



CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL – NOVAS PERSPECTIVAS

GIULIANO DA SILVA LIMA – PROMOTOR DE JUSTIÇA



Controle Externo da Atividade Policial
ESUMP/MPGO

I – Controle Externo da Atividade Policial: fundamento e direito comparado



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

O Controle Externo da Atividade Policial é uma atribuição privativa do Ministério Público, conforme estabelece a Constituição Federal (art. 129, VII), a quem se incumbe a fiscalização dos órgãos de segurança pública em geral.



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Portugal:

- A Constituição da República Portuguesa não tem previsão de controle externo da atividade policial apenas atribuído ao Ministério Público (no artigo 219) a participação “na execução da política criminal”, além de “exercer a ação penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática.”



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Portugal:

- O Ministério Público é o encarregado direto da investigação policial (inquérito), conforme alterações a partir de 1995;
- A polícia atua sob orientação e requisição funcional (subordinação) do Ministério Público;
- A polícia é um órgão de polícia criminal (abandonando a expressão polícia judiciária);



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Portugal:

- O Ministério Público pode realizar diretamente as investigações (Departamento de IC) ou por meio da polícia;
- As restrições de direitos individuais dos investigados só se dão por ordem judicial;
- A polícia é diretamente fiscalizada pelo Ministério Público.



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Espanha:

- A *Constitución Española* (1978) também não tem previsão de controle externo da atividade policial apenas atribui ao *Ministerio Fiscal* (no artigo 124) promover “a ação da justiça na defesa da legalidade, dos direitos dos cidadãos e do interesse público”, “assim como velar pela independência dos Tribunais e procurar ante estes a satisfação do interesse social.”



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Espanha:

- Vigora um sistema híbrido (*sui generis*) – uma superação da figura do juiz instrutor puro. A instrução preliminar se dá a cargo do Ministério Público e, posteriormente, o juiz de instrução inicia sua atuação;



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Espanha:

- A polícia é funcionalmente dependente do Ministério Público, Tribunais e juízes de instrução (atendendo a requisições);
- Em sede de investigações, a polícia não está subordinada ao Executivo (Min. do Interior);



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Espanha:

- O Ministério Público pertence ao Poder Judiciário (magistratura postulante e decisória);
- O MP pode autorizar medidas investigativas como a infiltração de agentes;



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

França:

- *A Constitution de la République Française* também não tem previsão de controle externo da atividade policial a ser exercido pelo *Parquet*;
- Há um sistema acusatório misto no qual o Ministério Público e o Juizado de Instrução, atuam, o primeiro conduz a investigação e o segundo decide sobre a sua viabilidade;



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

França:

- A polícia atende aos fatos (ocorrência) e noticia detalhadamente ao Ministério Público;
- A polícia, na fase inicial, está subordinada ao Ministério Público;
- O Ministério Público pertence ao Poder Judiciário, e poderá ele mesmo investigar ou requisitar que a polícia o faça;



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

França:

- O Procurador Geral dirige a polícia, inclusive podendo sancionar os agentes na esfera disciplinar;
- Há autonomia da investigação pela polícia apenas para os crimes de menor potencial.



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Alemanha:

- A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha igualmente não prevê controle externo da atividade policial em seu texto;
- Foi a precursora da figura do promotor instrutor desde a reforma de 1974, que influenciou sobremaneira as reformas italiana e portuguesa;



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Alemanha:

- A polícia não está hierarquicamente subordinada ao Ministério Público, mas deve atender a todas as ordens e requisições da investigação;
- O Ministério Público pode proceder suas próprias diligências preliminares para propositura da ação penal;



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Alemanha:

- A doutrina alemã reconhece o Ministério Público como o ‘senhor da investigação criminal’;
- O Ministério Público pode autorizar prisões temporárias, sequestros e, no caso da criminalidade organizada, até infiltração de agentes.



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Itália:

- *A Costituzione Italiana* também não prevê controle externo em seu texto, mas igualmente atribui ao Ministério Público o exercício da ação penal (art. 112);



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Itália:

- O Ministério Público pertence a carreira da magistratura, e o art. 109 da Constituição da República estabelece a direta vinculação da polícia judiciária a magistratura;
- Cabe ao Ministério Público dirigir as investigações preliminares com o auxílio da polícia ou por conta própria;



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Itália:

- A instrução preliminar sofreu significativas modificações a partir de 1988;
- O Ministério Público produz provas de forma imparcial, fazendo-o, deste modo, também àquelas favoráveis ao investigado;
- O Ministério Público pode adotar medidas restritivas de direitos individuais por conta própria.



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Estados Unidos:

- FBI, DEA e a administração dos presídios estão subordinados ao Ministério Público;
- A colheita de prova é realizada com a intervenção e colaboração do Ministério Público, subordinando, assim, os policiais;



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Estados Unidos:

- Em regra, interceptações e escutas telefônicas, emergencialmente, são autorizadas pelo Ministério Público com superveniente confirmação judiciária;
- A infiltração de agentes é determinada pelo Ministério Público.



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Chile:

- A Constituição Política de La Republica de Chile prevê (art. 83) que o Ministério Público dirigirá de *“forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercerá la acción penal pública en la forma prevista por la ley”*;



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Chile:

- *“El Ministerio Público podrá impartir órdenes directas a las Fuerzas de Orden y Seguridad durante la investigación”;*
- A restrição de direitos constitucionais depende de ordem judicial.



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Argentina:

- A Constituição de La Nacion Argentina prevê (art. 120) que o Ministério Público, órgão independente, tem “*por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República*”;



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Argentina:

- O Ministério Público, apesar de independente (dotado de autonomia funcional e financeira), integra o poder Judiciário;



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

BRASIL:

- A Constituição Federal, em seu art. 129, inciso VII, dispõe que é função institucional do Ministério Público “exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior”;
- Certamente, é a atribuição ministerial que menos experimentou avanços desde 1988.



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

BRASIL:

- Lei 8.625/1993;
- Lei Complementar 75/1993;



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

***Goiás:**

- Lei Complementar Estadual 25/1998;
- Resolução 006/2000 do CPJ/MPGO;



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

BRASIL (Atuação do CNMP)

- Resolução n. 20, 28 de maio de 2007;
- Resolução n. 121, 10 de março de 2015;
- Resolução n. 129, 22 de setembro de 2015;



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Art. 1º Estão sujeitos ao controle externo do Ministério Público, na forma do art. 129, VII, da CF, da legislação em vigor e da presente Resolução, os organismos policiais relacionados no art. 144 da CF, 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. (Resolução CNMP n. 20/2007)



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

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 voltadas para a persecução penal e o interesse público. (Resolução CNMP n. 20/2007)



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

São destinatários do controle externo da atividade policial: a) Polícia Civil; b) Polícia Militar; c) Polícia Técnico-Científica; d) Polícia Penal; e) Guardas Civis Municipais e qualquer outro órgão ou instituição, civil ou militar, aos quais seja atribuída parcela de poder de polícia relacionada com a segurança pública e a persecução criminal.



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Algumas inovações legislativas que impactaram o controle externo da atividade policial:

- Lei 13.022/2014;
- Lei 13.491/2017;
- Lei 13.675/2018;
- Emenda Constitucional 104/2019.



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

II – Modalidades de Controle Externo da Atividade Policial



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

O Controle Externo da Atividade Policial é exercido, quanto a sua forma, de dois modos, quais sejam, o controle difuso e o controle concentrado.

Controle Externo {
Difuso
Concentrado



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

- Controle difuso: exercido por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal, quando do exame dos procedimentos policiais em razão de seu ofício;



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

- Controle concentrado: realizado por intermédio de membros com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial (v.g., visitas/inspeções), conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público.



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Já, quanto ao momento, o Controle Externo da Atividade Policial pode ser preventivo ou repressivo.

Controle Externo {
Preventivo
Repressivo



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Por seu turno, o controle concentrado, quanto à regularidade, pode ser ordinário ou extraordinário.

Controle Externo {
Ordinário (*ex officio*)
Extraordinário (provocado)



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

É justamente neste particular que se propõe um corte, e mais uma mudança de paradigma. Já, quanto à finalidade, o Controle Externo da Atividade Policial pode ser preventivo ou repressivo.

Controle Externo {
Colaborativo
Investigativo



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

- Colaborativo: questões relacionadas a efetivo, equipamento de trabalho, equipamento de perícia, otimização de procedimentos (laudo de constatação em Goiás) etc.



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Unidade da Federação	Efetivo previsto	Tropa	Tropa/efetivo ideal
Acre	4.734	2.458	51,9%
Alagoas	12.165	7.318	60,2%
Amapá	5.329	3.358	63,0%
Amazonas	14.151	9.195	65,0%
Bahia	43.954	31.096	70,7%
Ceará	17.551	16.490	94,0%
Distrito Federal	18.673	12.100	64,8%
Espírito Santo	9.424	10.400	110,4%
Goiás*	30.741	11.950	38,9%
Maranhão**	*	9.138	*
Mato Grosso	11.184	8.000	71,5%
Mato Grosso do Sul***	9.142	5.766	63,1%
Minas Gerais	51.669	43.000	83,2%



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Pará	31.757	15.200	47,9%
Paraíba	17.935	9.874	55,1%
Paraná	27.948	21.000	75,1%
Pernambuco	26.137	18.755	71,8%
Piauí	9.888	6.000	60,7%
Rio de Janeiro	60.471	45.865	75,8%
Rio Grande do Norte	13.466	8.300	61,6%
Rio Grande do Sul	37.050	18.809	50,8%
Rondônia	8.615	5.500	63,8%
Roraima	3.000	1.860	62,0%
Santa Catarina****	19.962	11.883	59,5%
São Paulo	93.070	86.320	92,7%
Sergipe	6.565	5.200	79,2%
Tocantins	8.023	3.750	46,7%

- Investigativo





Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Justificativas da mudança de paradigmas e da abrangência:

- de natureza jurídica;
- de natureza política;
- de natureza sócio-antropológica



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Tanto a crescente onda de criminalidade quanto a prática de abusos e desvios policiais guardam estreita relação com um exercício deficitário do controle externo da atividade policial.



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

Lado outro, a realidade de abusos e desvios policiais, intoleráveis e incongruentes com uma realidade de aprimoramento da democracia e suas instituições, reclama providências e energia do Ministério Público.



Controle Externo da Atividade Policial ESUMP/MPGO

O conceito do controle externo da atividade policial, segundo Hugo Nigro Mazzilli (2003, p. 64), leciona: “é um sistema de vigilância e verificação administrativa, teleologicamente dirigido à melhor coleta de elementos de convicção que se destinam a formar a *opinio delictis* do Promotor de Justiça, fim último do próprio inquérito policial”.