna incompetente o oficial de polícia judiciária ou o comissário, na direção das investigações, o qual, juntamente com sua equipe, passa à condição de auxiliar do Ministério Público. Além de poder dirigir inquéritos e processo de flagrante, todos com força de atos instrutórios, ao Ministério Público é que são comunicadas a "garde à vue" (prisão por 24 horas, por ocasião da "enquete", quando necessária, ou seja,

---

2. ROLIM, Valdir. A supervisão crim. no direito comparado — Forense — Rio-88

a prisão para averiguações, nossa conhecida). Para prorrogar-se por mais 24 horas, só o pode com sua autorização escrita e assinada, desde que, a seu juízo, existam indícios suficientes para motivar a culpabilidade do delicto. Entre as prerrogativas do Ministério Público, acham-se as de expedir mandado de prisão para que o culpado desaparecido compareça à sua presença, a fim de ser interrogado, e a de requisitar a força pública.

Finalmente, é bom que se frise, pela má atuação no exercício das atividades de polícia judiciária, o policial, obviamente, poderá ser responsabilizado pelo Ministério Público.

#### b) Itália

Como na França, os oficiais e agentes da polícia judiciária, embora recebam as ordens administrativas e funcionais de seus superiores hierárquicos, exercem suas atribuições de polícia judiciária sob a dependência e direção do Ministério Público.

Em toda sede judiciária o oficial mais graduado é o responsável, junto ao representante do Ministério Público, pelo trabalho de seus subordinados. Visando impedir ingerências político-partidárias, não pode ser transferido nem privado de suas funções de polícia judiciária sem a concordância do Procurador-Geral. Até as movimentações em razão de promoções têm de receber seu parecer favorável, a menos que o funcionário esteja afastado das funções de polícia judiciária há mais de dois anos.

#### c) Espanha

O Ministério Público é o responsável pela direção dos trabalhos investigatórios, com auxílio da polícia judiciária, que se lhe subordina para tal mister. Os agentes da referida polícia recebem as ordens e instruções do Ministério Público através de seus chefes, ou diretamente em caso de urgência.

#### d) Alemanha

Cabe ao Ministério Público a direção e fiscalização da polícia judiciária. Tem o poder de assumir a direção de qualquer apuração elucdatória de infração penal. Na ocorrência de crimes importantes, como o de "colarinho branco" e os que de uma certa maneira envolvem grandes capitalistas, sempre se faz presente, dirigindo os trabalhos. Os agentes de polícia se subordinam administrativa e hierarquicamente ao Ministro do Interior, porém ao agirem em funções de Polícia Judiciária, subordinam seus atos às instruções e ordens materiais do Ministério Público, consoante dispositivos do artigo 161 do C.P. Penal. A força do Ministério Público sobressai-se de tal maneira que a obediência dos agentes de polícia às suas instruções precedem ou preferem as dos seus superiores hierárquicos. Vela o Ministério Público por uma fiscalização no sentido de que os atos das autoridades policiais, quanto às apurações, parametrizem-se dentro dos primados da lei, principalmente quanto aos métodos utilizados para a coleta de provas, os quais têm de estar corretos técnica e legalmente.

O Ministério Público é reconhecido como autoridade judiciária e. "Ipso facto", independe da administração geral. Há uma conscientização da relevância da atuação do Ministério Público quanto à observância dos princípios legais, como magistrado experimentado e capaz de fazer evitar erros causados pelo autoritarismo e a arbitrariedade, por policiais truculentos à procura de provas a qualquer custo, ao arrepio da lei.

e) Inglaterra

Neste país a "Common Law" considera que os crimes não são cometidos contra o Estado, mas contra uma pessoa ou sua família. Assim sendo, o Estado não intervém, acionando o judiciário, deixando a iniciativa do "persecutio criminis" ao particular e à polícia, que o fazem em nome da Coroa. Por isso, não existe ali o Ministério Público.

Normalmente a tarefa de exercer a ação pública conferida aos particulares é deixada de lado, em razão dos exorbitantes custos das perseguições criminais. Por isso, quase sempre é a polícia que inicia as investigações e persegue os infratores penais que lhe são notificados. Outros organismos públicos, em escala bem menor, atuam no exercício da ação, bem como os particulares mais abastados. Contudo, devido à organização e recursos da polícia inglesa, o que acontece na prática são os debates dos advogados nos chamados "processos de polícia", quando do impulso da ação penal.

É importante frisar que a polícia, apesar de ser um corpo público organizado, é considerada, por tradição, como parte privada. Por isso, em princípio, os mecanismos de início da ação penal mantêm sua característica eminentemente acusatória.

Há no entanto, a figura do Diretor das Perseguições Públicas que age na condição de conselheiro das perseguições privadas. Conta com equipe de auxiliares ("barristers" e "sollicitors"),\* estando sob o controle direto do Procurador-Geral. Suas funções são as de aconselhar as partes que intentam as perseguições; faz a polícia lhe prestar contas das infrações de vulto, podendo encarregar-se de apurar, diretamente, os casos mais importantes. Neste caso, representa pessoalmente a Coroa no Tribunal.

Saliente-se que a acusação é feita por um advogado da parte ofendida, o qual não acompanha o inquérito.

f) Estados Unidos

Ao contrário da Inglaterra, passou a adotar a perseguição a partir de 1789. Hoje, em âmbito federal, existe o "Dept of Justice" (Ministério da Justiça) que se encarrega da maior parte das perseguições federais naquele nível.

Na maioria dos Estados Membros, no entanto, a "persecutio" é realizada sob a direção do "district Attorney"\*\*, eleito pela população, por prazo de dois anos. É independente do Ministério Público Federal.

\* «Barristers» (advogados) e «sollicitors» (sollicitadores).

\*\* «District Attorney»: o mesmo que procurador público, promotor.

Exerce importante tarefa na direção da perseguição criminal, tendo poderes inclusive de determinar a prisão de suspeitos. Embora ainda seja possível a "persecutio" privada naquele país, normalmente são os procuradores públicos os responsáveis pela condução das ações criminais. Como tal, a ele são canalizadas todas as informações das investigações preliminares.

## 2) A titularidade da Ação Penal Pública.

Há interesses, cuja tendência é no sentido de os ampliar, em que não se pode deixar à disposição das partes promover o exercício da ação. Surge aí o papel fundamental do Ministério Público. No campo da segurança pública cabe às Polícias Militares exercerem atividades de prevenção e repressão criminal, além de socorrimentos públicos, tudo sempre voltado para a preservação da ordem pública e com o objetivo de se chegar à tranqüilidade pública.

É obrigação de quem comete um crime ou contravenção, pagar pelo mesmo, recebendo a sanção legal respectiva, imposta pelo Judiciário, após um processo em que lhe seja assegurada ampla defesa. Para provocar este processo, como regra, aparece o Ministério Público. É o titular exclusivo de ação penal pública. Esta função, instituída no artigo 129, inciso I, veio acabar com o procedimento penal "ex-offício", o que era considerado aberração, posto que em alguns casos, como nas contravenções, nos crimes de acidente de trânsito e outros, os processos tinham início pelas portarias judiciais ou policiais, sem denúncia ou exame prévio do Promotor. O mesmo se diga do auto de prisão em flagrante. Hoje, qualquer que seja, o processo de ação pública só terá andamento com a denúncia do promotor. Isto dá maior garantia, tornando o judiciário como deve ser: inerte e imparcial, julgando apenas quando provocado, com isenção. Eliminaram-se as atividades do Juiz acusar e julgar. Aboliram-se as competências do Delegado, também, de acusador e de Juiz presidente. Antes, nos casos citados acima, o Delegado processava a acusação que ele mesmo formulara, citava o réu, deferia ou indeferia provas, fazia perguntas contraditas e assistência à acusação, bem como praticava todos os atos de instrução e "até atos decisórios, privativos dos membros do Poder Judiciário"<sup>3</sup>. Sem sombra de dúvida, a abolição do procedimento de ofício trouxe inúmeros benefícios para a efetivação do devido processo legal. Cabe à polícia judiciária realizar atos investigatórios e apurar as infrações penais, como órgão auxiliar do Ministério Público, tendo tudo que passar às mãos deste, em se tratando de ação penal pública, obrigatoriamente. Ao Juiz cabe apenas dirigir o processo e julgá-lo na forma da lei.

Existe apenas uma exceção para promoção da referida ação penal. É a prevista no inciso LIX do artigo 5.º da Constituição, repetindo literalmente o artigo 29 do Código de Processo Penal que diz: "Será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal". Visa o dispositivo evitar que crimes deixem de ser apreciados pelo judiciário, em face da inércia ou da negligência do Ministério Público.

---

3. MAZZILLI, HUGO. O Ministério Público na Constituição de 1988

### 3) Notificações e Requisições

Estabelece o inciso VI do artigo 129 que é assegurado ao Ministério Público o poder de “expedir notificações nos processos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva”. Ora, o inquérito civil, para o qual tem competência, trata-se de um processo administrativo, consequentemente, para exercício completo de sua função, há de dispor, por lei, de autoridade que lhe possa dar garantia neste sentido. O mesmo ocorre, no caso do “*opinio delictis*”, quando tiver necessidade de complementar dados para propositura da ação penal, da qual é o único dono. Portanto, estas notificações não atingem apenas o cível, estendendo-se, por lógica, ao campo criminal e contravencional. Ressalte-se que são feitas diretamente, sem interveniência do Judiciário, já que o Ministério Público é autônomo e independente para exercer esta função. Ademais, convém frisar que, excepcionalmente, o Ministério Público pode instaurar inquérito ou outro procedimento com o fim de reunir dados para oferecer ou não a denúncia. Se é o titular da “*dominus litis*”, para onde as apurações de crimes são canalizadas, é óbvio que também poderá fazê-las, sem que incorra em usurpação de funções.

### 4) Requisições de diligências e de instauração de inquérito policial.

Este dispositivo é oriundo do Código de Processo Penal. Pelas razões supra-apontadas dispensa comentários. Fazemos, porém, algumas observações que julgamos indispensáveis. Notando falhas, ou lacunas no inquérito ou no auto de flagrante, pode e deve o promotor requerer as diligências necessárias. É assim que terá uma base firme e indubitosa para oferecer a denúncia. O mesmo se diga do inquérito, quando lhe chegar a “*notitia criminis*”. Estranha-se, contudo, o estabelecido na parte final do inciso VIII do artigo 129, onde ressalva: “...indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais”. Para instauração de inquéritos ou mesmo de diligências para complementá-los, acreditamos “*in casu*” tratar-se de um preciosismo. Não faz sentido tal exigência para o titular da ação penal pública, o que não ocorre em relação à autoridade de polícia judiciária. Queremos entender, como Hugo Mazzilli, tratar-se de “dispositivo mal redigido” (ob. cit.). Segundo o referido autor, não se entender como manifestações processuais os “atos ministeriais de maior relevo no processo em que o órgão ministerial officie ou nos procedimentos que presida, como: alegações finais, memorial, razões ou contra-razões de recurso, ou manifestação sobre algum incidente processual relevante, ou promoção de arquivamento de inquérito civil ou policial” (ob. cit.).

#### b. O controle externo propriamente dito:

Por ser muito recente, ainda não temos disciplinado o controle externo da atividade policial. Procuramos mostrar, nos tópicos anteriores, o exercício das atividades de polícia judiciária em seis importantes países. Foram escolhidos, pelo que representam na sociedade moderna, sendo três de origem latina, dois anglo-saxônicos e um teutônico. Nosso direito penal

tem fonte farta no direito alemão e italiano. Da França herdamos bastante de nossa cultura jurídica, o mesmo ocorrendo em relação à Espanha. A Inglaterra é um dos celeiros da cultura ocidental e precursora do constitucionalismo. Os Estados Unidos, hoje a nação mais poderosa do mundo, foram a fonte inspiradora de nossa organização estatal. Por isso, fomos buscar subsídios no que existe nesses países. Em síntese, como notamos pelos sistemas da Europa Latina e da Alemanha, o Ministério Público dirige e/ou fiscaliza diretamente as atividades de Polícia Judiciária, a qual se lhe subordina, em todos esses Estados. Os Estados Unidos fugiram ao sistema inglês e hoje o Procurador Público tem destaque significativo na condução das infrações penais. Mesmo na Inglaterra, onde a instrução criminal é de iniciativa privada, o Estado se faz presente, através do Diretor de Perseguições Públicas, a quem a Polícia tem de prestar conta de seus atos investigatórios.

Podemos concluir que o fundamento principal de o Ministério Público exercer este controle reside, de um lado, no sistema de freios e contrapesos que deve existir entre as diversas instituições. De outro, se a Polícia Judiciária tem por objeto "descobrir os autores, levantar contra eles as provas e, assim, dar ao Ministério Público os elementos indispensáveis para a instrução do processo", conforme mui bem diz J. Cabral Netto,<sup>4</sup> por cristalina razão, tem de ter a prerrogativa, a obrigação mesmo de exercer a fiscalização dos atos preliminares. Portanto, não é de se estranhar o dispositivo enfocado. Aliás, neste ponto, a constituinte não atingiu o ideal, pois deveriam reconhecer-se mais poderes investigatórios ao Ministério Público, titularizando-o como o encarregado da direção das investigações criminais, como ocorre nos países citados supra, subordinando-lhe diretamente todas as atividades de Polícia Judiciária.

Entende-se, pois, por controle externo da atividade policial a fiscalização e a intervenção do Ministério Público nas áreas em que tal atividade se relaciona com suas funções. Dizem respeito, assim, às funções de polícia judiciária, mormente nas apurações de infrações penais.

Pela atual lei orgânica do Ministério Público, o Procurador-Geral de Justiça pode "avocar, excepcionalmente e fundamentadamente, inquéritos policiais em andamento, onde não houver Delegado de carreira", conforme estabelece o inciso VII do artigo 7.º. Era realmente muito pouco. Sendo-lhe conferido o controle externo da atividade policial, seus poderes aumentaram. Embora não tenhamos editada nova lei orgânica, nem federal, nem estadual, o controle da atividade dos atos externos de polícia deve residir em:

- 1) Conhecimento da "notitia criminis" recebida pela polícia, através dos boletins de ocorrências policiais, a fim de verificar sobre a feitura de inquéritos ou não. No sistema de hoje, o Ministério Público não tem qualquer controle neste sentido. Se chega uma "notitia criminis" ao delegado e este não instaura o inquérito, provavelmente vai ficar por isso

---

4. CABRAL NETTO, J. O Ministério Público na Europa Latina.

mesmo. E o que é pior, às vezes, flagrantes delitos não são lavrados, não se procede ao inquérito e a impunidade impera, podendo originar outros crimes, como até corrupção, em decorrência disto, além da prevaricação.

2) Há também de intervir nas apurações em que a polícia não demonstrar interesse ou mesmo possibilidade de levá-las a bom termo por motivos diversos, como pressão política ou outra. De igual forma, haverá de poder avocar a si a apuração de crimes em que policiais são envolvidos e não estiver havendo isenção por parte dos apuradores. Deve estender-se ainda sobre o respeito às garantias constitucionais. Verificará então a proibição de identificação criminal de quem tenha identificação civil, sobre a necessidade de o preso ser informado sobre seus direitos, tais como o de permanecer calado, da comunicação à pessoa da família ou por ele indicada, e ao Juiz competente; de permanecer solto nos casos mencionados por lei; de saber a identificação dos responsáveis por sua prisão e do interrogatório.

3) Controlará a abertura e a tramitação de inquéritos policiais, podendo avocá-los. Zelará pelo cumprimento das requisições ministeriais. Para exercício desta importante tarefa de fiscal da lei e "dominus litis" da ação penal pública, é importante e fundamental que o Ministério Público, com sua independência funcional, atue com firmeza, fazendo-se presente nas delegacias, quartéis, manicômios judiciários, presídios, órgãos de proteção ao menor, orientando, fiscalizando, enfim, primando pelo fiel cumprimento da lei.

Cumprindo com tão sacrossanto dever, estará trabalhando por uma sociedade harmônica e pela valorização do homem. Dentro do exercício de suas funções não estará, como alguém pode pensar, desvalorizando ou diminuindo a importância de outras instituições. Pelo contrário, sua presença fiscalizadora, nos atos de polícia judiciária, evitará que as corporações PM e Polícia Civil sejam desgastadas por notícias caluniosas e juízos malfeitos. Coibirá, também, atitudes de maus policiais, ainda não imbuídos da nobre missão de guardiães da lei e defensores primeiros da sociedade. Há de ficar bem claro que não estarão as polícias subordinadas hierarquicamente ao Ministério Público. Estarão sob sua supervisão quanto às atividades de polícia judiciária, as quais se iniciam, na maioria dos casos, na própria PM, com a prisão do criminoso, quando os ditames da lei maior já têm de ser cumpridos. Assim, se o policial praticar qualquer forma de abuso, valer-se-á o promotor de justiça do instrumento próprio dos Códigos Penal e de Processo Penal e/ou da lei especial (hoje a lei 4.898). Caso a atitude faltosa não se enquadre em dispositivo legal, caberá ao representante do Ministério Público representar contra o policial ao superior hierárquico deste, para que a autoridade administrativa adote as providências que julgar cabíveis.

## 5. CONCLUSÃO

Verificamos, no decorrer do presente trabalho, que a atual Constituição, conferindo mais poderes ao Ministério Público, bem como dando ênfase aos direitos e garantias individuais, e mesmo coletivos, fez com que isso se refletisse na Segurança Pública. Procuramos mostrar que esses

poderes de que se apossou a instituição ministerial são, não só importantes, mas necessários para garantia de uma ordem jurídica e, por extensão, da ordem pública. No tocante aos fundamentos do controle externo dos atos de polícia, repetimos, utilizamo-nos do direito comparado de seis países. Poderíamos ir mais além, indo ao direito belga, sul coreano, polonês, etc., onde encontramos um Ministério Público ativo na direção dos atos investigatórios preliminares. Vimos o porquê desse controle, com base nas funções legais de que é encarregado. Finalmente, mostramos no que deverá constituir-se o controle dos atos de polícia. Nesta tarefa, o Ministério Público deverá contar com inestimável apoio das Polícia Militar e Civil. Portanto, visam estes escritos mostrar que o controle em baila, antes de desmerecer, ajuda em muito às Corporações.

Estamos convictos de que é hora de nos engajarmos junto ao Ministério Público, oferecendo-lhe nossa compreensão e nosso auxílio. A Polícia Militar, que sempre foi uma vanguardista mineira no cumprimento da lei, só terá a ganhar. Assim, sugerimos que proporcionemos ao Ministério Público recursos humanos, pelo menos, nas grandes e médias cidades, para desempenho de suas tarefas. É de bom alvitre que a PM ajude na constituição do gabinete do Ministério Público, sendo-lhe um órgão auxiliar na busca de algumas provas, todas as vezes que delas necessitar, em caráter supletivo. Não estaremos usurpando função de quem quer que seja. O PM atuará sob as ordens diretas do Ministério Público, atendendo-lhe na requisição de diligências, o que é previsto por Constituição.

De outro lado, a PM pode contribuir em muito com aquela instituição, fornecendo-lhe cópias dos boletins de ocorrências. Por isto, reputamos necessária uma revisão nos atuais modelos de relatórios e que os mesmos sejam sempre bem redigidos, velando-se pela clareza e correção de linguagem. Há, também, de conter um "campo" para assinatura das testemunhas, principalmente para atestarem (ou não) o cumprimento dos direitos do preso no momento de sua prisão. Quanto a elas, a despeito das normais dificuldades com que se deparam os policiais na rua, no momento de arrolá-las, deve-se sempre ter o cuidado e desvelo de tentar selecionar as melhores, identificá-las convenientemente, e, se possível, confirmar endereço, através de pessoas que as conheçam ou de outra forma. É comum indivíduos fornecerem endereços e até nomes falsos, trazendo sérios prejuízos à aplicação da justiça. Lembramos aqui que, de posse de um bem elaborado relatório de ocorrência, alicerçado em idôneas provas testemunhais e materiais colhidas pela PM, pode o promotor prescindir do inquérito policial, conforme o caso. Poderíamos citar outras maneiras da PM contribuir com o Ministério Público. Julgamos, contudo, o acima exposto, o mais importante, dentro da realidade de nosso dia-a-dia e em consonância com o tema abordado. É, reforçando o que já dissemos, uma necessidade agirmos ao lado e em apoio ao Ministério Público, a fim de que este possa exercer os poderes adquiridos com a nova Constituição em prol da lei e do bem-estar social. Aquela instituição ainda não atingiu o ideal, nem a sociedade. Creio que o modelo francês em sua plenitude, se fosse adotado em nosso País, atenderia os anseios de todos. A PM, como Força Pública, exerceria não só as funções que lhe competem por lei, como prestaria

inestimável serviço no campo da política judiciária, ao lado de sua co-irmã, Polícia Civil, tendo o Ministério Público a direção, a responsabilidade de dirigir, delegar e avocar inquéritos, igual o "Parquet" (Promotor Público) francês.

Finalizando, queremos lembrar as palavras do Sr. Comandante Geral da PMMG, Cel. Jair José Dias, em suas "Considerações sobre a Segurança Pública feitas a propósito de sugestões apresentadas pela Polícia Militar à Comissão Constitucional".

"A prestação da Segurança pública, vista como direito da população e obrigação do Estado, abrange uma vasta gama de ações, que extrapola largamente os limites dos assim chamados órgãos de Segurança Pública. A Força Pública e a Polícia Judiciária são importantes segmentos do aparato governamental dedicado ao mister, mas não são os únicos. Vale dizer que *Segurança Pública é muito mais que Política* (grifo nosso).

Assim exposto, insofismavelmente, a atuação permanente e independente do Ministério Público é não só importante mas obrigatória para uma Segurança Pública que proporcione confiança e tranqüilidade aos cidadãos, como um dos componentes do sistema de defesa social. Sem essa atuação, que há de ser eficiente, seriamente comprometidos estarão nossos esforços operacionais de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública.

## BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA, Walter P. *O processo penal*. Rio de Janeiro, Editora do autor/ 12.ª Edição, 1977.
- ALMEIDA, Klinger Sobreira de. *Organização Policial Brasileira*. Revista "O Alferes" n.º 07. Belo Horizonte, APM, Imprensa Oficial, 1985.
- ANDRADE, Ivan Moraes de. *Polícia Judiciária*. Rio de Janeiro, Forense, 1.ª Edição, 1958.
- CABRAL NETTO, J. *O Ministério Público na Europa Latina*. Belo Horizonte, Imprensa Oficial, 1974.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988*. São Paulo, Saraiva, 1989.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Segurança Pública e Polícias Militares*. "O Alferes" n.º 13, Belo Horizonte, APM, Imprensa Oficial, 1987.
- NORONHA, E. Magalhães. *Curso de Direito Processual Penal*. São Paulo, Saraiva, 13.ª Edição, 1981.
- PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. *O Ministério Público "in" A Constituição Brasileira — 1988 — Interpretações*. Belo Horizonte, Fundação Dom Cabral, Forense Universitária, 1988.
- QUINTÃO, Aluizio Alberto da Cruz. *O Ministério Público e a Prevenção Criminal*. Revista "O Alferes" n.º 17. Belo Horizonte, APM, Imprensa Oficial, 1987.

- A Constituição Federal e o Ministério Público — Influências na atuação funcional. Conferência na Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais Vianna Júnior. "Minas Gerais" de 13 de abril de 1989.
- ROLIM, Waldir. Supervisão da investigação criminal pelo Ministério Público no direito comparado. *Revista Forense*, volume 302. Rio de Janeiro. Forense, 1988.
- TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Prática de Processo Penal*. 7.ª Edição. Rev. e amp. — Bauru, S.P. — Jalovi, 1980.

### LEGISLAÇÃO CONSULTADA:

CÓDIGO PENAL

CÓDIGO DE PROCESSO PENAL

CÓDIGO PENAL MILITAR

CÓDIGO DE PROCESSO PENAL MILITAR

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, com redação da Emenda Constitucional n.º 1, de 17-10-69 e modificações posteriores.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, DE 5 DE OUTUBRO DE 1988.

LEI COMPLEMENTAR N.º 40, de 14-12-81 (Lei Orgânica do Ministério Público).

LEI n.º 4.898, de 09-12-65 (Abuso de Autoridade).