

O controle externo da atividade policial

JOSÉ SILVINO PERANTONI
Promotor de Justiça-SP
Assessor

1 — O controle externo da atividade policial

Comentando o inciso VII, do artigo 129, da Constituição Federal, o insigne Promotor de Justiça, Doutor Hugo Nigro Mazzilli (cf.: “O Ministério Público na Constituição de 1988”, ed. Saraiva, 1989, págs. 117/118), acentua:

“ Importante novidade trazida pela Constituição de 1988 consiste na atribuição institucional do Ministério Público de exercer o controle externo da atividade policial na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior (art. 129, VII).

“ Tendência constante nos trabalhos da Constituinte de 1988, desde as primeiras comissões até a última votação, foi a imposição de um sistema comum de freios e contrapesos entre as diversas instituições. Como se sabe, por poucos votos não se impôs um controle externo sobre a Magistratura e o Ministério Público (Conselho Nacional de Justiça); entretanto, mantiveram-se diversas formas de controle externo, como por exemplo sobre o Município (art. 31), sobre entidades da administração direta e indireta (arts. 70 e 74); sobre o Distrito Federal (art. 16, § 2.º, das disposições transitórias); **sobre a atividade policial (art. 129, VII) — grifamos.**

“ Um sistema de controles externos também existe sobre o Ministério Público, pois o Poder Legislativo participa ativamente da escolha (art. 52, III, e) e da demissão do Procurador-Geral (art. 128, §§ 2.º e 4.º), isto para não mencionar que, na maior parte dos atos de sua atividade-fim, junto ao Poder Judiciário, os atos ministeriais são contrastados pelas autoridades jurisdicionais e assim reciprocamente: o promotor oferece a denúncia, mas pode rejeitá-la o juiz; sentencia o juiz, mas pode recorrer o promotor.

“ Menciona a lei o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar referida no art. 128, isto é, a lei complementar de organização de cada Ministério Público (arts. 128, 5.º, e 129, VI e VII).

É uma multifária a atividade policial (CF, art. 144), mas bem de ver é que, embora não o diga expressamente a Constituição, o controle externo que o Ministério Público deve exercer sobre, a polícia destina-se especialmente àquelas

áreas em que a atividade policial se relaciona com as funções institucionais do Ministério Público, como, por excelência a polícia judiciária e a apuração de infrações penais, quando exercida esta pela autoridade policial.

“Assim, na apuração das infrações penais, na própria repressão e prevenção criminal — matérias que sem dúvida interessam aos misteres institucionais do Ministério Público — esta instituição poderá e deverá ser chamada para o necessário controle externo.

“Em vernáculo, a expressão “controle”, advinda do francês *contrôle*, significa ato de vigilância e verificação administrativa; domínio ou governo; mais especificamente, ato de fiscalização, inspeção, supervisão, exame minucioso exercido sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, como seja a própria fiscalização financeira ou orçamentária, ou o próprio corpo de funcionários encarregados de velar pela observância das leis e regulamentos, notadamente em matéria financeira.

“Examinando-se as diversas formas de controle externo instituídas pela Constituição, chegamos à conclusão de que, no inciso VII do art. 129, intentou o constituinte de 1988 criar um sistema precípua de fiscalização, um sistema de vigilância e verificação administrativa, teleologicamente dirigido à melhor coleta dos elementos de convicção que se destinam a formar a *opinio delictis* do promotor de justiça, fim último do próprio inquérito policial. Assim, conquanto tal matéria dependa da lei complementar já referida, pode-se antever que o controle deva ser exercido, entre outras áreas, sobre as *notitiae criminis* recebidas pela polícia, e que nem sempre, na prática, são canalizadas para a instauração de inquéritos policiais; sobre a apuração de crimes em que são envolvidos os próprios policiais; sobre os casos em que a polícia não demonstra interesse ou possibilidade de levar a bom termo as investigações; sobre as visitas às delegacias de polícia e sobre a fiscalização permanente da lavratura de boletins ou *talões de ocorrências criminais*, bem como sobre a abertura e a tramitação de inquéritos policiais; sobre o cumprimento das requisições ministeriais (grifamos).

Por certo não é intuito do legislador criar verdadeira hierarquia ou disciplina administrativa, subordinando a autoridade policial e seus funcionários aos agentes do Ministério Público. Na área funcional, se o promotor de justiça verificar a ocorrência de quaisquer faltas disciplinares, tendo esse órgão ministerial atribuições de controle externo — forma irrecusável de correição sobre a polícia judiciária — há de dirigir-se aos superiores hierárquicos do funcionário público faltoso (delegado de polícia, escrivão, investigador, carcereiro, etc.), indicando as falhas e as providências que entenda cabíveis, para que a autoridade administrativa competente possa agir.”

Por sua vez, o I. Promotor de Justiça, Doutor Maurício Augusto Gomes (“Ministério Público na Constituição de 1988 — Breves anotações” — “Justitia”, vol. 51/145, jan./mar. 1989, pág. 75), escreve:

“O inciso VII do artigo 129, que diz competir ao Ministério Público o controle externo da atividade policial, tem sua razão de ser no fato de ser o Ministério Público o órgão imparcial incumbido de promover a persecução penal em Juízo, no exercício do *jus puniendi* do Estado, o que faz agora com exclusividade com relação aos crimes de ação penal pública.

“Para a promoção da ação penal, contudo, depende o órgão da acusação dos elementos colhidos em investigação desenvolvida pela atividade policial. Por ser o Ministério Público, assim, o destinatário de tal atividade e novamente aplicando o sistema de freios e contrapesos, a lei deverá estabelecer mecanismos de controle da atividade policial, pelo Ministério Público.

“As áreas da atividade policial que deverão ser objeto do controle, serão somente aquelas que tiverem relação com as funções do Ministério Público, sendo que a lei a que se refere o dispositivo constitucional é a Lei Orgânica do Ministério Público, prevista no artigo 128, § 5.º, da Constituição.”

2 — No caso do protocolado, o Exmo. Sr. Promotor de Justiça, Doutor Salvador Francisco de Souza Freitas, endereçou ofício ao Sr. Comandante do Destacamento Policial Militar da Cidade, em que requisita:

1.º — informações sobre o número do efetivo do destacamento policial; áreas em que os homens são empregados, missões externas e internas, serviço de patrulhamento ostensivo (número de homens por viatura), número de viaturas empregadas no serviço de patrulhamento (durante os dias úteis, sábados, domingos e feriados), folga de escala e, se o número atual de homens existentes no destacamento é suficiente para atender as necessidades da Comarca;

2.º — remessa de croqui dos pontos de espera (das viaturas) no serviço de patrulhamento ostensivo, também chamados de pontos sensíveis e, como se dão os deslocamentos de um para outro ponto;

3.º — remessa, até o quinto dia útil de cada mês de relatório das ocorrências policiais, com discriminação e número de talões de ocorrências do mês imediatamente anterior;

4.º — as requisições dos itens 1 e 2 para envio também ao Egrégio Juízo de Direito da Comarca, impreterivelmente, no prazo de dez dias após recebimento do ofício.

3 — *Data venia* do D. Promotor de Justiça, somos de entendimento que sua requisição, de momento, carece de amparo legal para ser atendida *in totum*.

Na consonância das lições invocadas, as requisições feitas sob os itens 1 e 2, não se inserem naquelas “áreas em que a atividade policial se relaciona com as funções institucionais do Ministério Público”.

Por isso, à falta de definição legal e de plano de atuação institucional (art. 129, incisos II, III, IV, VI, VII, VIII e IX, da Constituição Federal; arts. 92, § 2.º, e 97, incisos I, II e III, e parágrafo único, da Constituição Estadual), não encontro suporte, ao menos por ora, para atendimento dessas requisições, como forma de atuação isolada de uma Promotoria de Justiça.

De bom alvitre, assim, s.m.j. de Vossa Excelência, que se aguarde definição em lei complementar ou elaboração do plano de atuação institucional, com suporte nas disposições constitucionais referidas.

4 — O mesmo, todavia, não acontece no que concerne à requisição contida no item 3, estendendo-a para que, além do relatório, sejam também remetidas cópias dos talões de ocorrência.

Trata-se, efetivamente, de fiscalização que se insere no campo de atuação, e de atribuição dos membros do Ministério Público. Não se alegue que, porque ainda não regulamentado o dispositivo constitucional de 1988 (art. 129, inc. VII, CF), vedado é ao Promotor de Justiça requisitar, dos órgãos competentes, como é o caso, as cópias dos talões de atendimento.

A medida visa permitir ao órgão incumbido de promover a responsabilização penal dos autores de crimes, real conhecimento e efetiva fiscalização sobre os fatos atendidos pela Polícia Militar que, registrados em talões de ocorrência, são levados à Autoridade Policial, incumbida da apuração preliminar, cujo destinatário final é o Ministério Público.

Tal procedimento encontra amparo nas Leis Orgânicas Federal e Estadual do Ministério Público. O artigo 15, inciso IV, da Lei Complementar Federal n.º 40, de 14 de dezembro de 1981, dispõe ser atribuição específica dos membros do Ministério Público requisitar informações. Por sua vez, a Lei Complementar Estadual n.º 304, de 28 de dezembro de 1982, explicitou e ampliou as disposições da Lei Complementar Federal, para registrar que, no Estado de São Paulo, constituem atribuições dos Promotores de Justiça "promover diligências e requisitar documentos, certidões e informações de qualquer repartição pública ou órgão federal, estadual ou municipal, da administração direta e indireta", podendo dirigir-se a qualquer autoridade. Ressalva, apenas, hipóteses de sigilo e de segurança nacional.

Sigilo imposto por lei inexistente, no caso em tela. Interesses de Segurança Nacional, por óbvio que não.

5 — Concluo, assim, no sentido de inviabilidade, por ora, de exigência de atendimento às requisições dos itens 1 e 2, até que venha lei complementar explicitadora ou plano de atuação institucional do Ministério Público.

Todavia, entendo exgível o atendimento da requisição feita sob o item 3, com apoio nos dispositivos constitucionais e legislação específica referida.

É o parecer, **sub censura**.

São Paulo, 12 de setembro de 1990.