

SUMÁRIO

Capítulo 1 Definição e abrangência do Controle Externo da Atividade Policial	5
Capítulo 2 Controle externo e tutela coletiva da segurança pública	13
2.1 O Ministério Público e o controle sobre os atos da Administração Pública	13
2.2 O controle externo da atividade policial como subespécie do controle sobre a Administração Pública	17
2.3 O controle externo do MP decorrente do vínculo com a atividade investigativa	21
2.4 O controle externo da atividade policial como tutela preventiva de direitos difusos e coletivos	26
Capítulo 3 Sugestões de atuação para o Controle Externo	28
3.1 Modalidades de Controle Externo	28
3.2 Do Controle Difuso	29
3.2.1 Da notícia de crime em verificação e outros procedimentos de investigação não formalizados em inquérito policial e/ou sucedâneos do inquérito policial	29
3.3 - Do Inquérito Policial	34
3.3.1 – Requisição de instauração de inquérito policial	34
De acordo com o art. 7º, II, da LC 75/93, o membro do MPF pode requisitar a instauração de inquéritos policiais, que deve ser cumprida pela autoridade policial (LC 75/93, art. 8º, §3º). Tal atribuição advém diretamente da Constituição Federal (art. 129, VIII) e já vinha reproduzida no Código de Processo Penal (art. 5º, II).	34
3.3.2 - Tramitação do inquérito policial	38
Controle de prorrogação de prazo	38
Acompanhamento das diligências	39
Requisição de diligências	40
Controle de prazos prescricionais	40
3.3.3 Prisões e inquéritos iniciados com auto de prisão em flagrante	42
3.4 Inspeções ordinárias em inquéritos policiais	42
3.4.1. Justificativa e propósito	42
3.4.2. Metodologia, periodicidade e prazo	45
Antes da Inspeção	45
Durante a Inspeção	47
Após a Inspeção	47
3.4.3 – Objeto da análise individualizada	47
3.4.4 – Objeto da análise geral: entraves diagnosticados em relatórios eletrônicos e propostas de solução	48
3.4.5 – Providências finais	50
3.5 Da utilização do Grupo Nacional de Apoio ao Enfrentamento ao Crime Organizado (Gaeco Nacional) no âmbito do Ministério Público Federal	50
3.5.1 Titularidade exclusiva do Ministério Público para a ação penal, inclusive as ações cautelares	51
Capítulo 4 A instrução normativa n. 255 da Direção Geral da Polícia Federal e demais atos normativos	65
4.1 Das comunicações de crime	65
4.2 Dos arquivamentos realizados	66

4.3 Das requisições feitas pelo MP	68
4.4 Das sindicâncias e dos PADs	69
4.5 Da Verificação de Procedência de Informações (VPI)	74
4.5.1 Normativas pretéritas	74
4.5.2 O prazo de conclusão da NCV	77
4.5.3 Natureza jurídica da NCV	81
4.5.4 Das diligências possíveis na NCV	84
4.5.6 Da comunicação e remessa obrigatória ao MP	87
4.5.7 Das concessões de prazo no inquérito policial	89
Capítulo 5. Controle externo sobre investigações não formalizadas em inquérito policial	91
5.1. Da Notícia-Crime em Verificação	93
5.2 Ordens de missão policial	97
5.3. Procedimentos disciplinares	101
5.4. Relatórios de inteligência	105
5.5. Atos e procedimentos administrativos fiscalizatórios	106
5.6 Da cooperação internacional passiva	110
Capítulo 6. Controle Externo sobre Ações de Inteligência e Contraineligência.	113
Capítulo 7 Rotina de Inspeção Ordinária nas Delegacias de Polícia Federal	120
7.1 Providências Preliminares a serem adotadas pelo membro responsável pela inspeção na unidade policial	122
7.2 Atos de Inspeção	123
Capítulo 8. Objeções da polícia em face do exercício do Controle Externo pelo Ministério Público	125
Capítulo 9. Do controle externo da Polícia Rodoviária Federal	140
9.1 Introdução: a Polícia Rodoviária Federal (PRF)	140
9.1.1 Uma polícia de carreira única	144
9.1.2 Uma polícia ostensiva	145
9.1.3 Uma polícia administrativa	146
9.2 Controle difuso da atividade policial desempenhada pela PRF	147
9.2.1 Termos circunstanciados	148
9.2.2. O Sistema “Alerta Brasil”	149
9.2.3. Diretrizes sobre uso de força policial	150
9.3 Controle concentrado da atividade policial desempenhada PRF	152
9.3.1 Rotina de inspeção das delegacias e superintendências de Polícia Rodoviária Federal	153
10 Força Nacional de Segurança Pública	155
11 Controle Externo das Polícias Legislativas	155
11.1 Fundamentação e Características das Polícias Legislativas	155
11.2 Estrutura da Polícia Legislativa do Senado	157
11.3 Estrutura da Polícia Legislativa da Câmara	157
11.4 Polícia administrativa, Uso de Armas Letais e Não Letais	158
11.5 Competência para Investigação Criminal e Controvérsias	159
11.6 O Controle Externo pelo Ministério Público Federal	161
11.6.1 Controle Concentrado	161

11.6.2 Controle Difuso	162
11.7 Interceptação de sinais	163
11.8 Colaboração premiada	165
11.9 Infiltração policial	168
11.10 Considerações sobre as Leis Orgânicas das Polícias Civil e Militar	174
11.11 Juiz de Garantias e Controle Externo da Atividade Policial	175
Capítulo 12 Controle Externo da Polícia Penal Federal: atribuições do MPF na execução penal e na fiscalização das atividades policiais penais	175
12.1 O Ministério Público na Execução Penal	175
12.2 O Sistema Penitenciário Federal	176
12.3 Criação da Polícia Penal como órgão de segurança pública	178
12.4 Controle Externo pelo Ministério Público Federal	179
Capítulo 13 Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO) lavrados por outras polícias	182
Capítulo 14. Venda antecipada de veículos	193
14.1 Justificativa	193
14.2 Fundamentação legal	194
14.3 Requisitos	196
14.4 Passo a passo para a alienação antecipada	197
14.4.1 Versão simplificada do roteiro para alienação de veículos apreendidos	198
14.5 Do uso provisório na Lei Antidrogas	199
ANEXOS	201
Modelo 1 – Ofício à Polícia Federal	201
Modelo 2 – Ofício ao juiz	203
Capítulo 15 Controle dos arsenais bélicos das polícias federais	206
15.1 Introdução: as razões para efetivação do controle	206
15.2 As condições de acautelamento das armas e munições	207
15.3 O inventário de armas e munições	208
Capítulo 16 Roteiro dos mandados de prisão em aberto	209
Capítulo 17 Racismo na Atividade Policial	211
17.1 Racismo na Atividade Policial no Brasil	211
17.2 Perfilamento Racial e consequência na sobre-representação da população negra no sistema carcerário	212
17.3 O Papel do Ministério Público no Enfrentamento ao Racismo na Atividade Policial	219
17.4 Medidas práticas para Enfrentamento ao Racismo na Atividade Policial	225
17.4.1 Iniciativas institucionais e estruturais	226
17.4.2 No Controle Concentrado	227
17.4.3 No controle difuso	228
Capítulo 18 Atuação com Perspectiva de Gênero no Controle Externo da Atividade Policial	229
18.1 A atuação com perspectiva de gênero no controle externo da atividade policial.	229
18.2 Assédio sexual e assédio moral nas policiais federais.	231
18.3 Das medidas a serem adotadas.	235
Capítulo 19 Outros temas relevantes para o exercício da atividade de controle externo	

236

19.1 Ações integradas	236
19.2 O Uso de Câmeras Corporais e o Controle Externo da Atividade Policial	237
19.3 Atuação do Ministério Público Federal	245
19.3.1 Caso Nova Brasília e Reflexos na Atividade de Controle Externo	246
19.3.2 ADPF 635 e seus reflexos no Controle Externo da Atividade Policial feito pelo MPF em face das Polícias Federais	253
Imediata Comunicação do Evento Morte	253
Da Observância da Lei 13.060/2024	254
Da Verificação da Existência de Programa de Saúde Mental aos Policiais	255
Do Cumprimento de Mandados de Busca e Apreensão	255
Presença Obrigatória de Ambulâncias em Operações Policiais previamente Planejadas	255
Realização de Operações Policiais em Perímetros nos quais estejam localizadas escolas, creches, hospitais ou postos de saúde	256
Verificação da higidez e independência da prova pericial produzida	256
19.3.3 Investigação direta pelo Ministério Público	256
Obrigatoriedade de realização de relatório detalhado de cada operação policial	256
19.4 Casos Selecionados	257
19.4.1 Memorando de Entendimento da OAB/PF e seus reflexos na atividade de Controle Externo	257
19.4.2 Alterações promovidas pela Lei nº 14.365/2022 no estatuto da Advocacia e da OAB, em especial no artigo 7º da Lei nº 8.906/1994 que introduziu os §§ 6º-A A 6º-I:	258
19.4.3 Memorando de Entendimento	264
Capítulo 20 Enunciados, Orientações Normativas e Notas Técnicas da 7ª CCR	267
20.1 Enunciados	267
20.2 Orientações normativas	270
20.2.1 Orientações da 7ª CCR	270
20.2.2 Orientações conjuntas	276
20.2.3 Notas técnicas da 7ª CCR	279
20.2.4 Notas técnicas do GT CEAP aprovadas pela 7ª CCR	281
Capítulo 21 Resoluções do CNMP que trata do controle externo da atividade policial	282
Resolução CNMP nº 20/2007	283
Resolução CNMP nº 129/2015	283
Resolução CNMP nº 279/2023	283
Resolução CNMP nº 310/2025	285
Referências Bibliográficas	286

Capítulo 1 Definição e abrangência do Controle Externo da Atividade Policial

O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público Federal é uma atividade que visa a manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das forças de segurança voltadas para a persecução penal e o interesse público (Resolução nº 279/2023 do CNMP, art. 3º).

O controle externo da atividade policial:

1. é função institucional do Ministério Público Federal, de sede constitucional, conforme preceitua o art. 129, VII da Constituição;

2. é atribuição típica do Ministério Público Federal, relativa à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Constituição, art. 127);

3. vincula-se à função institucional do Ministério Público Federal de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública (como a atividade policial), aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (Constituição art. 129, II da Constituição);

4. vincula-se à atribuição do Ministério Público Federal de zelar pelo respeito aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência na Administração Pública, e pelo bom funcionamento do serviço público, previstos na Constituição e nas leis, que incluem o serviço policial, em relação ao qual deve adotar as providências pertinentes;

5. é atividade permanente do Ministério Público Federal, regida pelo princípio da continuidade do serviço público, na medida em tem por finalidade a proteção aos direitos do cidadão;

6. é um direito do cidadão e da sociedade, que inclui o resguardo das liberdades públicas e da integridade física do indivíduo e também a implementação

eficiente do direito à segurança, que são garantias fundamentais estabelecidas na Constituição;

7. é dever funcional do Ministério Público Federal, estabelecido na Lei Complementar 75/93, na Lei 8.625/93 e em outras normas;

8. não admite interpretação restritiva do art. 129, VII da Constituição, que diminua a proteção aos direitos individuais e ao interesse social que pode ser garantidos mediante o controle do exercício da força armada policial;

9. objetiva garantir que a polícia, braço armado do Estado, sempre se atenha às exigências de uma sociedade organizada em Estado Democrático, de Direito e Republicano, que tem por fundamentos inarredáveis a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, da Constituição Federal);

10. é essencial para garantir o direito fundamental à segurança pública, insculpido no art. 5º, caput, da Constituição;

11. assegura ao cidadão a existência de uma polícia que respeita os direitos fundamentais, prevenindo e reprimindo abusos de poder e desvios funcionais, os quais incluem a corrupção e a violência policiais;

12. é imposição do sistema de freios e contrapesos, e de limitação do poder pelo poder, que fundamenta o Estado Democrático e de Direito; e

13. 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:

1. o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na

Constituição e na lei;

2. a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;

3. a prevenção e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder;

4. a prevenção da criminalidade;

5. a finalidade, a celeridade, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade da persecução penal;

6. a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública;

7. a prevenção ou a correção de irregularidades, ilegalidades ou de abuso de poder relacionados à atividade de investigação criminal;

8. a superação de falhas na produção probatória, inclusive técnicas, para fins de investigação criminal; e

9. a probidade administrativa no exercício da atividade policial (art. 3º da Lei Complementar 75/93 e art. 2º da Resolução 20/07 do Conselho Nacional do Ministério Público).

Nessa ordem de ideias assentadas na Constituição, é evidente que o controle externo da atividade policial é parte do dever de fiscalização do Ministério Público sobre os atos da administração pública. Ainda que não existisse a norma do art. 129, VII da Constituição, que autoriza o controle externo da atividade policial, o Ministério Público teria a atribuição e o dever, em favor de toda a sociedade, de exercer essa fiscalização da atividade administrativa do Estado, como decorrência do art. 129 da Carta, da Lei Complementar 75/93, em especial o inciso II, e de outras normas, como a Lei de Execução Penal, o Estatuto do Idoso, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei da Ação Civil Pública. Não por outra razão, há centenas de decisões judiciais reconhecendo a legitimidade e a

atribuição do Ministério Público para fiscalizar as atividades e os meios empregados por inúmeros órgãos que prestam serviços públicos no exercício de suas atividades. Dentre outras, são as ações propostas para reduzir filas no INSS, para instalar unidades de Defensoria Pública, e mesmo para incrementar os quadros da própria polícia em determinadas comarcas ou subseções judiciárias.

O controle externo da atividade policial também é parte integrante do dever de fiscalização do Ministério Público sobre a condução das investigações policiais.

Ainda que não existisse a norma do art. 129, VII, da Constituição, que autoriza o controle externo, o Ministério Público teria a atribuição e o dever, instituídos em favor de toda a sociedade, de fiscalizar a condução das investigações policiais e o modo de exercer outras funções policiais, como parte das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 129 da Carta Magna, pela Lei Complementar 75/93, e por outras leis de nosso ordenamento jurídico, como o Código de Processo Penal, a Lei de Execução Penal, as Legislações Penais Especiais.

Portanto, a previsão do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público é uma atribuição que evidentemente se adiciona aos diversos deveres de fiscalização e controle da atividade do Estado em face de seus cidadãos.

Assim, é inconcebível que a função de controle externo da atividade policial seja interpretada como diminuição da atividade fiscalizatória exercida ordinariamente pelo Ministério Público, quando efetuada sobre a atividade policial. Na prática, a se considerar que a previsão de controle externo pode significar uma limitação de atividades fiscalizatórias do MP, ester-se-á reconhecendo que a introdução do inciso VII no art. 129 da Constituição prejudica a proteção de direitos coletivos e humanos, quando o ato a ser controlado envolver a atividade policial.

Em qualquer democracia, o braço armado do Estado não é totalmente independente e autônomo. A força armada do Estado, por deter “o monopólio estatal para uso da força”, como é o caso da polícia, tem o poder de realizar prisões, ingressar forçadamente em residências, no cumprimento de mandados de busca e de prisão, e de usar armas de fogo, na forma da lei. As polícias exigem o treinamento constante de seus agentes, inclusive com atividade física regular dos policiais, assim como ocorre com os militares.

Contudo, ao contrário dos militares, a polícia exerce suas atividades no dia a dia da sociedade civil, interagindo com os cidadãos e nem sempre de forma ostensiva. Em razão de estar autorizada a usar armas e a empregar a força, há

necessidade de subordinação hierárquica ao Poder Executivo e de um controle externo por órgão independente do Executivo, para evitar o uso indevido da força armada policial.

Esse órgão independente do Poder Executivo é o Ministério Público, escolhido por ter o dever de defender a segurança pública no seu sentido mais amplo, o que é um serviço público essencial (art. 129, II, da Constituição) e direito de toda a sociedade (art. 5º, *caput*, da Constituição). O Ministério Público é o destinatário da atividade investigatória da polícia, isto é, da investigação de crimes e contravenções penais, com vistas à formação da opinião sobre a prática de crimes (*opinio delicti*) (art. 129, I, da Constituição).

Seja porque a defesa da segurança pública é de atribuição do Ministério Público, seja porque a fiscalização de serviços públicos essenciais é de incumbência da instituição, seja porque a Constituição atribui o controle externo como atividade típica, em acréscimo às demais atividades fiscalizatórias ordinárias exercidas pelo Ministério Público, toda a função atribuída à polícia, que é braço armado do Estado, está sujeita à fiscalização ministerial no âmbito do controle externo da atividade policial.

Como previsto pelo constituinte originário, a atividade policial deve se submeter a rígido controle, de modo que as instituições policiais não podem ser independentes e autônomas, sob pena de autonomia e independência de uma instituição armada, o que violaria os conceitos de democracia e república, exigindo-se, para tanto, controle de suas atividades a ser exercido por órgão externo a tais instituições.

Trata-se de atividade que tem como finalidade, por um lado, evitar, reprimir e inibir o emprego destemperado, desarrazoável ou de outra forma ilegal da força física pelo Estado e, por outro, promover a melhora da qualidade do serviço da segurança pública e das demais atividades policiais, em prol da eficiência das instituições policiais.

A atividade policial é toda e qualquer atividade atribuída pela Lei e pela Constituição à polícia. É por essa razão que o art. 3º-E da Lei Complementar 75/93 claramente estabelece que o controle externo da atividade policial tem em vista “a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública”. Vale dizer, qualquer competência atribuída aos órgãos policiais referidos no capítulo da Constituição que

trata da Segurança Pública (art. 144) sujeita-se ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público.

As atividades dos policiais, que sempre portam armas, são atividade da polícia e submetidas ao controle externo pelo Ministério Público. O art. 144 da Constituição pontua as seguintes atividades: promover a segurança pública; preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio; apurar infrações penais; prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho; exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária; realizar o patrulhamento ostensivo das rodovias federais e das rodovias federais; exercer o policiamento ostensivo; e executar atividades de defesa civil.

A tais atividades previstas pelo constituinte originário, foram acrescentadas outras pela legislação infraconstitucional, como, por exemplo, o cadastramento de entidades de adoção internacional e a emissão de documentos pessoais (carteiras de habilitação para direção de veículos automotores, passaportes e cédulas de identidade para estrangeiros).

Dessa forma, seja em relação às atribuições previstas pela Constituição, seja quanto às dadas pelo legislador infraconstitucional, o controle externo busca verificar se todas elas atuam dentro dos limites legais, de forma eficiente e com respeito aos direitos e garantias fundamentais.

É preciso observar que toda atividade policial abrange toda atribuição desempenhada pelas polícias, qualquer que seja sua base normativa, sendo a Constituição Federal expressa no sentido de que é realizado o controle externo da atividade policial e não simplesmente da atividade policial que seja repressiva ou investigativa. Quando o legislador constitucional ou infraconstitucional define uma atribuição de um órgão policial, essa atribuição se torna uma atividade policial sendo uma escolha do legislador que seja exercida por instituição estatal armada. Por consequência, a atividade estará sujeita ao controle externo exercido pelo Ministério Público.

Mas não só. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público também abrange os meios empregados ou à disposição da polícia, como os registros e bancos de dados, o uso de viaturas, o tipo de arma utilizado e outros recursos materiais e humanos, na medida em que esses meios sempre interferem

no desempenho das funções policiais e, principalmente, no interesse público que visam atender.

Em suma, o controle externo efetivo e responsável pelo Ministério Público pressupõe sua incidência sobre a dita atividade-fim ao mesmo tempo em que se deve verificar possíveis impactos negativos ou melhorias possíveis decorrentes das chamadas atividades-meio ou da estrutura administrativa policial. Tal entendimento é corroborado pelo teor do art. 2º, caput, da Resolução nº 20/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público: “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 (...)”.

É função do Ministério Público “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”, e de promover “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (arts. 129, II, e 127, da Constituição). Cabe-lhe, portanto, fiscalizar o bom atendimento de todo interesse público por todo e qualquer ente público, inclusive policial.

A atuação ministerial deve se pautar não apenas na fiscalização de atos pretéritos, mas também sob o enfoque preventivo, sempre a objetivar a eficiência policial e o respeito aos direitos humanos, reforçando a ideia de que o controle externo, dentro desses objetivos, é aplicado à atividade-fim, às atividades-meio e às estruturas das polícias.

Nesse sentido, visando regulamentar as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial, o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP editou a Resolução 20, de 28 de maio de 2007, a qual posteriormente foi revogada pela Resolução 279, de 12 de dezembro de 2023, atualmente em vigor, cujo art. 3º dispõe sobre os objetivos e as funções do controle externo:

Art. 3º O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das forças de segurança voltadas para a persecução penal e o interesse público, atentando, especialmente, para:

I - o respeito aos direitos fundamentais e a preservação dos direitos humanos assegurados na Constituição Federal, nos tratados e convenções internacionais e nas leis;

II - a manutenção da ordem pública;

III - a prevenção da criminalidade, bem como a manutenção da legalidade e da efetividade das ações policiais ostensivas;

IV - a finalidade, a celeridade, a eficácia, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade das atividades de investigação criminal conduzidas por órgãos de segurança pública;

V - a prevenção ou a correção de irregularidades, ilegalidades ou abuso de poder relacionados às atividades de investigação criminal e de natureza correicional conduzidas por órgãos de segurança pública;

VI - a superação de falhas na produção probatória, inclusive técnicas, para fins de investigação criminal;

VII - a probidade administrativa no exercício da atividade-fim policial; e

VIII - a modificação das estruturas institucionais das forças policiais, para adequado enfrentamento e superação das desigualdades decorrentes do preconceito e da discriminação étnico-racial, socioeconômica e de gênero, no exercício da atividade policial.

Parágrafo único. O controle externo da atividade policial não limita as demais funções institucionais do Ministério Público que zelum pelos serviços de relevância pública relativos à atuação policial."

Uma observação importante é que a abrangência do controle externo da atividade policial não é limitada pela sua atuação executória. O Ministério Público possui, por exemplo, ampla legitimidade para defesa do meio ambiente, mas não exerce todo dia essa atribuição sobre todas as questões ambientais e, sim, somente dentro da necessidade. Da mesma forma, em relação ao controle externo da atividade policial, o Ministério Público deverá exercer essa atribuição conforme os seus recursos humanos e materiais e suas prioridades, sem que o não exercício em uma ocasião possa ser interpretado como redução da própria atribuição, prevista no art. 129, VII, da Constituição Federal.

É necessário reconhecer a importância dos sistemas de controle institucional, como meios de aperfeiçoamento constante das instituições públicas, em face do cidadão. É salutar que nosso ordenamento tenha instituído controles interno e externo, específicos e próprios para cada instituição. O próprio membro do Ministério Público, que é instituição independente e tem garantias de elevado status

constitucional, sujeita-se, no âmbito interno, ao controle da Corregedoria, e no âmbito externo, ao controle do Conselho Nacional do Ministério Público.

Capítulo 2 Controle externo e tutela coletiva da segurança pública

2.1 O Ministério Público e o controle sobre os atos da Administração Pública

Todo o delineamento do Ministério Público, em especial a partir do art. 127, caput e do art. 129, incisos II e III, da Constituição Federal de 1988, traz características fundamentais que fazem a ligação do Ministério Público brasileiro com a figura do *Ombudsman*¹ pois, em termos de deveres constitucionais, o MP está obrigado à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis; ao zelo pelo respeito dos Poderes Públicos e dos

¹Com antecedentes históricos mais aceitos em Atenas (*Os Euthynoi*), em Esparta (*Os Efloren*), na China (*Yan*), no Império Persa (*O Olho do Rei*), em Veneza (*O Conselho dos Dez*), no Direito Romano (*Defensor Civitatis*), na Turquia (*Supremo Representante do Rei*) e na Rússia (*O Olho do Rei*), pode-se apontar a figura do *ombudsman* como tendo a função de vigiar os atos dos funcionários da Administração, garantir o respeito às leis e receber reclamações populares contra injustiças (QUINZIO F., Jorge Mário. *El Ombudsman – El Defensor del Pueblo*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1992, pp. 15 e 16). É na Suécia que a figura do ombudsman, entretanto, surge e aperfeiçoa suas feições. Ligada ao Rei, competia ao Senechal, abaixo daquele, vigiar o bom funcionamento da Justiça no reino. Em 1713, no lugar do Senechal, institui-se o *Kunungenes Högstan Ombudsmanen*, responsável não somente pela vigilância do funcionamento da Justiça, mas também da Administração. Na Constituição de 1809, é implantada a *justitie ombudsmanen*, e desaparece completamente a ligação da referida instituição com o Rei ao mesmo tempo que é firmada a sua dependência e respeito com o Riksdag (Parlamento) (CARMONA Y CHOUSAT, Juan Francisco. *El Defensor del Pueblo Europeo*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2000, p. 25 e 26). A instituição aparece posteriormente na Finlândia (1919), na Noruega (1952) e na Dinamarca (1954). Mais tarde, na Nova Zelândia, em Israel, na Áustria, no Canadá, na Tanzânia, no Reino Unido e na França (*Idem*, p. 26). Destaca-se que o papel inicialmente informativo da *justitie ombudsmanen*, a força da ideia do Defensor como “magistratura de opinião” e a vinculação progressiva ao Parlamento embasam a vinculação

da figura do Defensor Del Pueblo ao Ombudsman sueco (*Idem*, p. 31). O chamado *Defensor Del Pueblo Europeo* constituiu uma das respostas do Tratado de Maastricht, também conhecido como Tratado da União Europeia, às suspeitas nascidas de uma Europa demasiadamente centrada nos aspectos econômicos e pouco atenta aos aspectos políticos. Assim, “*Dentro del marco de una ciudadanía europea, o paralelamente a ésta, el Defensor surge como adalid del pueblo frente al poder de las instituciones*” (*Idem*, p. 17). O art. 228º do Tratado da União Europeia, antigo art. 195 do Tratado da Comunidade Europeia, prevê a atuação do *ombudsman* parlamentar: “O Provedor de Justiça Europeu, que é eleito pelo Parlamento Europeu, é competente para receber queixas apresentadas por qualquer cidadão da União ou qualquer pessoa singular ou colectiva com residência ou sede estatutária num Estado-Membro e respeitantes a casos de má administração na actuação das instituições, órgãos ou organismos da União, com excepção do Tribunal de Justiça da União Europeia no exercício das suas funções jurisdicionais”. Ademais, o referido tratado prevê que o Provedor de Justiça Europeu procederá aos inquéritos que entenda justificados e “exercerá as suas funções com total independência”. Ainda, no cumprimento dos seus deveres, “não solicitará nem aceitará instruções de qualquer Governo, instituição, órgão ou organismo”. Em muitos países, como o Brasil, o Ministério Público acopla também as funções de ombudsman na proteção dos direitos humanos (vide CRFB/1988, art. 129, II). Em outros, como a Bolívia e a Venezuela, há uma separação daquele com o *Defensor del Pueblo*.

serviços de relevância pública; além da tutela do patrimônio público e social, do meio ambiente e dos demais interesses difusos e coletivos.

Por claro, o modelo do Ministério Público brasileiro guarda peculiaridades não só por estarmos em uma estrutura presidencialista, mas também pelo fato de aquela instituição não estar embutida na estrutura de nenhum dos Poderes da República. Sob esse enfoque, cabe ao Ministério Público a proteção do meio ambiente, dos consumidores, do patrimônio público, dos direitos e interesses das populações indígenas, da criança e do adolescente, dos deficientes físicos, da educação, do urbanismo, das relações de trabalho e dos direitos humanos, entre outros.²

Com enfoque na atuação de tutela coletiva pelo Ministério Público, PAULO GUSTAVO GUEDES FONTES aduz que *“O exercício de suas novas funções está baseado em dois fatores: a pronunciada independência em relação ao Poder Executivo e a defesa dos chamados interesses difusos e coletivos, que foram objeto de importantes estudos doutrinários na década de 70, primeiro na Itália e depois em outros países, entre os quais o Brasil”*.³

RAULINO JACÓ BRÜNING faz considerações no sentido de que naquela função [administrativa] o Estado interfere em todos os setores da vida humana e lá residem “os mais graves e mais numerosos abusos de Poder. Os reflexos da superioridade do Estado sobre a Sociedade se revelam agora em toda a sua plenitude”.⁴ E continua: “Sob o manto do exercício da soberania são adotadas as mais nocivas e ilegítimas medidas, que vão desde a declaração de guerra até as mais sutis e sofisticadas técnicas de dominação, como a espionagem, os serviços sigilosos de informação, os grampeamentos de telefones, pressões sobre pessoas fazendo-as calar ou não contestar o sistema, etc.”.⁵

Quanto ao Ministério Público, no art. 129, II, da Constituição Federal, na linha da doutrina acima mencionada, ele assume efetivamente o papel de procurador do cidadão e da Sociedade em geral.⁶ Assim, é a instituição eleita constitucionalmente

² Na Suécia, em 1971, previu-se o chamado *Ombudsman* dos Consumidores (KO); em 1980, o *Ombudsman* para a Igualdade entre os Sexos na vida laboral (JämO); em 1986, o *Ombudsman* contra a discriminação étnica (DO), entre outros – QUINZIO F., Jorge Mário. *El Ombudsman – El Defensor del Pueblo*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1992, pp. 34-37.

³ GUEDES FONTES. O controle da Administração pelo Ministério Público. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 2

⁴ BRÜNING, Raulino Jacó. O controle dos atos administrativos pelo Ministério Público. Blumenau: Sergio Antonio Fabris Editor, 1989, p. 53.

⁵ *Idem*, p. 53.

⁶ *Ididem*, p. 132.

para controlar os atos da Administração que possam ter reflexos sobre os direitos e liberdades públicas.

Sobre a forma de instrumentalizar esse controle, há a atuação extrajudicial e judicial.

Na atuação extrajudicial, o poder de requisição (art. 7º, II e III; art. 8º, II, III e IV, da LC n. 75/93) é um importante instrumento para obtenção de informações da polícia. Se a requisição não for cumprida, e a informação constituir dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, há a previsão de um tipo penal específico na Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985, art. 10).

Além da requisição, há um outro instrumento de atuação extrajudicial muito importante que é a recomendação (art. 6º, XX, da LC n. 75/93). Através dela, o MP explica a irregularidade praticada, bem como fixa prazo para a adoção das providências cabíveis. Apesar de não haver obrigatoriedade no cumprimento da recomendação, a prática revela que, ao receber a recomendação, o agente ou órgão tem uma atenção maior de reavaliar ou esmiuçar as justificativas do ato. Em muitos casos, isso leva a um cumprimento do recomendado, com celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou, de outro lado, mune o MP de melhores justificativas para propositura de uma demanda judicial.

Estrategicamente, ainda, a recomendação indica que o MP tentou, até as últimas possibilidades, solucionar o problema extrajudicialmente. A propositura de demandas judiciais, assim, fica como *ultima ratio*, quando outras formas de resolução do conflito se revelaram ineficazes. A doutrina dá foco à importância de o MP cumprir o seu mister constitucional com uma atuação não jurisdicional:

[...] o Ministério Público deve considerar a possibilidade de agir mais com maior frequência na esfera não jurisdicional, o que lhe permite o seu status de ombudsman estabelecido na Constituição de 1988 e mesmo alguns instrumentos não jurisdicionais de que dispõe, como as recomendações dirigidas ao Poder Público. A via, sobretudo jurisdicional eleita até aqui pela instituição na defesa dos interesses difusos e coletivos, implicou num desenvolvimento insuficiente do caráter político do ombudsman; as formas de ação própria a esse tipo de autoridade podem, com efeito, obter resultados satisfatórios justamente lá onde o juiz não pode prosseguir.⁷

⁷ GUEDES FONTES. O controle da Administração pelo Ministério Público. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 9.

Entendemos que é através das requisições e das recomendações que o MP exerce maior e melhor suas atribuições e poderes pois, ao passar a questão para o Judiciário, este assume a maior parcela do poder de decisão. Quando uma demanda é proposta, de certa forma, é o Poder Judiciário que assume a posição de órgão controlador.

Sendo necessário o ajuizamento de uma ação, a Ação Civil Pública (Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985), seja na modalidade original, seja por regulações específicas (Lei n. 7.853/1989, Lei n. 7.913/1989, Lei n. 8.069/1990, Lei n. 8.429/1992 e Lei n. 10.741/2003), é o principal instrumento utilizado pelo MP.

De acordo com o art. 5º da referida Lei, a ação pode ser proposta pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, dentro de suas finalidades constitucionais, pelo Poder Público ou por associação. Assim, a par da inafastabilidade da apreciação de lesões pelo Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, da CF/88), o fato é que estamos a tratar de uma hipótese de legitimidade concorrente e autônoma.⁸

O Mandado de Segurança, regulado pela Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009, também é um instrumento processual para o Ministério Público exercer o controle dos atos da Administração Pública quando houver abuso por parte de alguma autoridade. Contudo, conforme observa PAULO GUSTAVO GUEDES FONTES, o nosso mandado de segurança, a par da modalidade coletiva, na essência de sua construção, tem uma natureza muito individualista:

O caráter individualista do nosso mandado de segurança salta aos olhos quando comparamos o instituto com seus congêneres no Direito Administrativo francês, notadamente o *recours pour excès de pouvoir*, que é a forma mais tradicional de controle jurisdicional da

⁸ Para KAZUO WATANABE, nos países de *civil Law*, podem ser mencionadas três opções em relação à legitimação nas ações coletivas: “(a) legitimação privada, que procura legitimar exclusivamente a pessoa física e/ou associações; (b) legitimação pública, que admite a legitimação apenas de entes públicos; e (c) legitimação mista [que seria o modelo brasileiro], que, respondendo ao anseio de mais amplo acesso à justiça e ao princípio de universalização da jurisdição, admite a legitimação tanto das pessoas físicas e/ou associações como também a dos entes públicos. Poucos são os países que adotam apenas a legitimação privada. Menos rara, ainda, é a legitimação exclusivamente pública. Há uma clara tendência, entre os países de *civil law*, à adoção da legitimação mista, com a admissão não somente de pessoas físicas e/ou entes privados, como também de entes públicos (Ministério Público ou Ombudsman ou Defensor do Povo) para fiscalizarem o processo, quando não forem parte, assumindo em certas circunstâncias a titularidade da ação em caso de desistência infundada ou abandono da causa, e até mesmo para promoverem a execução da sentença” [...] “Na maioria dos países de *common law*, a legitimação para agir é atribuída a pessoas físicas, associações e entes governamentais” – GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; MULLENIX, Linda. Os processos coletivos nos países de *Civil Law* e *Common Law*. 2. ed. São Paulo: RT, 2011, p. 299-300.

Administração francesa, deduzido perante a jurisdição administrativa. Apesar da denominação, seu objeto é a anulação dos atos administrativos em geral, por vícios relativos à competência, forma, desvio de finalidade e violação da lei em geral. Os legitimados a intentá-lo são os cidadãos e as pessoas jurídicas, bastando demonstrar o seu interesse, que não precisa ser exclusivo. Pode pleitear a anulação de um ato administrativo individual ou de um ato geral ou normativo. E, finalmente, os efeitos da decisão são sempre *erga omnes*, mesmo que a ação tenha sido ajuizada por um indivíduo, no seu próprio interesse. O *recours pour excès de pouvoir*, considerado pela doutrina um “recurso objetivo”, convive com o *recours de plein contentieux* ou de *pleine juridiction*, cujo objeto não é a anulação, mas a indenização, utilizado em matérias como a responsabilidade civil do Estado e os contratos administrativos; os efeitos deste último são inter partes.⁹

Assim, não haveria possibilidade de o Ministério Público pleitear a anulação de um ato normativo da Administração com efeitos *erga omnes*, o que confere uma importância especial às ações coletivas.¹⁰

2.2 O controle externo da atividade policial como subespécie do controle sobre a Administração Pública

A Administração Pública exercita o poder de polícia em sentido amplo – “toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais”¹¹ – através de duas formas: pela polícia administrativa e pela polícia judiciária.

A diferença entre elas não está necessariamente no fato de uma atuar preventivamente e a outra repressivamente. O conhecido “ciclo completo de polícia” ou “polícia de ciclo completo” acaba com essa diferenciação e atribui a um mesmo organismo policial as atividades de polícia ostensiva e preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial, tornando mais eficaz a remessa dos autos ao MP e agilizando a persecução penal.¹²

⁹ GUEDES FONTES. O controle da Administração pelo Ministério Público. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 58-59.

¹⁰ *Idem*, p. 58.

¹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 67.

¹² Na definição de Luis Eduardo Soares, ciclo completo “refere-se ao conjunto de tarefas constitucionalmente atribuídas às instituições policiais, as quais envolvem a investigação criminal e o trabalho ostensivo, uniformizado, preventivo. No caso brasileiro, o modelo policial previsto pela Constituição veda que à mesma instituição policial, com exceção da Polícia Federal, seja conferida a responsabilidade de cumprir o ciclo completo.” (SOARES, Luiz Eduardo. Desmilitarizar: Segurança pública e direitos humanos. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019, p. 372 373).

De acordo com o Primeiro Capítulo, Livro Um, do Código de Instrução Criminal Francês de 1808, a “polícia judiciária investiga crimes, delitos e contravenções, coleta as evidências e entrega os autores aos tribunais responsáveis por puni-los”. O referido diploma trata a “Polícia Judiciária” não como um órgão autônomo, mas como uma função. A prova disso é que dispõe que “A Polícia Judiciária” será exercida por diversos cargos e agentes. Vejamos:

A polícia judiciária será exercida sob a autoridade dos tribunais imperiais, e de acordo com as distinções que serão estabelecidas: Pelos guardas florestais, pelos comissários de polícia, pelos Prefeitos e vice-prefeitos, pelos procuradores imperiais e seus substitutos, pelos juízes de paz, por oficiais da gendarmerie, pelos comissários gerais de polícia e pelos juízes de instrução.

Na mesma linha, cito André Estima de Souza Leite:

Não se concebia a polícia judiciária como um ‘órgão’ determinado, mas como uma “função”. Percebe-se ainda que não era vista como uma atividade exclusiva de órgãos de segurança pública. O que caracterizava essa função era sua “finalidade”: reunir evidências para viabilizar a punição de autores de crimes.¹³

Outra interessante e sucinta definição é a de que a polícia administrativa exerce uma atividade que se exaure em si mesma, ao contrário da polícia judiciária que preside a apuração dos elementos de provas para a eventual prestação jurisdicional.¹⁴

A par do exercício da função de polícia judiciária, a polícia também pode exercer função administrativa em sentido mais estrito do termo, e o faz, por exemplo, quando emite passaportes.

Passada essa definição inicial, o exercício da função de polícia judiciária tem natureza jurídica de **função administrativa**, vale dizer representa “atividades de gestão de interesses públicos”.¹⁵ Não é por outra razão que a essas polícias é disposto um regime de subordinação a um Poder, ou seja, existe uma necessária

¹³ SOUZA LEITE, André Estima. A polícia judiciária e a sua relação com o Ministério Público. *In*: SALGADO, Daniel de Resende; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo; CHEKER, Monique (org.). Controle Externo da Atividade Policial pelo Ministério Público. Belo Horizonte: Del Rey, 2016, p. 196.

¹⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 73.

¹⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 73.

coordenação e orientação da atividade policial em prol dos interesses do Estado e, por conseguinte, da sociedade.

Dessa forma, a previsão constante do art. 129, VII, da CF/88, de que cabe ao MP exercer o controle externo da atividade policial é, na essência, o controle sobre a Administração Pública, mais especificamente os órgãos de segurança que fazem parte dela.

Essa ideia está presente no art. 2º, da Resolução n. 279/2023, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)¹⁶ que dispõe:

Art. 2º Estão sujeitos ao controle externo do Ministério Público, na forma do inciso VII do art. 129 da Constituição Federal, da legislação em vigor e da presente resolução, os órgãos policiais relacionados no art. 144 da Constituição Federal, bem como as forças de segurança de **qualquer outro órgão ou instituição, a que se atribua parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública ou a persecução penal.** (destacou-se)

Assim, o controle externo da atividade policial é um controle sobre todos os órgãos de segurança pública que exercem, na essência, atividade administrativa estatal, que deve estar subordinada a um Poder estatal.

Caracterizada, então, essa atividade como de efetivo controle sobre uma espécie de função administrativa (mesmo que diversa da função administrativa em sentido estrito), quando ela se faz presente? Justamente quando estiverem presentes as finalidades institucionais para as quais o Ministério Público foi criado, ou seja, quando for necessária a defesa (prevenção e repressão) da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, no zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal.

A partir disso, uma pergunta que pode ser feita é a seguinte: se o controle externo do MP sobre a atividade policial já está previsto no *caput* do art. 127 e no inciso II do 129 da CF/88, por que se fez necessária a inclusão do inciso VII do art. 129, que menciona expressamente o referido controle?

Alguns incisos do art. 129 da CRFB/1988, pela relevância dada pela Constituinte de 1987/1988 a algumas matérias, são visíveis detalhamentos das funções institucionais do MP, presentes no *caput* do art. 127 e no inciso II do art.

¹⁶ E também estava no art. 1º da Resolução n. 20, de 28 de maio de 2007, do CNMP.

129. Entre elas, pode ser citada a defesa dos direitos e interesses das populações indígenas, que nada mais são do que direitos coletivos especiais, já referidos naquele primeiro dispositivo. Tanto isso é verdade que há determinadas minorias étnicas¹⁷ que não são mencionadas expressamente nos incisos do art. 129, mas são protegidas pelo Ministério Público, no caso o Federal, como os quilombolas, as comunidades extrativistas, as comunidades ribeirinhas e os ciganos, isto é, grupos que têm em comum um modo de vida tradicional distinto da sociedade nacional de grande formato.

No caso específico do controle externo da atividade policial, o mesmo ocorre. Em todo o decorrer dos trabalhos da Constituinte, o receio de uma nova repressão ditatorial e policial aos direitos fundamentais foi invocada. Inclusive, no discurso do então Deputado ULISSES GUIMARÃES, na promulgação da “Constituição-cidadã”, essa mensagem é explícita:

A persistência da Constituição é a sobrevivência da democracia. Quando, após tantos anos de lutas e sacrifícios, promulgamos o estatuto do homem, da liberdade e da democracia, bradamos por imposição de sua honra: temos ódio à ditadura. Ódio e nojo. (Muito bem! Palmas prolongadas.) Amaldiçoamos a tirania onde quer que ela desgrace homens e nações, principalmente na América Latina.¹⁸

Não se pode ignorar também a pressão política exercida pelas corporações policiais no pós-ditadura, o que acarretou, segundo um subprocurador-geral da República, com dezenas de anos de experiência no tema, a redação tímida da LC n. 75/1993 quanto ao tema:

O Art. 129, VII, da Constituição diz que cabe ao MP exercer o controle externo da atividade policial conforme a lei complementar respectiva. Essa lei complementar, que é a LC n. 75/93, foi editada até com uma certa rapidez. A Lei Orgânica da Magistratura Nacional, como você sabe, sequer foi editada, valendo a Lei de 1979. Se houve um embaraço para a edição da Lei Orgânica do MPU foi a resistência de associações corporativas de policiais no Congresso Nacional quanto à temática do controle externo embutida na LC. Na época, eu não estava na linha de frente, mas eu acompanhava de

¹⁷ O termo “minorias étnicas” é mencionado no art. 6º, VII, c, da Lei Complementar n. 75/1993.

¹⁸ Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988, publicado no DANC de 5 de outubro de 1988, p. 14380-14382 – Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/277285-integra-do-discurso-presidente-da-asmbleia-nacional-constituente-dr-ulysses-guimaraes-10-23/>. Acesso em: 15 mar. 2024.

perto e ouvia como o lobby policial ameaçava paralisar a tramitação do projeto de Lei Orgânica. Assim, houve negociações sobre o que constaria ou não na LC e se chegou a termos que foram negociados. Então, você nota que o tratamento dado ao controle externo da atividade policial pela LC 75 é muito tímido. Nós temos apenas dois artigos. Não há detalhamentos. Ficou muito aquém e a razão foi essa. Em função disso, a edição da Resolução 20/2007, do CNMP, foi muito importante, pois ela superou a escassez de regulamentação da LC 75/93, ao partir do pressuposto de que os policiais são também agentes públicos, sujeitando-se também ao controle geral a que estes se encontram submetidos do ponto de vista da atuação fiscalizatória do MP. Houve questionamentos das corporações policiais quanto a essa Resolução no STF, mas que não lograram êxito. Por outro lado, contudo, o controle externo não tem sido exercido com incisividade como seria necessário no Brasil, um país com grande histórico de violência policial.

Assim, o fundamento do exercício desse controle não está tão somente no inciso VII do art. 129 da Carta republicana, mas na própria base constitucional de atuação do MP. Tratarei rapidamente dessas bases, ou seja, do inciso I, que põe o Ministério Público como um dos órgãos coordenadores e fiscalizadores da atividade de investigação, e, ainda, do inciso II, que põe em destaque o aspecto da tutela coletiva preventiva contra abusos e corrupção policial.

2.3 O controle externo do MP decorrente do vínculo com a atividade investigativa

Como titular privativo da ação penal pública (CF/88, art. 129, I) e como órgão autorizado a realizar apurações criminais e também coordenar a atividade policial nessa seara, principalmente com o uso de requisições (CF/88, art. 129, VII e VIII), o Ministério Público também deixa transparecer a sua atividade de controle da investigação. Essa função não deriva de vínculo hierárquico entre o MP e a polícia, que não existe, mas simplesmente de uma divisão constitucional de tarefas; isto é, o Ministério Público é a instituição fiscalizadora em prol da sociedade que está mais próxima da atividade policial, além de ser o destinatário constitucional desse atuar.

Nessa linha, pertinentes as palavras de WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR:

Por força do imperativo constitucional destacado, o Ministério Público exerce o controle externo cuja característica escapa ao âmbito hierárquico e qualifica uma relação de coordenação, dado que o Ministério Público é recipiendário da atividade policial judiciária para

o exercício de suas funções, sendo, portanto, inerente o poder de correição, como, por exemplo, o exame de livro de registros.¹⁹

E por que o MP é o órgão mais apto a realizar esse controle sob o enfoque criminal? Por conta de sua vinculação direta e constante com a atividade de investigação e com a autoridade policial.

Existem dois tipos de controle externo do MP sobre a atividade policial: o modelo concentrado, feito hoje no MPF por meio dos órgãos especializados e, antigamente, pelo sistema de Grupos de Trabalho; e o modelo difuso, no bojo de cada inquérito policial. Em qualquer uma dessas duas modalidades, o MP pode (e deveria) fazer reuniões e, após compreender como funcionam os trâmites e dificuldades policiais, fazer recomendações ao trabalho da polícia.

Em todas as partes do mundo, o MP tem vínculo com a atuação criminal. A título exemplificativo, registramos algumas disposições legais e/ou constitucionais sobre a posição do MP e da polícia em alguns países da América Latina²⁰:

(I) na Bolívia, Alfonso M. Dorado E. destaca que, desde a implementação do sistema acusatório, cabe ao Ministério Público a direção das investigações, cujo alcance abarca a obrigatoriedade para a polícia de dar cumprimento a suas ordens e requerimentos, além da verificação dos casos de negligência, ineficácia ou retardamento no andamento daquelas (DORADO, 2003).²¹ De acordo com o Art. 69 do *Código de Procedimiento Penal*.²² “A Polícia Nacional, no exercício das funções de polícia judiciária, e o Instituto de Investigações Forenses participam da investigação de crimes **sob a direção** do Ministério Público” (grifo meu);

¹⁹ MARTINS JUNIOR. Controle da Administração Pública pelo Ministério Público (Ministério Público defensor do povo). São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 98, em referência ao Recurso em sentido estrito originário do TJSP n. 238.929-3/1, Relator Fanganiello Maierovitch, v.u., 16/10/1997.

²⁰ A listagem foi retirada da obra “Cada cão que se lambra: o relacionamento entre o Ministério Público e a Polícia na apuração criminal”, que também aborda outros países. CHEKER, Monique. Curitiba: Appris, 2023, p. 42-46.

²¹ “Com o novo sistema acusatório totalmente implementado na Bolívia, desde 1.º de junho de 2001 (e antecipadamente e parcialmente desde 1999), a polícia, ao contrário do sistema anterior, distorcida nos fatos, onde se atribuiu competência para apreciar as provas e concluir sobre a definição penal dos atos denunciados ou acusados; hoje em dia os poderes da polícia se limitam simples e claramente à coleta e preservação de evidências, que só terão valor probatório e força no momento de ser ratificadas durante o processo penal, sempre e quando admitidas, obtidas legalmente e ratificadas pelo Ministério Público em julgamento oral, público, contraditório e contínuo.” (DORADO, 2003, p. 96).

²² Lei n.º 1.970, de 25 de março de 1999.

(II) no Chile, segundo acrescentado por um *fiscal* entrevistado: “a investigação é liderada pelo Ministério Público, que é o titular da ação penal pública e tem a exclusividade da investigação (Art. 3.º do *Código Procesal Penal*²³). A investigação ganha um número assim que ingressa no MP”. Claudio Díaz Uribe destacava, até antes da aprovação do novo CPP, que o MP “dirige as investigações da polícia” (URIBE, 2003, p. 177). A Constituição chilena de 1980, com as amplas reformas aprovadas em 2005, também destaca que o MP dirige “**com exclusividade a investigação dos fatos constitutivos do delito**”²⁴ (grifo meu);

(III) na Colômbia, segundo o Art. 114, n. 5, do *Código de Procedimiento Penal*²⁵, compete ao MP “**Dirigir e coordenar** as funções de polícia judiciária que permanentemente exerce seu órgão técnico de investigação, a Policía Nacional e demais organismos que a lei indica” (grifo meu). A redação repete o Art. 250, n.º 3, da Constituição Colombiana de 1991²⁶;

(IV) na Costa Rica, nas palavras do magistrado Daniel González Álvarez e de Helena Ulloa Ramírez, “a polícia judicial realiza suas funções sob a direção e controle do Ministério Público” (ÁLVAREZ; RAMÍREZ, 2003, p. 257). O Art. 67 do *Código Procesal Penal*²⁷ dispõe que: “Como auxiliar do Ministério Público e

²³ Lei n.º 19.696, de 29 de setembro de 2000: “Artículo 3º. Exclusividad de la investigación penal. El ministerio público dirigirá en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinaren la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado, en la forma prevista por la Constitución y la ley.”

²⁴ “CAPITULO VII. MINISTERIO PÚBLICO. Artículo 83. Un organismo autónomo, jerarquizado, con el nombre de Ministerio Público, dirigirá en 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. De igual manera, le corresponderá la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos. En caso alguno podrá ejercer funciones jurisdiccionales. [...] El Ministerio Público podrá impartir órdenes directas a las Fuerzas de Orden y Seguridad durante la investigación. El ejercicio de la acción penal pública, y la dirección de las investigaciones de los hechos que configuren el delito [...]”. Quando da finalização deste trabalho, uma proposta de nova Constituição chilena foi apresentada (disponível em: <https://www.chileconvencion.cl/>. Acesso em: 25 jul. 2022) mas posteriormente rejeitada. Por ela, a redação presente no Art. 83 seria substituída pelo Art. 365, mantendo-se o verbo “dirigir”: “El Ministerio Público es un organismo autónomo y jerarquizado, cuya función es dirigir en forma exclusiva la investigación de los hechos que pudiesen ser constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado. Ejerce la acción penal pública en representación de la sociedad, en la forma prevista por la ley”.

²⁵ Lei n.º 906, de 31 de agosto de 2004.

²⁶ “Artículo 250. Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o mediante denuncia o querrela, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. Se exceptúan los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio. Para tal efecto la Fiscalía General de la Nación deberá: [...] 3. Dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumplen la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.”

²⁷ Lei n.º 7.594, de 4 de junho de 1996.

sob sua direção e controle, a polícia judicial investigará os delitos de ação pública...” (grifo meu);

(V) em El Salvador, o Art. 15 do *Código Procesal Penal*²⁸ também deixa claro a estrita fiscalização do MP na colheita de provas. O Art. 193 da Constituição de 1983 afirma que cabe ao MP “**dirigir** a investigação do delito com a colaboração da Policía Nacional Civil na forma que determina a Lei” (grifo meu). Jaime Martínez Ventura cita o Regulamento da *Dirección Funcional del Fiscal General de la República em la Policía Nacional Civil*²⁹ para ratificar a faculdade do *fiscal* de promover, supervisionar e intervir em todas as atuações da investigação dos diferentes delitos (VENTURA, 2003);

(VI) na Guatemala, de acordo com Julio César Rivera Clavería, “à Policía Nacional Civil corresponde a função de investigação criminal, sob a **direção, supervisão e coordenação** do Ministério Público” (grifo meu), e acrescenta, citando os artigos 112-114 do *Código Procesal Penal*³⁰ e o Art. 251 da Constituição do país, que “é óbvio que a polícia está obrigada a colaborar com ele [o MP] e para que essa

²⁸ Decreto Legislativo n.º 904, de 4 de dezembro de 1996: “Legalidad de la Prueba [...] Igualmente podrá autorizarse dentro del desarrollo de la investigación y bajo estricta supervisión de la Fiscalía General de la República, la incitación o provocación de conductas a efecto de poder comprobar los hechos delictivos que se investigan.”.

²⁹ Decreto Ejecutivo n.º 33, de 21 de abril de 1994: “Art. 1. El presente Reglamento tiene por objeto regular la dirección funcional del Fiscal General de la República sobre la Policía Nacional Civil en lo referente a la investigación de hechos delictivos. [...] Art. 2. Se entiende por dirección funcional, el ejercicio de las facultades que le corresponden al Fiscal General de la República orientadas a dirigir, promover, supervisar e intervenir en todas las actuaciones de investigación de los diferentes delitos y coordinar y decidir sobre la remisión de lo actuado a las autoridades judiciales.”

³⁰ Decreto n.º 51, de 7 de dezembro de 1992: “Artículo 112.- (Función). La policía, por iniciativa propia, en virtud de una denuncia o por orden del Ministerio Público, deberá: 1) Investigar los hechos punibles perseguibles de oficio. 2) Impedir que éstos sean llevados a consecuencias ulteriores. 3) Individualizar a los sindicados. 4) Reunir los elementos de investigación útiles para dar base a la acusación o determinar el sobreseimiento; y 5) Ejercer las demás funciones que le asigne este Código. Si el hecho punible depende para su persecución de una instancia particular o autorización estatal, regirán las reglas establecidas por este Código. Los funcionarios y agentes policiales serán auxiliares del Ministerio Público para llevar a cabo el procedimiento preparatorio y obrarán siempre bajo sus órdenes en la investigación. Artículo 113.- (Subordinación). Los funcionarios y agentes de la policía, en tanto que auxiliares del Ministerio Público, realizarán sus tareas bajo la superintendencia directa del mismo y deberán ejecutar sus órdenes, sin perjuicio de la autoridad administrativa a la cual estén sometidos. Deberán también cumplir las órdenes que, para la tramitación del procedimiento, les dirijan los jueces ante quienes pende el proceso. El Ministerio Público supervisará el correcto cumplimiento de la función auxiliar de la policía, y podrá impartir instrucciones generales al respecto, cuidando de respetar su organización administrativa. Artículo 114.- (Poder disciplinario). Los funcionarios y agentes policiales que infrinjan disposiciones legales o reglamentarias, que omitan o retarden la ejecución de un acto propio de sus funciones o lo cumplan negligentemente, serán sancionados, en la forma que corresponde conforme a su ley orgánica, sin perjuicio de las responsabilidades penales si las hubiere. Se podrá también recomendar su cesantía a la autoridad administrativa correspondiente, quien dará aviso al Ministerio Público o a los tribunales de las sanciones impuestas.”.

colaboração seja efetiva, é necessário a vinculação direta ao Ministério Público, o que implica sua subordinação” (CLAVERÍA, 2003, p. 358; 359; 365);

(VII) no México, o Art. 132 do *Código Nacional de Procedimientos Penales*³¹ prevê que: “A Polícia atuará **sob a condução e mando** do Ministério Público na investigação dos delitos...” (grifo meu). Segundo um *fiscal* entrevistado, “uma vez realizados atos de investigação, as polícias têm obrigação de reportar seus resultados ao Ministério Público, que é a autoridade que exerce a condução e mando da investigação”;

(VIII) no Paraguai, conforme esclarecido por um *fiscal* entrevistado: “O MP é o diretor da investigação e a polícia, em função investigativa, atua sob a coordenação direta do MP”. A expressão “**dirigir** a investigação” (grifo meu) consta do Art. 52 do *Código Procesal Penal*³²;

(IX) no Uruguai, o Art. 45, *a*, do *Código del Proceso Penal*³³ prevê que cabe ao MP **dirigir** a investigação de crimes, delitos e contravenções, bem como a ação da Polícia Nacional. Segundo esclarecido por um *fiscal*: “O Código de Processo Penal consagra (como uma das grandes mudanças que trouxe juntamente com a implementação do sistema acusatório) a fase de investigação sob a direção e responsabilidade do promotor”;

(X) na Venezuela, o desenho constitucional do país entrega ao Ministério Público a função de **ordenar e dirigir** a investigação penal (Constituição

³¹ Decreto de 5 de fevereiro de 2014. “Artículo 132. Obligaciones del Policía. El Policía actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.”. A partir da 6.ª Reforma ocorrida na Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), em 18 de junho de 2008, o seu Art. 20 ganhou a seguinte redação: “El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.” O Art. 4.º do *Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP)*, publicado em 4 de março de 2014, dispôs na mesma linha constitucional: “*El proceso penal será acusatorio y oral, en él se observarán los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación y aquellos previstos en la Constitución, Tratados y demás leyes*”.

³² Lei n.º 1.286, de 8 de setembro de 1998: “Corresponde al Ministerio Público, por medio de los agentes fiscales, funcionarios designados y de sus órganos auxiliares, dirigir la investigación de los hechos punibles y promover la acción penal pública. Con este propósito realizará todos los actos necesarios para preparar la acusación y participar en el procedimiento, conforme a las disposiciones previstas en este código y en su ley orgánica. Tendrá a su cargo la dirección funcional y el control de los funcionarios y de las reparticiones de la Policía Nacional, en tanto se los asigne a la investigación de determinados hechos punibles.”.

³³ Lei n.º 19.293, de 19 de dezembro de 2014. “El Ministerio Público tiene atribuciones para: a) dirigir la investigación de crímenes, delitos y faltas así como la actuación de la Policía Nacional, de la Prefectura Nacional Naval y de la Policía Aérea Nacional en sus respectivos ámbitos de competencia disponiendo por sí o solicitando al tribunal, según corresponda, las medidas probatorias que considere pertinentes.”.

de 1999, Art. 285.3)³⁴. Por sua vez, o *Código Orgánico Procesal Penal* prevê, além dessa tarefa, a função de ordenar e supervisionar a atuação dos órgãos de polícia na investigação no que se refere à aquisição e à conservação dos elementos de convicção (Art. 111).³⁵

Dessa forma, no bojo de uma apuração criminal, o adequado é que membros do MP e policiais tenham reuniões e contatos frequentes, para maior eficácia do trabalho investigativo. Isso habilita o MP a ser a Instituição mais propícia a realizar o controle externo da atividade policial em atos que já são coordenados e fiscalizados.

2.4 O controle externo da atividade policial como tutela preventiva de direitos difusos e coletivos

A atuação prevista no art. 129, VII, da CF/88, que trata do controle externo da atividade policial pelo MP, é também a especificação de uma atividade maior de fiscalização da ordem jurídica e tutela, em especial preventiva, dos interesses coletivos e difusos (CF/88, arts. 127, caput, e 129, II).

O direito que o cidadão possui em ter uma polícia mais eficiente, transparente e que atue segundo os ditames legais, éticos e morais tem natureza coletiva. Os direitos difusos são os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstância de fato, enquanto os coletivos são aqueles de natureza indivisível, de que seja titular um grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas, entre si com a parte contrária, por uma relação jurídica-base.

Quando estamos a tratar da prestação de um serviço – seja de segurança, seja de investigação, etc. – há um nítido direito coletivo em sentido estrito ou individual homogêneo que envolve os cidadãos. Se a relação é de fato e liga pessoas indeterminadas, como é o caso do direito a uma boa versação de recursos

³⁴ “Artículo 285. Son atribuciones del Ministerio Público: [...] 3. Ordenar y dirigir la investigación penal de la perpetración de los hechos punibles para hacer constar su comisión con todas las circunstancias que puedan influir en la calificación y responsabilidad de los autores o las autoras y demás participantes, así como el aseguramiento de los objetos activos y pasivos relacionados con la perpetración.”.

³⁵ Decreto n.º 9.042, de 12 de junho de 2012: “Artículo 111. Corresponde al Ministerio Público en el proceso penal: 1. Dirigir la investigación de los hechos punibles para establecer la identidad plena de sus autores o autoras y partícipes. 2. Ordenar y supervisar las actuaciones de los órganos de policía de investigaciones en lo que se refiere a la adquisición y conservación de los elementos de convicción.”.

públicos e à moralidade policial, estamos diante de um direito nitidamente difuso, assim como o é o direito a um meio ambiente saudável.

A atuação coletiva do controle externo seria uma ação preventiva (em especial quando concentrada) e repressiva (em especial quando difusa) na tutela de determinados direitos inerentes à dignidade da pessoa humana contra eventuais abusos e corrupção no âmbito dos órgãos policiais.

Nessa temática, inclusive, pode haver uma transversalidade na atuação do controle externo da atividade policial com outros órgãos temáticos do MPF, vinculados, por exemplo, à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC).

A vinculação entre a atuação fiscalizatória do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial e a preservação dos direitos humanos também é objeto de registro na doutrina:

O Ministério Público tem uma tarefa fundamental na defesa dos direitos humanos e no combate às suas violações. Isso é facilmente constatado quando a própria Constituição teve a preocupação de conferir a essa Instituição o exercício do controle externo da atividade policial.³⁶

Assim, não somente por meio dos Inquéritos Policiais o Ministério Público pode exercer o controle externo da atividade policial, mas também através dos Inquéritos Cíveis, com o poder de requisição de quaisquer documentos e, se for necessário, responsabilização por atos de improbidade administrativa. Conclui-se que são possíveis instrumentos do controle externo a Ação Civil Pública, ordinariamente considerada; a Ação de Improbidade Administrativa; tutelas de natureza cível; e o próprio Mandado de Segurança.

O Ministério Público, conforme já afirmado em outras passagens deste capítulo, tem uma motivação constitucional ampla, qual seja, a defesa da ordem jurídica (mediante prevenção ou repressão), do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, no zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal.

³⁶ TEIXEIRA, José Elaires Marques. Direitos humanos civis no Brasil: violações e caminhos para que sejam promovidos e respeitados. In: CAZETTA, Ubiratan; HENRIQUES FILHO, Tarcisio Humberto Parreiras; ROCHA, João Carlos de Carvalho. São Paulo: Del Rey, 2008, p. 217

Não somente isso. Ele é o destinatário da prova produzida pela autoridade policial. Assim, o controle externo aqui exercido é no sentido de coordenação e fiscalização em prol dos interesses acima. Nessa linha, o controle é amplo, podendo a instituição ministerial requisitar os documentos necessários aos esclarecimentos dos fatos, sem que a autoridade policial possa alegar sigilo. Por claro, isso não afasta o dever de o agente do *Parquet* guardar sigilo sobre os documentos a que tiver acesso e que tenham essa natureza, sob pena de responsabilidade pessoal.

Conclui-se, dessa forma, que o art. 129, VII, da CF/88 é um detalhamento da atuação preventiva e repressiva do Ministério Público em prol das liberdades públicas e demais direitos fundamentais, inclusive podendo requisitar documentos, realizar inspeções *in loco* e ajuizar as demandas necessárias para cumprir seu mister constitucional de controle externo da atividade policial.

Capítulo 3 Sugestões de atuação para o Controle Externo

Além de inspeções de rotina a serem feitas nas Delegacias da Polícia Federal e das sugestões compiladas pelo “GT Ceap – 2ª Câmara”, contidas na edição anterior do presente Roteiro, o “GT Ceap - da 7ª Câmara” acrescentou novas proposições, com vistas a atualizar este Capítulo quanto à atuação para o Controle Externo da Atividade Policial nas diversas unidades do Ministério Público Federal em todo o país.

3.1 Modalidades de Controle Externo

A Resolução 279, de 12 de dezembro de 2023, do CNMP, revogou a Resolução 20, de 28 de maio de 2007, em seu art. 4º, manteve a distinção das duas formas de controle externo da atividade policial, já desenvolvidas pela doutrina, a saber: o controle difuso e o controle concentrado. Eis o teor do art. 4º:

Art. 4º As funções de controle externo da atividade policial serão exercidas por intermédio das seguintes modalidades:

I - em sede de controle difuso, por todos os membros do Ministério Público com atribuição nas áreas criminal ou cível, quando do exame de procedimentos investigatórios de qualquer natureza, bem como processos judiciais que lhes forem atribuídos; e

II - em sede de controle concentrado, por órgãos especializados que deverão dispor de condições materiais, técnicas e operacionais necessárias e compatíveis para o exercício dessas atribuições.

Parágrafo único. Quando o órgão do Ministério Público entender necessária, fica autorizada a atuação conjunta entre órgãos de execução com atribuições de controle difuso e concentrado.

É fácil perceber, portanto, que todo membro do Ministério Público Federal com atribuição criminal tem também a atribuição para exercer o controle externo da atividade policial na modalidade difusa quando de alguma forma atua em uma investigação criminal da qual participe a Polícia Federal.

3.2 Do Controle Difuso

3.2.1 Da notícia de crime em verificação e outros procedimentos de investigação não formalizados em inquérito policial e/ou sucedâneos do inquérito policial

De início, é necessário sublinhar que qualquer investigação policial, não somente os inquéritos, está sujeita ao controle do Ministério Público.

Tradicionalmente o Código de Processo Penal (arts. 4º a 23) destaca o inquérito policial como instrumento de investigação policial. No entanto, também dispõe em breve passagem (art. 5º, § 3º) que, nas hipóteses de particular comunicar crime, a autoridade policial verificará a procedência das informações antes de determinar a instauração de inquérito policial:

Art. 5º (...)

§ 3º. 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.

A partir dessa hipótese de verificação preliminar das informações fornecidas por particular e recepcionadas pela autoridade policial, algumas instituições policiais entenderam que seria possível realizar uma investigação de natureza preliminar, prévia à instauração de inquérito policial. Referido procedimento prévio tinha como finalidade tão somente diferenciar as hipóteses de comunicação de crime feita por particular dos casos em que a requisição é formulada pelo Ministério Público, por representação do Ministro da Justiça ou por determinação do Poder Judiciário com vistas à instauração de inquérito policial.

No que tange às hipóteses de requisição formulada pelo Ministério Público, representação feita pelo Ministro da Justiça ou determinação oriunda do Poder Judiciário, não há margem de discricionariedade pelo delegado para instauração de

inquérito policial. No entanto, quando se tratava de requerimento por particular, o delegado procedia a um juízo de admissibilidade prévio, a fim de se evitar, inclusive, a instauração desnecessária de inquéritos policiais com base em comunicações infundadas ou desprovidas de elementos mínimos para início das investigações.

Sucedendo que o procedimento de verificação prévia acabou sendo estendido pela polícia federal, com a criação de outras figuras procedimentais, diversas ao inquérito policial, instrumentos esses que não têm previsão legal, apenas previsão interna.

Nesse sentido, a Polícia Federal, no ano de 2023, editou a Instrução Normativa DG/PF nº 255, de 20 de julho de 2023, que regulamenta as atividades de polícia judiciária do órgão, com a criação de diversas espécies de procedimentos preliminares de investigação, em sistema bem mais complexo do que o previsto no artigo 5º, §3º do Código de Processo Penal já citado.

A Notícia de Fato encontra-se disciplinada no Capítulo II da Instrução Normativa DG/PF nº 255/2023) e deve ser cadastrada como registro de fato - RDF (art. 5º, caput). Após o devido registro, as Notícias de Fato são remetidas (art. 8º): a) à Corregedoria-Geral - COGER/PF, “caso o destinatário da comunicação seja uma unidade central ou quando envolver decisão de um dirigente de unidade central”; b) à Corregedoria Regional dos Estados e do Distrito Federal, “caso o destinatário da comunicação seja uma Superintendência Regional ou quando envolver a decisão do superintendente regional, do corregedor regional ou de chefe de delegacia especializada” e; c) ao chefe da delegacia descentralizada, “caso seja esta a unidade destinatária da comunicação ou quando envolver decisão do chefe da delegacia descentralizada”.

De acordo com o art. 165, I, da IN, o Registro de Fato (RDF) deverá ser registrado no sistema oficial de polícia judiciária, sendo “destinado ao cadastro inicial de casos não flagranciais, contendo servidores responsáveis, dados do protocolo, detalhes do caso, envolvidos, bens, anexos, parecer sobre a destinação do expediente, distribuição e encerramento”.

Por sua vez, outra modalidade de registro no âmbito da Polícia Federal refere-se à Situação Flagrancial (FLA), que, de acordo com o art. 165, II, da IN, é “destinado ao cadastro inicial de casos flagranciais, contendo servidores responsáveis, detalhes do caso, tipos penais, envolvidos, fianças, bens, anexos, podendo ser convertido em Inquérito Policial (IPL), Termo Circunstanciado (TCO) ou

Registro de Fato (RDF)”.

Encerrada a análise do registro de fato, esse poderá ser convertido em (art. 12 da IN): a) notícia-crime, para posterior instauração de inquérito policial (art. 13 da IN); b) notícia-crime em verificação (arts. 21 a 23 da IN); c) registro especial. As terminologias Notícia-Crime (NC) e Notícia-Crime em Verificação (NCV), são destinadas “às notícias de fato convertidas na forma do art. 12, contendo servidores responsáveis, dados do protocolo, resumo do fato, tipos penais, envolvidos, bens, anexos, parecer sobre a destinação do caso, distribuição e encerramento” (art. 165, III, da IN).

Por seu turno, o Registro Especial (RE) é destinado “ao registro de procedimentos criminais oriundos de tribunais, ações penais em andamento com requisições de diligências, representações por medidas cautelares, procedimentos de cooperação policial ou jurídica internacional em matéria penal, colaborações premiadas, requisições judiciais de cumprimento de exequatur de cartas rogatórias, destinação de bens, perícia solicitada por outro órgão e demais casos que não se amoldem nas outras hipóteses deste artigo, contendo servidores responsáveis, ofício de solicitação, diligências realizadas e conclusão” (art. 165, IX, da IN).

Ainda que haja um mérito na sistematização dos trabalhos da PF, tal situação não pode esvaziar o controle de investigações que tradicionalmente ocorriam no âmbito do inquérito policial, instrumento investigatório formalmente disciplinado pelo Código de Processo Penal, diploma legal editado no ordenamento jurídico pátrio para regulamentar o processo penal desde a fase investigatória. A devida formalização da investigação no inquérito policial serve também para se evitar abusos e nulidades, infelizmente tão comuns na história e no cotidiano brasileiro. Quando a Polícia Federal cria novos procedimentos, não pode isso resultar em diminuição dos controles necessários para evitar tais desvios.

Portanto, é certo que os novos procedimentos prévios criados pela Polícia Federal, ainda que não tenham previsão legal, devem também se submeter ao controle do Ministério Público e do Poder Judiciário. E é por esse motivo que, nas alterações promovidas no Código de Processo Penal a respeito do juiz de garantias, nos termos da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADI's 6.298, 6.299, o legislador passou a utilizar não o tradicional termo “investigação em inquérito policial” mas, sim, fez referência a quaisquer investigações:

Art. 3º-B. O juiz das garantias é responsável pelo controle da legalidade da investigação criminal e pela salvaguarda dos direitos individuais cuja franquia tenha sido reservada à autorização prévia do Poder Judiciário, competindo-lhe especialmente:

(...)

- IV - ser informado sobre a instauração de **qualquer** investigação criminal; (destaques nossos)

Em outras palavras, as novas rotinas de serviço da Polícia Federal voltadas à criação de investigações antecedentes ou paralelas ao inquérito policial não escaparam da atenção do legislador, tendo, portanto, influenciado a produção legislativa nas alterações promovidas para regulamentação do juiz das garantias.

A “Notícia-Crime em Verificação (NCV)” é uma denominação diversa mas com fim idêntico às denominadas “Verificações de Procedência das Informações (VPI)”, existentes nas polícias civis. Nestas, inclusive, há notícias da prática de se suspender “Registros de Ocorrência”, assim que ocorre uma representação de um crime por algum cidadão. Esse “Registro de Ocorrência suspenso” não é encaminhado ao Ministério Público, conforme narrativa de delegados de polícia ouvidos (CHEKER, 2023, p. 107):

Há colegas que fazem o RO e suspendem o RO. Esse RO não é encaminhado ao MP. Fica sem controle. Tem duas questões que não possuem controle do MP na atividade policial, que é o RO suspenso e VPI suspensa. No sistema da Polícia Civil, após a lavratura do RO, pode-se lavrar o TCO, que é marcado automaticamente, quando a pena é menor do que 2 anos, e você pode instaurar uma VPI, que também pode ficar suspensa, ou instaurar inquérito policial. Já vi VPI de homicídio suspensa em sede policial. Eu, pessoalmente, não faço.

A notícia de crime em verificação e os outros procedimentos de investigação não formalizados em inquérito policial não podem funcionar como sucedâneos indevidos do inquérito policial, para burlar o sistema de controle, sob pena de ilegalidade e desvio de finalidade.

Paralelamente ao argumento de ausência de disposição legal, na prática, não se visualiza uma redução de burocracia na autuação e tramitação de tais procedimentos, que é o argumento que normalmente se usa na defesa daqueles. Todos esses procedimentos, não raro tenham algo semelhante a uma portaria definindo seu objeto, são formalmente autuados e têm fluxo de trabalho semelhante ao inquérito policial, diferenciando-se desse tão somente no fato de se tratar de procedimentos com acesso restrito a órgãos externos e aos particulares, sendo, ao

final, mais opacos, pois não seriam submetidos, no curso de seu trâmite, à supervisão e ao controle pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário.

No mesmo sentido, o controle e a supervisão pelo Ministério Público abrange procedimentos relativos a ordens de missão, relatórios de inteligência³⁷, procedimentos administrativos fiscalizatórios e acordos de cooperação internacional, que, não obstante atendam a requisitos previstos em normativos internos da Polícia Federal, também são abarcados na expressão “qualquer investigação criminal”, contida no art. 3º-B, IV, do Código de Processo Penal, acerca do juiz das garantias.

Além dos procedimentos acima listados, também merece destaque o procedimento disciplinar relativo à apuração disciplinar de servidores da polícia federal e a necessidade de controle pelo Ministério Público. Em qualquer outro órgão público, uma vez aberto o procedimento disciplinar, a praxe é promover a comunicação dos fatos ao Ministério Público ou à polícia federal, quando se visualiza a possibilidade de tipicidade criminal, para fins de abertura de investigação criminal.

Sucedee que a Polícia Federal não tende a instaurar, de plano, inquéritos policiais para apurar eventuais crimes atinentes aos fatos que se encontram sob apuração disciplinar. A prática tem constatado que, inicialmente, é aberta investigação disciplinar no âmbito correicional da Polícia Federal para, apenas depois, haver a abertura de investigação criminal. Tal rotina não se mostra apropriada, pois, em se tratando de esferas distintas (disciplinar-administrativa e criminal), a apuração dever-se-ia se realizar de forma concomitante, inclusive para adequada supervisão pelo Ministério Público.

A definição sobre a existência ou não de crime quando da prática de uma infração disciplinar não pode servir como fundamento para afastar o controle externo do MP, seja em PADs, seja em sindicâncias, lembrando que, de acordo com o art. 15 da Lei nº 8.429/1992, “a comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento

³⁷ Relatório de inteligência tradicionalmente é a compilação de dados para tomada de decisão do administrador. A reconstituição de fato criminal pretérito não é exatamente uma atividade de inteligência e, sim, uma investigação. O que muitas vezes é chamado de inteligência policial é simplesmente a investigação policial não formalizada num inquérito policial ou a adoção de tecnologias mais invasivas, como interceptação telefônica, uso de softwares etc – por isso ser comum o emprego do termo “relatório de inteligência policial” para documentar o resultado de investigações com essas tecnologias.

administrativo para apurar a prática de ato de improbidade”.

Concluindo, qualquer que seja o instrumento empregado pela polícia, se versar sobre a apuração de conduta em tese criminosa, não deve ter tratamento diverso ao inquérito policial quanto ao controle externo realizado pelo Ministério Público.

Por tal razão, sugere-se que o membro atuante no Controle Externo da Atividade Policial, no momento das inspeções das unidades policiais ou em outro apropriado para as rotinas locais, requirite as investigações preliminares criminais ou disciplinares (que contenham relatos de ilícitos penais) e que não foram antes comunicadas ao Ministério Público ou ao Poder Judiciário, especialmente as arquivadas internamente pelo órgão policial ou que tenham ultrapassado 90 dias de duração. Cada unidade ministerial, então, deve avaliar como distribuirá tais investigações conforme as regras locais de divisão de atribuição entre os órgãos ministeriais.

3.3 - Do Inquérito Policial

A situação mais comum para exercício do controle externo difuso ocorre no inquérito policial, desde a requisição de instauração do inquérito, feita pelo Ministério Público Federal à Polícia Federal, até o momento de formular a opinião sobre o crime investigado (*opinio delicti*). Entre esses dois momentos, porém, há uma série de providências no âmbito do controle externo difuso que, quando bem exercidas, tornam o membro do Ministério Público Federal destinatário de fato da investigação policial, tanto viabilizando a formação da *opinio delicti* com base em todas as informações que a Polícia Federal de fato reuniu. A participação do MPF nessa fase dá maiores garantias de que todas as diligências possíveis foram tomadas nos momentos oportunos, que o acesso às provas foi feito de forma lícita, dando máxima concretização ao princípio da busca da verdade real de acordo com o princípio do devido processo legal.

Talvez seja impossível prever todas as providências que podem ser tomadas, da requisição de inquérito policial até a sua finalização, na medida em que cada fato que constitui objeto de investigação tem características próprias, que podem dar ensejo à tomada de providências específicas, não comuns em outras situações. Algumas providências são, porém, comuns a todos os casos e indispensáveis para que o Ministério Público Federal desempenhe a sua missão constitucional de

controle externo da atividade policial e de titular da ação penal. Serão explicitadas a seguir.

Certamente, o foco principal do Ministério Público na realização do controle externo da atividade policial é o atendimento do interesse público, o que abrange as providências de fiscalização dos trabalhos policiais, mas também a integração necessária, com diálogo institucional, sereno e, quando necessário, firme na defesa do interesse público mencionado, buscando o bom andamento dos trabalhos, inclusive e não somente as investigações policiais.

3.3.1 – Requisição de instauração de inquérito policial

De acordo com o art. 7º, II, da LC 75/93, o membro do MPF pode requisitar a instauração de inquéritos policiais, que deve ser cumprida pela autoridade policial (LC 75/93, art. 8º, §3º). Tal atribuição advém diretamente da Constituição Federal (art. 129, VIII) e já vinha reproduzida no Código de Processo Penal (art. 5º, II).

A requisição de inquérito policial pode ser originada de uma notícia de fato (CSMPF, Resolução nº 210/2020, art. 9º, II), bem como a partir de outros procedimentos instaurados, a exemplo do Procedimento Investigatório Criminal (PIC) (CSMPF, Resolução nº 210/2020, art. 13, XIV).

É importante que o membro do Ministério Público Federal requisi-te a instauração de inquérito policial de forma motivada, indicando diligências específicas a serem feitas, sem prejuízo de outras que a autoridade policial entender cabíveis em relação à autonomia de sua função.³⁸

O momento da instauração do inquérito policial, inclusive, é um importante momento de verificação do cumprimento do art. 6º, I, do CPP que determina que, a partir da prática do crime, a polícia deve “dirigir-se ao local, providenciando para que não se alterem o estado e conservação das coisas, até a chegada dos peritos criminais”.

Na mesma oportunidade da requisição de instauração, o MPF deve requisitar à Polícia Federal que informe a data de instauração, o número do inquérito e o nome da autoridade policial que presidirá as investigações. A resposta policial deverá ser enviada pelo sistema de Peticionamento Eletrônico do MPF, considerando a natureza eletrônica do procedimento.

³⁸ Quando a instauração de inquérito policial advém de um Procedimento Investigatório Criminal (PIC), a Resolução nº 210/2020, art. 13, XIV, do CSMPF, dispõe que deve ser feito “motivadamente”.

É imprescindível fazer o controle dos prazos de instauração do inquérito policial, pelo procurador natural do fato, ainda que, no âmbito do controle concentrado, também seja possível o levantamento das requisições de inquérito policial que estejam pendentes de cumprimento. Por meio desse controle específico de prazo, será possível evitar diversos problemas, como: (a) a existência de investigações fora do prazo concedido; (b) eventual declinação de atribuição territorial pela polícia, com mudança de subseção judiciária; (c) eventuais erros de comunicação no sistema eletrônico da justiça (*e-proc*, *PJE*, *etc*) que fazem com que as manifestações do MPF e da polícia fiquem “num limbo”, em que a peça é transmitida mas não ocorre a intimação do MPF ou da polícia.³⁹

Uma boa prática para controle da instauração de inquéritos policiais foi adotada pela PRBA, a qual elaborou relatório para tal controle.

Atualmente, a forma de extrair esse relatório é, no sistema Único do MPF, ir na aba “consultas” e, depois, em “extractus”. Na tela seguinte, pesquisar, digitando, por “controle de requisição de instauração de IPLs”, relatório 36113. É necessário inserir os filtros com o membro respectivo.

Há outra forma de realizar esse controle e também em sistema do MPF, a saber: na tela inicial do sistema Único, entrar em “estatísticas”. A tela que abrirá contém, nessa mesma tela, um primeiro bloco de estatísticas, denominado “nacionais”, dentre esses há os “negociais” e, então, o “Painel Nacional de Estatística”, o qual permitirá acessar nova tela. Esta nova tela é o painel mencionado, também dividido em blocos. No último deles (“relatórios de controle e auditoria”) estará o relatório de interesse aqui: “Controle de Requisição de Instauração de IPL/TCO”,

É de se destacar as investigações urgentes, seja por sua importância, seja por conta do risco de transcurso do prazo da prescrição da pretensão punitiva. Nos crimes ambientais, por exemplo, há crimes com penas baixas, e que necessitam de

³⁹ No sistema *e-proc*, utilizado por algumas regiões do Tribunal Regional Federal, o membro do MPF, bem como o policial, precisam utilizar comandos específicos, senão a outra instituição não recebe a intimação para se manifestar, mesmo que a peça tenha sido protocolada no inquérito policial. Exemplo: após a feitura de relatório policial, caso haja diligências a serem requisitadas, deve-se utilizar o comando “requisitar diligências”, não apenas “baixa de inquérito policial”. Caso se dê uma baixa simples em um inquérito policial relatado, mesmo que a peça do MPF seja posta eletronicamente no inquérito policial, a polícia não recebe a intimação. Por conta desses problemas, é comum que inquéritos policiais não estejam mais no MPF, mas também a polícia não receba a intimação de cumprimento. Isso torna ainda mais essencial a realização de verificações no sistema para se saber se há inquéritos policiais “parados” além do prazo concedido pelo MPF para uma investigação.

perícias - que às vezes demoram anos - demandando uma atenção redobrada. Quando da requisição de instauração de inquérito policial em crimes ambientais é de bom tom a já colocação da quesitação da perícia que o membro do MPF entende pertinente, como forma de evitar retrabalho.⁴⁰

Para tratar das atividades, funções e atribuições a serem realizadas pelos policiais federais em local de crime, há a Instrução Normativa nº 188-DG/PF, de 10 de dezembro de 2020, que traz alguns conceitos pertinentes: I - local de crime: local que se configura como da ocorrência da execução ou do resultado naturalístico, no todo ou em parte, de infração penal; II - local ativo: local de crime em que se identifica a possibilidade de haver risco à segurança ou à saúde das pessoas, demandando pronta intervenção; III - local inativo: local de crime em que se identifica a inexistência de risco à segurança ou à saúde das pessoas; IV - perímetro imediato: área restrita, delimitada, cujo o isolamento se faz necessário para preservar os vestígios e permitir a realização do exame pericial de local de crime; e V - perímetro mediato: área externa ao perímetro imediato, com perímetro de isolamento mais abrangente, em que se restringe o acesso de terceira parte.

Assim que um crime é cometido, havendo necessidade, algumas atividades devem ser desenvolvidas (art. 5º, da Instrução Normativa nº 188-DG/PF, de 10 de dezembro de 2020): a) obtenção de dados de fontes humanas; b) registro; c) busca; d) perícia; e) exploração; f) encobertas e ostensivas; e g) outros atos legais e legítimos aptos à obtenção de todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e de suas circunstâncias.

Outras normativas também são de observância relevante, como a Instrução Normativa DG/PF Nº 299, de 24 de fevereiro de 2025, que trata das diretrizes para a cadeia de custódia de elementos digitais.

Segundo a citada normativa, a cadeia de custódia dos elementos de interesse

⁴⁰ Uma quesitação padrão utilizada em crimes ambientais é a seguinte: a) enquadramento legal da área, se está em unidade de conservação ou no raio de 10 km de uma UC (verificação de incidência da prática do delito previsto no art. 40 da Lei nº 9.605/98); b) irregularidades constatadas; c) se a construção/atividade impede dificulta a regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação (verificação de incidência da prática do delito previsto no art. 48 da Lei nº 9.605/98) (e, em caso positivo, especificar ambos os aspectos; d) se destruiu ou danificou vegetação primária ou secundária, em estágio avançado ou médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica (verificação de incidência da prática do delito previsto no art. 38-A da Lei nº 9.605/98); e) data ou época do início das construções/atividade; f) danos ambientais (obs.: de forma específica e detalhada, não genericamente), inclusive no que tange ao dano climático; g) medidas adotadas, medidas compensatórias e mitigadoras; h) quantificação financeira do dano ambiental e quantificação financeira de custos de retorno da área ao estado anterior.

em formato digital visa a documentar o trajeto de um elemento de interesse em formato digital, perpassando pela coleta, arrecadação ou apreensão até a sua destinação final, assegurando a rastreabilidade, a integridade e a proteção contra manipulações indevidas.

São considerados suportes físicos de elementos de interesse em formato digital, segundo a citada normativa, os celulares, smartphones, tablets, discos rígidos, discos SSD, pendrives, cartões de memória, CDs, DVDs, Blu-rays, fitas magnéticas, bem como outros dispositivos que possam ser utilizados para armazenamento de dados digitais.

É previsto, ainda, que - havendo necessidade de perícia - a abertura de embalagens lacradas e o acesso ao conteúdo de equipamentos e mídias digitais só poderão ser realizados durante o exame pericial.

É importante que o membro do Ministério Público Federal fique atento a notícias veiculadas na imprensa e em redes sociais, que tratem da prática de crimes que demandem uma atuação mais emergencial, com possibilidade de pedir a distribuição antecipada do caso na Procuradoria da República. São inúmeras hipóteses que podem ter a materialidade prejudicada, caso não seja feita uma perícia imediata.

A tomada de tais providências facilita o trabalho da autoridade policial, dando à investigação um objeto e uma finalidade com os quais comunga o Ministério Público Federal. Entretanto, elas não garantem a eficiência de toda a investigação, pois somente o efetivo acompanhamento da tramitação do inquérito policial evita a realização de diligências ineficientes, atos meramente burocráticos, ou a sua conclusão prematura, sem que tenham sido esgotadas todas diligências possíveis e esclarecidas as circunstâncias que são relevantes para a formação da *opinio delicti*. Em razão disso, durante a tramitação do inquérito policial mostram-se necessárias as seguintes providências:

3.3.2 - Tramitação do inquérito policial

Controle de prorrogação de prazo

É imprescindível o controle do prazo de prorrogação do inquérito policial. A grande quantidade de inquéritos, na maioria das vezes, inviabiliza que todos sejam concluídos nos primeiros 30 dias de investigação e gera a necessidade de

sucessivas prorrogações. O controle das remessas é importante para que o inquérito não passe mais tempo sem a fiscalização do Ministério Público Federal do que o prazo fixado na prorrogação.

Mesmo que, na prática, não haja necessidade de sempre se analisar detidamente o inquérito policial a cada remessa, sob pena de repetição, é essencial que, alternativamente ou em alguns momentos, antes do relatório final policial, essa atenção seja dada.

Realizada a instauração do inquérito policial com indicação das diligências iniciais e da quesitação pericial, caso necessária, o acompanhamento nas prorrogações de prazo servirá para indicar novas oitivas ou atos investigativos surgidos a partir daquelas diligências iniciais.

A vantagem desse acompanhamento, por exemplo, em relação às oitivas é se aproveitar ao máximo a memória das testemunhas sobre os fatos, que tende a diminuir ao longo do tempo, e, na perícia, diminuir o risco de desaparecimento da materialidade.

Nos crimes ambientais, por exemplo, é muito comum a possibilidade de perda da materialidade. Enquanto algumas ferramentas tecnológicas, como Programa “Brasil MAIS” ou “Alerta Brasil”, conseguem captar, com uma maior nitidez, ocorrência de desmatamentos (Seção I - Dos Crimes contra a Fauna, da Lei nº 9.605/98) um crime de poluição, por exemplo, pode ficar com sua materialidade comprometida, caso haja demora na realização da perícia.

Por mais que a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tenha fixado, no Tema Repetitivo nº 1377⁴¹, que o crime do art. 54 da Lei nº 9.605/98 tem natureza formal, dispensando laudo pericial para a sua configuração, importante lembrar que a existência de, pelo menos, um laudo técnico é essencial para que haja a autuação administrativa, conforme parágrafo único, do art. 61, do Decreto nº 6.514/2008. Assim, é importante que os órgãos responsáveis atuem o mais rápido possível para detectar eventual materialidade da infração administrativa correspondente ao crime de poluição.

Certificar-se, então, que o laudo técnico ou laudo pericial seja realizado em tempo, materializando a ocorrência do crime, é um essencial papel de controle que o

⁴¹ Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1377&cod_tema_final=1377. Acesso em: 20 out. 2025.

MP faz no início e nas prorrogações investigativas.

Sugere-se para otimização dos trabalhos, aliás, que cada unidade ministerial atribua às COJUDs ou outro setor de apoio aos órgãos ministeriais a tarefa de extrair com periodicidade mensal (ou outra adequada à realidade local) relatório com os inquéritos policiais cujo prazo esteja vencido ou com vencimento próximo, encaminhando a lista separada de feitos de cada órgão ao membro titular.

Acompanhamento das diligências

Durante as prorrogações do prazo para concluir a investigação feita no inquérito policial, é comum ocorrer situações que retardam o cumprimento das diligências, tais como a designação da autoridade policial para missões fora da unidade; o afastamento de outra autoridade policial que atue no mesmo setor, o que leva à autoridade policial que preside o inquérito a uma sobrecarga de trabalho; férias e licenças; participação em operações policiais que não estejam na esfera de atribuições da autoridade policial, a pendência de perícias imprescindíveis para a solução do caso.

O art. 37, II, da instrução normativa DG/PF nº 255, de 20 de julho de 2023, dispõe que o escrivão de polícia irá “certificar as diligências pendentes de cumprimento” no âmbito do inquérito policial. Sem prejuízo desse registro, o acompanhamento da tramitação do inquérito policial é imprescindível para impedir situações que levem a prorrogações indefinidas de prazo, com prejuízo a atos concretos de investigação, e para evitar a prescrição da pretensão punitiva ou da subsequente prescrição da pretensão retroativa. Se necessário, contatos devem ser feitos com a Superintendência Regional da Polícia Federal, com auxílio do Grupo de Controle Externo da Atividade Policial do Ministério Público Federal. Despachos ou cotas nos autos do inquérito poderão cobrar a realização das diligências pendentes e prevenir eventuais responsabilidades.

É possível que nenhuma dessas situações descritas esteja ocorrendo. Mesmo assim, as diligências requisitadas no ato de instauração podem não estar sendo cumpridas ou serem cumpridas fora do momento oportuno, e sem a celeridade necessária para que tenham êxito. Essas situações evidenciam a necessidade de acompanhamento da tramitação do inquérito policial e a fiscalização

do cumprimento das diligências para assegurar a efetividade da investigação.

Requisição de diligências

Durante a tramitação do inquérito policial e as prorrogações de prazo para a sua conclusão, é muito comum que a apuração dos fatos leve a uma mudança de enfoque ou mesmo de objeto, ao se descobrir que o evento suspeitado quando da instauração é diferente do que se imaginava, seja por não existir, seja por ser mais complexo do que se supunha ou mesmo por envolver mais protagonistas do que a notícia-crime indicava.

Em razão disso, no momento da concessão de prorrogação de prazo, é imprescindível que se proceda a uma avaliação das diligências até então executadas e as pendentes para a conclusão. É bastante comum que, nesse momento, seja constatada a necessidade de diligências não indicadas quando da requisição de instauração do inquérito.

A avaliação das diligências realizadas no momento da concessão do prazo para prorrogação, por isso mesmo, é providência essencial para evitar a conclusão prematura do inquérito policial, além da perda do momento oportuno para a realização de determinada diligência.

É importante lembrar que somente com esse acompanhamento será viável a avaliação precisa da possibilidade de o inquérito policial vir a ter resultado eficaz, tendo por parâmetro o prazo da prescrição da pretensão punitiva, inclusive na modalidade retroativa.

Controle de prazos prescricionais e duração razoável de tramitação

Embora a Lei 12.234, de 5 de maio de 2010, tenha extinguido a prescrição retroativa sobre a fase de investigação policial, é importante implementar o controle do tempo das investigações, porque:

1) a demora pode prejudicar a produção de provas relevantes (pode haver, por exemplo, extravio ou descarte de documentos, especialmente fiscais e bancários, desaparecimento de vestígios, falecimento de testemunhas, perda total ou parcial da memória de fatos por parte de testemunhas, etc.);

2) conforme já exposto acima, a passagem do tempo influencia alguns tipos de crimes, como os ambientais. Simples imaginar que um crime de desmatamento (art. 38, 38-A ou 39 da Lei nº 9.605/98) possa ter sua visualização fática alterada. Por mais que, atualmente, se tenha acesso a imagens mais claras de satélite, a alteração da área, se a perícia não for logo realizada, pode prejudicar a apuração⁴². Há de se citar, ainda, o crime de poluição (art. 54 da Lei nº 9.605/98), em que a ida da perícia imediatamente ao local influencia na conclusão de ocorrência efetiva de dano à saúde ou ao meio ambiente.

3) caso se tome por parâmetro do tempo razoável da investigação o prazo prescricional máximo do crime investigado, a delonga excessiva na apuração pode dar causa não só ao desperdício de escassos recursos humanos e materiais do Estado, mas à prescrição, se a pena aplicada pelo Judiciário for menor do que a antevista no início da investigação;

4) os princípios da eficiência e celeridade exigem uma condução otimizada das investigações, priorizando-se os casos;

5) se a investigação for encerrada em momento próximo ao marco prescricional, e ainda serem necessárias diligências complementares, todo o trabalho poderá ser perdido.

O controle de prazos prescricionais é um importante meio de controle externo da atividade policial e um parâmetro seguro para aumentar a eficiência das investigações policiais e da persecução penal. O sistema Único do Ministério Público Federal exige a inserção da data da consumação do crime e da prescrição, calculada pelas penas mínima e máxima cominada ao crime investigado pela polícia, e deve ser alimentado permanentemente em todas as Procuradorias.

No controle externo da atividade policial é preciso incluir o controle da prescrição, para evitá-la; e o acompanhamento das diligências, para verificar a efetividade da investigação em curso e o desnecessário prolongamento das investigações.

⁴² A aplicação da agravante do art. 15, II, q, de o crime ambiental atingir espécies ameaçadas, listadas em relatórios oficiais das autoridades competentes, muito provavelmente, demandará o deslocamento da perícia ao local do crime, para análise. Em caso de demora, a materialidade pode desaparecer.

Outro ponto de atenção deve ser o direito previsto no artigo 5º, inciso LXVIII, da Constituição, a saber: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

É certo que, ao contrário, pex, do direito civil, em que não há, como regra, prescrição no curso de processos, no âmbito penal, muito antes da inserção expressa deste inciso LXXXVIII pela Emenda Constitucional nº 45/2004, a duração não razoável de investigação ou processo criminal já os encerrava pelo reconhecimento da prescrição.

No entanto, uma vez que há debates doutrinários e jurisdicionais sobre o direito desse inciso ser apto, por si, para encerrar feitos criminais não prescritos, convém que o membro do Ministério Público atente para a duração das investigações, evitando debates desnecessários, notadamente em feitos de maior relevo.

3.3.3 Prisões e inquéritos iniciados com auto de prisão em flagrante

Nos casos de prisão preventiva decretada no curso do inquérito policial ou de instauração de inquérito a partir do auto de prisão em flagrante, o membro do Ministério Público Federal deve exigir a apresentação pela Polícia Federal dos laudos de exame médico de corpo de delito (lesão corporal), quando já não estiverem juntados aos autos no momento em que for dada vista ao Ministério Público Federal.

É imprescindível a análise minuciosa do laudo. Nos casos em que o legista apontar a existência de contusões ou reclamações de agressão, é necessário investigar com a maior celeridade possível a causa, especialmente se foi decorrente de violência policial. A apresentação do preso deve ser requisitada para depoimento no Ministério Público Federal, que é a hipótese ideal; ou sua inquirição sobre esses fatos deve ser feita durante o interrogatório judicial, quando a constatação do fato ocorrer posteriormente.

3.4 Inspeções ordinárias em inquéritos policiais⁴³

3.4.1. Justificativa e propósito

Até junho de 2009, quando foi editada a Resolução 63, do Conselho da Justiça Federal, que estabeleceu o trâmite direto dos inquéritos entre a polícia e o Ministério Público Federal, todos os inquéritos policiais em trâmite na Polícia Federal eram, de modo geral, objeto de inspeção anual por parte dos juízes federais, por determinação do art. 13, III, IV e VIII da Lei 5.010/66⁴⁴ e de normas ditadas pelas Corregedorias dos Tribunais Regionais Federais. Nessa época, o Ministério Público Federal analisava os inquéritos individualmente, quando da remessa dos autos para dilação de prazo, a qual era concedida pelos juízes, após a anuência ministerial.

A Resolução 63, cuja entrada em vigor se deu em 30/06/2009, ajustou o trâmite dos inquéritos policiais ao sistema acusatório, à titularidade exclusiva da ação penal pública pelo Ministério Público, ao poder-dever do Ministério Público do controle externo da atividade policial, ao princípio constitucional de duração razoável do processo e à eficiência do Estado. Essa Resolução 63 determinava que os inquéritos policiais só sejam remetidos à Justiça em hipóteses específicas⁴⁵, que não incluem a realização de inspeções judiciais⁴⁶.

⁴³ Na elaboração original da 1ª edição dessa parte do Roteiro foram coletados subsídios importantes junto aos Procuradores da República de Ribeirão Preto/SP, através de informações encaminhadas e da apresentação “1ª inspeção geral ordinária em inquéritos policiais – Procuradoria da República em Ribeirão Preto”, ao “Roteiro Básico para Gestão do Acervo de Inquéritos Policiais”, das procuradoras da República Elizabeth Mitiko Kobayashi e Melissa Garcia Blagitz de Abreu e Silva, à IN 11/2001, e às Consolidações de Normas das Corregedorias dos Tribunais Regionais Federais, cumprindo agradecer e reconhecer a colaboração dos colegas inicialmente mencionados citados.

⁴⁴

Art. 13. Compete aos Juízes Federais: (...);

III - inspecionar, pelo menos uma vez por ano os serviços a cargo das Secretarias, providenciando no sentido de evitar ou punir erros, omissões ou abusos;

IV - dar conhecimento imediato da inspeção realizada ao Corregedor-Geral, em ofício reservado, solicitando-lhe as providências cabíveis; (...);

VIII - apresentar, anualmente, relatório circunstanciado dos trabalhos sob sua jurisdição.

⁴⁵ Dilações de prazo em inquéritos iniciados por auto de prisão em flagrante ou em que tiver sido decretada prisão temporária ou prisão preventiva (art. 7º), quando há requerimento de adoção de medidas constritivas acautelatórias, que somente podem ser deferidas no âmbito judicial (art. 4º), e as hipóteses do art. 1º da Resolução: a) comunicação de prisão em flagrante efetuada ou qualquer outra forma de constrangimento aos direitos fundamentais previstos na Constituição da República; b) representação ou requerimento da autoridade policial ou do Ministério Público Federal para a decretação de prisões de natureza cautelar; c) requerimento da autoridade policial ou do Ministério Público Federal de medidas constritivas ou de natureza acautelatória; d) oferta de denúncia pelo Ministério Público Federal ou apresentação de queixa crime pelo ofendido ou seu representante legal; e) pedido de arquivamento deduzido pelo Ministério Público Federal; f) requerimento de extinção da punibilidade com fulcro em qualquer das hipóteses previstas no art. 107 do Código Penal ou na legislação penal extravagante.

⁴⁶ Nesse sentido, o Provimento COGE 64, de 28/04/2005, da Corregedoria do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, previu, em seu art. 71, expressamente, ser desnecessária a verificação dos

A Resolução CJF nº 63/2009 foi revogada pela Resolução CJF nº 881/2024, de 29 de abril de 2024, com entrada em vigor a partir de 26 de agosto de 2024, diante das alterações promovidas pela Lei nº 13.964/2019, com a instituição do Juiz das Garantias e do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 6.298, 6.299, 6.300 e 6.305, publicado no dia 19 de dezembro de 2023.

Apesar de revogada a Resolução CJF nº 63/2009, não está evidente se as rotinas do Poder Judiciário farão as inspeções anuais de inquéritos policiais. De qualquer forma, trata-se de dever do Ministério Público Federal.

Nesse contexto, uma das possibilidades é a realização de um período de inspeção de todos os inquéritos policiais, uma vez que a inspeção ordinária em inquéritos policiais tornou-se uma incumbência do Ministério Público Federal, e inclui o exame de forma e conteúdo, como instrumento necessário para (a) a gestão do interesse público envolvido na condução dos inquéritos policiais em geral (perspectiva geral), (b) e a eficiência da investigação conduzida em cada inquérito (perspectiva singular).

A gestão global de inquéritos em determinada jurisdição exige planejamento. É preciso definir interesses públicos relevantes e considerar que as atividades são complexas. É impossível realizar um planejamento consistente sem um diagnóstico adequado da realidade.

A título de ilustração, pode-se afirmar que inúmeros inquéritos policiais, neste exato instante, caminham para prescrição em vários lugares do país, por diversas razões. Dentre elas certamente estará a inexistência ou precariedade da gestão de prioridades, que inclui a falta de prioridade para crimes de menor prazo prescricional.

Ainda exemplificativamente, não raro os delegados de polícia, ao renovar pedidos de dilação de prazo, justificam a demora ou inexistência de novas diligências pela sobrecarga involuntária de trabalho. É inviável verificar a existência e gravidade de tal sobrecarga no exame do próprio inquérito, pois é relativa ao número e complexidade de outros inquéritos presididos pelo mesmo delegado. Esse

inquéritos policiais. Já o art. 62, da Consolidação de Normas da Corregedoria do Tribunal Regional Federal da 4ª região determinou se sujeitarem à inspeção todos os inquéritos policiais, mesmo os que tramitarem diretamente entre a polícia e o Ministério Público, o que pode, contudo, ser compreendido para abranger apenas aqueles já distribuídos ao Juízo.

fato só pode ser adequadamente confirmado, em busca de uma solução, por meio do exame da situação da Delegacia, da quantidade de inquéritos policiais instaurados, das atividades atribuídas ao delegado, e mediante comparação com o número de inquéritos vinculados a outros delegados do mesmo local e de outros locais com características semelhantes. É preciso comparar a qualidade e a agilidade das diligências efetuadas nos inquéritos.

Na medida em que o Ministério Público Federal deve promover o interesse público protegido pela lei penal, de cuja ação penal pública é titular exclusivo por força constitucional, incumbe-lhe também os poderes-deveres implícitos de conhecer e interferir na investigação criminal sob uma perspectiva de gestão geral das investigações em curso em determinada jurisdição. Essa atividade de controle externo tem a finalidade de evitar a prescrição penal, de diminuir a impunidade, aumentar a proteção sobre os bens jurídicos, otimizar o resultado das investigações e, onde não for possível a apuração de todos os casos, orientar os escassos recursos humanos e materiais investigativos para os casos prioritários.

Na perspectiva de cada inquérito policial, as inspeções de controle externo da atividade policial permitem verificar se há irregularidades formais e se ele está sendo conduzido de modo eficiente⁴⁷. Nesse mister, considerando que o procurador da República é o destinatário da prova produzida pela autoridade policial, é preciso examinar a linha investigativa desenvolvida do inquérito e verificar se está amparada em lei. A análise conjunta de diversos inquéritos permite otimizar o valioso trabalho de investigação policial. A indicação de diligências específicas pode dar ensejo a um desfecho mais célere da investigação, com o oferecimento de denúncia, ou com a promoção de arquivamento ou com a declinação de atribuição para outra instância ou para o Ministério Público estadual.

Além de propiciar a eficiência e o aprimoramento dos serviços públicos de persecução criminal, as inspeções criam um espaço propício para trocas de experiências, esclarecimento de situações de fato, prevenção de irregularidades, reconstituição de autos extraviados⁴⁸ e, sendo o caso, para o encaminhamento à apuração de suspeitas ou faltas disciplinares.

⁴⁷ Por eficiência na condução dos inquéritos policiais se pode compreender a apuração do(s) crime(s) e do(s) respectivo(s) responsável(is), no menor espaço de tempo possível.

⁴⁸ Esse objetivo assume especial importância nos gabinetes ou Procuradorias em que não é feito controle do prazo de devolução dos inquéritos enviados à polícia.

3.4.2. Metodologia, periodicidade e prazo

No âmbito do controle externo da atividade policial, a inspeção em inquéritos policiais pode ser mais ou menos extensa, e mais ou menos profunda. A extensão e a profundidade da inspeção variam de acordo com o número de inquéritos vinculados a cada procurador e a complexidade dos fatos investigados. Sendo possível, é preferível que a inspeção ocorra sobre todos os inquéritos.

É aconselhável que a inspeção aconteça na periodicidade, e conforme provocação, pelas Câmaras Criminais ou na rotina definida por cada unidade do Ministério Público Federal. Recomenda-se a adoção do seguinte método:

Antes da Inspeção

1) Definição da data da inspeção. É recomendável que seja programada para uma semana em que servidores e estagiários vinculados ao gabinete não estejam no gozo de férias ou licenças programadas, para a qual não esteja programada inspeção na Justiça ou correição ordinária na polícia, e na qual o procurador responsável não esteja incumbido de reuniões ou audiências (podendo-se pedir o adiamento das audiências da semana, se necessário). Sugere-se que os servidores sejam estimulados a programarem um investimento de tempo adicional no trabalho durante a semana, se necessário, mediante compensação posterior de horário;

2) Definição da extensão e profundidade da inspeção, de acordo com a realidade local. Sugere-se que a inspeção abarque um número não inferior a 60% dos inquéritos⁴⁹. Caso a inspeção ocorra sobre um percentual do total de inquéritos, sugere-se que a filtragem siga os seguintes passos:

I) primeiro, seja elaborada uma lista dos inquéritos ativos vinculados ao gabinete. Em razão das peculiaridades locais de distribuição, essa lista deve ser solicitada à área de informática da unidade. Definidos os critérios de formação da lista a partir do sistema Único, tal consulta poderá ficar disponível para uso futuro no sistema GCONS;

⁴⁹A Consolidação de Normas do TRF da 1ª Região estipula um mínimo de 500 processos a serem inspecionados por Vara, pelos juízes titulares e substitutos (art. 122, § 1º, I).

II) em seguida, que sejam excluídos aqueles distribuídos até um mês antes do início dos trabalhos, bem como os sobrestados ou suspensos que tenham vindo ao Ministério Público Federal nos últimos quatro meses;

III) após, caso o número ainda seja excessivo, que sejam selecionados aqueles em que: a) a partir da data do fato (campo “data do fato” do Único), e somando 2, 4, 8 ou 12 anos, a data resultante ocorrerá dentro do próximo ano a contar da data da inspeção; b) a “data do fato” é anterior a 8 anos atrás, contados da data da inspeção; c) há especial interesse público - p. ex.: inquéritos que apuram trabalho escravo, tortura, crimes praticados por doleiros, ou destacados dentro da realidade local de trabalho. Tal seleção pode ser feita também com o auxílio da Coordenadoria Jurídica da Procuradoria da República;

IV) por fim, que seja elaborada uma lista consolidada dos números dos inquéritos que serão objeto de inspeção.

3) expedição de ofícios:

I) à Polícia Federal e à Justiça Federal com antecedência de 15 dias, solicitando a remessa dos inquéritos até 2 dias úteis antes da inspeção, e solicitando à Justiça que na semana dos trabalhos não sejam remetidos autos à Procuradoria da República, exceto nos casos de urgência;

II) à Corregedoria da Polícia Federal, caso o colega entenda conveniente, informando a realização da inspeção e convidando-a a participar dos trabalhos.

Durante a Inspeção

1) verificação do efetivo recebimento de todos os inquéritos que integram a lista daqueles selecionados para os trabalhos; e localização e cobrança dos faltantes;

2) análise do conteúdo de cada um dos inquéritos, cujo objeto será a seguir detalhado;

3) geração de relatórios pelo Sistema Único;

4) análise dos relatórios, identificação de problemas, formulação de propostas de solução;

5) elaboração de relatório final de inspeção.

Após a Inspeção

1) encaminhamento de providências e de cópia do material para o Ofício Especial de Inspeção e Vistoria do Controle Externo da Atividade Policial no âmbito do Ministério Público Federal, responsável pelas inspeções nas unidades policiais vinculadas aos respectivos inquéritos policiais (Portaria PGR/MPF nº 749, de 27 de setembro de 2023).

3.4.3 – Objeto da análise individualizada

O objeto principal da análise individualizada do inquérito policial é a eficiência da investigação feita pela polícia. Envolve a apreciação, ainda que preliminar, da regularidade da investigação, das cautelas para recolhimento válido de provas, do cumprimento de formalidades e prazos definidos em lei, e a pertinência e efetividade de diligências. Também envolve o exame da existência de provas de materialidade e de autoria, válidas para oferecimento de denúncia. Por meio desse tipo de controle externo, devem ser requisitadas as diligências faltantes ou, em caso de hipótese de declinação de atribuição ou de arquivamento, de acordo com o convencimento do procurador da República, a investigação será encerrada ou encaminhada a outro membro do Ministério Público.

3.4.4 – Objeto da análise geral: entraves diagnosticados em relatórios eletrônicos e propostas de solução

O procurador da República poderá extrair relatórios sintéticos e analíticos disponíveis no Sistema Único ou encaminhados pela Coordenadoria Jurídica, os quais poderão demonstrar, por exemplo:

a) o prazo entre o recebimento da notícia-crime e a instauração de inquéritos em média;

b) o prazo entre o recebimento da notícia-crime e a distribuição (por exemplo, pelo Superintendente ou Corregedor); ou entre o recebimento da

distribuição (por exemplo, por um Chefe de Delegacia) e a nova distribuição (para um delegado), e o tempo entre esta última distribuição e a instauração do inquérito. O sistema registra a demora média nessas fases, por autoridade policial, com gráficos comparativos;

c) a média de tempo, por delegado e por tipo de diligência, entre a sua determinação e o efetivo cumprimento, podendo ser inclusive apresentado um panorama para antes e depois da Resolução 63/2009;

d) a quantidade de inquéritos já prescritos, mediante cálculo pela pena mínima;

e) o número total de crimes investigados agrupados por tipos de crime;

f) o número total de inquéritos por ofício;

g) o número de inquéritos relatados em que houve pedido de nova diligência por delegado, com gráficos comparativos;

h) o “fator de demora de inquérito”, por delegado, obtido do seguinte modo: 1) é atribuída uma pontuação por demora de inquérito correspondente ao número de anos e meses. 2) é distribuída essa pontuação por delegado que atuou no inquérito de acordo com a proporção temporal da sua atuação; 3) são somados todos os pontos de cada delegado e divididos pela quantidade de inquéritos em que atuou. Esse fator fornece um parâmetro que indica o quanto o delegado demora, em média, na condução dos inquéritos. Sua análise, evidentemente, deve ser temperada pela apreciação da área de atuação do delegado (crimes financeiros são usualmente mais demorados para apurar do que crimes patrimoniais), de modo que é instrumento para comparação da celeridade entre delegados que têm atribuições semelhantes num mesmo período.

i) o número total e por espécie de diligências realizadas em dado período;

j) número de inquéritos cuja instauração demorou mais de “x” dias;

k) número de dilações de prazo sem que fossem efetuadas diligências

por inquérito e por delegado.

Tais relatórios permitem identificar dificuldades, e propor soluções correspondentes. Por exemplo, a grande demora na realização de determinadas diligências de campo pode dar causa à paralisação do setor correspondente e demandar solução específica.

A precisão dos relatórios é diretamente proporcional à proporção dos inquéritos analisados em relação ao total de inquéritos existentes e ao total de inquéritos em que cada delegado atuou. Por isso, em unidades com mais de um procurador, incentiva-se a realização de inspeção em todos os gabinetes, e que todos usem o mesmo *software* a partir de sua rede interna (*intranet*), a fim de se engendrar uma base de dados já unificada.

É importante que a base de dados gerada após as inspeções de uma unidade seja enviada para a 7ª Câmara e seu Grupo de Trabalho em Controle Externo da Atividade Policial, para consolidar a base nacional de dados e gerar informações e estatísticas das diferentes realidades para os procuradores em todo o Brasil.

O cruzamento de informações permitirá distinguir situações em que há maior incidência de prescrição e indicar onde as investigações são mais eficientes e ensejam maior número de denúncias pelo Ministério Público Federal, contribuindo para o aumento da eficiência na persecução penal, por tipo penal e por região.

Vale destacar que a Procuradoria da República na Bahia, atenta à necessidade de reduzir o tempo de tramitação das requisições ministeriais de instauração de inquéritos policiais, desenvolveu o Sistema Almir, o qual já foi adotado por outras unidades, pex., a PRAL e a PRMG.

Convém que outras unidades conheçam o referido sistema e avaliem sua adoção, considerando que o Sistema Almir, respeitando o sigilo dos feitos, providencia o encaminhamento das requisições de instauração de inquérito para a Polícia Federal. Conforme determinado em portaria conjunta, o acesso ao Sistema Almir ocorre mediante login específico realizado por servidores do MPF e do órgão policial previamente credenciados e por utilização de senha pessoal e intransferível, de tal forma que as requisições não são mais encaminhadas de forma genérica à

polícia, juntamente com outros documentos e ofícios de temáticas diversas. Com isso, os servidores policiais credenciados fazem o devido encaminhamento interno para cumprimento da ordem ministerial, informando a data que o ofício requisitório foi recebido, o nome do servidor que o recebeu e, ainda, o número atribuído no sistema policial (EPOL).

Estes dados são cadastrados no Sistema Único pelos servidores do MPF credenciados, notadamente nos campos atrelados à notícia-fato que fundamenta o ofício requisitório. E o inquérito policial, propriamente e como de praxe, retorna instaurado pelo sistema judiciário, no caso da PRBA, o PJe.

3.4.5 – Providências finais

Sugere-se que seja elaborado um relatório final de inspeção, em que conste:

- a) o número total de inquéritos ativos vinculados ao ofício ministerial; o número de inquéritos inspecionados e, dentre estes, o número de inquéritos que recebeu cada encaminhamento específico (“visto em inspeção” sem manifestação, requisição de diligências, declinação de competência, promoção de arquivamento e denúncia);
- b) irregularidades constatadas em inquéritos e medidas adotadas;
- c) uma via dos relatórios gerados;
- d) os procedimentos instaurados ou as providências adotadas a partir dos relatórios;
- e) cópia dos ofícios de encaminhamento da base de dados e do relatório à 7ª CCR.

3.5 Da utilização do Grupo Nacional de Apoio ao Enfrentamento ao Crime Organizado (Gaeco Nacional) no âmbito do Ministério Público Federal

Recentemente o Grupo Nacional de Apoio ao Enfrentamento ao Crime Organizado (GAECO Nacional) foi criado por meio da Resolução CSMPF nº 243, de 13 de fevereiro de 2025, “com a finalidade de prestar auxílio especializado aos

Procuradores Naturais em todo o território nacional na persecução à criminalidade organizada em âmbito nacional ou interestadual, inclusive atividades de inteligência relacionadas, podendo atuar também na condução de investigações em casos específicos em conjunto com o Procurador Natural, por meio de procedimento investigatório próprio do MPF ou em conjunto com a polícia” (Art. 1º da Resolução CSMPF nº 243/2025).

Cada estado da Federação e o Distrito Federal já possui a estrutura do GAECO local, de modo que o GAECO Nacional tem como objetivo “atuar de modo integrado, mediante parceria, mútua cooperação, compartilhamento de informações, e, quando necessário, atuação conjunta com os GAECOs Regionais ou Locais do MPF” (Art. 2º da Resolução CSMPF nº 243/2025).

Os GAECOs contam com expertise nas rotinas de investigação, estando habilitados com todos os trâmites e cuidados exigidos acerca do sigilo de grandes investigações, servindo como grande auxílio ao Procurador Natural, notadamente em casos que demandam maiores esforços e conhecimentos específicos.

Nesse sentido, revela-se prudente que os membros com atuação criminal utilizem do apoio prestado pelos GAECO’s locais bem como pelo recente GAECO Nacional, de forma a expor os detalhes do caso a ter acompanhamento conjunto pelo GAECO, fortalecendo a relação entre o membro e os integrantes do aludido grupo de apoio, com vistas a dar maior eficiência às investigações, com apoio, inclusive, durante a fase processual, como realização de audiências e auxílio na elaboração de peças processuais.

3.5.1 Titularidade exclusiva do Ministério Público para a ação penal, inclusive as ações cautelares

Quando da publicação da primeira edição deste manual, a 2ª Câmara de Coordenação da Procuradoria-Geral da República (PGR) já sustentava que as medidas cautelares penais, por restringirem direitos humanos, só podiam ser requeridas ao juiz por quem tem capacidade postulatória e é o titular da ação penal. Ou seja, a polícia não tem capacidade para requerer prisão preventiva, quebra de sigilos bancário, fiscal, telemático, telefônico. Apenas o Ministério Público a tem. Parte significativa da doutrina brasileira adota esse entendimento. Conforme

destacado por Edmar Carmo da Silva (2022, p. 48)⁵⁰:

A adoção do sistema acusatório não ganha repercussão apenas no exercício da ação penal pública pelo oferecimento da denúncia. Como reflexo instrumental, significa que a partir da nova ordem constitucional somente o Ministério Público possui o *jus postulandi*, vale dizer, somente ele, como titular privativo da ação penal pública, possui o poder postulatório (como pressuposto processual da capacidade de acionar/provocar) para todas as demais ações e medidas assecuratórias/cautelares de provocação do Poder Judiciário para o escopo final de preparar/instaurar/assegurar/prevenir a aplicação da lei penal ao caso concreto.

Sobre o tema de requerimentos de medidas cautelares incidentais a investigações criminais, em obra empírica sobre controle externo da atividade, Monique Cheker transcreveu, de forma exemplificativa, entrevistas com membros do Ministério Público (Argentina, Chile, Itália, Portugal, México, Panamá, Paraguai, Uruguai) e policiais (Itália e Portugal), do mesmo sistema que o brasileiro (*civil law*) e, em todos os casos, foi evidenciado que a propositura de medidas cautelares é de titularidade do MP (CHEKER, 2023, p. 165-168).

A mesma autora destaca que em outros países de sistema acusatório que, em algum momento da história, tenha sido concedida a direção das investigações à polícia, esta não pode se reportar diretamente ao juiz para obter medidas que sejam contrárias à posição do titular da ação penal. Nesse ponto e em todas as vezes que a legislação parecer incentivar a polícia a se afastar juridicamente do titular da ação penal, o país estará mergulhado num “limbo sistemático” pois a investigação não é um “fim em si mesma”. Todas as provas, ao final, serão direcionadas ao titular da ação penal, que já precisa acompanhar a utilidade da apuração criminal e seus atos (CHEKER, 2023, p. 168).

A 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal editou, inclusive, a Orientação nº 4, de 10 de dezembro de 2014:

Orientação nº 4:

A 7ª Câmara de Coordenação e Revisão,

- Considerando o que foi proposto pela plenária de seu 1º Encontro

⁵⁰ Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/21/19>. Acesso em 5 Set. 2022.

Nacional, realizado em Brasília, em 2 a 4/12/2014, bem como a deliberação por ocasião de sua 6ª Sessão Ordinária de Coordenação, realizada aos 10 de dezembro de 2014;

- Considerando as representações policiais dirigidas diretamente ao Juízo, pleiteando o deferimento de medidas cautelares;
- Considerando a ausência de capacidade postulatória das autoridades policiais;
- Considerando ser o Ministério Público o titular privativo da ação penal pública,

ORIENTA os membros do Ministério Público Federal a, respeitada a independência funcional, pugnam pelo não conhecimento de pedido de medida cautelar formulado por autoridade policial diretamente ao Juízo, sem prejuízo de pleitearem a medida cautelar em petição própria, quando a entenderem pertinente.

O Conselho Nacional de Procuradores-Gerais - Ministérios Público da União e dos Estados, em seu Manual de Controle Externo da Atividade Policial, afirma:

“A titularidade privativa do Ministério Público para a promoção da ação penal pública, diz respeito também a todos os demais procedimentos e processos de natureza cautelar.”

Para além da tão (re)conhecida compreensão de que o titular das ações acessórias seja, necessariamente, o titular da ação principal, firme-se que devido ao caráter nitidamente instrumental das primeiras em relação à última, devem ser elas conduzidas pelo titular segundo a estratégia processual considerada eficiente para viabilizar a ação principal.

O manejo de qualquer ação judicial, notadamente das cautelares, somente cabe a quem esteja na legítima condição de parte para o possível e futuro processo principal. É nessa perspectiva que se mostra necessária toda uma revisão acerca do manejo das ações cautelares atualmente cabíveis no âmbito estreito da persecução penal. Nesse particular, afigura-se que ainda oportuna, não obstante o tempo de vigência da atual Constituição Federal brasileira, adequar, senão mesmo corrigir, o devido processo legal no âmbito da restrição cautelar de direitos fundamentais na persecução penal.

Há muito vem sendo reproduzido, na praxe forense, no tocante às ações cautelares do processo penal, uma prática inadequada ao devido processo legal

constitucionalmente estabelecido. Vale dizer, faz-se como na vigência da ordem constitucional pretérita, quando se admitia o compartilhamento da titularidade da ação penal pública entre Ministério Público, delegados de polícia e até autoridade judiciária. Nessa direção, efeito da titularidade privativa da ação penal pública, que nenhuma outra autoridade/órgão/pessoa encontra-se legitimada, senão órgão do Ministério Público, a postular/prender/veicular medida judicial para fins de prevenir/viabilizar/adequar/salvaguardar/ instrumentalizar futura ação penal pública.

Justificava-se, no regime constitucional anterior, a representação direta entre delegado de polícia e Poder Judiciário, em vista daquele deter parcela da titularidade na persecução penal. Agora, não mais. Sequer o Poder Judiciário pode adotar medida cautelar de ofício na persecução penal ante a exigência de imparcialidade e ao novo papel conferido ao Ministério Público como titular exclusivo da ação penal pública e do encargo de exercer o controle externo da atividade policial. Sopesando essas novas funções aos agentes envolvidos na persecução penal está o princípio acusatório, conforme sedimentado por atualizada literatura jurídico-processual.

Na atual ordem jurídica constitucional, a capacidade postulatória para os atos judiciais pertinentes à ação penal pública deverá estar conjugada e condizente com o controle externo da atividade policial. Nesse sentido, as representações noticiando possível necessidade de medida cautelar para fim de viabilizar a apuração de infração penal, ou mesmo para assegurar a eficácia de futuro processo penal, estão incluídas no contexto maior do controle externo da atividade policial. Cabe à Instituição conhecer e avaliar se os motivos fáticos noticiados pela autoridade investigante - pois deve restringir-se a eles - na representação, acompanham a linha estratégica a ser adotada em futuro processo e, ainda, se a medida sugerida pela polícia é, ou não, necessária e adequada aos fins da apuração da infração.

Essa perspectiva viabiliza, a um só tempo, o resguardo do devido processo legal na restrição cautelar de direito fundamental, tendo o Ministério Público como titular privativo da capacidade postulatória para adoção de medida judicial preventiva, além de possibilitar, sobretudo, um efetivo controle da atividade policial no respeito aos direitos fundamentais.”⁵¹

⁵¹Manual de Controle Externo do CNPG, pp. 89-91. Disponível em: <<https://www.mpac.mp.br/wp-content/uploads/Manual-Nacional-do-Controle-Externo-da-Atividade-Policial.pdf>>. Acesso em: 15.abr.2025.

A titularidade exclusiva do Ministério Público Federal para a ação penal pública (art. 129-I da Constituição) pressupõe que somente o procurador da República possa requerer ações penais públicas condenatórias e públicas cautelares.

Ademais, quem suporta exclusivamente o ônus processual de sustentar a denúncia ofertada é o Ministério Público Federal, portanto, também lhe compete exclusivamente dizer quais as provas que pretende levar a juízo, ou seja, quais testemunhas arrolará, quais documentos pretende apreender, quais sigilos pessoais pretende afastar.

Com efeito, não se vislumbra como determinado ônus possa competir a alguém, mas seja desincumbido, contra sua vontade, por outrem.

3.6 Do Controle Concentrado

Conforme falado acima, o controle externo difuso é aquele realizado pela atividade de fiscalização e coordenação da investigação criminal no âmbito dos inquéritos policiais. Contudo, o diálogo e contato entre polícia e MP vai muito além da apuração criminal, após a instauração do inquérito policial e não se limita à denominada polícia judiciária⁵².

Não é nenhuma novidade, por exemplo, que a Polícia Militar, normalmente, é a primeira corporação policial a chegar no local de um crime. Segundo a CF/88, em seu art. 144, § 5º, cabe a ela a função de polícia ostensiva e finalidade de preservação da ordem pública. Em decorrência dessa previsão, é a PM que fica, diária e presencialmente, nas ruas dos estados brasileiros, em contato direto com o cidadão. Esse papel também é exercido pela PRF, num ambiente mais específico, que são as rodovias federais, podendo ocorrer também em outros locais.

O contato com essas diversas instituições policiais, cujos atos possam ser

⁵² Historicamente, o direito francês contrapõe a “Polícia Judiciária”, de apuração de crimes, com a “Polícia Administrativa”, de preservação da ordem pública. Conforme esclarece André de Laubadère: “A polícia administrativa visa a evitar os riscos de desordem, prevenindo-os, ao agir com antecedência. A polícia judiciária visa a buscar e levar à justiça só autores de crimes já cometidos” (LAUBADÈRE, 1977, p. 86). O Código de Instrução Criminal Francês de 1808 já citava a “Polícia Judiciária” como aquela destinada à apuração de crimes. Na França, diferentemente do Brasil, as polícias exercem o “ciclo completo”, com realização dos dois papéis, de forma que a diferenciação acima é de organização funcional, não de separação corporativa.

importantes ao início de uma apuração criminal, mas não necessariamente, fica a cargo do denominado controle concentrado do MP.

O controle externo da atividade policial, na modalidade concentrada, representa precipuamente uma atividade de índole administrativa, fiscalizatória, e deve ser exercido, atualmente, em relação às inspeções nas unidades da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, pelos membros que atuam nos Offícios Especiais de Inspeção e Vistoria do Controle Externo da Atividade Policial no âmbito do Ministério Público Federal, responsáveis pelas inspeções nas unidades policiais vinculadas aos respectivos inquéritos policiais, conforme estabelecido pela Portaria PGR/MPF nº 749, de 27 de setembro de 2023. Mas, em relação a outras atribuições, será realizado conforme a regra local de cada unidade.

De início, os membros podem formular solicitações administrativas de auxílio ao Procurador-Chefe para a realização do controle externo da atividade policial, no sentido de lograr obter as melhores condições para realização da atividade fiscalizatória, inclusive para fins de preservação da integridade física dos membros. Nesse sentido, conforme a atividade desempenhada e a unidade policial a ser inspecionada, os membros podem, por exemplo, valer-se dos servidores que atuam na segurança orgânica do Ministério Público Federal, para acompanhamento e/ou escolta do membro.

Durante a execução dessas atribuições, acaso se constate uma situação que possa caracterizar crime ou ato de improbidade administrativa, deve a equipe de membros encaminhar o fato à distribuição ao procurador natural com atribuição para avaliar o fato.

A realização de inspeções nas delegacias de polícia é, na maioria das vezes, insuficiente para que se tenha uma real cognição das atividades desenvolvidas no âmbito das respectivas repartições policiais. Em razão disso, é importante a elaboração de rotinas que visam de forma objetiva à coleta de dados que possibilitem o conhecimento mais próximo da realidade do desenvolvimento das atividades policiais.

A implementação destas rotinas de coleta de dados permite o combate mais eficaz da corrupção policial, um dos pontos mais importantes da atividade de

controle externo da atividade policial. Dentro desse contexto, o principal foco é o da investigação realizada fora do inquérito policial e, portanto, desprovida de qualquer fiscalização efetiva tanto pelo Ministério Público quanto pelo Poder Judiciário.

É preciso observar que a Lei nº 13.964/2019, ao prover recente alteração do Código de Processo Penal, incluiu o art. 3º-B, o qual dispõe que qualquer investigação (portanto, não somente aquela corporificada em inquérito policial) precisa ser submetida ao juiz de garantias e, por consequência, ao membro do Ministério Público Federal, não sendo admissíveis investigações que não sejam devidamente tombadas e disponibilizadas ao Ministério Público.

Investigações realizadas por policiais fora do âmbito do inquérito propiciam, muitas vezes, a coerção dos investigados com o objetivo de torná-los mais suscetíveis ao pagamento de vantagens patrimoniais indevidas. Isso porque, ao se tornarem investigações opacas, tornam-se terreno mais fértil para a prática de eventuais abusos. Assim, a identificação de tal prática deve gerar a instauração de uma minuciosa investigação em face dos agentes públicos que tenham realizado esses procedimentos de apuração oficiosa que são desprovidos de controle.

Ao longo deste roteiro já foram mencionados exemplos e modelos que visam auxiliar o desempenho dessa atribuição. Nesse momento, outros exemplos de possível atuação serão indicados, sem a pretensão de se tornarem taxativos e nem tampouco de se mostrarem imunes a adaptações e mesmo correções que as circunstâncias relacionadas com cada fato venham a ensejar. São eles:

a) expedição de ofícios pela 7.^a CCR ao INSS, Receita Federal, Banco Central do Brasil e COAF (conforme modelos contidos em no Anexo do presente Roteiro), para identificação de depósitos de bens apreendidos nas entidades mencionadas. Trata-se de atuação da 7.^a CCR de natureza de prospecção concentrada, indagando os órgãos sobre casos em que houve divergência entre a quantidade ou a natureza do bem encaminhado pela Polícia Federal (comparação entre o que consta no documento formalizado e os bens efetivamente recebidos). Apenas em casos de divergência apontados pelos órgãos oficiados, as respostas seriam encaminhadas aos procuradores naturais. Dessa forma, deixa-se de adotar a sugestão vigente na versão anterior deste Roteiro, que veiculava um serviço

altamente trabalhoso de expedição de ofícios pelos membros, a ser realizado apenas em casos excepcionais, como, por exemplo, em situações de delegados acusados de corrupção, extorsão, por “formação de dossiês”, etc.;

b) Expedição de ofício à corregedoria da Polícia Federal, solicitando, no tocante aos anos de interesse e identificados, relação das sindicâncias e demais procedimentos disciplinares instaurados, com descrição do fato apurado, número do inquérito policial respectivo e, não havendo inquérito policial, cópia da fundamentação de não abertura do inquérito policial, tendo em vista o teor dos itens 57 e 57.1 da Instrução Normativa nº 004-DPF, de 14/07/91⁵³. Tal ofício, preferencialmente, deverá ser instruído com menção de casos concretos em que não tenha sido instaurado o inquérito policial. Tal medida visa identificar a utilização de procedimentos administrativos disciplinares como subterfúgio para investigar sem inquérito policial e direcionar suas conclusões para o arquivamento, que não seria objeto de avaliação do Ministério Público Federal.

c) Requisição por ofício à Superintendência Regional da Polícia Federal de cópia, de preferência em meio magnético, de todas as ordens de missão emitidas por cada delegacia especializada em um determinado período de tempo, de preferência anual ou semestral. O objetivo da requisição é verificar se para cada ordem de missão há efetivamente correspondência a um inquérito policial já instaurado, o que pode ser feito mediante cotejo com o sistema de controle processual da própria Procuradoria. A emissão de ordens de missão desvinculadas a inquéritos se revela em um relevante instrumento de coerção do investigado, pois confere uma aparência oficial à uma atividade de apuração possivelmente irregular. Há em cada delegacia um arquivo próprio, geralmente anual, onde devem ficar registradas em ordem numérica as ordens de missão, o que, de certa forma, facilita o trabalho de controle.

A experiência traz diversos casos concretos em que ordens de missão foram

⁵³ 57. Concluídos os trabalhos investigatórios, o sindicante fará minucioso relatório sobre o que foi apurado, opinando pela conversão do feito em processo ou inquérito, pelo arquivamento, ou pela aplicação de pena ao sindicado, indicando o dispositivo legal ou regulamentar infringido e, finalmente, remetendo os autos à autoridade que determinou a instauração.

57.1. Na hipótese da conversão do feito em processo disciplinar ou inquérito policial, a autoridade competente verificará a conveniência da juntada de todo o processado ou apenas das peças indispensáveis à nova apuração.

emitidas para amparar diligências de apreensão de produtos de informática de origem estrangeira comercializados sem a apresentação da regular documentação fiscal e sem que houvesse a instauração contemporânea do devido inquérito policial para apurar o delito capitulado no art. 334, § 1º, alínea 'c', do Código Penal. Também foram constatadas a realização de oitivas, exames periciais e outras diligências de cunho nitidamente investigatório amparadas tão somente por ordens de missão sem que houvesse a instauração de um inquérito policial para apurar tais fatos.

- Em relação ao item “c” (expedição de ofício à Superintendência Regional da Polícia Federal sobre ordens de missão policial), mostra-se necessário coibir a existência de ordem de missão policial na atividade de polícia investigativa desassociada de procedimento investigatório. Deve ser estruturada a forma de acessar tais ordens com análise informatizada da existência ou não da devida investigação policial, com sua juntada e verificar a existência de ordem de missão policial investigativa, desassociada de procedimento investigatório, submetido ao Juízo de garantias e ao Ministério Público Federal, nos termos do art. 3º-B do Código de Processo Penal e, assim, acessar tais ordens a fim de verificar a sua regularidade. Deixe-se claro que ordem de missão policial para atividade investigativa é em si uma investigação sobre a qual incide o já citado art. 3º-B do Código de Processo Penal.

- Expedição de ofício pela 7ª CCR aos serviços de “*Disque Denúncia*” para que estabeleçam rotinas procedimentais para que enviem todas as comunicações recebidas que tratem de crimes perpetrados por policiais federais. O objetivo dessa requisição é verificar a eventual ocorrência de condutas criminosas perpetradas por policiais federais que não tenham sido devidamente encaminhadas para a instauração de inquérito policial.

e) Recomendação às superintendências estaduais e do Distrito Federal, bem como à Direção-Geral da Polícia Federal, para que cumpram o disposto nos arts. 15 e 16 da Lei 8429/92, fixando-se prazo para a comprovação de cumprimento da recomendação em relação aos processos em curso e aos já finalizados nos cinco anos anteriores.

f) Fiscalização de depósitos de coisas apreendidas, fazendo:

I) inspeção física, a fim de indagar sobre a objetos mais sensíveis (armas, drogas, materiais valiosos, etc.);

II) verificar registros dos bens apreendidos, especialmente se lastreados em inquérito policial ou investigação sem inquérito, ; como o livro de depósito não é exigido pela própria Polícia Federal, sugere-se recomendar sua lavratura;

III) reunir informações (ARP, CAETÉS, Único) sobre casos de desaparecimento de bens apreendidos, incluindo drogas e armas, a fim de requisitar mudanças no acautelamento e segurança.

f) - em relação ao item “f” (fiscalização de bens apreendidos), o formulário elaborado pelo CNMP traz seções específicas sobre o assunto (Seções VII, VIII, IX, X e XI), indagando sobre os registros dos bens, o prazo para encaminhamento dos mesmos ao setor pericial, as cautelas adotadas para evitar depredação e uso indevido e registros de apreensões de determinados bens (entorpecentes, valores em moeda nacional e internacional, bens, veículos, armas e munições), entre outros. O acesso a sistemas de bens apreendidos é tratado mais adiante, pois também constante de tópico próprio deste roteiro;

g) fiscalização da utilização dos carros, aviões, helicópteros, etc. apreendidos e colocados à disposição da Polícia Federal⁵⁴: em vez de ser realizado

⁵⁴ Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

(...)

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidores, de empregados ou de terceiros contratados por essas entidades;

(...)

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

(...)

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

um controle individualizado pelo Controle Externo Concentrado, para fins de maior eficiência, expedição de ofício pela 7ª CCR para que seja requisitado à Polícia Federal que realize tal tipo de verificação, por meio de sistematização de tais dados, com o encaminhamento individualizado de eventuais divergências (por exemplo, por infração aos artigos 9.º, IV e XII e 10, II e XIII, da LIA) e possibilidade de acesso ao sistema pelo MPF;

h) Expedição de ofício ao Superintendente Regional da Polícia Federal para que encaminhe o registro de todas as armas funcionais furtadas ou roubadas de policiais federais, com o objetivo de verificar eventual desvio de armamentos.

i) expedição pela 7ª CCR de ofício ao COAF para verificação da eventual ocorrência de operações financeiras atípicas em nome de policiais suspeitos de prática de crimes ou atos de improbidade, com o objetivo de verificar eventual enriquecimento ilícito ou evolução patrimonial incompatível com os rendimentos declarados. Com a obtenção de tais dados, esses serão disseminados aos membros competentes;

j) - quanto ao item “j”, relativo a obtenção de dados sobre o quadro de lotação da unidade policial inspecionada, trata-se de tema já abordado no formulário do CNMP;

k) verificação da rotina de presos, sugere-se a adoção de medidas para que o horário de saída do Fórum seja informado pela Justiça Federal, o mesmo ocorrendo em relação ao horário de chegada no estabelecimento prisional, a ser informado pelos servidores de referido estabelecimento. Avaliar se tais dados seriam verificados inicialmente pela Corregedoria da Polícia Federal ou também, desde logo, por setor do MPF. A medida visa prevenir e reprimir eventual pressão a ser feita por policiais antes de audiência e retaliações após a mesma. Trata-se de medida sobretudo necessária para os casos de audiência de custódia, ocasião em que se verifica eventual abuso policial.

(...)

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

l) em relação ao item “l” (verificação de “espólio de guerra”), trata-se de fato que, se não for comunicado pelo réu ou investigado, pode ser apurado por meio de expedição de ofício à Receita Federal e outros órgãos que recebem bens apreendidos, para o caso de divergências, como já exposto no item “a” acima;

m) quanto ao item “m” (levantamento de dados estatísticos), tais questões já são indicadas no formulário do CNMP, sugerindo-se, contudo, que o membro responsável pela inspeção também passe a contar com dados extraídos de forma automatizada do Sistema Único, a fim de não se amparar apenas em dados fornecidos pela Polícia Federal.

I- organograma da Delegacia, compreendendo:

I.i- número de delegados, agentes, peritos e escrivães lotados e em atuação em funções administrativas;

I.ii- média de número de inquéritos por delegados e de há divisão por matéria;

II- verificar se no local são realizadas perícias, em especial, as definitivas;

III- registro individualizado de casos em que houve a participação de adolescentes;

IV- número de inquéritos em andamento;

V- número de inquéritos instaurados no ano corrente;

VI- número de requisições do Ministério Público Federal pendentes de cumprimento;

VII- se há registro em separado para inquéritos policiais oriundos de comissão parlamentar de inquérito;

VIII- número de mandados de prisão pendentes de cumprimento;

IX- número de investigações com interceptação telefônica em curso – Federal e Comum;

X- número de eventuais “autos apartados”, denominação conferida quando há requisição de diligências pontuais pela Justiça Federal, outra unidade de Polícia Federal ou pelo Ministério Público Federal;

XI- número de *notitiae criminis* e requisições advindas de outros órgãos, exceto o Judiciário e o Ministério Público Federal;

XII- critérios de distribuição de trabalho dos delegados (numérico, por assunto, etc.).

n) obtenção da lista dos veículos apreendidos que estão no depósito, com número do IPL respectivo e data de entrada no depósito: verificar: 1) se há bens apreendidos sem a instauração de inquérito policial, uma vez que não se pode realizar constrição patrimonial de natureza criminal sem a devida instauração de IPL; 2) se todos os veículos apreendidos na atividade de repressão ao crime estão lançados no Sistema Nacional de Gestão de Bens (antigo Sistema Nacional de Bens Apreendidos), com a anotação da respectiva investigação policial e se a mesma transitou perante o Ministério Público Federal. Devido ao volume de dados a serem obtidos, utilizar algum tipo de solução tecnológica para identificação das irregularidades (ferramentas de inteligência artificial contratadas pelo MPF, por exemplo).

Por meio da Resolução nº 558, de 06/05/2024, o Conselho Nacional de Justiça estabeleceu diretrizes para a gestão e destinação de valores e bens oriundos de pena de multa, perda de bens e valores e prestações pecuniárias decorrentes de condenações criminais, colaboração premiada, acordos de leniência e acordos de cooperação internacional no âmbito do Poder Judiciário, prevendo a possibilidade de alienação antecipada de bens e ativos apreendidos.

Segundo o art. 22, da citada Resolução, nos autos em que existam bens e ativos apreendidos ou que sejam objeto de medida assecuratória, cabe ao juízo com competência criminal:

[...]

IV – providenciar, no prazo de trinta dias contados da apreensão, do arresto ou do sequestro de bens, ouvido o Ministério Público, a alienação antecipada dos ativos apreendidos em processos

criminais, nos termos do § 1º do art. 61 da Lei nº 11.343/2006, alterada pela Lei nº 13.840/2019;

V – decidir, no prazo de trinta dias contados da apreensão, arresto ou sequestro de bens, ouvido o Ministério Público, sobre o cabimento da alienação antecipada dos bens e ativos apreendidos ou que sejam objeto de medida assecuratória, nos termos do art. 144-A do CPP.

Segundo o art. 25 do mesmo Diploma, a alienação antecipada de ativos será realizada preferencialmente por meio de leilões unificados, que poderão ser organizados pelo próprio juízo ou por centrais de alienação criadas para tal fim, na primeira e na segunda instância, ou ainda por meio de adesão a procedimento de alienação promovido pelo MJSP.

p) medidas de fiscalização para verificar o controle de pessoas detidas ou submetidas a condução coercitivas mas que não foram efetivamente presas no sentido de ter sido lavrado auto de prisão em flagrante ou dado voz de prisão a partir de mandado de prisão, expedido por ordem judicial. É preciso lembrar que, infelizmente, houve casos de pessoas detidas a violência policial, inclusive, com o desaparecimento de algumas. Por outro lado, a detenção indevida de pessoas também infelizmente serve para a realização de incriminações, acusações ou delações ilegais. Para tanto, sugere-se verificar a documentação na unidade policial e os acessos de pessoas ao local.

Capítulo 4 A instrução normativa n. 255 da Direção Geral da Polícia Federal e demais atos normativos

A Instrução Normativa (IN) DG/PF nº 255, de 20 de julho de 2023, publicada no Boletim de Serviço 139 (SEI 08200.022237/2023-00) regulamenta as atividades de polícia judiciária da Polícia Federal. Antes da citada IN, vigorava a Instrução Normativa nº 108-DG/PF, de 7 de novembro de 2016.

4.1 Das comunicações de crime

A IN 255/2023 é uma espécie de norma procedimental infralegal que não pode destoar das disposições do Código de Processo Penal (CPP) ou da Constituição Federal (CF), justamente por regulamentar apenas a atuação interna no âmbito da investigação policial. Não obstante isso, para efeito de controle externo da atividade policial é relevante e importante que o Ministério Público (MP) tenha conhecimento de suas disposições, seja para utilizar quando necessário, seja para verificar sua compatibilidade com o ordenamento jurídico.

Pelo art. 5º, da IN 255/2023, as chamadas “comunicações de crime” pela IN 108/2016 passam a ser denominadas “notícias de fato” e serão cadastradas como “registro de fato” no sistema oficial da polícia judiciária.⁵⁵ Nessa linha, o art. 7º prevê que:

Art. 7º As requisições e solicitações de diligências e perícias relacionadas à polícia judiciária feitas por outros órgãos serão consideradas notícias de fato, desde que não haja um procedimento de polícia judiciária instaurado na Polícia Federal relacionado aos mesmos fatos a que se vinculem.

Parágrafo único. Quando houver procedimento de polícia judiciária em andamento, as requisições e solicitações de diligências e perícias serão encaminhadas ao presidente da investigação para deliberação.

O termo “requisição” remete a uma determinação obrigatória, sem abrir margem para juízo de valor do delegado de polícia. Um exemplo, é a previsão

⁵⁵ A IN 255/2023 utiliza o termo “polícia judiciária” e, conforme explicamos no capítulo 19 do Manual, essa expressão apareceu pela primeira vez no Primeiro Capítulo, Livro Um, do Código de Instrução Criminal Francês de 1808, da seguinte forma: a “polícia judiciária investiga crimes, delitos e contravenções, coleta as evidências e entrega os autores aos tribunais responsáveis por puni-los”. O referido diploma trata a “Polícia Judiciária” não como um órgão autônomo, mas como uma função da polícia que tem o papel de reunir evidências para viabilizar a punição de autores de crimes.

existente no § 3º, do art. 8º, da Lei Complementar (LC) nº 75/93 que afirma que “*A falta injustificada e o retardamento indevido do cumprimento das requisições do Ministério Público implicarão a responsabilidade de quem lhe der causa.*”

Dessa forma, a requisição dirigida pelo MP ao delegado de polícia, havendo ou não procedimento instaurado, deve ser objeto de cumprimento. Analisando a IN 255/2023 há, inclusive, um procedimento próprio quando há requisição de diligência advindas de outros órgãos, que é o denominado “Registro Especial”. A forma de cumprimento (se será instaurado algo ou não) não parece ser o mais relevante para o cumprimento da requisição, desde que não haja retardamento indevido.

4.2 Dos arquivamentos realizados

O artigo 9º da IN 255/2023 trata da análise inicial que o delegado de polícia deve fazer das notícias de fato e guarda algumas questões que merecem comentários. Vejamos a sua redação:

Art. 9º A análise das notícias de fato observará plausibilidade, tipicidade da conduta, atribuições da Polícia Federal, eventual extinção de punibilidade e outras circunstâncias relacionadas à justa causa.

Parágrafo único. Serão verificados, ainda, a existência de:

- I - eventuais casos conexos em andamento; e
- II - acordos de cooperação técnica ou projetos específicos que visem ao tratamento coletivo das notícias de fato.

A primeira observação é a de que as análises indicadas acima (plausibilidade, tipicidade da conduta, atribuição da polícia federal, extinção de punibilidade e justa causa) podem levar à conclusão sobre a necessidade de arquivamento da notícia de fato.

Especificamente sobre os declínios de competência ou de atribuição feitos, há jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4):

Quanto ao arquivamento indireto, a jurisprudência desta Corte e do STJ reconhece que o pedido de declinação de competência formulado pelo Ministério Público Federal equivale a pedido de arquivamento indireto, cabendo ao juiz, em caso de discordância,

indeferir o pleito e submeter a controvérsia à 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, por analogia ao art. 28 do CPP. No caso, havendo divergência entre o MPF e o juízo federal sobre a competência, deve a questão ser submetida à apreciação do órgão ministerial revisor. Jurisprudência relevante citada: TRF4, RCCR 5000920-92.2024.4.04.7017, Rel. Danilo Pereira Junior, 7ª Turma, j. 05/11/2024; TRF4, CorPar 5028268-24.2023.4.04.0000, Rel. Luiz Carlos Canalli, 7ª Turma, j. 03/10/2023; STJ, AgRg nos EDcl no REsp 1.550.432/SP, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, 6ª Turma, j. 18/02/2016. (TRF4, RCCR 5003411-68.2025.4.04.7104, 8ª Turma, Relator para Acórdão LORACI FLORES DE LIMA, julgado em 09/07/2025)

Sendo forma de arquivamento indireto, os declínios de atribuição feitos pela polícia devem passar pelo MP, sob pena de burla ao art. 28 do CPP que estabelece que a investigação é arquivada por aquele, com ciência do Juízo, da vítima e do investigado.

Na prática, há a alegação de que são muitas representações indevidas e sem justa causa que chegam à polícia e seria inviável encaminhar tudo ao MP para análise. Contudo, com a aproximação que deve existir entre polícia e MP, cabe a este se adiantar e encaminhar orientações sobre a forma desses arquivamentos. O que não pode ocorrer é que a polícia archive uma representação de um cidadão, que possa constituir crime, sem que haja o mecanismo de controle externo previsto no art. 28 do CPP.

O *caput* do art. 10 da IN prevê que “A notícia de fato será arquivada quando não houver justa causa para instauração de inquérito policial” e §2º explicita que “Quando não houver atribuição da Polícia Federal, o caso será encaminhado ao órgão ou instituição competente”.

A Resolução nº 63, de 26 de junho de 2009, do Conselho de Justiça Federal (CJF), no seu artigo 2º, § 5º, previa expressamente que questões relativas à declinação de atribuições investigativas seriam decididas pelo MP:

§ 5º As questões relativas à declinação de atribuições investigativas por parte do Ministério Público Federal, enquanto não judicializado o inquérito policial, deverão ser dirimidas no âmbito daquela Instituição, com o encaminhamento do inquérito ao Órgão Ministerial competente e comunicação à Justiça Federal. (Incluído pela Resolução n. 446, de 7 de junho de 2017).

A Resolução CJF n. 63/2009 foi revogada pela Resolução CJF n. 881/2024, publicada em 30 de abril de 2024, sem que o citado parágrafo tenha sido

reproduzido. Contudo, permanece a regra do art. 28 do CPP, sendo importante o MP dialogar com a polícia e expedir orientações sobre eventuais possibilidades de arquivamento, como forma de tornar a apuração mais eficaz.

4.3 Das requisições feitas pelo MP

O art. 14 da IN guardava uma redação problemática que, na prática, autorizava delegados de polícia a descumprir requisições de inquérito policial advindas do MP. Vejamos a redação original:

Art. 14. As requisições de instauração de inquérito policial, oriundas do Ministério Público ou do Poder Judiciário serão cumpridas.

§ 1º Quando houver discordância fundamentada, o caso será remetido para nova apreciação do requisitante.

§ 2º Mantida a requisição e não resolvida a divergência quanto à existência de justa causa, o caso será submetido, conforme a atribuição:

- I - ao chefe da delegacia descentralizada;
- II - à Corregedoria Regional; ou
- III - à COGER/PF.

Nota-se que, não obstante o *caput* do art. 14 afirmar que as requisições de instauração de inquérito policial, oriundas do MP e do Poder Judiciário, serão cumpridas, a conjugação dos §§ 1º e 2º indicava que a decisão final ficaria a cargo do chefe da delegacia descentralizada, da Corregedoria Regional ou da COGER/PF.

Para evitar qualquer interpretação dúvida, que violasse o art. 7º, II, da LC 75/93, o Grupo de Trabalho sobre Controle Externo da Atividade Policial (GTCeap) da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão (7CCR) fez reunião com representantes da Corregedoria da PF, resultando na publicação da IN DG/PF nº 279, publicada em 22/05/2024, que alterou o art. 14 da IN 255/2025, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 14. As requisições de instauração de inquérito policial, oriundas do Ministério Público ou do Poder Judiciário serão cumpridas.

§ 1º Quando houver discordância fundamentada, o caso será remetido para nova apreciação do requisitante.

§ 2º Mantida a requisição e não resolvida a divergência quanto à existência de justa causa, o caso será submetido, conforme a atribuição, **para verificação das possibilidades de gestões junto ao requisitante:**

- I - ao chefe da delegacia descentralizada;
- II - à Corregedoria Regional; ou
- III - à COGER/PF.

§3º Caso mantida a requisição pelo Ministério Público ou pelo Poder Judiciário após o cumprimento do disposto no § 2º, instaurar-se-á inquérito policial.

A mudança deixa claro que o MP e a polícia precisam dialogar quando há uma divergência que influencie na investigação criminal. Contudo, uma vez sanada a divergência e mantida a requisição de instauração de inquérito policial, esta deve ser cumprida por ter caráter obrigatório.

4.4 Das sindicâncias e dos PADs

O próximo artigo de importante comentário é o art. 16 da IN 255/2023, que trata das notícias de fato imputadas a servidores da Polícia Federal ou equiparados, lotados em superintendências regionais ou em delegacias descentralizadas. Segundo tal dispositivo, essas notícias de fato serão encaminhadas à Corregedoria Regional para análise e eventual instauração de procedimento de polícia judiciária.

O ponto acima tangencia como o MP realiza o controle externo sobre as sindicâncias e procedimentos administrativos disciplinares (PAD) que indiquem condutas que possam caracterizar crimes. Segundo o art. 15 da Lei nº 8.429/1992:

Art. 15. A comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade.

Parágrafo único. O Ministério Público ou Tribunal ou Conselho de Contas poderá, a requerimento, designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.

Dessa forma, se a sindicância ou o PAD tratarem de condutas que possam caracterizar improbidade administrativa, o MP precisa ser informado para realização do controle externo a partir de então. No caso de a conduta imputada caracterizar

crime, deverá ser instaurado o respectivo inquérito policial, de forma que o MP também poderá realizar o controle externo.

O problema é a subjetividade feita se um determinado fato pode caracterizar crime ou não. Por isso, é essencial que o MP tenha acesso às sindicâncias e PADs que tramitam nos órgãos policiais para que consiga realizar, efetivamente, o controle externo. Nas palavras de Enrico Rodrigues de Freitas⁵⁶:

Outro aspecto polêmico refere-se a quando o Ministério Público acessa e analisa os autos de procedimentos administrativos disciplinares e sindicâncias instauradas perante a Corregedoria. A prática vem sendo objeto de contestação por parte das polícias, mas, de fato, a oposição não se justifica. A finalidade da análise desses procedimentos não se configura como atividade revisional da atividade de correição em um contexto de revisão interna ou hierárquica. Configura-se, sim, como verificação externa do cumprimento das normas que impõem a remessa ao Ministério Público, para conhecimento e atuação, de fatos que constituam improbidade administrativa, ou, ainda, para instauração de inquérito policial quando se verifica a presença de materialidade delitiva.

Ademais, quando se passa a compreender a atividade de controle externo como uma atividade que extrapola a mera análise dos autos de investigação criminal, entendendo-a de forma mais ampla e dentro dos demais dispositivos constitucionais pertinentes ao Ministério Público, verifica-se que outros valores também podem ser apreciados pelo Ministério Público, como os de probidade e de eficiência.

Não se pretende, com essas afirmações, que o Ministério Público venha a substituir a administração das polícias ou mesmo o trabalho correicional por elas realizado. Contudo, pretender que o Ministério Público não tenha acesso às informações de quadro de pessoal ou, ainda, não possa verificar em cada procedimento disciplinar se foram tomadas as medidas de comunicação de improbidade pelo Ministério Público ou instaurado o competente inquérito policial, é pretender limitar ilegalmente a atividade de controle externo.

A Resolução nº 279, de 12 de dezembro de 2023, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) prevê em seu art. 6º, I, que incumbe aos órgãos do Ministério Público “*fiscalizar a existência de registro de ocorrências e sindicâncias e analisar, por amostragem, se for o caso, aquelas que não geraram investigações criminais*”.

Para tanto, o art. 5º, II, j, da mesma Resolução indica que o MP deve ter acesso “*ao inteiro teor de sindicâncias e procedimentos disciplinares e congêneres, independentemente da fase em que se encontrem, inclusive os findos.*”

⁵⁶ FREITAS, Enrico Rodrigues de. Modalidades e Extensão do Controle Externo. In: , p. 147-148.

A título de registro, cabe citar uma outra forma de atuação do MP nessa temática disciplinar que é a possibilidade de provocar a Controladoria-Geral da União (CGU), para o exercício do controle interno. O Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, dispõe sobre o “Sistema de Correição do Poder Executivo Federal”. E seu art. 4º é previsto que o Órgão Central do Sistema (que é a CGU) pode:

VIII - instaurar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares, em razão:

- a) da inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem;
- b) da complexidade e relevância da matéria;
- c) da autoridade envolvida; ou
- d) do envolvimento de servidores de mais de um órgão ou entidade.

[...]

XII – avocar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares em curso em órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, quando verificada qualquer das hipóteses previstas no inciso VIII, inclusive promovendo a aplicação da penalidade cabível;

XIII – requisitar as sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares julgados há menos de cinco anos por órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, para reexame;

Dessa forma, não há dúvida – do ponto de vista normativa e constitucional – que o MP precisa ter acesso às sindicâncias e PADs, mesmo que a título amostral, para exercer o controle externo, sem ficar restrito ao que a polícia envia ou aos inquéritos policiais instaurados.

A Instrução Normativa DG/PF nº 304, de 13 de março de 2025, regulamentou a atividade disciplinar no âmbito da Polícia Federal. Não é o objetivo, desta análise, esgotar a temática mas é importante destacar alguns pontos da citada regulamentação.

Segundo o art. 5º, o juízo de admissibilidade é o ato administrativo por meio do qual a autoridade competente analisa as notícias e as representações que relatem fato com possível relevância disciplinar e decide, de forma fundamentada: I - pelo arquivamento; II - pela proposição de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC; III - pela instauração de procedimento disciplinar investigativo; ou IV - pela instauração de procedimento disciplinar acusatório.

Pelo art. 23, I, da Instrução Normativa DG/PF nº 304, de 13 de março de 2025, as portarias de constituição de Comissão Permanente de Disciplina - CPD e

de Comissão Permanente de Sindicância Patrimonial – SINPA serão publicadas em Boletim de Serviço. Ainda, pelo inciso III, também serão publicadas no Boletim de Serviço os extratos das portarias de instauração e aditamento de procedimentos disciplinares acusatórios e extratos de celebração de TAC.

De acordo com o art. 36, o Termo de Ajustamento de Conduta – TAC é um instrumento de resolução consensual de conflitos em casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, ou seja, toda infração disciplinar punível com advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias.

Segundo o art. 50, constituem procedimentos disciplinares: I - Investigação Preliminar Sumária – IPS; II - Sindicância Patrimonial – SINPA; III - Processo Administrativo Disciplinar – PAD; IV - Processo Administrativo Disciplinar de Rito Sumário – PADS; e V - Sindicância Acusatória – SINAC.

Caso a apuração indique enriquecimento ilícito, o art. 94 prevê que a autoridade julgadora dê imediato conhecimento do fato ao I - ao Ministério Público Federal; II - ao Tribunal de Contas da União; III - à Controladoria-Geral da União; IV - à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; V - ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras; VI - à Advocacia-Geral da União; e VII - à Coordenação-Geral de Assuntos Internos – CGAIN/COGER/PF.

O art. 125 da Instrução Normativa DG/PF nº 304/2025, na linha da redação do art. 15 da Lei nº 8.429/92, prevê que a comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público, ao Tribunal ou Conselho de Contas e à Advocacia-Geral da União sobre a instauração de processo disciplinar acusatório para apurar a prática de ato de improbidade.

Se o fato a ser apurado constituir crime, cabe a instauração do inquérito policial respectivo, com o acompanhamento pelo MPF, para exercício do controle externo da atividade policial. Da mesma forma, se for infração de menor potencial ofensivo, é necessário dar conhecimento ao MPF para a atuação dentro do que prevê a Lei nº 9.099/95. A atuação em âmbito disciplinar não se sobrepõe e não substitui a atuação criminal. Vale destacar alguns dispositivos da Instrução Normativa DG/PF nº 304/2025 que tangenciam essa temática:

Art. 16. Os documentos físicos e os outros objetos que possam interessar ao procedimento disciplinar e que necessitem de perícia

serão encaminhados à unidade técnica para a produção de laudo e, após, serão restituídos ou descartados, conforme o caso.

Parágrafo único. Caso os documentos e objetos referidos no *caput* possam constituir materialidade de crime, deverão ser tomadas as providências de polícia judiciária cabíveis, observando-se o normativo próprio.

Art. 126. No curso do processo, caso surjam indícios da prática de infração disciplinar não conexa com os fatos em apuração, o presidente da comissão comunicará imediatamente à autoridade instauradora para a adoção das providências cabíveis.

Parágrafo único. Na hipótese de surgirem indícios da prática de crime, o presidente da comissão encaminhará à autoridade instauradora as peças necessárias à abertura de procedimento de polícia judiciária, fazendo consignar nos autos essa providência.

Art. 127. Encerrado o processo administrativo disciplinar, verificando que a infração está capitulada como crime, a comissão processante deverá propor à autoridade julgadora a remessa das principais peças para providências de polícia judiciária.

Desde o juízo de admissibilidade da infração disciplinar, se houver indícios de prática de crime, é essencial que já se dê sequência à instauração do inquérito policial, em especial por serem esferas independentes de atuação.

O art. 68, III, da Instrução Normativa DG/PF nº 304/2025 prevê que o servidor responsável pela apuração apresentará relatório conclusivo quanto à existência ou não de indícios de culpa ou de dolo do servidor, além de informações sobre a instauração de inquérito policial para apuração do fato.

Quando da feitura do Relatório Final da Comissão, o art. 190, XI, da Instrução Normativa DG/PF nº 304/2025 indica que deve constar o registro se há inquérito policial ou ação penal em andamento relacionada aos fatos apurados, registrando o andamento atualizado.

Por fim, cabe transcrever uma importante previsão do art. 109 da Instrução Normativa DG/PF nº 304/2025 que prevê o afastamento preventivo do servidor policial quando o acusado estiver respondendo a procedimento disciplinar pela prática, em tese, das infrações previstas no art. 15, *caput*, incisos VI, VII, IX, X, XI e XIII, da Lei 15.047, de 17 de dezembro de 2024, bem como que possam vir a configurar os crimes de peculato, de peculato mediante erro de outrem, de concussão, de corrupção passiva e de facilitação de contrabando ou descaminho.

4.5 Da Verificação de Procedência de Informações (VPI)

4.5.1 Normativas pretéritas

O art. 21 da Resolução nº 255/2023, trata da denominada “Notícia-Crime em Verificação”, cujo termo substituiu a “Verificação de Procedência de Informações” (VPI) citada na IN 108/2016. Na nova redação, estabeleceu-se que o prazo para o seu encerramento será de noventa dias, prorrogável por igual período:

Subseção II – Da Notícia-Crime em Verificação

Art. 21. Será apurada a procedência das informações em sede de notícia-crime em verificação nos casos de:

I - notícia anônima; ou

II - dúvida acerca da existência de justa causa.

§ 1º Serão também convertidas em notícia-crime em verificação as notícias de fato cujo processamento tenha sido regulado em projetos específicos ou em acordos de cooperação técnica que visem ao tratamento coletivo das notícias de fato.

§ 2º O prazo para o encerramento da notícia-crime em verificação será de noventa dias, prorrogável por igual período, mediante pedido fundamentado à respectiva autoridade mencionada no art. 8º. (negritou-se)

Ainda, na redação original do art. 22 da citada IN, são previstas as diligências vedadas em sede de NCV:

Art. 22. Em sede de notícia-crime em verificação, são vedadas:

I - a representação por medidas cautelares probatórias; e

II – a intimação para audiência de envolvidos, salvo a do noticiante.

Art. 23. Ao final da instrução, concluindo pela existência de justa causa, o delegado de polícia federal deverá:

I – instaurar inquérito policial de ofício; ou

II - encaminhar a notícia-crime em verificação para redistribuição, caso apurada a atribuição de outra unidade policial.

Parágrafo único. Caso se conclua pela inexistência de justa causa, a notícia-crime em verificação será encaminhada à respectiva autoridade mencionada no art. 8º para nova análise, por meio de

despacho.

De início, necessário trazer à colação, a Instrução Normativa n. 01, de 30 de outubro de 1992, editada pelo Departamento de Polícia Federal, que foi publicada no DOU de 13 de novembro de 1992.

Embora revogada de forma expressa pela Instrução Normativa n. 11, de 27 de junho de 2001, o citado ato normativo continha dispositivos que regulavam de maneira muito mais eficaz o instituto da investigação preliminar feita antes do inquérito policial.

A referida instrução normativa teve por objeto atualizar e consolidar, no âmbito do Departamento da Polícia Federal, normas internas sobre a condução de procedimentos de investigação policial, atividades cartorárias e correicionais, além de outras providências. A investigação policial preliminar é normatizada de forma expressa no Título II que a seguir transcrevo:

Artigo 183. A **investigação policial preliminar – IPP** é um **instrumento excepcional** destinado a verificar a procedência de notícias de infração penal levadas ao conhecimento da autoridade policial, mas que, pela escassez de indícios, não justifiquem, de imediato, a instauração de inquérito.

Artigo 184. A investigação de que trata este Título deverá ser procedimento singelo, sem excesso de formalismo, evitando-se expressões dogmáticas, termos e atos consagrados no inquérito policial.

Artigo 184.1. Em caso de necessidade de oitiva de qualquer pessoa nos autos da IPP, **o chamamento deverá ser feito mediante convite.**

Artigo 185. Ressalvada a competência do Diretor da PF, dos Superintendentes Regionais e dos Diretores de Divisões de Polícia Federal, a abertura de IPP será determinada pelas seguintes autoridades:

- a) Coordenadores Regionais Policiais;
- b) Delegados Executivos;
- c) Chefes das Delegacias de Polícia Federal.

Artigo 186. Ao receber a notícia do fato, a autoridade determinará a abertura da IPP, mediante simples despacho, designando um servidor policial para conduzi-la, preferencialmente bacharel em Direito.

Artigo 187. Logo após designado, o investigador dará início às

diligências investigatórias, procurando esclarecer, principalmente, o seguinte:

- a) se o fato notificado realmente ocorreu;
- b) se constitui infração penal;
- c) se compete ao DPF apurá-lo;
- d) se há autor ou autores conhecidos;
- e) se há testemunhas; e
- f) se existe prova material.

Artigo 188. Todas as peças da IPP farão parte de um só processado, elaborado apenas em uma via, sendo desnecessária a feitura de portaria, autuação e despachos ordinatórios.

Artigo 189. A numeração das folhas da IPP será feita no canto inferior direito, sendo dispensado o uso de carimbo.

Artigo 190. A IPP será numerada e registrada em livro próprio.

Artigo 190.1. Nos órgãos centrais, o registro será feito em cartório da SR/DPF/DF.

Artigo 191. O prazo para conclusão da IPP será de 30 (trinta) dias, contados a partir do registro.

Artigo 191.1. Se, decorrido o prazo inicial, houver ainda a necessidade de alguma diligência fundamental à investigação, **a autoridade que determinou a abertura da IPP poderá conceder novo prazo de até 30 (trinta) dias.**

Artigo 191.2. **Se, decorrido o prazo de prorrogação, persistirem dúvidas quanto aos fatos será imediatamente instaurado inquérito policial, juntando-se a este apenas as peças essenciais da IPP.**

Artigo 192. Ao final, o investigador fará relatório conclusivo e opinativo, remetendo o feito à autoridade que houver determinado sua abertura.

Artigo 193. O controle, a fiscalização, a apreciação e a decisão da IPP ficarão a cargo da autoridade que houver determinado sua abertura.

Artigo 194. Os autos da IPP somente serão remetidos à coordenação Regional Judiciária para exame e manifestação nos seguintes casos:

- a) quando os fatos apurados repercutirem no âmbito disciplinar; e
- b) na ocorrência de dúvidas quanto à competência do DPF. (negritou-se)

A Instrução Normativa n. 11, de 27 de junho de 2001, que “autoriza, define e consolida as normas operacionais para execução da atividade de Polícia Judiciária no âmbito do Departamento de Polícia Federal”, foi bem mais econômica ao falar

das investigações preliminares. Delas, tratou somente no artigo 6º que possui a seguinte redação:

Quando as informações noticiadas não possibilitarem a instauração imediata de inquérito policial, será averiguada a sua procedência com vista à confirmação da infração penal, na forma prevista no § 3º do artigo 5º do Código de Processo Penal.

A Instrução Normativa nº 108-DG/PF, de 7 de novembro de 2016, em seu art. 18, regulou a NCV da seguinte forma:

Art. 18. Quando a notícia-crime for anônima ou não possibilitar a imediata instauração de inquérito policial, a Corregedoria-Geral, a Corregedoria Regional, ou Chefe de Delegacia descentralizada determinará a verificação de procedência de informações, nos termos da lei, **após registro em sistema oficial de polícia judiciária na forma de notícia crime em verificação**, e distribuirá o expediente a Delegado de Polícia Federal, para instrução.

§ 1º A verificação de procedência de informações poderá ser atribuída pelo Delegado de Polícia Federal competente a servidor policial e **será concluída no prazo de até noventa dias, findo o qual será restituída à autoridade determinante, com informação do que foi apurado.**

§ 2º Na verificação de procedência de informações **são vedadas intimações, representações por medidas cautelares e apreensões, salvo de coisas encaminhadas com a notícia-crime.**

§ 3º **As entrevistas e diligências realizadas constarão de informação policial, de forma circunstanciada.**

§ 4º A Corregedoria-Geral, a Corregedoria Regional, o Chefe de Delegacia descentralizada, ao decidir pela instauração de inquérito policial, consignará o fato em sistema oficial de polícia judiciária e procederá ao encaminhamento do expediente, conforme o disposto na Seção II, do Capítulo II.

§ 5º A decisão pelo arquivamento seguirá a disciplina do art. 11 e seguintes desta IN. (negritou-se)

4.5.2 O prazo de conclusão da NCV

O art. 10 do Código de Processo Penal (CPP) fixa que *“O inquérito deverá terminar no prazo de 10 dias, se o indiciado tiver sido preso em flagrante, ou estiver preso preventivamente, contado o prazo, nesta hipótese, a partir do dia em que se executar a ordem de prisão, ou no prazo de 30 dias, quando estiver solto, mediante*

fiança ou sem ela". (destacou-se)

Dessa forma, a IN nº 255/2023 fixou um prazo para conclusão da NCV que é 6 (seis) vezes maior do que o previsto no CPP. Isso significa que o MPF tomará conhecimento da instauração de um inquérito policial ordinário muito mais rápido do que de um procedimento que deveria servir, apenas, para confirmação rápida e excepcional de informações.

O prazo de 90 (noventa) dias, renováveis pelo mesmo período, vai muito além também do previsto nos Manuais que regem as Polícias Cíveis nos estados, que possuem até mais entraves estruturais do que a PF. Vejamos alguns exemplos:

O Manual de Procedimentos de Polícia Judiciária do Estado da Bahia⁵⁷ determina:

9. A VPI será apreciada no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento da notícia do fato, prorrogável por até 90 (noventa) dias, ao final do qual deverá o delegado de polícia adotar uma das seguintes providências:

I. Convocar a VPI em um dos procedimentos investigatórios previstos no presente manual;

II. Arquivá-la, nos termos do art. 11 deste manual;

III. Remeter a VPI ao seu superior hierárquico, quando pelos fatos preliminarmente apurados, entender que não dispõe de atribuição para prosseguir na investigação a que se refere, indicando, de forma fundamentada, qual seria a autoridade com atribuições legais para prosseguir na investigação.

[...]

12. Requisições de perícias, representações por ordem judicial para medidas cautelares, interrogatórios e depoimentos, quando necessários ao esclarecimento formal dos fatos investigados, deverão ocorrer no bojo de inquérito policial ou outro procedimento investigatório previsto em lei.

O art. 9º do Manual de Procedimentos de Polícia Judiciária, no âmbito da Polícia Civil do Estado do Tocantins⁵⁸ dispõe:

CAPÍTULO II DA VERIFICAÇÃO PRELIMINAR DE INFORMAÇÕES

⁵⁷ Disponível em: http://www.policiacivil.ba.gov.br/arquivos/File/ManualdeProcedimentosPoliciaJudiciaria/manual_de_procedimentos_31_05_22.pdf. Acesso em: 2 out. 2023

⁵⁸ Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/463085/>. Acesso em: 2 out. 2023

Art. 9º Quando as informações noticiadas não possibilitarem a instauração imediata de inquérito policial, o Delegado de Polícia mandará averiguar a sua procedência, por meio de Verificação de Procedência das Informações - VPI, a fim de se confirmar a existência da infração penal, conforme disposto no §3º do art. 5º do Decreto-Lei 3.689, de 3 de outubro de 1941, observadas as seguintes regras:

I – a VPI será instaurada por despacho fundamentado da autoridade policial junto ao sistema PPe/Sinesp e tramitará em cartório no prazo de 30 dias, prorrogável, por igual período justificadamente;

II – findo o prazo de tramitação da VPI, os autos serão conclusos ao Delegado de Polícia que, mediante despacho fundamentado, deliberará pelo arquivamento ou pela instauração de inquérito policial ou outro procedimento previsto em Lei;

III – no caso de arquivamento, a VPI deverá ser encaminhada à apreciação do Ministério Público;

IV – no caso de instauração de inquérito policial ou outro procedimento previsto em Lei, deverá o mesmo ser imediatamente protocolado e distribuído pelo sistema e-proc pelo escrivão do feito, nos termos do art. 7º deste Manual;

V – em sede de VPI não será admitida a expedição de intimações, requisições de perícias, informações e documentos, nem representação por medidas cautelares, que, quando necessárias ao esclarecimento formal dos fatos investigados, deverão ser procedidas no bojo de inquérito policial ou outro procedimento investigativo previsto em lei federal. (destacou-se)

No Estado do Rio de Janeiro, a Portaria PCERJ nº 703, de 11 de março de 2015, aprovou o Manual Prático de Polícia Judiciária⁵⁹ que frisou a prática policial de instaurar a denominada “VPI” e finalizá-la no prazo máximo de 90 (noventa) dias:

Art. 3º - A Autoridade Policial, face a inexistência de indícios e autoria e/ou de comprovação da materialidade da infração penal, nos casos de Ação Pública Incondicionada, determinará a verificação de procedência das informações.

§ 1º - A Instauração de Inquérito Policial será determinada assim que apuradas a autoria e a materialidade da infração penal objeto da verificação a que alude o artigo.

c) Autuação

As peças que compõe a VPI serão organizadas numa capa de cor branca, com a inscrição “VERIFICAÇÃO DE PROCEDÊNCIA DAS INFORMAÇÕES”. Constarão na capa o número de procedimento, a delegacia na qual foi iniciada e indicação do fato o qual irá se apurar.

d) Prazos

⁵⁹ Disponível em: http://adepolrj.com.br/adepol/noticia_dinamica.asp?id=16853. Acesso em: 2 out. 2023.

Na prática policial, a VPI, em regra, deve estar concluída no prazo máximo de 90 (noventa) dias. (destacou-se)

No Estado do Paraná, a Instrução Normativa nº 03/2019-CGPC, determinou:

Art. 3º. É fixado o prazo máximo de 90 (noventa) dias, contados da lavratura do Boletim de Ocorrência, para a realização de diligências de verificação preliminar visando a obtenção das informações necessárias para a instauração dos procedimentos policiais, nas hipóteses em que ainda não haja elementos suficientes para a imediata instauração.

§ 1º – Ao final do prazo mencionado no *caput*, caso não tenham sido coletados elementos suficientes, a autoridade policial, em ato fundamentado, indeferirá a instauração, cabendo recurso ao Chefe de Polícia, na forma do artigo 2º da Instrução Normativa nº 01/2015 – CGPC.

Tendo em vista as disposições do art. 10 do CPP e sendo a NCV um instrumento para confirmação célere de informações para possibilitar a instauração do inquérito policial, é ilegal a previsão de prazo maior do que o previsto no CPP para a conclusão daquele. Essa foi a conclusão também exposta no Roteiro de Atuação em Controle Externo da Atividade Policial elaborado pela 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF⁶⁰:

Apenas a conferência imediata e realmente célere pode ser feita nessa fase de exame da notícia de crime. Portanto, a verificação de procedência das informações – às vezes chamada de procedimento de verificação de notícia de infração (PVNI), ou de registro especial, com disciplina na Orientação Normativa 6/2006 da Corregedoria Geral da Polícia Federal – não pode, por exemplo, **(i) ter duração superior ao legalmente previsto para o inquérito policial**; (ii) abranger constrições patrimoniais (apreensões de bens ou realização de perícias) e pessoais (prisão ou condução coercitiva); (iii) investigar autoridades que detenham prerrogativa de foro e, principalmente; **(iv) realizar diligências que envolvam a conclusão de existir ou não crime**.

Por mais que se aceite a “praxe” policial de se instituir um prazo de conclusão da NCV em mais de 30 (trinta) dias, conforme já exposto acima, a cada nova normativa, a PF vem ampliando aquele período, desvirtuando a natureza célere e

⁶⁰ Disponível em: <https://portal.mpf.mp.br/novaintra/areas-tematicas/camaras/controle-externo-daatividade-policial-e-sistema/publicacoes/roteiros-de-atuacao>
copy_of_roteiro_controle_externo_daatividade_policial.pdf. Acesso em: 2 out. 2023

excepcional da Verificação Preliminar de Informação e subtraindo do MPF o exercício de controle externo por, pelo menos, 6 (seis) meses.

Há relatos feitos em inspeções do Conselho Nacional do Ministério Público de que a instauração rotineira de VPIs impossibilita que informações e dados cheguem ao conhecimento do MP⁶¹:

Ainda segundo apurado, a Delegacia-Geral da Polícia Civil regulamentou o “procedimento” nominado VPI (Verificação Preliminar de Informação), que antecederia a instauração de inquérito policial. Neste sentido, existe a possibilidade de que nem todos os fatos criminosos levados a conhecimento da autoridade policial venham a ser apurados no âmbito do IP, procedimento este formal e que conta com a direta supervisão do Ministério Público nos termos da disciplina legal constante no Código de Processo Penal. Tal fato certamente dificulta a fiscalização e controle das apurações criminais por parte do MP, em que pese haja informação de que o CAOCRIM recomenda informalmente que os Promotores que inspecionam delegacias de polícia afirmem se existe controle de registro e tramitação de VPI, ao menos por meio de livro de registro.

Dessa forma, tratada inicialmente com a devida excepcionalidade pela Instrução Normativa n. 01, de 30 de outubro de 1992, com prazo de 30 (trinta) dias, podendo ser prorrogada, no máximo, até 60 (sessenta) dias, a NCV vem tendo seu prazo ampliado ao longo do tempo para possibilitar investigações mais amplas sem instauração de inquérito policial.

4.5.3 Natureza jurídica da NCV

A NCV possui a natureza jurídica de procedimento excepcional e célere de verificação da procedência de informações, ou seja, não pode ser utilizado como meio investigativo ou sucedâneo do inquérito policial, conforme já foi objeto de considerações do Egrégio Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADI 4414. Do inteiro teor do voto do relator:

Por outro lado, é necessário lembrar que a atuação do juiz de garantias pode ser necessária previamente ao procedimento formal investigativo, justamente para coibir abusos. Basta lembrar a hipótese da ilegal “verificação de procedência das informações”, prática vetusta adotada em muitas delegacias pelo país, que, a pretexto de aplicar o disposto no art. 5º, § 3º, do CPP (“Qualquer

⁶¹ Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/inspe%C3%A7%C3%A3o/relatorios/MPGO_-_Relatorio_final_ASS- Seguranca_Publica_02.12.pdf. Acesso em: 2 out. 2023.

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”), permite a prática de diversos atos policiais sem qualquer supervisão do Ministério Público. Há, ainda, outros expedientes ilegais e abusivos, como as sindicâncias e os acautelamentos, conforme bem retratado por Sérgio Demoro Hamilton (A Ilegalidade das VPIS, das Sindicâncias, dos Acautelamentos e Quejandos. In: Processo Penal Reflexões. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002). Nesses casos, o indivíduo investigado, caso experimente qualquer prejuízo ou ameaça de lesão, pode buscar acolhida perante o Judiciário, conforme o caso, por meio de habeas corpus ou mandado de segurança. (STF - ADI 4414, Relator: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 31/05/2012, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-114 DIVULG 14-06-2013 PUBLIC 17-06-2013) (grifos nossos) (destacou-se)

Assim, é defeso à Polícia utilizar a NCV como sucedâneo do inquérito policial, sob pena de ofensa ao sistema de garantias constitucionais instituído com a finalidade de se evitar o abuso que, muitas vezes, se revela na prática de atos eivados pelo desvio funcional.

O art. 2º da Instrução Normativa nº 01/2006, da Polícia Civil de Sergipe denomina a VPI da seguinte forma⁶²:

Art. 2º. A verificação preliminar de informação – VPI, é um instrumento que se destina a verificar a veracidade da notícia de infração penal, chegada de forma precária ao conhecimento da autoridade policial, e que, em razão da escassez de dados e das dúvidas suscitadas, não justificam a imediata instauração de inquérito policial.

§1º. A verificação de que se trata este Título deverá ter um procedimento rápido, sem excesso de formalismo, evitando-se expressões dogmáticas, termos e atos consagrados ao inquérito policial.

§2º. Ao receber notícia do fato, a autoridade policial determinará a abertura de verificação preliminar de informação mediante simples despacho, designando um servidor policial para proceder à verificação ou não da infração penal.

[...]

§6º. O prazo para a conclusão da VPI será de 10 (dez) dias, contados a partir do registro.

⁶² Disponível em:
https://www.policiacivil.se.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/Instrucao-Normativa-n_-01-2006.pdf
 . Acesso em: 2 out. 2023.

I – Se, decorrido o prazo inicial, houver ainda a necessidade de alguma diligência fundamental à investigação, autoridade que determinou a abertura da VPI poderá conceder a renovação do prazo disposto no caput deste artigo, por igual período. (destacou-se).

É comum encontrarmos artigos de trabalhos empíricos que relatam o desvirtuamento na utilização das VPIs que deixam de ter o caráter excepcional, de mera verificação de procedência da informação, para início de atos investigativos:

O titular então disse pra mim “Não dá pra instaurar inquérito pra tudo. Esta delegacia recebe mais ou menos 30 ocorrências por dia, e trabalha com cerca de 35 policiais. É muito trabalho pra pouca gente trabalhando.” A VPI, então, funciona como uma etapa dentro do conjunto de procedimentos utilizados pela polícia para dispor as ocorrências. **Assim, não existe o caráter excepcional da VPI, como faz parecer o manual comentado acima.** No entanto, é necessário fazer algumas reflexões sobre o que significa não instaurar “inquérito para tudo”, como mencionou o delegado.

Se, por um lado, a VPI é representada pelos delegados como um importante instrumento para conter o numero de inquéritos que seriam originados a partir do registro das ocorrências, por outro lado, o elevado número de VPIs também acarreta um volume considerável de trabalho. **Em outras palavras, “trocar” inquéritos por VPIs não significa eliminar, por completo, o trabalho feito pelos policiais.**⁶³ (destacou-se)

A IN nº 255/2023, sem fornecer parâmetros de quais serão as diligências céleres e excepcionais que serão tomadas, ao possibilitar a prorrogação da NCV por até 6 (seis) meses, alterou a natureza jurídica da NCV para a de um procedimento investigativo ordinário, com algumas poucas limitações de diligências, com o fim de sejam evitadas as instaurações de inquérito policiais ou prorrogação essa instauração.

A excessiva concessão de prazo para finalização da NCV também pode acarretar o efeito que já é visualizado em alguns órgãos policiais de se instaurar o procedimento para ganhar mais tempo na investigação, sem controle do MP.⁶⁴

⁶³ FREIXO, Alessandra Soares. Verificando a Procedência das Informações. CONFLUÊNCIAS | Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito. Vol. 15, nº 2, 2013. pp. 23-40.

⁶⁴ “Normalmente os inquéritos de repercussão, para o delegado não ter somente 30 dias, ele instaura VPI, para ganhar mais 90 dias e ter 120 dias de apuração preliminar”, conforme relatado por uma delegada da polícia civil da região sudeste em pesquisa empírica que trata do relacionamento entre o MP e a Polícia na apuração criminal (CHEKER, Monique. Editora Appris: Curitiba, 2023, p. 107).

Na publicação denominada “O Ministério Público e o controle externo da atividade policial”, do ano de 2016, o CNMP expôs os dados das inspeções em delegacias. Por exemplo: no tópico “Percentual de delegacias de polícia federal visitadas em que houve *ocorrências investigadas sem instauração de inquéritos policiais ou termos circunstanciados*, por região, no segundo período de 2016” foi registrado como resposta: 52,94% (Região Centro-oeste); 29,51% (Região Nordeste); 54,24% (Região Norte); 19,15% (Região Sudeste) e 45,83% (Região Sul).

Já os percentuais de “delegacias de polícia civil visitadas em que houve *ocorrências investigadas sem instauração de inquéritos policiais ou termos circunstanciados*, por região, no segundo período de 2016” foram: 37,05% (Região Centro-oeste); 24,27% (Região Nordeste); 42,51% (Região Norte); 37,42% (Região Sudeste) e 37,62% (Região Sul).

Dessa forma, a partir disso, é possível concluir que a NCV é instrumento amplamente utilizado, o que se exige maior atenção em sua tramitação, sendo ilegal e contraditório que tenha um prazo maior (até seis meses) do que o próprio inquérito policial (que em trinta dias deve ser remetido ao MP).

4.5.4 Das diligências possíveis na NCV

Conforme previsto no art. 22 da IN nº 255/2023, em sede de notícia-crime em verificação, são vedadas: I – a representação por medidas cautelares probatórias; e II – a intimação para audiência de envolvidos, salvo a do noticiante.

Sobre as denominadas “audiências”, a própria IN nº 255/2023 dispõe:

Art. 43. São espécies de audiências:

- I - depoimentos, ato pelo qual se registra a oitiva de testemunhas, mediante compromisso de dizer a verdade;
- II - declarações, ato pelo qual se registra a oitiva de suspeito ou de pessoas dispensadas do compromisso de dizer a verdade;
- III - interrogatórios, ato pelo qual se registra a oitiva de indiciados; e
- IV - acareação, ato de oitiva conjunta, pelo qual se registram as perguntas e explicações de pessoas que apresentam divergências a respeito de fatos ou circunstâncias relevantes.

No art. 51 do mesmo diploma normativo é afirmado sobre a possibilidade de utilização de “entrevistas”:

Art. 51. Poderá ser determinada a realização de entrevistas por policial federal no interesse da investigação, quando não envolver questões complexas e não se tratar do próprio investigado.

Parágrafo único. A entrevista será registrada em informação de polícia judiciária, acompanhada, quando possível, da gravação do ato.

Ao analisar os dois dispositivos, assim, a diferença substancial entre “audiências” e “entrevistas” é que a primeira é realizada por delegados de polícia e pode abarcar qualquer tema, e a segunda é concretizada pelos demais policiais federais e não pode envolver temas complexos.

Não obstante o Departamento de Polícia Federal queira realizar as distinções acima, por diferenciações dentro da carreira, o fato é que, na prática, a manifestação investigativa é a mesma: pessoas podem ser arguidas e interrogadas, sendo que não há limite material de fundo estabelecido na IN nº 255/2023.

Ao fazer referência ao termo “intimação para audiência”, a IN nº 255/2023 permite que sejam feitas diversas outras averiguações por parte de policiais federais, inclusive de cunho investigativo, com inquirição de testemunhas, busca de dados e informações, sem mencionar a existência de outros meios apuratórios, desde que não abarcados nos citados no *caput* do art. 22.

Thiago André Pierobom preconiza a necessidade de se limitar o objeto das chamadas VPI’s sob pena de grave lesão ao sistema de garantias constitucionais. Confira-se:

“É criada a figura da “verificação preliminar de procedência da notícia crime” (art. 9º). Trata-se de uma sindicância administrativa preliminar à instauração do inquérito policial, destinada a verificar a “procedência da notícia crime” ou “elementos indispensáveis à instauração do inquérito”. A diferença dessa verificação preliminar para o inquérito propriamente dito é que ela não possui prazo de conclusão, não é remetida periodicamente ao Ministério Público (apesar deste poder requisitá-la) e pode ser arquivada diretamente pela própria autoridade policial. Apenas se verificada a procedência da notícia crime é que esta verificação preliminar será convertida em inquérito. **O grande problema desta verificação preliminar é a ausência de regramento legal de qual seria o limite cognitivo da mesma. Em nosso entendimento, esta verificação preliminar deve se restringir tão somente aos requisitos que a doutrina estabelece como justa causa para a instauração do inquérito policial;** assim, já havendo na notícia crime justa causa para instauração do inquérito policial, deve esse ser imediatamente instaurado; não havendo ainda justa causa para a instauração do

inquérito policial, **seria instaurada a verificação preliminar apenas para se confirmar a viabilidade de instauração do inquérito.** Segundo a doutrina, seriam requisitos de justa causa para instauração do inquérito: **tipicidade em tese, sinais da existência do fato, inexistência de causa extintiva da punibilidade, presença das condições de procedibilidade.** Este seria o limite cognitivo da verificação preliminar que, confirmado, ensejaria obrigatoriamente a instauração de inquérito. **Não pode ser admissível que a verificação preliminar tenha a finalidade, por exemplo, de esclarecer a autoria de um crime que já se tem confirmação de sua prática (certeza da materialidade):** a investigação da autoria deve ser realizada no bojo de um inquérito policial, com todos os mecanismos de controle daí decorrentes (remessa obrigatória ao Ministério Público para formação de *opinio delicti*, documentação formal com a publicidade e controle daí decorrentes). O perigo desta omissão legislativa será possibilitar que para todas as investigações a Polícia instaure sempre a verificação preliminar, sem mecanismos de controle, e apenas quando plenamente concluída a investigação, se instaure o inquérito, já remetendo-o concluído ao Poder Judiciário e Ministério Público. Uma situação desta acabaria por retirar qualquer prazo de realização do inquérito, retiraria o controle sobre o eventual arquivamento administrativo interno na própria Polícia e seria um retrocesso em termos de controle dos atos de investigação criminal. Desta forma, seria recomendável que o texto legislativo explicitasse quais seriam os requisitos de justa causa para a instauração do inquérito policial.⁶⁵ (destacou-se)

O art. 5º, § 3º, do CPP registra que a “verificação de procedência das informações” é uma leitura inicial da representação feita por qualquer pessoa do povo à polícia, para se evitar que alguém seja exposto com uma imediata e infundada instauração de investigação formal. Dessa forma, estando a representação compreensível e embasada em indicativos mínimos de autoria e materialidade, o inquérito policial deve ser instaurado para que haja efetivos atos investigativos, os quais diferem de meros atos de verificação.

Após observações feitas pelo MP, foram acrescentadas as seguintes alterações na IN 255/2023, pela IN 279/2024:

Art. 21. Será apurada a procedência das informações em sede de notícia-crime em verificação nos casos de:

I - notícia anônima; ou

⁶⁵ PL nº 4.209/2001: a (tímida) reforma da investigação criminal. Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2023, 14 jan. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12196/pl-n-4-209-2001-a-timida-reforma-da-investigacao-criminal>. Acesso em: 2 out. 2023.

II - dúvida acerca da existência de justa causa.

§ 1º Serão também convertidas em notícia-crime em verificação as notícias de fato cujo processamento tenha sido regulado em projetos específicos ou em acordos de cooperação técnica que visem ao tratamento coletivo das notícias de fato.

§ 2º O prazo para o encerramento da notícia-crime em verificação será de noventa dias, prorrogável por igual período, mediante pedido fundamentado à respectiva autoridade mencionada no art. 8º.

§3º A notícia-crime em verificação não substitui o inquérito policial, não se prestando a realizar atos investigativos de descoberta ou comprovação de autoria ou materialidade.

§ 4º As notícias-crime em verificação arquivadas serão submetidas ao Ministério Público para fins de controle externo.

Art. 22. Em sede de notícia-crime em verificação, são vedadas:

I - a representação por medidas cautelares probatórias; e

II – a intimação para audiência de envolvidos, salvo a do noticiante, **bem como qualquer condução coercitiva.**

III – requisição de exames periciais, salvo nos casos do art. 21, § 1º.”

No caso em análise, a ampliação do prazo de conclusão da NCV, presente na IN nº 255/2023, soma-se à ausência de vedação expressa de que ela seja utilizada como sucedâneo do inquérito policial. Isso potencializa e problematiza, ainda mais, o risco de abusos na utilização das investigações preliminares, sem controle do MP, e violação a direitos fundamentais constitucionais.

4.5.6 Da comunicação e remessa obrigatória ao MP

Ao prever a sistemática da NCV, a IN nº 255/2023, em sua redação original, não tratava da remessa do expediente ao MPF para fins de controle externo, durante ou depois de sua vigência. O art. 4º, II, da Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007, prevê que:

Art. 4º Incumbe aos órgãos do Ministério Público, quando do exercício ou do resultado da atividade de controle externo:

[...]

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.

Torna-se imperioso em um Estado Democrático de Direito que o MPF possa ter acesso ao conteúdo de toda investigação porventura realizada fora do inquérito policial, evitando-se com isto a formação de estruturas privilegiadas dentro da Administração Pública, que, não raro, estão associadas à ineficiência e à impunidade, nas quais situações eventualmente ilícitas são olvidadas e/ou não investigadas da forma devida.

Pertinente trazer à colação a doutrina de Marcus Polastri Lima:

É costume na Polícia Judiciária a realização de investigações preliminares, chamadas de VPI's, antes da instauração de inquéritos. Tal procedimento só é admissível em fatos que demonstrem a princípio não possuir adequação típica. Entretanto, mesmo em fatos típicos previamente demonstrados são costumeiramente instaurados tais procedimentos, o que se configura ilegalidade, afrontando o princípio da obrigatoriedade da ação penal pública, uma vez que, no mais das vezes, acabam por não se transformar em inquéritos, resultando em acautelamentos que nada mais são do que arquivamentos sumários, em artimanha afrontosa ao artigo 17 do CPP, que dispõe que a autoridade policial não pode arquivar autos de inquérito, ou seja, a autoridade não pode arquivar, mas não instaura o inquérito, em evidente burla à lei. Cabe ao Ministério Público ficar atento a tal procedimento, no exercício da atividade constitucional do controle externo da atividade policial, em plena atividade de fiscalização do princípio da obrigatoriedade da ação penal pública. É certo que o §3º do art. 5º do CPP estabelece que, comunicada à autoridade policial a prática de crime da ação penal pública, esta, antes de instaurar o inquérito, poderá “verificar a procedência das informações”, de onde se extrai o termo VPI.

Mas o parágrafo só autoriza tal procedimento quando a notícia (ou delação) é feita por qualquer do povo. Portanto, **o que se autoriza é a averiguação sumária da veracidade e tipicidade do fato**, mormente porque a pessoa que noticia o fato não é interessado como, v. g., no caso de chegar ao conhecimento do delegado, através de delação de popular, de que pessoa que goza de bom conceito na sociedade teria cometido um delito, sendo certo que não deve, obviamente, a autoridade policial agir de forma açodada instaurando o inquérito, mandando realizar uma averiguação sumária da veracidade e tipicidade da conduta. **De forma alguma se autoriza a instauração de um procedimento “preliminar à investigação preliminar” para todas as formas de instauração de inquérito, procedimento este que poderá se prolongar por dias e**

ser acautelado sem nenhum controle. (Curso de Processo Penal, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 4º edição. 2008, páginas 115-116) (destacou-se)

Nos termos do art. 17 do CPP, “*A autoridade policial não poderá mandar arquivar autos de inquérito*”. Aqui, leia-se “inquérito policial”, bem como qualquer outro procedimento que possa conter atos investigativos, a exemplo da NCV.

Tanto o art. 28 do CPP, em sua forma originária, quanto após a modificação realizada pela Lei nº 13.964/2019, dispõe que cabe ao MP o arquivamento “*do inquérito policial ou de quaisquer peças de informação*”, o que as NCV.

Após diálogos do GTCeap com a Corregedoria da PF, a IN 279/2024 incluiu o §4º ao art. 21 da IN 255/2023 e passou a prever que “*As notícias-crime em verificação arquivadas serão submetidas ao Ministério Público par fins de controle externo*”.

4.5.7 Das concessões de prazo no inquérito policial

Segundo o artigo 37, § 1º, da Instrução Normativa (IN) nº 255-DG/PF, de 20 de julho de 2023:

Art. 37. Não encerrada a investigação no prazo legal, o escrivão de polícia federal deverá:

I - carregar, no sistema informatizado do órgão judiciário, as peças disponibilizadas;

II - certificar as diligências pendentes de cumprimento; e

III - notificar o Ministério Público para fins de controle externo.

§ 1º O novo prazo para prosseguimento das investigações será de noventa dias, que será imediatamente cadastrado no sistema oficial de polícia judiciária.

§ 2º Expirado o prazo referido no parágrafo anterior e não encerrada a investigação, o escrivão de polícia federal procederá na forma do caput, **com atualização do vencimento, por igual período, no sistema oficial de polícia judiciária.**

§ 3º Quando houver investigado preso, não encerrada a investigação no prazo legal, será solicitada a dilação do prazo ao juízo com indicação das diligências pendentes, cabendo ao escrivão de polícia federal acompanhar o andamento do pedido.

Nos termos do art. 10 do Código de Processo Penal (CPP):

Art. 10. O inquérito deverá terminar no prazo de 10 dias, se o indiciado tiver sido preso em flagrante, ou estiver preso preventivamente, contado o prazo, nesta hipótese, a partir do dia em que se executar a ordem de prisão, ou no prazo de 30 dias, quando estiver solto, mediante fiança ou sem ela.

O art. 3º da Resolução nº 63, de 26 de junho de 2009, previa a tramitação direta entre inquéritos policiais entre a polícia e o Ministério Público Federal, sistemática que restou mantida mesmo com a revogação da normativa:

Art. 3º Os autos de inquérito policial que não se inserirem em qualquer das hipóteses previstas nos arts. 1º e 2º desta resolução e que contiverem requerimentos mera e exclusivamente de prorrogação de prazo para a sua conclusão, efetuados pela autoridade policial, serão encaminhados pela Delegacia de Polícia Federal diretamente ao Ministério Público Federal para ciência e manifestação, sem a necessidade de intervenção do órgão do Poder Judiciário Federal competente para a análise da matéria.

Em sua redação original, era possível concluir que a IN nº 255/2023 previa uma espécie de auto concessão de prazo de 90 (noventa) dias para a continuidade de diligências nos inquéritos policiais que conflita com o prazo previsto no CPP para a conclusão de apurações criminais, bem adentra em atribuição constitucional e legal do MPF.

Após o GT Ceap fazer esse questionamento à Corregedoria da PF, a IN 255/2023 foi alterada nesse ponto, incluindo os §§ 3º e 4º, no art. 37 que passou a constar com a seguinte redação:

Art. 37. Não encerrada a investigação no prazo legal, o escrivão de polícia federal deverá:

I - carregar, no sistema informatizado do órgão judiciário, as peças disponibilizadas;

II - certificar as diligências pendentes de cumprimento; e

III - notificar o Ministério Público para fins de controle externo.

§ 1º O novo prazo para prosseguimento das investigações será de noventa dias, que será imediatamente cadastrado no sistema oficial de polícia judiciária.

§ 2º Expirado o prazo referido no parágrafo anterior e não encerrada a investigação, o escrivão de polícia federal procederá na forma do caput, com atualização do vencimento, por igual período, no sistema oficial de polícia judiciária.

§ 3º Caso haja manifestação do Ministério Público pela necessidade de controle externo em prazo inferior a noventa dias, deve o escrivão de polícia federal alterar o prazo respectivo no sistema oficial de polícia judiciária e, após, proceder da forma dos parágrafos anteriores.

§ 4º Cabe ao escrivão de polícia federal acompanhar o sistema do poder judiciário para atualização eficiente do sistema oficial de polícia judiciária das eventuais manifestações do Ministério Público.

Importante lembrar também que enquanto não há concessão de prazo de prorrogação da apuração pelo MP, a polícia não pode realizar diligências pois, assim fazendo, atuaria em uma investigação, tecnicamente, com prazo já extrapolado.

Capítulo 5. Controle externo sobre investigações não formalizadas em inquérito policial

A condução de investigações policiais sem a formalização por meio de inquéritos é uma prática rotineira e potencialmente lesiva aos direitos fundamentais, frequentemente detectada no exercício do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público Federal.

A submissão de indivíduos a mecanismos alternativos de investigação, independentemente da nomenclatura utilizada, sob o argumento de lhes poupar o constrangimento de um inquérito formal, na prática, resulta em potencial afronta aos direitos fundamentais, submetendo o cidadão a constrangimentos equivalentes aos de uma investigação formal, porém sem as garantias processuais a ela inerentes.

O problema transcende a mera ausência de instauração formal de inquérito policial: trata-se da imposição de medidas típicas de persecução penal – como oitivas, diligências externas e perícias – sem supervisão judicial e, sobretudo, à margem da fiscalização pelo Ministério Público. Com isso, impede-se o controle institucional legítimo e esvazia-se o princípio da legalidade.

Por outro lado, a instauração formal de inquérito policial garante um mínimo de transparência, segurança jurídica e respeito aos direitos do investigado, além de permitir o exercício efetivo do controle externo da atividade policial, conforme previsão constitucional. Entre outras consequências, viabilizam-se o acesso à certidão sobre a investigação, a atuação da defesa técnica, o direito ao silêncio pelo investigado, a definição de prazos e a responsabilização por eventuais excessos.

A atuação do Ministério Público Federal no controle externo da atividade policial deve ser firme no sentido de fiscalizar tais práticas, zelando pela estrita observância dos procedimentos legais e pela proteção dos direitos dos cidadãos investigados e das vítimas. Com isso, reduz-se a possibilidade de outros ilícitos, como a utilização de investigações informais para fins espúrios, inclusive com desvio de finalidade.

A investigação sem registro em inquérito policial pode comprometer a fiscalização pelo Ministério Público. Ainda, pode representar uma forma de esvaziar indevidamente a persecução penal, mediante o arquivamento administrativo da notícia-crime, sem que o titular da ação penal pública seja sequer cientificado, frustrando a atuação estatal legítima.

Nos termos da legislação penal, havendo indícios mínimos da prática de infração penal, impõe-se a imediata instauração do inquérito policial. O art. 5º, inciso I, do Código de Processo Penal, é claro ao dispor que “nos crimes de ação pública, o inquérito policial será iniciado de ofício”.

Assim, a identificação de expedientes utilizados como substitutos do inquérito deve integrar a rotina de fiscalização do Ministério Público Federal, no exercício do controle externo da atividade policial. O membro do MPF pode se valer dos exemplos práticos elencados no capítulo “Sugestões de Atuação para o Controle Externo”, contido no capítulo 2 neste roteiro.

Os mecanismos empregados à margem da instauração de inquérito policial merecem atenção especial no contexto da fiscalização institucional. A seguir, elencam-se os casos mais frequentes.

5.1. Da Notícia-Crime em Verificação

O art. 5º, §3º, do Código de Processo Penal estabelece que “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”. O sentido da norma é evitar que alguém seja exposto com uma imediata e infundada instauração de investigação formal.

A expressão “verificada a procedência das informações” refere-se à análise inicial da notícia-crime, que deve ser feita pelo delegado. Assim, a autoridade policial não instaurará obrigatoriamente o inquérito policial (como daria a entender o final da norma, “mandará instaurar inquérito”), se, por exemplo, o fato for evidentemente atípico⁶⁶ (como em caso de acidente entre veículos automotores ou de furto de uso entre particulares).

O juízo de delibação sobre a notícia-crime não pode ser feito em expediente de investigação preliminar, que não siga os parâmetros do inquérito policial. Apenas a conferência imediata e realmente célere poderia ser feita nessa fase de exame da notícia-crime. Portanto, a verificação de procedência das informações – antes chamada de procedimento de verificação de notícia de infração (PVNI) ou de registro especial, atualmente denominada notícia-crime de verificação (NCV) – não deveria, por exemplo, (i) ter duração superior ao legalmente previsto para o inquérito policial, (ii) abranger constrições patrimoniais (apreensões de bens ou realização de perícias) e pessoais (prisões ou condução coercitiva), (iii) investigar autoridades que detenham prerrogativa de foro e, principalmente, (iv) realizar diligências que envolvam a conclusão acerca da existência de crime.

Dessa forma, estando a representação compreensível e embasada em indicativos mínimos de autoria e materialidade, o inquérito policial deve ser instaurado para que haja efetivos atos investigativos, os quais diferem de meros atos de verificação.

A Notícia-Crime de Verificação (NCV) surge, então, com a natureza jurídica de procedimento excepcional e célere de verificação da procedência de informações, e, portanto, não pode ser utilizado como meio investigativo ou

⁶⁶ Se a atipicidade não for evidente, ou se tratar de divergência doutrinária ou jurisprudencial, o Ministério Público, como titular da ação penal, será o responsável, e não o delegado, por essa avaliação.

sucedâneo do inquérito policial. Contudo, a IN nº 255/2023 da Polícia Federal, nos art. 21 a 23, desvirtuou a sua natureza. Ao permitir sua prorrogação por até seis meses, sem definir parâmetros para diligências céleres e excepcionais, a norma transformou a NCV em um procedimento investigativo ordinário, com poucas limitações de diligências.

O art. 22 da aludida IN apenas veda a realização de dois tipos de diligências na NCV: I - a representação por medidas cautelares probatórias; e II – a intimação para audiência de envolvidos, salvo a do noticiante.

Conforme apontado na Nota Técnica nº 1/2023 - GT Roteiro Ceap, Thiago André Pierobom⁶⁷, ao tratar das então denominadas VPI's, preconizava a necessidade de se limitar o objeto de tais modalidades de investigação, sob pena de grave lesão ao sistema de garantias constitucionais:

"É criada a figura da "verificação preliminar de procedência da notícia crime" (art. 9º). Trata-se de uma sindicância administrativa preliminar à instauração do inquérito policial, destinada a verificar a "procedência da notícia crime" ou "elementos indispensáveis à instauração do inquérito". A diferença dessa verificação preliminar para o inquérito propriamente dito é que ela não possui prazo de conclusão, não é remetida periodicamente ao Ministério Público (apesar deste poder requisitá-la) e pode ser arquivada diretamente pela própria autoridade policial. Apenas se verificada a procedência da notícia crime é que esta verificação preliminar será convertida em inquérito. O grande problema desta verificação preliminar é a ausência de regramento legal de qual seria o limite cognitivo da mesma. Em nosso entendimento, esta verificação preliminar deve se restringir tão somente aos requisitos que a doutrina estabelece como justa causa para a instauração do inquérito policial; assim, já havendo na notícia crime justa causa para instauração do inquérito policial, deve esse ser imediatamente instaurado; não havendo ainda justa causa para a instauração do inquérito policial, seria instaurada a verificação preliminar apenas para se confirmar a viabilidade de instauração do inquérito. Segundo a doutrina, seriam requisitos de justa causa para instauração do inquérito: tipicidade em tese, sinais da existência do fato, inexistência de causa extintiva da punibilidade, presença das condições de procedibilidade. Este seria o limite cognitivo da verificação preliminar que, confirmado, ensejaria obrigatoriamente a instauração de inquérito. Não pode ser admissível que a verificação preliminar tenha a finalidade, por exemplo, de esclarecer a autoria de um crime que já se tem confirmação de sua prática (certeza da materialidade): a investigação da autoria deve ser realizada no bojo de um inquérito policial, com todos os mecanismos de controle daí decorrentes (remessa obrigatória ao Ministério Público para formação de opinio delicti, documentação formal com a publicidade e controle daí decorrentes). O perigo desta omissão legislativa será possibilitar que para todas as investigações a Polícia instaure sempre a verificação preliminar, sem mecanismos de controle, e apenas quando plenamente concluída a investigação, se instaure o inquérito, já

⁶⁷ PL nº 4.209/2001: a (tímida) reforma da investigação criminal. Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2023, 14 jan. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12196/pl-n-4-209-2001-a-timida-reforma-da-investigacaocriminal>. Acesso em: 2 out. 2023.

remetendo-o concluído ao Poder Judiciário e Ministério Público. Uma situação desta acabaria por retirar qualquer prazo de realização do inquérito, retiraria o controle sobre o eventual arquivamento administrativo interno na própria Polícia e seria um retrocesso em termos de controle dos atos de investigação criminal. Desta forma, seria recomendável que o texto legislativo explicitasse quais seriam os requisitos de justa causa para a instauração do inquérito policial.

Enquanto o inquérito policial visa a comprovar autoria e materialidade, a NCV busca verificar se os dados trazidos à autoridade policial, por dúvida clara e objetiva decorrente da primeira análise da notícia-crime em si, são evidentemente falsos ou absolutamente infundados.

Dessa forma, são permitidos na NCV apenas atos apuratórios simples, céleres, não invasivos, mesmo em caso de entrevistas feitas por policiais federais, e tais atos devem ser empregados a partir da necessidade de esclarecer elementos da notícia-crime nos casos de dúvida sobre sua suficiência para a instauração de inquérito policial.

Basicamente, a NCV irá verificar se o fato apresentado pelo cidadão tem elementos mínimos de procedibilidade, bem como confirmar se os elementos da narrativa têm coerência ou não. Se, numa representação, por exemplo, é narrado que num dado local ocorreu um determinado desmatamento, havendo dúvidas quanto à exata localidade, pode ser instaurada NCV para confirmar um endereço ou a existência, em tese, do desmatamento. Mas, uma vez verificado que o fato procede, precisa haver instauração de inquérito policial para realização de oitivas ou perícia.

Assim, a NCV não substituirá o inquérito policial e não pode servir para investigar existência de materialidade e autoria criminosa. O controle externo da atividade policial deve atuar para que a NCV não extrapole seu objeto e se transforme em um espaço investigativo à margem do escrutínio ministerial, sem as garantias formais do inquérito, evitando uma devassa indiscriminada na vida dos cidadãos. Nessa linha, a NCV - que receber decisão pela não instauração do inquérito policial - deve ser remetida ao MP para análise acerca da possibilidade de arquivamento, por ser considerada “peças de informação” para fins do art. 28 do CPP.

O controle externo exercido pelo MPF visa a assegurar a legalidade, a regularidade, a eficiência e o respeito aos direitos fundamentais em todas as fases da atividade policial, incluindo os procedimentos investigativos preliminares como a

NCV. Configura uma garantia adicional para o cidadão, assegurando que um órgão independente e externo à estrutura policial acompanhe os atos de averiguação ou investigação, mesmo em sua fase mais embrionária. Essa supervisão é crucial para a transparência, a *accountability* e a prevenção de possíveis abusos em um procedimento que, por sua natureza preliminar, poderia, de outra forma, ser conduzido com maior discricionariedade.

Ao operacionalizar o controle externo de forma adaptada a essa nova formatação da investigação preliminar na Polícia Federal, o membro deve zelar por mecanismos de controle a fim de: a) evitar arquivamentos sumários e indevidos, sem submissão à análise do MPF; b) assegurar a observância do princípio da obrigatoriedade da ação penal pública, garantindo ao MPF o conhecimento e poder de intervenção sobre as decisões de não investigar; c) propiciar a eficiência da persecução penal, assegurando que as investigações necessárias sejam formalizadas; e d) proteger direitos fundamentais, evitando o prolongamento indefinido de apurações preliminares ou sua condução de forma abusiva.

A Orientação nº 13 da 7ª CCR, datada de 9/5/2024, orienta os membros titulares dos Ofícios Especiais de Inspeção e Vistoria do Controle Externo da Atividade Policial que, durante a realização das atividades de inspeção, adotem como rotina regular a verificação:

- i. da existência de novas tipologias de investigação anteriores ao inquérito policial, tais como a notícia de fato, notícia de crime, notícia-crime em verificação ou registros especiais, previstas na IN DG-PF nº 255/2023;
- ii. se esses procedimentos são utilizados indevidamente para atividade investigativa, além da mera verificação de procedência da informação;
- iii. se esses procedimentos são remetidos ao MP para fins de controle externo, passados 30 dias da instauração.

Já a Orientação nº 15 da 7ª CCR, de 14/10/2024, define a atribuição nos casos de recebimento das NCV's com proposta de arquivamento feita pela Polícia Federal, cuja análise caberá aos Ofícios Criminais vinculados à 2ª, 4ª ou 5ª CCR. “Caso o ofício criminal identifique algum indício de conduta ilícita por parte da autoridade policial, deverá extrair peças e solicitar a distribuição ao ofício comum vinculado à 7ª CCR para investigação específica desses fatos”.

5.2 Ordens de missão policial

A ordem de missão policial (OMP) é um documento de natureza policial, obrigatório para legitimar as ações dos policiais em diligências externas de caráter oficial.

Mesmo que vinculada à atividade investigativa da polícia, a medida implica intervenção direta na esfera privada dos cidadãos. Por isso, deve ser sujeita a controle para coibir irregularidades ou abusos de seus agentes, mesmo que feito posteriormente, respeitando o sigilo ou a urgência da diligência, conforme entendimento do STJ⁶⁸:

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARTS. 129, VII, DA CF E 9º, II, DA LC N. 75/1993. DISPONIBILIZAÇÃO DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES MENCIONADOS NA INICIAL. ATIVIDADE-FIM POLICIAL CONFIGURADA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

I - No caso concreto, o Ministério Público Federal impetrou mandado de segurança contra ato ilegal do Delegado-Chefe da Delegacia de Polícia Federal em Santa Maria-RS, que teria obstado a disponibilização de documentos e informações requisitados pelo Parquet Federal no exercício da atividade de controle externo da atividade policial, especificamente.

II - A Justiça Federal do Estado do Rio Grande do Sul determinou ao Delegado-Chefe da DPF Santa Maria-MS que concedesse o acesso e cópias ao Ministério Público dos seguintes documentos: a) relação de servidores e contratados em exercício na unidade, com especificação daqueles atualmente afastados; b) relação de coletes balísticos da unidade; c) pasta com ordens de missão policial (OMP) expedidas nos últimos 12 meses; d) livro de sindicâncias e processos disciplinares, bem assim autos de sindicâncias e processos disciplinares eventualmente em trâmite na delegacia; e) memorandos, ofícios, mensagens circulares, relatórios de missão policial e quaisquer outros documentos que envolvam comunicações oficiais, para que o próprio Ministério Público Federal avalie o interesse ao controle externo da atividade policial.

III - O Tribunal Regional Federal da 4ª Região reformou, parcialmente, a decisão (fls. 366/393), limitando a análise pelo Ministério Público Federal apenas às pastas com ordens de missão policial (OMP), expedidas nos últimos 12 meses.

IV - Recurso Especial do MPF que alega, em síntese, que os documentos solicitados têm relação com a análise da atividade-fim da Polícia Federal, que a fiscalização pretendida está inserida entre os deveres do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial e que o pedido por ele formulado não é ilegal, sendo injustificável a recusa do Delegado-Chefe da DPF Santa Maria-RS.

V - O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público está previsto expressamente no art. 129, VII, da Constituição Federal e disciplinado na Lei Complementar 75/93.

VI - O Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, com o objetivo de disciplinar o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, editou a Resolução nº 20/2007, e estabeleceu nos arts. 2º, V e 5º, II, respectivamente: "O controle externo da atividade policial pelo Ministério

⁶⁸ REsp n. 1.365.910/RS, relator Ministro Humberto Martins, relator para acórdão Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 5/4/2016, DJe de 28/9/2016.

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: a correção de irregularidades, ilegalidades ou de abuso de poder relacionados à atividade de investigação criminal"; "Aos órgãos do Ministério Público, no exercício das funções de controle externo da atividade policial caberá: ter acesso a quaisquer documentos, informatizados ou não, relativos à atividade-fim policial civil e militar, incluindo as de polícia técnica desempenhadas por outros órgãos (...)" Precedente: REsp 1365910/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, Rel. p/ Acórdão Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/04/2016, DJe 28/09/2016.

VII - Requisição de registros escritos elencados na inicial está em absoluta consonância com teor dos arts. 129, VII, da Constituição Federal, 3º e 9º da Lei Complementar 75/93 e 5º, incisos II, III e VI, da Resolução 20/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público.

VIII - Recurso especial conhecido e provido, com o restabelecimento da decisão federal de primeira instância.

(REsp n. 1.365.883/RS, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 21/9/2017, DJe de 4/10/2017.)

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARTS. 129, VII, DA CF E 9º, II, DA LC N. 75/1993. ORDEM DE MISSÃO POLICIAL (OMP). ATIVIDADE-FIM POLICIAL CONFIGURADA. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO.

1. No caso concreto, o Ministério Público Federal impetrou mandado de segurança contra ato ilegal do Delegado-Chefe da Delegacia de Polícia Federal em Santo Ângelo, que teria obstado, em razão dos termos da Resolução 1ª da Polícia Federal, a disponibilização de documentos e informações requisitados pelo Parquet Federal no exercício da atividade de controle externo da atividade policial, especificamente: a) relação de servidores e contratados em exercício na unidade, com especificação daqueles atualmente afastados (em missão, reforço, operação, etc.); b) relação de coletes balísticos da unidade (especificando os vencidos e os dentro do prazo de validade); c) pasta com ordens de missão policial (OMP) expedidas nos últimos 12 (doze) meses; d) os seguintes livros (relativos aos últimos 12 meses): sindicâncias e procedimentos disciplinares.

2. O Parquet Federal, nesta Corte Superior, apresentou petição (fls. 575/579) na qual noticiou que, dentre os pedidos de acesso aos documentos e informações formulados no mandado de segurança e que haviam sido obstados pelo órgão policial, "o único ponto que ainda apresenta resistência da Polícia Federal é a prestação de informações e apresentação dos documentos relativos às ordens de missão policial" (OMP)".

3. Assim, no tocante aos pedidos especificados nas alíneas a, b e d acima indicadas, deve ser reconhecido que o Ministério Público Federal e a Polícia Federal não mais divergem sobre a possibilidade de requisição de tais informações. Além disso, é necessário consignar que o Ministério Público também exerce a ampla fiscalização da administração pública, inclusive da Polícia Federal, por meio da Lei de Improbidade Administrativa, entre outras normas de controle administrativo.

4. No tópico remanescente do pedido inicial, indicado no item c (pasta de ordens de missão policial - OMP), o principal ponto a ser examinado na presente controvérsia passa pela análise do conceito de atividade-fim policial.

5. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público está previsto expressamente no art. 129, VII, da Constituição Federal e disciplinado na Lei Complementar 75/93.

6. A ordem de missão policial (OMP) é um documento de natureza policial e obrigatório em qualquer missão de policiais federais e tem por objetivo, entre outros, legitimar as ações dos integrantes da Polícia Federal em caráter oficial. As denominadas ordens de missão policial, relacionadas à atividade de investigação policial, representam direta intervenção no cotidiano dos cidadãos, a qual deve estar sujeita ao controle de eventuais abusos ou irregularidades praticadas por seus agentes, ainda que realizadas em momento posterior, respeitada a necessidade de eventual sigilo ou urgência da missão.

7. Por outro lado, a realização de qualquer investigação policial, ainda que fora do âmbito do inquérito policial, em regra, deve estar sujeita ao controle do Ministério Público. Importante consignar que tal atividade, por óbvio, não está sujeita a competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União ou da Controladoria-Geral da União, como afirmado pela Corte de origem.

8. O Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, com o objetivo de disciplinar o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, editou a Resolução nº 20/2007, e estabeleceu nos arts. 2º, V e 5º, II, respectivamente: "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: a correção de irregularidades, ilegalidades ou de abuso de poder relacionados à atividade de investigação criminal"; "Aos órgãos do Ministério Público, no exercício das funções de controle externo da atividade policial caberá: ter acesso a quaisquer documentos, informatizados ou não, relativos à atividade-fim policial civil e militar, incluindo as de polícia técnica desempenhadas por outros órgãos (...)" (sem destaques no original).

9. Portanto, é manifesto que a pasta com ordens de missão policial (OMP) deve estar compreendida no conceito de atividade-fim e, conseqüentemente, sujeita ao controle externo do Ministério Público, nos exatos termos previstos na Constituição Federal e regulados na LC 73/93, o que impõe à Polícia Federal o fornecimento ao Ministério Público Federal de todos os documentos relativos às ordens de missão policial (OMP).

10. Provimento parcial do recurso especial.

(REsp n. 1.365.910/RS, relator Ministro Humberto Martins, relator para acórdão Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 5/4/2016, DJe de 28/9/2016.)

Com o objetivo de prevenir ou corrigir eventuais irregularidades, ilegalidades ou abusos de poder no âmbito da investigação criminal, a atuação investigativa da polícia — ainda que realizada fora dos limites formais do inquérito policial, via ordens de missão — deve, via de regra, submeter-se ao controle do Ministério Público.

O controle externo da atividade policial deve, portanto, abranger o exame de ordens de missão policial (OMP), especialmente para verificar se estão desassociadas de inquéritos policiais ou decorrem de investigações preliminares inválidas ou não formalizadas. O objetivo é coibir situações em que a apuração se

dê exclusivamente por meio de OMP, sem o devido respaldo em procedimento investigativo regularmente instituído.

A OMP era regulamentada, no âmbito da Polícia Federal, por meio da Instrução Normativa nº 05/2000-DG/DPF, de 9 de novembro de 2000, que foi revogada pela Portaria nº 9.803-DG/PF, de 14 de junho de 2019. Tais normativos estabeleceram normas e procedimentos para preenchimento de Ordens e Relatórios de Mobilização e de Serviço no âmbito da Polícia Federal. Denominou-se:

Ordem de Mobilização (OM): documento de natureza administrativa e caráter sigiloso, de uso interno e restrito da Polícia Federal, obrigatório em qualquer serviço executado por policiais federais, fora do local de exercício do servidor, expedido por autoridade competente, por meio do Sistema de Mobilização;

Ordem de Serviço (OS): documento de natureza administrativa, de uso interno e restrito da Polícia Federal, de caráter obrigatório para a realização de serviço de apoio administrativo, fora do local de exercício do servidor, expedido por autoridade competente, por meio do Sistema de Mobilização;

Relatório de Mobilização (RM): documento interno da Polícia Federal, elaborado durante ou após a execução da Ordem de Mobilização (OM) pelo policial federal, no próprio Sistema de Mobilização, apresentado no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, e tem por objetivo registrar o resultado da mobilização;

Relatório de Serviço (RS): documento interno da PF, elaborado durante ou após a execução da Ordem de Serviço (OS) no Sistema de Mobilização, apresentado no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, e tem por objetivo registrar o resultado do serviço.

A Ordem de Mobilização (OM) tem por objetivo: I - legitimar as ações e serviços executados pelos integrantes da Carreira Policial Federal; II - disciplinar a atividade a ser realizada; III - facilitar o planejamento e a execução do serviço; IV - designar o chefe e os integrantes da equipe; V - estabelecer a data de início e a previsão de término do serviço; VI - informar os dados conhecidos e necessários ao cumprimento do serviço; VII - determinar o meio de transporte a ser utilizado; VIII - especificar os armamentos, munições e equipamentos necessários; IX - determinar o(s) vestuário(s) a ser(em) utilizado(s); X - informar sobre o pagamento de diárias e custeio de eventuais despesas, indicando a fonte pagadora e a forma de pagamento, quando for o caso; e XI - estabelecer as recomendações e medidas de segurança.

Pela letra da Portaria acima indicada, então, a Polícia Federal substituiu a expressão “Ordem de Missão” por “Ordem de Mobilização” e os dados são registrados no “Sistema de Mobilização”, cujos dados podem ser requisitados pelo MPF no exercício do controle externo.

A Ordem de Mobilização pode ser “comum” ou “sigilosa” e é expedida, normalmente, para cumprimento de diligências em outra circunscrição ou outro município da mesma circunscrição da sede da Delegacia de Polícia. As diligências também podem ser feitas por solicitação do delegado, no bojo de um inquérito policial, e, assim, nem sempre são expedidas OMPs. De qualquer forma, seja no bojo de inquéritos policiais, seja no bojo do Sistema de Mobilização, é preciso que haja autorização formal para cumprimento da diligência em outra circunscrição ou outro município da mesma circunscrição.

Um outro fator que merece, também, registro é o costume policial de cumprimento de diligências com, pelo menos, dois agentes. A ideia de “mobilização” envolve justamente isso, de chamamento de mais de um policial para cumprir uma diligência.

5.3. Procedimentos disciplinares

A submissão de procedimentos disciplinares de órgãos policiais ao controle externo da atividade policial justifica-se para coibir a prática de apuração, exclusivamente pela via disciplinar, de conduta infracional do policial, potencialmente criminosa.

Conforme delineado na Nota Técnica n. 7, de 26 de janeiro de 2016, do Conselho Nacional do Ministério Público:

“(…) Infelizmente, não é raro que, no âmbito da atividade de Corregedoria, notícias de fatos delituosos atribuídos a policiais sejam autuadas como “procedimento administrativo” ou “sindicância” e posteriormente arquivados, tudo sem qualquer comunicação ao Ministério Público. A resolução em análise viola a normativa deste CNMP, que estabeleceu em sua Resolução n. 20/2007, artigo 5º, inciso II, alínea “I”, que está incluído no poder de requisição no exercício do controle externo da atividade policial o acesso “aos relatórios e soluções de sindicâncias findas”. Dessa forma, se o Ministério Público requisitar o acesso a tais informações para fiscalizar se

há hipótese de atuação ministerial, não cabe ao órgão submetido ao controle externo recusar cumprimento à requisição de informações sob o pretexto de que o tema está fora da área de atuação do Ministério Público, mas cumprir a requisição. Quem analisará se há ou não hipótese de atuação ministerial é o próprio Ministério Público e, se houver algum excesso na atuação ministerial, em caso de eventual intervenção judicial (ação penal ou ação de improbidade administrativa), competirá ao juiz respectivo corrigir o possível excesso. Jamais caberá à polícia sonegar informações ao seu órgão de controle externo.”

A instauração exclusiva de procedimento disciplinar pela corregedoria policial, diante de indícios da prática de crime no exercício da função, sem a correspondente instauração de investigação criminal, configura ilegalidade e pode favorecer a impunidade, inclusive sem o conhecimento ou controle do Ministério Público.

Ainda que a conduta possua repercussão disciplinar, tratando-se de notícia de crime, impõe-se igualmente a instauração de inquérito policial ou de procedimento investigatório criminal, em respeito à independência entre as instâncias penal, civil e administrativa — princípio assegurado pelo art. 114 da Lei nº 15.047/2024 e pelo art. 125 da Lei nº 8.112/1990 —, a fim de viabilizar a cumulação de sanções e, por conseguinte, a apuração simultânea nas esferas competentes.

A Lei nº 15.047/2024, que institui o regime disciplinar da Polícia Federal e da Polícia Civil do Distrito Federal, expressamente determina:

Art. 73. Os autos de eventual procedimento preliminar integrarão o processo administrativo disciplinar como peça informativa da instrução.

Parágrafo único. Na hipótese de o procedimento preliminar concluir que a infração está caracterizada como ilícito penal, a autoridade competente encaminhará à autoridade instauradora as peças necessárias à abertura de inquérito policial e fará consignar nos autos essa providência, independentemente da imediata instauração do processo administrativo disciplinar.

Art. 116. Se no curso do procedimento disciplinar surgirem indícios da prática de crime, o presidente do feito encaminhará à autoridade instauradora as peças necessárias à abertura de inquérito policial e fará consignar nos autos essa providência.

Art. 117. Encerrado o processo administrativo disciplinar, se for verificado que a infração constitui crime, o processo será remetido ao Ministério Público para eventual promoção da ação penal.

Considerando, assim, o poder requisitório de documentos a qualquer órgão público (art. 8º, II, da Lei Complementar nº 75/93⁶⁹), inclusive processos disciplinares, o membro do MPF, no exercício do controle externo, deve verificar se há caso de indevida utilização de procedimentos administrativos disciplinares como sucedâneos do inquérito policial, em prejuízo à apuração criminal.

Há de se registrar o disposto no art. 15 da Lei nº 8.429/92, no sentido de que a comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade.

É importante destacar alguns pontos da Instrução Normativa DG/PF nº 304, de 13 de março de 2025, que regulamentou a atividade disciplinar no âmbito da Polícia Federal, embora não seja o objetivo desta análise esgotar a temática.

Segundo o art. 5º, o juízo de admissibilidade é o ato administrativo por meio do qual a autoridade competente analisa as notícias e as representações que relatem fato com possível relevância disciplinar e decide, de forma fundamentada: I - pelo arquivamento; II - pela proposição de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC; III - pela instauração de procedimento disciplinar investigativo; ou IV - pela instauração de procedimento disciplinar acusatório.

Pelo art. 23, I, da Instrução Normativa DG/PF nº 304, de 13 de março de 2025, as portarias de constituição de Comissão Permanente de Disciplina - CPD e de Comissão Permanente de Sindicância Patrimonial – SINPA serão publicadas em Boletim de Serviço. Ainda, pelo inciso III, também serão publicadas no Boletim de Serviço os extratos das portarias de instauração e aditamento de procedimentos disciplinares acusatórios e extratos de celebração de TAC.

De acordo com o art. 36, o Termo de Ajustamento de Conduta – TAC é um instrumento de resolução consensual de conflitos em casos de infração disciplinar

⁶⁹ Art. 8º Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência: (...) II - requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta.

de menor potencial ofensivo, ou seja, toda infração disciplinar punível com advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias.

Segundo o art. 50, constituem procedimentos disciplinares: I - Investigação Preliminar Sumária – IPS; II - Sindicância Patrimonial – SINPA; III - Processo Administrativo Disciplinar – PAD; IV - Processo Administrativo Disciplinar de Rito Sumário – PADS; e V - Sindicância Acusatória – SINAC.

Caso a apuração indique enriquecimento ilícito, o art. 94 prevê que a autoridade julgadora dê imediato conhecimento do fato ao I - ao Ministério Público Federal; II - ao Tribunal de Contas da União; III - à Controladoria-Geral da União; IV - à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; V - ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras; VI - à Advocacia-Geral da União; e VII - à Coordenação-Geral de Assuntos Internos – CGAIN/COGER/PF.

O art. 125 da Instrução Normativa DG/PF nº 304/2025, na linha da redação do art. 15 da Lei nº 8.429/92, prevê que a comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público, ao Tribunal ou Conselho de Contas e à Advocacia-Geral da União sobre a instauração de processo disciplinar acusatório para apurar a prática de ato de improbidade.

Se o fato a ser apurado constituir crime, cabe a instauração do inquérito policial respectivo, com o acompanhamento pelo MPF, para exercício do controle externo da atividade policial. Da mesma forma, se for infração de menor potencial ofensivo, é necessário dar conhecimento ao MPF para a atuação dentro do que prevê a Lei nº 9.099/95. A atuação em âmbito disciplinar não se sobrepõe e não substitui a atuação criminal. Vale destacar alguns dispositivos da Instrução Normativa DG/PF nº 304/2025 que tangenciam essa temática:

Art. 16. Os documentos físicos e os outros objetos que possam interessar ao procedimento disciplinar e que necessitem de perícia serão encaminhados à unidade técnica para a produção de laudo e, após, serão restituídos ou descartados, conforme o caso.

Parágrafo único. Caso os documentos e objetos referidos no *caput* possam constituir materialidade de crime, deverão ser tomadas as providências de polícia judiciária cabíveis, observando-se o normativo próprio.

Art. 126. No curso do processo, caso surjam indícios da prática de infração disciplinar não conexa com os fatos em apuração, o presidente da comissão comunicará imediatamente à autoridade instauradora para a adoção das providências cabíveis.

Parágrafo único. Na hipótese de surgirem indícios da prática de crime, o presidente da comissão encaminhará à autoridade instauradora as peças necessárias à abertura de procedimento de polícia judiciária, fazendo consignar nos autos essa providência.

Art. 127. Encerrado o processo administrativo disciplinar, verificando que a infração está capitulada como crime, a comissão processante deverá propor à autoridade julgadora a remessa das principais peças para providências de polícia judiciária.

Desde o juízo de admissibilidade da infração disciplinar, se houver indícios de prática de crime, é essencial que já se dê sequência à instauração do inquérito policial, em especial por serem esferas independentes de atuação.

O art. 68, III, da Instrução Normativa DG/PF nº 304/2025 prevê que o servidor responsável pela apuração apresentará relatório conclusivo quanto à existência ou não de indícios de culpa ou de dolo do servidor, além de informações sobre a instauração de inquérito policial para apuração do fato.

Quando da feitura do Relatório Final da Comissão, o art. 190, XI, da Instrução Normativa DG/PF nº 304/2025 indica que deve constar o registro se há inquérito policial ou ação penal em andamento relacionada aos fatos apurados, registrando o andamento atualizado.

Por fim, cabe transcrever uma importante previsão do art. 109 da Instrução Normativa DG/PF nº 304/2025 que prevê o afastamento preventivo do servidor policial quando o acusado estiver respondendo a procedimento disciplinar pela prática, em tese, das infrações previstas no art. 15, *caput*, incisos VI, VII, IX, X, XI e XIII, da Lei 15.047, de 17 de dezembro de 2024, bem como que possam vir a configurar os crimes de peculato, de peculato mediante erro de outrem, de concussão, de corrupção passiva e de facilitação de contrabando ou descaminho.

5.4. Relatórios de inteligência

O controle externo dos relatórios de inteligência é tratado em tópico próprio (capítulo 6). O procurador da República também deve verificar se as investigações de inteligência incluem, sem autorização legal, investigações criminais contra detentores de prerrogativa de foro, o que poderia violar direitos do investigado, a competência de Tribunais (Regionais Federais, Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal), e a atribuição de procuradores regionais, subprocuradores-gerais da República e do Procurador-Geral da República.

5.5. Atos e procedimentos administrativos fiscalizatórios

A atividade-fim da Polícia Federal está prevista, essencialmente, no art. 144, §1º, da Constituição Federal⁷⁰, consistindo na atribuição de apurar infrações penais contra a ordem política e social, ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas autarquias e empresas públicas; prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes, contrabando, descaminho e crimes interestaduais ou internacionais; e exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

Já foi explicado anteriormente que o termo “polícia judiciária” designa uma função. No Primeiro Capítulo, Livro Um, do Código de Instrução Criminal Francês de 1808, a “polícia judiciária” era todo o órgão responsável por investigar crimes, delitos e contravenções, coleta as evidências e entrega os autores aos tribunais responsáveis.

No Brasil, diferente de outros países, a Constituição Federal resolveu entregar a função de “polícia judiciária”, com exclusividade, à Polícia Federal. Então, a diferença entre “polícia judiciária” e “polícia administrativa” não é o fato daquela ter natureza repressiva e esta natureza preventiva. Isso porque a própria Polícia Federal possui órgãos de natureza ostensiva, preventiva, a exemplo do Núcleo Especial de Polícia Marítima (Nepom).

⁷⁰ Art. 144, §1º, da CF/88: A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

Então, a Polícia Federal exerce inúmeras atividades de polícia administrativa, de caráter eminentemente preventivo, voltadas à prevenção de ilícitos ou à proteção da ordem pública. Ao lado dos órgãos ostensivos, há de se destacar as funções de controle de entrada e saída de estrangeiros (migração); fiscalização de segurança privada, produtos químicos e armas; emissão de passaportes; prevenção ao tráfico internacional de drogas; segurança de autoridades e de bens públicos da União.

As atividades acima são regulamentadas por Instruções Normativas e Portarias, a exemplo da Portaria DG/PF nº 18.045, de 17 de abril de 2023⁷¹, que disciplina as atividades de segurança privada e regula a fiscalização dos Planos de Segurança dos estabelecimentos financeiros, bem como as que dispõem sobre a aquisição de armas de fogo de uso restrito, bem como atividades de colecionamento, tiro desportivo e caça⁷².

A Lei Complementar nº 75/93, em seu artigo art. 9º, afirma que cabe ao Ministério Público da União exercer o controle externo da atividade policial, tendo “acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial”, por claro, são todas essas atividades, ao final, exercidas pela Polícia Federal.

O Conselho Superior de Polícia havia publicado, com o “Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil”, a Resolução Conjunta nº 1, de 1º de julho de 2015, a qual buscou limitar o objeto do controle externo da atividade policial do seguinte modo:

Art. 2º. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público está adstrito às hipóteses previstas no artigo 9º da Lei Complementar nº 75, de 1993, bem como nas respectivas leis orgânicas dos Ministérios Públicos Estaduais.

(...)

Art. 5º Os documentos compreendidos na atividade-fim policial são o Inquérito Policial, o Termo Circunstanciado, os registros de ocorrências policiais e os livros cartorários.

Parágrafo único. Os documentos e informações protegidos por sigilo somente serão acessados pelo membro do Ministério Público que oficie no respectivo feito.

⁷¹ Disponível em:

<https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/seguranca-privada/legislacao-normas-e-orientacoes/portarias/portaria-18045-dou.pdf/view>. Acesso em: 20 out. 2025.

⁷² Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/armas/normativos/legislacao>. Acesso em: 20 out. 2025.

Art. 6º Não estão compreendidas na atividade-fim policial:

I - atividades cujo controle é de competência dos Tribunais de Contas, Controladorias-Gerais e Corregedorias-Gerais, da União e dos Estados, tais como atos de gestão e atividades de natureza administrativa, contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

II - documentos e informações de caráter administrativo, assim entendidos aqueles não diretamente relacionados à prevenção e à repressão de crimes; e

III - documentos de uso interno e de exclusivo interesse da Administração, tais como memorandos, ofícios, mensagens circulares, e-mails institucionais, ordens e relatórios de missão.

Na Nota Técnica nº 5, de 10/7/2015, a 7ª CCR ressalta a impossibilidade de o órgão controlado fixar limites ao órgão de controle, apontando que a referida resolução e outras então examinadas “são desprovidas de qualquer eficácia quanto ao seu objetivo de vincular o exercício das atividades institucionais do Ministério Público, limitando-as, sendo, portanto, desprovidas de fundamento de validade, porque instituídas ao desamparo da lei”.

A Lei Complementar nº 75/1993, ao dar concretude ao inciso VII do art. 129 da Constituição Federal, molda o poder requisitório e o controle externo da atividade policial a ser exercido pelo membro do Ministério Público da União, nos seguintes termos:

Art. 8º Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência:

I - notificar testemunhas e requisitar sua condução coercitiva, no caso de ausência injustificada;

II - requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta;

III - requisitar da Administração Pública serviços temporários de seus servidores e meios materiais necessários para a realização de atividades específicas;

IV - requisitar informações e documentos a entidades privadas;

V - realizar inspeções e diligências investigatórias;

VI - ter livre acesso a qualquer local público ou privado, respeitadas as normas constitucionais pertinentes à inviolabilidade do domicílio;

VII - expedir notificações e intimações necessárias aos procedimentos e inquéritos que instaurar;

VIII - ter acesso incondicional a qualquer banco de dados de caráter público ou relativo a serviço de relevância pública;

(...)

Art. 9º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais podendo:

I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;

- II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial;
- III - representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;
- IV - requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;
- V - promover a ação penal por abuso de poder.

O rol do artigo 9º é exemplificativo, como se percebe de seu "caput", ao fazer referência a medidas judiciais, mas somente trazer a hipótese de promover ação penal por abuso de poder. Obviamente, outras ações penais serão cabíveis (p.ex., por homicídio decorrente de ações policiais extravagantes) e, da mesma forma, outras medidas extrajudiciais.

Nessa linha, o Conselho Nacional do Ministério Público trouxe rol mais amplo na Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007, estabelecendo:

Art. 4º Incumbe aos órgãos do Ministério Público, quando do exercício ou do resultado da atividade de controle externo: I – realizar visitas ordinárias nos meses de abril ou maio e outubro ou novembro e, quando necessárias, a qualquer tempo, visitas extraordinárias, em repartições policiais, civis e militares, órgãos de perícia técnica e aquartelamentos 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; IX – expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços policiais, bem como o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa seja de responsabilidade do Ministério Público, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

§ 1º 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.

§ 2º 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.

§ 3º Decorrendo do exercício de controle externo repercussão do fato na área cível e, desde que não possua o órgão do Ministério Público encarregado desse controle atribuição também para a instauração de inquérito civil público ou ajuizamento de ação civil por improbidade administrativa, incumbe a este encaminhar cópias dos documentos ou peças de que dispõe ao órgão da instituição com a referida atribuição.

Art. 5º Aos órgãos do Ministério Público, no exercício das funções de controle externo da atividade policial, caberá: I – ter livre ingresso em estabelecimentos ou unidades policiais, civis ou aquartelamentos militares, bem como casas prisionais, cadeias públicas ou quaisquer outros estabelecimentos onde se encontrem pessoas custodiadas, detidas ou presas, a qualquer título, sem prejuízo das atribuições previstas na Lei de Execução Penal que forem afetadas a outros membros do Ministério Público; II – ter acesso a quaisquer documentos, informatizados ou não, relativos à atividade-fim policial civil e militar, incluindo as de polícia técnica desempenhadas por outros órgãos, em especial a) ao registro de mandados de prisão b) ao registro de fianças; c) ao registro de armas, valores, substâncias entorpecentes, veículos e outros objetos apreendidos; d) ao registro de ocorrências policiais, representações de ofendidos e notícia criminis; e) ao registro de inquéritos policiais; f) ao registro de termos circunstanciados; g) ao registro de cartas precatórias; h) ao registro de diligências requisitadas pelo Ministério Público ou pela autoridade judicial; i) aos registros e guias de encaminhamento de documentos ou objetos à perícia; j) aos registros de autorizações judiciais para quebra de sigilo fiscal, bancário e de comunicações; l) aos relatórios e soluções de sindicâncias findas. III – acompanhar, quando necessária ou solicitada, a condução da investigação policial civil ou militar; IV – requisitar à autoridade competente a instauração de inquérito policial ou inquérito policial militar sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial, ressalvada a hipótese em que os elementos colhidos sejam suficientes ao ajuizamento de ação penal; V – requisitar informações, a serem prestadas pela autoridade, acerca de inquérito policial não concluído no prazo legal, bem assim requisitar sua imediata remessa ao Ministério Público ou Poder Judiciário, no estado em que se encontre; 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.

Seja por meio do poder de requisição do art. 8º, seja por meio do art. 9º, o Ministério Público pode e deve ter acesso a quaisquer documentos que considere relevantes para o exercício do controle externo da atividade policial. Interpretar de forma diversa é retaliar as disposições do art. 9º em relação às atribuições de tutela dispostas no art. 8º da LC 75/93.

5.6 Da cooperação internacional passiva

A Polícia Federal (PF) pode realizar diligências em cooperação internacional quando o Brasil receber pedido de auxílio de uma autoridade estrangeira para a prática de atos de investigação em território nacional.

Nos casos de pedido de assistência jurídica internacional passiva ou auxílio direto policial, a demanda é encaminhada ao Departamento de Polícia Federal, que designa uma unidade local (Superintendência Regional ou delegacia especializada) para executar as diligências, que podem incluir: intimação ou oitiva de pessoas (testemunhas ou investigados), produção de provas técnicas (perícias, análise de dispositivos), busca e apreensão de documentos ou bens, quebra de sigilos, monitoramento de pessoas ou atividades, entre outros. Tratando-se de medidas que afetem garantias fundamentais, é necessária autorização por um juiz federal brasileiro ou pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), no caso de cumprimento da carta rogatória.

Geralmente, as diligências são implementadas por meio da autuação de um Registro Especial (RE), que, de acordo com o art. 165, IX, da IN nº 255/2023-DG/PF, é destinado “ao registro de procedimentos criminais oriundos de tribunais, ações penais em andamento com requisições de diligências, representações por medidas cautelares, procedimentos de cooperação policial ou jurídica internacional em matéria penal, colaborações premiadas, requisições judiciais de cumprimento de exequatur de cartas rogatórias, destinação de bens, perícia solicitada por outro órgão e demais casos que não se amoldem nas outras hipóteses deste artigo, contendo servidores responsáveis, ofício de solicitação, diligências realizadas e conclusão”.

Considerando que a execução das diligências deve seguir as leis e os procedimentos brasileiros, com respeito aos direitos fundamentais dos envolvidos, abre-se espaço para o controle externo do MPF em matéria de cooperação internacional⁷³.

⁷³ LC 75/93. Art. 3º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial tendo em vista:

- a) o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei;
- b) a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;
- c) a prevenção e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder;

Sobre o assunto, o STJ já se manifestou:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. DISPONIBILIZAÇÃO DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES. ATIVIDADE-FIM. RESSALVA. IMPOSSIBILIDADE DO CONTROLE PRÉVIO DAS ORDENS DE MISSÃO POLICIAL DECORRENTES DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E SOBRE AS QUAIS

HAJA ACORDO DE SIGILO. 1. "O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público está previsto expressamente no art. 129, VII, da Constituição Federal e disciplinado na Lei Complementar 75/93. VI - O Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, com o objetivo de disciplinar o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, editou a Resolução n. 20/2007, e estabeleceu nos arts. 2º, V e 5º, II, respectivamente: 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: a correção de irregularidades, ilegalidades ou de abuso de poder relacionados à atividade de investigação criminal"; "Aos órgãos do Ministério Público, no exercício das funções de controle externo da atividade policial caberá: ter acesso a quaisquer documentos, informatizados ou não, relativos à atividade-fim policial civil e militar, incluindo as de polícia técnica desempenhadas por outros órgãos [...]" Precedente: REsp 1.365.910/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Rel. p/ Acórdão Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 5/4/2016, DJe 28/9/2016.

2. Ressalva-se a impossibilidade de fornecimento prévio das ordens de missão policial - OMPs decorrentes de cooperação internacional exclusiva da Polícia Federal sobre as quais haja acordo de sigilo.

Em tais casos, as OMPs estão sujeitas a controle por parte do Ministério Público a posteriori, de forma a não comprometer o sigilo e a confidencialidade das investigações desenvolvidas com base em acordo técnico de cooperação internacional. Nesse sentido: EDcl no REsp 1.365.910/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 10/10/2017, DJe 17/10/2017.

3. Agravo interno a que se nega provimento.

(Aglnt no REsp n. 1.354.069/RS, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 5/12/2017, DJe de 13/12/2017.)

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 3/STJ. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. ALCANCE DA EXPRESSÃO "COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EXCLUSIVA DA POLÍCIA FEDERAL". EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS SEM EFEITOS MODIFICATIVOS.

1. No julgamento do recurso especial sub examine, a 2ª Turma entendeu que "a pasta com ordens de missão policial (OMP) deve estar compreendida no conceito de atividade-fim e, conseqüentemente, sujeita ao controle externo do Ministério Público, nos exatos termos previstos na Constituição Federal e regulados na LC 73/93, o que impõe à Polícia Federal o fornecimento ao Ministério Público Federal de todos os documentos relativos as ordens de missão policial (OMP)".

2. Conforme debate na sessão de julgamento, essas ordens de missão policial envolvem investigações desenvolvidas pela Polícia Federal com

d) a indisponibilidade da persecução penal;

e) a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública

autoridades investigativas internacionais, mediante acordos técnicos de cooperação, envolvendo cláusula de sigilo e de confidencialidade quanto as etapas já concluídas, bem como quanto àquelas que ainda serão implementadas.

3. Nesses casos, a existência dessas ordens de missão policial (que envolvem cooperação internacional) deve ser informada ao Parquet, a despeito de que essa remessa da informação não esteja condicionada ao cumprimento do ato policial visando evitar crime, ato de terror ou ainda de diligência urgente indicada na ordem policial.

4. É importante destacar que, conforme ficou expresso no voto-condutor, tais ordens de missão, ainda assim, estão sujeitas à controle por parte do Ministério Público a posteriori, de forma a não comprometer o sigilo e a confidencialidade das investigações desenvolvidas com base em acordo técnico de cooperação internacional.

5. Embargos de declaração acolhidos, sem efeitos infringentes.

(EDcl no REsp n. 1.365.910/RS, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 10/10/2017, DJe de 17/10/2017.)

O Ministério Público, no exercício do controle externo da atividade policial, pode acompanhar as investigações e as diligências realizadas pela Polícia Federal, mesmo em sede de cooperação internacional. Isso permite verificar se os pedidos de cooperação jurídica internacional são cumpridos pela Polícia Federal nos exatos limites de seu objeto, se os atos praticados estão em conformidade com a lei ou se houve abuso, especialmente quando as diligências envolvem intervenção direta na esfera privada dos cidadãos ou impactam em seus direitos fundamentais.

Capítulo 6. Controle Externo sobre Ações de Inteligência e Contraineligência.

A atividade de inteligência está disciplinada na Lei n. 9883, de 7 de dezembro de 1999, que criou o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), com definição constante do § 2º, do art. 1º:

Art. 1º. Fica instituído o Sistema Brasileiro de Inteligência, que integra as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência no País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional.

§ 1º. O Sistema Brasileiro de Inteligência tem como fundamentos a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana, devendo ainda cumprir e preservar os direitos e garantias individuais e demais dispositivos da Constituição Federal, os tratados, convenções, acordos e ajustes internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte ou signatário, e a legislação ordinária.

§ 2º. Para os efeitos de aplicação desta lei, entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimento

dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

§ 3º. Entende-se como contra-inteligência a atividade que objetiva neutralizar a inteligência adversária.

Art. 2º. Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal que, direta ou indiretamente, possam produzir conhecimentos de interesse das atividades de inteligência, em especial aqueles responsáveis pela defesa externa, segurança interna e relações exteriores, constituirão o Sistema Brasileiro de Inteligência, na forma de ato do Presidente da República

§ 1º. O Sistema Brasileiro de Inteligência é responsável pelo processo de obtenção, análise e disseminação da informação necessária ao processo decisório do Poder Executivo, bem como pela salvaguarda da informação contra o acesso de pessoas ou órgãos não autorizados.

§ 2º. Mediante de ajustes específicos e convênios, ouvido o competente órgão de controle externo da atividade de inteligência, as Unidades da Federação poderão compor o Sistema Brasileiro de Inteligência.

Verifica-se, desde logo, que a lei não diferenciou a atividade de inteligência propriamente dita da atividade de inteligência feita pelas polícias federais para instruir a futura atividade de investigação e de persecução penal.

A atividade de inteligência propriamente dita, como atividade governamental, não está inserida no âmbito do controle externo da atividade policial feita pelo Ministério Público, uma vez que se destina a assessorar o chefe do Poder Executivo na tomada de decisão em assuntos de interesse nacional.

Eventualmente, tal atividade de inteligência estará sujeita à fiscalização ministerial com base no artigo 129, inciso II, da Constituição quando necessário verificar se atentam contra direitos constitucionais do cidadão.

Pertinente transcrever os ensinamentos de Marco José Gomes Corrêa e Marcio Schusterschitz da Silva Araújo sobre a finalidade da Inteligência Governamental (2016, p. 275):

Essa Inteligência, destinada a assessorar o processo decisório do Estado, é conhecida como Inteligência Governamental. Sua finalidade é produzir conhecimento para influir no processo decisório, em benefício da sociedade e do Estado. Trabalha com várias áreas do conhecimento (político, econômico, tecnológico, militar etc.) e, historicamente, não encontra muitas barreiras legais, pois, se no plano interno do Estado há, no mundo, algumas poucas agências de Inteligência que se preocupam com marcos jurídicos, tal preocupação não ocorre em relação às operações empreendidas em outros países.

No âmbito do Congresso Nacional, há a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), composta por seis deputados e seis senadores, que é o órgão responsável pelo controle externo da atividade de inteligência governamental.

A Inteligência Governamental difere da Inteligência Policial. Segundo a definição constante da Resolução SENASP nº 1 de 15/07/2009, a Inteligência Policial:

[...] é o conjunto de ações que empregam técnicas especiais de investigação, visando a confirmar evidências, indícios e a obter conhecimentos sobre a atuação criminosa dissimulada e complexa, bem como a identificação de redes e organizações que atuem no crime, de forma a proporcionar um perfeito entendimento sobre a maneira de agir e operar, ramificações, tendências e alcance de condutas criminosas.

Como esclarece Guaracy Mingardi, a Inteligência Governamental não é muito divergente, em essência, da Inteligência Criminal pois “a finalidade de ambas é obter conhecimento para influir no processo decisório, em benefício da sociedade e do Estado” (2007). E continua:

As maiores diferenças dizem respeito à abrangência e aos meios empregados pelas duas. Enquanto uma trabalha com várias áreas do conhecimento (político, tecnológico, militar etc.), a modalidade criminal atua apenas na área da Segurança Pública, ou seja, na obtenção de conhecimento que ajude a tomada de decisões quanto à repressão ou prevenção criminal.

A atividade de inteligência policial⁷⁴, que tenha por objetivo produzir informações que possam ensejar a instauração de inquéritos policiais ou que incidam sobre investigações em andamento (a exemplo de pesquisa que são feitas sobre uma pessoa que está sendo investigada), deve estar sob o controle e fiscalização do Ministério Público como garantidor da ordem jurídica.

⁷⁴ Utilizamos o termo “inteligência policial” por o tema abordado neste manual ser controle externo da atividade policial. Contudo, é importante frisar que a polícia não é o único órgão a poder exercer atividades de inteligência, a exemplo do próprio Ministério Público. A Resolução SENASP nº 1 de 15/07/2009 emprega o termo “inteligência de segurança pública” para tratar, de forma mais ampla, as atividades de inteligência em torno de atividades criminosas: “é a atividade permanente e sistemática via ações especializadas que visa identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais sobre a segurança pública e produzir conhecimentos e informações que subsidiem planejamento e execução de políticas de Segurança Pública, bem como ações para prevenir, neutralizar e reprimir atos criminosos de qualquer natureza, de forma integrada e em subsídio à investigação e à produção de conhecimentos.”

Nesse sentido, direciona-se a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. RELATÓRIOS AVULSOS DE INTELIGÊNCIA POLICIAL. ACESSO IRRESTRITO. DIREITO. INEXISTÊNCIA.

1. O Plenário do STJ decidiu que "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2).

2. Entre as funções institucionais atribuídas ao Ministério Público pela Constituição Federal está o controle externo da atividade policial (CF, art. 129, VII), o que abrange o acesso a quaisquer documentos relativos àquela atividade-fim (art. 9º da LC n. 75/1993).

3. A atividade de inteligência, disciplinada pela Lei n. 9.883/1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), consiste na "obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado". 4. "O controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional" (art. 6º daquele diploma legal).

5. A inclusão do Departamento de Polícia Federal entre os órgãos integrantes do SISBIN (art. 4º do Decreto n. 4.376/2002) permitiu àquela unidade a elaboração de relatório de inteligência (RELINT), que, de acordo com a União, "pode transcender o âmbito policial".

6. O controle externo da atividade policial exercido pelo Parquet deve circunscrever-se à atividade de polícia judiciária, conforme a dicção do art. 9º da LC n. 75/1993, cabendo-lhe, por essa razão, o acesso aos relatórios de inteligência policial de natureza persecutório-penal, ou seja, relacionados com a atividade de investigação criminal.

7. O poder fiscalizador atribuído ao Ministério Público não lhe confere o acesso irrestrito a "todos os relatórios de inteligência" produzidos pelo Departamento de Polícia Federal, incluindo aqueles não destinados a aparelhar procedimentos investigatórios criminais formalizados.

8. O exercício de atividade de inteligência estranha às atribuições conferidas pela Constituição Federal à Polícia Federal (polícia judiciária) demanda exame de eventual contrariedade a preceitos constitucionais, o que não é possível na via do recurso especial.

9. Agravo interno desprovido.

(STJ - AgInt no REsp n. 1.439.165/RJ, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 12/8/2019, DJe de 20/8/2019.)

Assim, cabe ao Ministério a fiscalização dos relatórios de inteligência destinados a aparelhar procedimentos investigatórios criminais formalizados ou que tratem de fatos que possam constituir crimes.

Dessa forma, quando se fala em controle externo da atividade de inteligência policial é essencial se fazer a distinção acima, sob pena de haver prejuízos ao interesse público e descumprimento de um dever constitucional.

A Polícia Federal integra o Sisbin, mas tal contexto não exclui a incidência do controle e fiscalização do MPF nas atividades que tiverem reflexo ou forem conexas a apurações criminais.

Na Polícia Federal, o órgão central responsável pela atividade de inteligência é a DIP – Direção de Inteligência Policial que possui estruturas regionais em cada Superintendência.

Na Polícia Rodoviária Federal, o órgão responsável pelas atividades de inteligência é a COINT – Coordenação de Inteligência que possui estruturas regionais em cada Superintendência.

Estes órgãos de inteligência produzem informações afetas a investigações criminais em curso que, muitas vezes, instruem a atividade de persecução criminal do MPF.

Assim, tais atividades devem ser objeto do controle externo da atividade policial, uma vez que se refletem na persecução criminal e, portanto, no sistema de direitos e garantias constitucionais.

É dever do Ministério Público fiscalizar o destino dado às informações relativas a atividades criminosas, em especial aquelas encetadas por organizações e milícias, ou seja, se elas foram disseminadas de forma a dar base à instauração de investigações criminais (inquéritos policiais ou medidas cautelares). O controle externo, além de ter como foco acompanhar o andamento das apurações, também pode aferir eventuais arquivamentos indevidos ou utilização de informações com abuso de poder ou desvio de finalidade.

O artigo 129 da Constituição Federal atribui ao Ministério Público a titularidade da ação penal pública. Assim, cabe ao Ministério Público definir a *opinio delicti*, não podendo ter sua atribuição cerceada indevidamente pelo órgão policial.

Logo, as informações produzidas no âmbito da atividade de inteligência que se traduzam em possíveis fatos típicos penais devem ser levadas ao conhecimento do titular da ação penal, sob pena de usurpação de suas funções.

Essa situação se agrava na medida em que o Ministério Público Federal não integra o Sisbin, para onde são difundidos os relatórios de inteligência policial (Relints).

Importante destacar que o Ministério Público Federal já requereu formalmente seu ingresso no Sisbin, o que lhe foi negado, diferentemente do que ocorre nos sistemas estaduais de inteligência, em que o MP tem papel de relevância.

A prática demonstra que os Relints produzidos pelas polícias federais tratam quase exclusivamente de questões afetas a crimes praticados por organizações criminosas cuja persecução cabe ao Ministério Público Federal. Verifica-se, portanto, um anacronismo, que proporciona um ambiente de descontrole permeável ao abuso de poder e ao desvio de finalidade.

Na prática, verifica-se que os Núcleos de Inteligência das unidades das polícias federais dedicam-se, em sua maior parte, em buscar informações sobre atividades ilícitas perpetradas por agentes de segurança cujas condutas teriam maior dificuldade de apuração nas delegacias especializadas em face da maior probabilidade de vazamento de dados sigilosos.

Assim, o fato de caber ao Poder Legislativo, na forma do artigo 6º da Lei nº 9883/99, o controle da atividade de inteligência propriamente dita não exclui o controle externo da atividade policial, sobre os relatórios de inteligência policiais. Ao contrário, são atividades complementares.

Conforme frisam Marco José Gomes Corrêa e Marcio Schusterschitz da Silva Araújo, se a atividade de Inteligência Criminal se refere a atividades policiais, deve ser objeto do controle externo da atividade policial, uma vez que se deve garantir (2016, p. 288-289):

- a) que a atividade de investigação criminal não esteja sendo realizada como se fosse Inteligência Criminal, a escapar ao controle do Ministério Público e do Poder Judiciário;
- b) que a Inteligência Criminal seja realmente uma atividade de previsão de acontecimentos, sem haver uma superposição de tarefas entre diferentes esferas, o que, muitas vezes, leva a uma rivalidade entre setores de Inteligência Criminal e os demais setores policiais;
- c) que haja respeito aos direitos assegurados na Constituição Federal e nas leis, com observância de um mínimo de transparência nas atividades de Inteligência;
- d) que os informes sejam disseminados a todos aqueles que têm necessidade de conhecer os dados coligidos pela Inteligência Criminal, velando-se pelo profissionalismo e pela isenção dos analistas de informação.

Conclui-se, então, que, no exercício da atividade de controle externo da atividade policial, o órgão oficiante deve empreender ação de fiscalização da

emissão dos relatórios de inteligência policial feitos pelas polícias federais nas unidades inspecionadas.

Tal ação de fiscalização pode se dar no momento das inspeções ordinárias determinadas pelo CNMP, devendo o membro oficiante formalizar suas conclusões e encaminhá-las à 7ª CCR para consolidação e formatação da política institucional sobre o tema.

Para facilitar a atividade de controle externos sobre a atividade de inteligência policial, seguem algumas sugestões práticas:

- 1- Verificar se a estrutura administrativa e de pessoal das unidades de inteligência é compatível com a eficiência da atividade realizada;
- 2- Verificar se os Relints foram expedidos para instruir investigações criminais;
- 3- Verificar se todos os relatórios de inteligência foram juntados em procedimentos formais de investigação (ipl e medidas cautelares);
- 4- Verificar se as unidades de inteligência tem tombamento de inquéritos policiais;
- 5- Verificar se houve produção de Relint para instruir pad ou sindicância;
- 6- Verificar se houve produção de Relint para instruir procedimentos preliminares de investigação;
- 7- Verificar se houve produção de Relint para instruir acordos policiais de operação internacional;
- 8- Verificar se todos os Relints foram difundidos no SISBIN;
- 9- Verificar se o MPF foi notificado do recebimento de todos os Relints produzidos na unidade;
- 10- Verificar se foram produzidos Relints fora da atividade policial e a forma que foram difundidos;

11- Verificar o número de Relints expedidos;

12- Verificar se foram feitas diligências de investigação para instruir Relints; e

13- Verificar se foram expedidas ordens de missão policial com referência a Relints.

Capítulo 7 Rotina de Inspeção Ordinária nas Delegacias de Polícia Federal

A redação do capítulo 3 da edição anterior do presente Roteiro trazia uma rotina pré definida quanto a inspeção ordinária nas Delegacias de Polícia Federal. No entanto, os tópicos nele abrangidos foram substituídos pelas providências contidas nos normativos do CNMP sobre o assunto, com destaque para a Resolução CNMP nº 273, de 12 de dezembro de 2023, atualmente em vigor.

Em síntese, os tópicos traduzidos no aludido capítulo tomavam por base a perspectiva voltada a uma coleta de dados obtidos junto à Polícia Federal, sugerindo-se, na presente edição, a adoção de uma visão que acompanhe a evolução do controle externo da atividade policial.

A Resolução CNMP nº 273, de 12 de dezembro de 2023 revogou as Resoluções CNMP nº 20, de 28 de maio de 2007 e nº 129, de 22 de setembro de 2015 e prevê o preenchimento de formulários de visitas de inspeção nas unidades policiais, elaborados pela Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública. Tais formulários, devidamente preenchidos pelo membro atuante na inspeção, serão enviados, para fins de controle, à Corregedoria-Geral do Ministério Público ou ao órgão que detenha atribuições para tanto, por meio de sistema informatizado disponibilizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Tal rotina foi adotada pela 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, inclusive com a edição de documento voltado à descrição da rotina⁷⁵ a ser adotada para a realização da visita na unidade policial inspecionada, desde a autuação do respectivo procedimento administrativo até o

⁷⁵ Rotina disponível no site e na intranet da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr7/roteiro_inspecao.

encerramento da inspeção e de todas as atividades envolvidas, culminando com o arquivamento do procedimento ou eventual autuação de novos feitos para apurar irregularidades que tenham sido detectadas e que demandem uma atuação mais específica pelo Ministério Público Federal.

Para a inspeção a ser realizada na unidade policial, deve-se, por certo, conhecer o histórico da delegacia a ser visitada, verificando, por exemplo, se há questões a serem tratadas ali presencialmente, de modo que o enfoque da visita não se restrinja aos questionamentos contidos nos formulários editados pelo CNMP.

Nesse sentido, os dados a embasar as inspeções técnicas nas unidades policiais devem não apenas ser fornecidos pela Polícia Federal, mas também extraídos dos sistemas internos do Ministério Público Federal (Sistema Único), com vistas a buscar maior eficiência do trabalho policial. Tal providência, por certo, também deve estar acompanhada de dados relativos a investigações realizadas pela Polícia Federal não formalizadas em inquéritos policiais, razão pela qual também se mostra necessário o acesso a sistemas da Polícia Judiciária, referentes a Projetos como Prometheus, Tentáculos, entre outros.

No entanto, as providências abaixo descritas não prescindem da análise automatizada dos dados pela 7ª CCR (que já possui acesso aos mesmos por meio de sistema do CNMP), via funcionalidade do Sistema Único ou adoção de ferramenta de BI, ambas a serem ainda criadas, a fim de identificar as situações de desvios conforme parâmetros sugeridos pela Câmara e que não prejudiquem outros parâmetros adotados pelo membro oficiante conforme a necessidade concreta, para que sejam selecionadas as situações potencialmente irregulares ou que mereçam atenção na inspeção.

Importante destacar que a crescente complexidade da atividade policial, bem como o volume de feitos, exigem o emprego de rotinas automatizadas e soluções de TI para auxílio da atividade ministerial de controle externo. Tudo isso a evitar a imposição de rotinas que demandem o emprego de muito recursos humanos, com risco de obtenção de poucos resultados e ainda consequente desestímulo na realização da atividade de controle externo.

Como já exposto no capítulo 2, a rotina a ser adotada consiste em atuação prévia da 7ª CCR, a qual expedirá ofícios relativos a determinados tópicos:

a) identificação de bens apreendidos: ofícios ao INSS, Receita Federal, Banco Central do Brasil e COAF, por meio dos quais será indagado se os órgãos possuem registros de divergência entre a quantidade ou a natureza do bem encaminhado pela Polícia Federal (comparação entre o que consta no documento formalizado e os bens efetivamente recebidos). Apenas em casos de divergência apontados pelos órgãos oficiados, as respostas seriam encaminhadas aos procuradores naturais.

b) os dados coletados junto aos órgãos oficiados serão analisados pela 7ª CCR que, caso constate a existência de elementos relevantes sobre determinada unidade policial, encaminhará a documentação ao membro responsável pela inspeção de controle externo da atividade policial em tal delegacia.

Nos termos da Portaria PGR/MPF nº 749, de 27 de setembro de 2023, foram criados os Ofícios Especiais de Inspeção e Vistoria do Controle Externo da Atividade Policial no âmbito do Ministério Público Federal, cujos titulares serão os responsáveis pelas visitas técnicas de inspeção na modalidade concentrada do controle externo da atividade policial no âmbito federal. Ao final, conforme o art. 3º, § 2º da aludida portaria, deverão encaminhar os relatórios sobre as visitas realizadas ao titular do ofício comum com atribuição funcional vinculada à temática da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, à 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF e à Corregedoria do MPF.

7.1 Providências Preliminares a serem adotadas pelo membro responsável pela inspeção na unidade policial

1. Instaurar o procedimento de acompanhamento mediante Portaria.

2. Enviar ofício à Procuradoria da República com atribuição sobre a sede da unidade a ser inspecionada, comunicando a realização da inspeção, convidando o Membro a participar e solicitando a remessa de informações e documentos reputados pertinentes à atuação do GCEAP.

3. Enviar ofício comunicando a realização da inspeção e solicitando a remessa de informações e documentos reputados pertinentes à atuação do GCEAP na inspeção, aos seguintes órgãos:

3.1. Procuradoria Regional da República;

3.2. Ministério Público Estadual (Promotoria Criminal);

3.3. Justiça Federal (Diretor do Foro);

3.4. Justiça Estadual (Diretor do Foro);

3.5. Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Estadual.

3.6. Defensor(a) Público(a) Chefe da União na localidade

3.7. Defensor(a) Público-Geral do Estado na localidade

3.8. Outras Polícias com atuação na mesma área da unidade policial inspecionada e que tenham relações pertinentes (não constante do Roteiro de Inspeções da 7ª CCR);.

4. Enviar ofício ao chefe da delegacia a ser inspecionada, comunicando a realização da inspeção e solicitando seja disponibilizado local para realização dos trabalhos, nas dependências da unidade, bem como servidores de cada setor para atendimento ao Ministério Público Federal e acesso a todos os livros, documentos e objetos. Na oportunidade, encaminhar formulário do CNMP para ser preenchido pela autoridade responsável pela unidade a ser inspecionada, solicitando seja o documento preenchido devolvido ao membro do MPF, em prazo não inferior a 5 (cinco) dias úteis da data da inspeção in loco.

5. Enviar ofício ao Superintendente Regional da Polícia Federal, comunicando a realização da inspeção

6. Em razão do necessário planejamento de todos os órgãos envolvidos, recomenda-se sejam esses ofícios encaminhados com razoável antecedência da data marcada para início da inspeção.

7. Levar equipamento para registrar eventuais pontos de interesse (locais, coisas apreendidas, documentos, etc.), como máquina fotográfica, aparelho de telefone celular com câmera etc.

8. Analisar os relatórios de inspeções anteriores, a fim de relembrar a realidade do unidade e definir eventuais pontos de atenção, por questões já levantadas nessas ocasiões anteriores e, assim, conferir se solucionados em ao menos mitigados.

7.2 Atos de Inspeção

Além dos tópicos a seguir, convém destacar que as inspeções ministeriais em unidades policiais não devem se restringir exclusivamente ao preenchimento dos formulários estipulados pelo CNMP. Os formulários são um meio pré-definido pelo Conselho Nacional do Ministério Público para que os membros conheçam efetivamente a realidade do estabelecimento policial e, por isso, ganham relevo outras fontes de informações (como já visto, consultas a sistemas, diálogo com outras instituições etc) e, ainda, o membro deve, conforme avaliação da realidade local, fazer os devidos questionamentos sobre questões disciplinares, administrativas e outras que impactem nos trabalhos policiais ou demonstrem desvios. Ainda, conforme o que for levantado, convém que o membro encaminhe os dados que vão além dos formulários à 7ª CCR, para que tal órgão de coordenação e revisão possa ter uma visão ampla das polícias objeto de controle externo e possa eventualmente traçar estratégias gerais de atuação.

1. Reunião com delegado-chefe (ou substituto em exercício), para:

1.1. Expor os objetivos do trabalho e as medidas de controle que serão adotadas;

1.2. Ouvir e registrar suas impressões e eventuais reclamações e justificativas sobre o trabalho da unidade;

1.3. Requisitar a franquia de local de trabalho e indicação de servidores de cada setor para atender aos pedidos do grupo durante a inspeção.

2. Verificação da estrutura de trabalho, tomando como base de análise as informações prestadas pela autoridade policial no formulário do CNMP previamente preenchido.

2.1. Além de todos os questionamentos contidos no formulário do CNMP, deve o membro:

a) quanto aos procedimentos disciplinares, verificar se está sendo realizada a alimentação dos processos disciplinares no sistema CGU-PAD⁷⁶, indagando a autoridade policial sobre a eventual existência de procedimentos disciplinares que não foram incluídos no sistema CGU-PAD;

b) verificar se os casos em que a Polícia Federal entende por não instaurar inquérito policial são devidamente comunicados ao Ministério Público Federal. A partir daí, verificar que as hipóteses porventura não comunicadas estão de acordo com orientações das Câmaras com atuação na área criminal.

3. Elaboração de relatório

4. Remessa de cópia do relatório, mediante ofício, aos destinatários:

4.1 Delegado-Chefe da unidade inspecionada

4.2 Superintendente Regional da Polícia Federal

4.3. Procurador Natural da sede da unidade inspecionada

4.4. Coordenador da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (Modelo 10 - Anexo referente ao Capítulo III).

4.5. Coordenador da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão.

⁷⁶Disponível

<<https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/arquivos/cgu-pad>>. Acesso em: 15 abr. 2025.

Capítulo 8. Objeções da polícia em face do exercício do Controle Externo pelo Ministério Público

No curso da atividade de controle externo é provável que o órgão oficiante venha a se deparar com indevidas objeções opostas pelas forças policiais no exercício da atividade de fiscalização.

O principal ato normativo produzido pela Polícia Federal nesse contexto é a Resolução n. 01, de 28 de novembro de 2019, do Conselho Superior de Polícia, que estabelece vedações ao acesso de documentos pelo controle externo da atividade policial do Ministério Público Federal.

A Resolução n. 01, de 28 de novembro de 2019, do Conselho Superior de Polícia, alterou a Resolução n. 01 CSP/PF, de 26 de março de 2010, que passou a vigorar com a seguinte redação:

“Artigo 4º. Não poderão ser acessados pelo controle externo da atividade policial:

(...)

III- documentos e informações de caráter administrativo, dentre os quais aqueles referentes a: j) recursos humanos, exceto sobre localização, quantitativo e distribuição; k) recursos materiais; e l) documentos de uso interno e de exclusivo interesse da administração, como ofícios, mensagens circulares, e-mails institucionais, ordens e relatórios de mobilização ou de serviço, entre outros.

Parágrafo único. A disponibilização de informações referentes às exceções contidas na alínea j) do inciso III ficam condicionadas ao comprometimento, por parte do Ministério Público, de sua utilização exclusivamente em procedimentos afetos ao controle externo da atividade policial.

Revela-se importante consignar que a Procuradoria-Geral da República propôs a ADI 5515/DF perante o Supremo Tribunal Federal contra (i) o artigo 10 do Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal aprovado pela Portaria 2.877, de 30 de dezembro de 2011, do Ministro de Estado da Justiça; (ii) as Resoluções 1 e 2, de 26 de março de 2010, do Conselho Superior de Polícia; e (iii) a Resolução Conjunta 1, de 1 de julho de 2015, desse Conselho e do chamado “Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil”, as quais pretendem definir procedimentos internos a serem adotados pelas polícias criminais em face de solicitações e requisições externas.

A Resolução n. 01 do CSP/PF estabelecia, na redação original do artigo 4º, o seguinte:

“Artigo 4º. Não estão compreendidos no controle externo da atividade policial exercida pelo Ministério Público:

I- medidas de competência do Tribunal de Contas e da Controladoria-Geral da União, entre elas:

- a) atos de gestão e atividades de natureza administrativa; e
- b) fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

II- medidas de competência da Corregedoria-Geral da União, ressalvadas as previsões contidas no artigo 15 e parágrafo único da Lei n. 8.429, de 1992, entre elas:

- a) sindicâncias investigativas; e
- b) procedimentos administrativos disciplinares.

III- acesso a documentos e informações de caráter administrativo, dentre os quais:

- a) passaportes e registros de estrangeiros;
- b) registro de armas;
- c) produtos químicos;
- d) segurança privada;
- e) controles migratórios;
- f) documentos de inteligência;
- g) transporte e condução de presos;
- h) bancos de dados;
- i) segurança orgânica; e
- j) recursos humanos e materiais.

Parágrafo único. Os documentos de uso interno, de exclusivo interesse da administração, como memorandos, ofícios, mensagens circulares, e-mails institucionais, ordens e relatórios de missão, entre outros, não estão abrangidos pelo controle externo da atividade policial.”

Ocorre que a ADI 5515/DF foi julgada prejudicada pela perda superveniente do objeto pelo Supremo Tribunal Federal, em decisão monocrática da Exma Ministra CARMEN LÚCIA, uma vez que a Portaria n. 2877/2011 teria sido expressamente revogada pela Portaria 490, de 25.4.2016, pela qual se instituiu o novo Regimento Interno da Polícia Federal.

Considerando que as Resoluções n. 1 e 2, de 26.03.2010, e a Resolução Conjunta 1, de 1.7.2015, tinham como fundamento de validade, respectivamente, a Portaria n. 3961, de 24.11.2009, e a Portaria 2877, de 30.12.2011, ambas igualmente revogadas, o STF julgou extinta a ADIN 5515-DF por perda superveniente de objeto.

Ocorre que a Resolução n. 01, de 28 de novembro de 2019, do Conselho Superior de Polícia, alterou a Resolução n. 01 CSP/PF, de 26 de março de 2010, no seu artigo 4º, ou seja, reestabeleceu vedações inconstitucionais ao exercício da atividade de controle externo do Ministério Público Federal.

Desta feita, assim procedeu a Polícia Federal, com base no artigo 32 de seu Regimento Interno, estabelecido pela Portaria n. 155, de 27 de setembro de 2018, do Ministério da Justiça e da Segurança Pública:

Artigo 32. O Conselho Superior de Polícia presidido pelo Diretor-Geral, é entidade de deliberação coletiva destinado a orientar as atividades policiais e administrativas em geral e a opinar nos assuntos de relevância institucional, tendo como membros:

- I- o Diretor-Executivo;
- II- o Diretor de Investigação e Combate ao Crime Organizado;
- III- o Corregedor-Geral;
- IV- o Diretor de Inteligência Policial;
- V- o Diretor Técnico-Científico;
- VI- o Diretor de Gestão de Pessoal;
- VII- o Diretor de Administração e Logística Policial;
- VIII- o Diretor de Tecnologia da Informação e Inovação; e
- IX- os Superintendentes Regionais.

§ 1º. O Conselho reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por semestre e, extraordinariamente, a qualquer tempo por convocação do seu Presidente.

§ 2º. As reuniões do Conselho Superior de Polícia somente ocorrerão com a presença de, no mínimo:

- I- sete Diretores ou seis Diretores e o Corregedor-Geral; e
- II- cinco Superintendentes Regionais que poderão ser escolhidos a critério do Diretor-Geral, em sistema de rodízio.

§ 3º. O Chefe de Gabinete será o Secretário do Conselho.

Assim, verifica-se que, embora em menor extensão, permanecem as indevidas restrições opostas pela Polícia Federal ao exercício da atividade de controle externo feita pelo Ministério Público Federal.

A criação do CSP/PF por ato normativo interno do Poder Executivo (Portaria n. 155, de 27 de setembro de 2018) é inconstitucional, na forma dos artigos 48, XI, e 88, ambos da Constituição Federal.

Assim, necessário destacar os seguintes trechos da inicial da ADI:

“Em dispositivo algum, a Lei n. 10.683/2003 e o Decreto 8.668/2016 previram, como órgão da Polícia Federal, o autodenominado “Conselho Superior de Polícia”. Única norma a fazer menção a essa Conselho é o Regimento Interno do DPF, aprovado pela Portaria 2.877, de 30 de dezembro de 2011, do Ministério da Justiça.

(...)

Inequívoca é a desconformidade dessas disposições com os artigos 48, XI, 84, VI, a, e 88 da Constituição da República. Ao criar órgão não previsto originalmente na estrutura da Polícia Federal, a Portaria MJ 2.877/2011 inovou indevidamente no ordenamento jurídico e usurpou competência constitucionalmente reservada ao Legislativo, em afronta aos artigos 2º e 5º, II, da CR.

Instituído com finalidade de “orientar as atividades policiais e administrativas em geral” e “opinar nos assuntos de relevância institucional”, o Conselho Superior de Polícia foi concebido como verdadeiro órgão central de deliberação coletiva da administração da Polícia Federal. Imprescindível seria edição de lei para criar órgão com a estatutura, formato e competências previstas no ato ministerial, cujas atribuições incluem exercício de poder regulamentar que transcende seu âmbito interno.”

Destaque-se que, recentemente foram publicadas as Leis n. 14735/2023 e 14.751/2023 que, respectivamente, criaram o Conselho Nacional de Polícia Civil (artigo 44) e o Conselho Nacional de Comandantes-Gerais da Polícia Militar (artigo 37), o que reafirma a inconstitucionalidade, por ofensa ao princípio da legalidade, da criação do CSP/PF por ato normativo interno do Ministério da Justiça.

Assim, afigura-se inconstitucional o artigo 32 do Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal, estabelecido pela Portaria n. 155, de 27 de setembro de 2018, do Ministério da Justiça e da Segurança Pública.

Além do mais, a Resolução n. 01 do CSP/PF, modificada pela Resolução n. 1, de 28 de novembro de 2019, a pretexto de orientar as atividades policiais e administrativas, na verdade, restringe, indevidamente, a atuação do Ministério Público, em afronta aos artigos 2º e 5º, II, e 129, VI e VII, da Constituição Federal.

Nesse sentido, merecem destaque os seguintes trechos da inicial da ADI 5515/DF:

“Primeiramente, as resoluções questionadas são inconstitucionais por significarem usurpação de competência legislativa do Congresso Nacional para disciplinar funções institucionais do MP. Editadas sem suporte legal, exorbitam o âmbito dos colegiados que os expediram e invadem campo constitucionalmente reservado à lei complementar, pelos preceitos constitucionais acima. Limitam, ademais, o alcance da atividade ministerial, porquanto permitem que negar acesso do MP a dados imprescindíveis ao controle externo da atividade policial.

(...)

Não se pode esquecer que o Ministério Público já possui competência constitucional para fiscalizar os órgãos da administração pública em geral, aí incluídos os órgãos policiais. Mesmo sem a previsão específica do controle externo da atividade policial já poderia, com alicerce nos artigos 127 e seguintes da Constituição, requisitar informações e documentos e realizar diligências em órgãos policiais.

Essas competências foram disciplinadas, para o Ministério Público da União, em sua Lei Orgânica, a Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, notadamente nos artigos 3º, 5º a 9º, que fixam diversos instrumentos jurídicos para esse fim. Não há dúvida de que atos normativos inferiores (ainda mais emanados de órgãos criados de forma inválida) não poderiam tolher o exercício dessas competências do Ministério Público, usurpando diretamente competência legislativa do Congresso Nacional.

(...)

Caso a análise de algum documento (ofício, ordem de missão, etc.) indique concretamente tratar-se de matéria unicamente administrativa (sem repercussão na atividade policial objeto do controle), decerto não será objeto de interesse da inspeção ministerial. Contudo, não se pode antecipadamente estabelecer, por ato infralegal, que determinados documentos não estão abrangidos pelo controle externo da atividade policial. Cotejo dessa atividade com normas e princípios constitucionais – especialmente considerando a intenção de garantia a cidadãos e sociedade – leva à conclusão de que sua abrangência é bem maior do que aquela preconizada pela Resolução CSP 1/2010.”

Neste sentido, vale ressaltar que o exercício da atividade de controle externo da atividade policial é uma garantia para a sociedade, uma forma de se evitar abusos que, em regra, afetam as camadas mais vulneráveis do estrato social.

Não se trata de uma disputa corporativa entre o Ministério Público e a Polícia, mas sim uma forma de zelar pelo efetivo cumprimento das garantias constitucionais no âmbito da atividade de investigação.

Como bem assinalado na inicial da ADIN 5515-DF “a Constituição atribui ao Ministério Público ampla fiscalização, a bem da sociedade”.

Vale destacar ainda a Recomendação 15, de 7 de abril de 2010, do Conselho Nacional do Ministério Público, que dispõe sobre o exercício do controle externo da atividade policial, e que assim está redigida:

O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no exercício das atribuições conferidas pelo artigo 130-A, § 2º, inciso I, da Constituição Federal e considerando o disposto nos artigos 19 e 29, inciso XXVIII, do seu Regimento Interno:

CONSIDERANDO o artigo 129, caput, incisos I, II, VII e VIII, da Constituição Federal, os artigos 8º e 9º da Lei Complementar n. 75/93 e artigo 80 da Lei n. 8625/93, bem como os termos da Resolução CNMP n. 20, de 28 de maio de 2007, editada com fundamento no artigo 130-A, § 2º, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO não caber aos órgãos policiais controlados estabelecer restrições ao exercício do controle externo de suas atividades, levado a efeito pelo Ministério Público, nem opor embaraços de qualquer natureza ao cumprimento de requisições que lhes sejam dirigidas pelo Ministério Público, no exercício de suas atribuições institucionais, inclusive nos termos do disposto na Resolução CNMP n. 13, de 02 de outubro de 2006;

RESOLVE:

RECOMENDAR aos membros do Ministério Público da União e dos Estados que realizem o controle externo da atividade policial nos termos dos dispositivos constitucionais e legais pertinentes bem como em consonância com as orientações regulamentares expedidas por este Conselho, em especial por meio da Resolução n. 20, de 28 de maio de 2007, promovendo, se for o caso, a responsabilidade de servidores públicos que agirem no sentido de impedir, frustrar ou dificultar a prática de atos relacionados ao exercício do controle externo da atividade policial ou que desatenderem às requisições de diligências formuladas conforme a legislação pertinente, adotando-se as medidas cabíveis no plano criminal, sem prejuízo das providências que se mostrarem pertinentes à luz da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8429/92).

Por sua vez, a jurisprudência abaixo colacionada reafirma o caráter ilegal das restrições impostas ao MPF pela Polícia Federal, uma vez que a requisição de informações afetas aos temas tratados na Resolução 1/2019 estão inseridos no âmbito do controle externo da atividade policial.

Assim, a requisição de informações acerca do quantitativo discriminado de agentes e delegados em uma unidade policial insere-se no controle externo da atividade policial.

Nesse sentido, o seguinte julgado:

EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL. ART. 129, VII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. POSSIBILIDADE DE ACESSO À INFORMAÇÃO SOBRE QUANTITATIVO DE AGENTES E DELEGADOS EM DETERMINADA UNIDADE POLICIAL.

1. A Constituição Federal de 1988 ampliou sobremaneira as funções do Ministério Público, transformando-o em um verdadeiro defensor da sociedade, tanto no campo penal, com a titularidade exclusiva da ação penal pública, quanto no campo cível, como fiscal dos demais Poderes Públicos e defensor da legalidade e moralidade administrativa, inclusive com a titularidade do inquérito civil e da ação civil pública.

2. O poder investigatório do Ministério Público não é sinônimo de "poder sem limites" ou "avesso a controles", mas sim derivado diretamente das suas funções constitucionais enumeradas no art. 129 de nossa Carta Magna e com plena possibilidade de responsabilização dos seus membros por eventuais abusos cometidos no exercício das suas funções, pois, em um regime republicano, todos devem fiel observância à Lei.

3. O que não se pode permitir é, sob falsos pretextos, o afastamento da independência funcional do Ministério Público e a diminuição das suas funções – expressas ou implícitas –, sob pena de grave perigo de retrocesso no combate ao crime organizado e na fiscalização à corrupção na administração pública.

4. A solicitação, pelo Ministério Público Federal, de informações acerca do quantitativo discriminado de agentes e delegados por turno na Delegacia de Polícia Federal de Mossoró/RN insere-se no controle externo da atividade policial (art. 129, VII, da CF).

5. Agravo Interno a que se nega provimento.

(STF - ARE 1477981 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 13-05-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-05-2024 PUBLIC 20-05-2024)

Da mesma forma, memorandos, ofícios, mensagens circulares, relatórios de missão policial e quaisquer outros documentos que envolvam comunicações oficiais estão inseridos na atividade de controle externo do Ministério Público Federal.

Nesse sentido, destaca-se o seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARTS. 129, VII, DA CF E 9º, II, DA LC N. 75/1993. DISPONIBILIZAÇÃO DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES MENCIONADOS NA INICIAL. ATIVIDADE-FIM POLICIAL CONFIGURADA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

I - No caso concreto, o Ministério Público Federal impetrou mandado de segurança contra ato ilegal do Delegado-Chefe da Delegacia de Polícia

Federal em Santa Maria-RS, que teria obstado a disponibilização de documentos e informações requisitados pelo Parquet Federal no exercício da atividade de controle externo da atividade policial, especificamente.

II - A Justiça Federal do Estado do Rio Grande do Sul determinou ao Delegado-Chefe da DPF

Santa Maria-MS que concedesse o acesso e cópias ao Ministério Público dos seguintes documentos: a) relação de servidores e contratados em exercício na unidade, com especificação daqueles atualmente afastados; b) relação de coletes balísticos da unidade; c) pasta com ordens de missão policial (OMP) expedidas nos últimos 12 meses; d) livro de sindicâncias e processos disciplinares, bem assim autos de sindicâncias e processos disciplinares eventualmente em trâmite na delegacia; e) memorandos, ofícios, mensagens circulares, relatórios de missão policial e quaisquer outros documentos que envolvam comunicações oficiais, para que o próprio Ministério Público Federal avalie o interesse ao controle externo da atividade policial.

III - O Tribunal Regional Federal da 4a Região reformou, parcialmente, a decisão (fls. 366/393), limitando a análise pelo Ministério Público Federal apenas às pastas com ordens de missão policial (OMP), expedidas nos últimos 12 meses.

IV - Recurso Especial do MPF que alega, em síntese, que os documentos solicitados têm relação com a análise da atividade-fim da Polícia Federal, que a fiscalização pretendida está inserida entre os deveres do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial e que o pedido por ele formulado não é ilegal, sendo injustificável a recusa do Delegado-Chefe da DPF Santa Maria-RS.

V - O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público está previsto expressamente no art. 129, VII, da Constituição Federal e disciplinado na Lei Complementar 75/93.

VI - O Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, com o objetivo de disciplinar o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, editou a Resolução no 20/2007, e estabeleceu nos arts. 2o, V e 5o, II, respectivamente: "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: a correção de irregularidades, ilegalidades ou de abuso de poder relacionados à atividade de investigação criminal"; "Aos órgãos do Ministério Público, no exercício das funções de controle externo da atividade policial caberá: ter acesso a quaisquer documentos, informatizados ou não, relativos à atividade-fim policial civil e militar, incluindo as de polícia técnica desempenhadas por outros órgãos (...)" Precedente: REsp 1365910/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, Rel. p/Acórdão Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/04/2016, DJe 28/09/2016.

VII - Requisição de registros escritos elencados na inicial está em absoluta consonância com teor dos arts. 129, VII, da Constituição Federal, 3o e 9o da Lei Complementar 75/93 e 5o, incisos II, III e VI, da Resolução 20/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público.

VIII - Recurso especial conhecido e provido, com o restabelecimento da decisão federal de primeira instância.

(STJ - REsp n. 1.365.883/RS, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 21/9/2017, DJe de 4/10/2017.)

A ordem de missão policial (OMP), atualmente chamado pela Polícia Federal de Ordem de Mobilização Policial (OMP) e já tratado em tópico anterior, é um documento de natureza policial e obrigatório em qualquer missão de policiais

federais e tem por objetivo, entre outros, legitimar as ações dos integrantes da Polícia Federal em caráter oficial. As denominadas ordens de missão policial, relacionadas à atividade de investigação policial, representam direta intervenção no cotidiano dos cidadãos, a qual deve estar sujeita ao controle de eventuais abusos ou irregularidades praticadas por seus agentes, ainda que realizadas em momento posterior, respeitada a necessidade de eventual sigilo ou urgência da missão.

Desta feita, a realização de qualquer investigação policial, ainda que fora do âmbito do inquérito policial, em regra, deve estar sujeita ao controle do Ministério Público.

Ressalte-se ainda que, com a criação do juiz de garantias (artigo 3º-C do CPP), restou reafirmado o acesso a toda forma de investigação feita pela Polícia, independente da nomenclatura utilizada, como forma de zelar pelo integral respeito aos direitos e garantias individuais.

Nesse sentido, destaca-se o seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARTS. 129, VII, DA CF E 9º, II, DA LC N. 75/1993. ORDEM DE MISSÃO POLICIAL (OMP). ATIVIDADE-FIM POLICIAL CONFIGURADA. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO.

1. No caso concreto, o Ministério Público Federal impetrou mandado de segurança contra ato ilegal do Delegado-Chefe da Delegacia de Polícia Federal em Santo Ângelo, que teria obstado, em razão dos termos da Resolução 1a da Polícia Federal, a disponibilização de documentos e informações requisitados pelo Parquet Federal no exercício da atividade de controle externo da atividade policial, especificamente:

a) relação de servidores e contratados em exercício na unidade, com especificação daqueles atualmente afastados (em missão, reforço, operação, etc.); b) relação de coletes balísticos da unidade (especificando os vencidos e os dentro do prazo de validade); c) pasta com ordens de missão policial (OMP) expedidas nos últimos 12 (doze) meses; d) os seguintes livros (relativos aos últimos 12 meses): sindicâncias e procedimentos disciplinares.

2. O Parquet Federal, nesta Corte Superior, apresentou petição (fls. 575/579) na qual noticiou que, dentre os pedidos de acesso aos documentos e informações formulados no mandado de segurança e que haviam sido obstados pelo órgão policial, "o único ponto que ainda apresenta resistência da Polícia Federal é a prestação de informações e apresentação dos documentos relativos às ordens de missão policial" (OMP)".

3. Assim, no tocante aos pedidos especificados nas alíneas a, b e d acima indicadas, deve ser reconhecido que o Ministério Público Federal e a Polícia Federal não mais divergem sobre a possibilidade de requisição de tais informações. Além disso, é necessário consignar que o Ministério Público também exerce a ampla fiscalização da administração pública, inclusive da Polícia Federal, por meio da Lei de Improbidade Administrativa, entre outras normas de controle administrativo.

4. No tópico remanescente do pedido inicial, indicado no item c (pasta de ordens de missão policial - OMP), o principal ponto a ser examinado na presente controvérsia passa pela análise do conceito de atividade-fim policial.

5. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público está previsto expressamente no art. 129, VII, da Constituição Federal e disciplinado na Lei Complementar 75/93.

6. A ordem de missão policial (OMP) é um documento de natureza policial e obrigatório em

qualquer missão de policiais federais e tem por objetivo, entre outros, legitimar as ações dos integrantes da Polícia Federal em caráter oficial. As denominadas ordens de missão policial, relacionadas à atividade de investigação policial, representam direta intervenção no cotidiano dos cidadãos, a qual deve estar sujeita ao controle de eventuais abusos ou irregularidades praticadas por seus agentes, ainda que realizadas em momento posterior, respeitada a necessidade de eventual sigilo ou urgência da missão.

7. Por outro lado, a realização de qualquer investigação policial, ainda que fora do âmbito do inquérito policial, em regra, deve estar sujeita ao controle do Ministério Público. Importante consignar que tal atividade, por óbvio, não está sujeita a competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União ou da Controladoria-Geral da União, como afirmado pela Corte de origem.

8. O Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, com o objetivo de disciplinar o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, editou a Resolução no 20/2007, e estabeleceu nos arts. 2º, V e 5º, II, respectivamente: "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: a correção de irregularidades, ilegalidades ou de abuso de poder relacionados à atividade de investigação criminal"; "Aos órgãos do Ministério Público, no exercício das funções de controle externo da atividade policial caberá: ter acesso a quaisquer documentos, informatizados ou não, relativos à atividade-fim policial civil e militar, incluindo as de polícia técnica desempenhadas por outros órgãos (...)" (sem destaques no original).

9. Portanto, é manifesto que a pasta com ordens de missão policial (OMP) deve estar compreendida no conceito de atividade-fim e, consequentemente, sujeita ao controle externo do Ministério Público, nos exatos termos previstos na Constituição Federal e regulados na LC 73/93, o que impõe à Polícia Federal o fornecimento ao Ministério Público Federal de todos os documentos relativos as ordens de missão policial (OMP).

10. Provimento parcial do recurso especial.

(STJ - REsp n. 1.365.910/RS, relator Ministro Humberto Martins, relator para acórdão Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 5/4/2016, DJe de 28/9/2016.)

Também está inserida no âmbito da atividade de controle externo o fornecimento de fotografias e documentos pessoais de policiais que podem instruir procedimento que trata de investigação sobre tortura ou qualquer outra forma de abuso de integrantes de órgãos policiais.

Nesse sentido, destaca-se o seguinte julgado:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. MINISTÉRIO PÚBLICO. POSSIBILIDADE DE

REQUISIÇÃO DE FOTOGRAFIAS À AUTORIDADE POLICIAL, ELEMENTOS RELEVANTES À ATIVIDADE DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL. ART. 129, VII DA CF. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. Defere-se o pedido de ingresso no feito como assistente simples, formulado pelo Sindicato dos

Delegados de Polícia do Distrito Federal - SINDEPO/DF, uma vez que a decisão a ser proferida certamente afetará a esfera jurídica dos sindicalizados da entidade, que representa diversos Policiais que vivenciam a mesma situação jurídica de que trata os autos.

2. O ingresso do assistente poderá ocorrer a qualquer tempo e grau de jurisdição, não se repetindo, entretanto, os atos ou as fases processuais já praticados ou ultrapassadas, a respeito dos quais operou-se a preclusão.

3. A egrégia Suprema Corte, no julgamento do RE 593.727/MG, realizado em 18.5.2015, reconheceu o poder de investigação de natureza penal do Ministério Público, ressalvadas as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer pessoa sob investigação do Estado.

4. Sendo norma constitucional a de que cabe ao MP o exercício do controle externo da atividade policial (art. 129, VII da Carta Magna), soaria irrazoável (e quiçá ilógico) que não lhe fosse reconhecido o poder de requisitar elementos relevantes àquela atividade, quando já disponíveis em repartição da Polícia Civil, que se acha (e isso é voz constitucional) sob o controle externo.

5. In casu, trata-se de requisição formulada pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios à Polícia Civil do Distrito Federal para o fornecimento de fotografias e documentos pessoais de Policiais Cíveis - que já se acham em poder da PCDF - e que servirão a procedimento que se desenvolve no Núcleo de Investigação e Controle Externo da Atividade Policial e Núcleo de Combate à Tortura do MPDFT.

6. Não merece reformas a decisão agravada que determinou que as autoridades coatoras atendam - de imediato - as requisições de fotografias de Policiais Cíveis do Distrito Federal, conforme regularmente postulado pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

7. Agravo Regimental do DISTRITO FEDERAL desprovido.

(STJ - AgRg no REsp n. 1.126.468/DF, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 6/8/2015, DJe de 24/8/2015.)

Desta feita, a jurisprudência colacionada direciona-se no sentido de conferir ao Ministério Público poderes suficientes para realizar a tarefa de controle externo da atividade policial. Confira-se:

HABEAS CORPUS. CRIMES CONTRA A ORDEM TRIBUTÁRIA E FORMAÇÃO DE QUADRILHA. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. ALEGADA FALTA DE JUSTA CAUSA PARA PERSECUÇÃO PENAL, AO ARGUMENTO DE ILEGALIDADE DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO INVESTIGATÓRIO PROCEDIDO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO E DE NÃO-CONSTITUIÇÃO DEFINITIVA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO. FALTA DE JUSTA CAUSA NÃO CARACTERIZADA. ORDEM DENEGADA. 1. POSSIBILIDADE DE INVESTIGAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. EXCEPCIONALIDADE DO CASO. Não há controvérsia na doutrina ou jurisprudência no sentido de que o poder de investigação é inerente ao exercício das funções da polícia judiciária – Civil e Federal –, nos termos do art. 144, § 1º, IV, e § 4º, da CF. A celeuma sobre a exclusividade do poder de investigação da polícia judiciária perpassa a dispensabilidade do inquérito policial para ajuizamento da ação penal e o poder de produzir

provas conferido às partes. Não se confundem, ademais, eventuais diligências realizadas pelo Ministério Público em procedimento por ele instaurado com o inquérito policial. E esta atividade preparatória, consentânea com a responsabilidade do poder acusatório, não interfere na relação de equilíbrio entre acusação e defesa, na medida em que não está imune ao controle judicial – simultâneo ou posterior. O próprio Código de Processo Penal, em seu art. 4o, parágrafo único, dispõe que a apuração das infrações penais e da sua autoria não excluirá a competência de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função. À guisa de exemplo, são comumente citadas, dentre outras, a atuação das comissões parlamentares de inquérito (CF, art. 58, § 3o), as investigações realizadas pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF (Lei 9.613/98), pela Receita Federal, pelo Bacen, pela CVM, pelo TCU, pelo INSS e, por que não lembrar, mutatis mutandis, as sindicâncias e os processos administrativos no âmbito dos poderes do Estado. Convém advertir que o poder de investigar do Ministério Público não pode ser exercido de forma ampla e irrestrita, sem qualquer controle, sob pena de agredir, inevitavelmente, direitos fundamentais. A atividade de investigação, seja ela exercida pela Polícia ou pelo Ministério Público, merece, por sua própria natureza, vigilância e controle. O pleno conhecimento dos atos de investigação, como bem afirmado na Súmula Vinculante 14 desta Corte, exige não apenas que a essas investigações se aplique o princípio do amplo conhecimento de provas e investigações, como também se formalize o ato investigativo. Não é razoável se dar menos formalismo à investigação do Ministério Público do que aquele exigido para as investigações policiais. Menos razoável ainda é que se mitigue o princípio da ampla defesa quando for o caso de investigação conduzida pelo titular da ação penal. Disso tudo resulta que o tema comporta e reclama disciplina legal, para que a ação do Estado não resulte prejudicada e não prejudique a defesa dos direitos fundamentais. É que esse campo tem-se prestado a abusos. Tudo isso é resultado de um contexto de falta de lei a regulamentar a atuação do Ministério Público. No modelo atual, não entendo possível aceitar que o Ministério Público substitua a atividade policial incondicionalmente, devendo a atuação dar-se de forma subsidiária e em hipóteses específicas, a exemplo do que já enfatizado pelo Min. Celso de Mello quando do julgamento do HC 89.837/DF: “situações de lesão ao patrimônio público, [...] excessos cometidos pelos próprios agentes e organismos policiais, como tortura, abuso de poder, violências arbitrárias, concussão ou corrupção, ou, ainda, nos casos em que se verificar uma intencional omissão da Polícia na apuração de determinados delitos ou se configurar o deliberado intuito da própria corporação policial de frustrar, em função da qualidade da vítima ou da condição do suspeito, a adequada apuração de determinadas infrações penal”. No caso concreto, constata-se situação, excepcionalíssima, que justifica a atuação do Ministério Público na coleta das provas que fundamentam a ação penal, tendo em vista a investigação encetada sobre suposta prática de crimes contra a ordem tributária e formação de quadrilha, cometido por 16 (dezesseis) pessoas, sendo 11 (onze) delas fiscais da Receita Estadual, outros 2 (dois) policiais militares, 2 (dois) advogados e 1 (um) empresário. 2. ILEGALIDADE DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL ANTE A FALTA DE CONSTITUIÇÃO DEFINITIVA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO. NÃO OCORRÊNCIA NA ESPÉCIE. De fato, a partir do precedente firmado no HC 81.611/DF, formou-se, nesta Corte, jurisprudência remansosa no sentido de que o crime de sonegação fiscal (art. 1o, incisos I a IV, da Lei 8.137/1990) somente se consuma com o lançamento definitivo. No entanto, o presente caso não versa, propriamente, sobre sonegação de tributos, mas, sim, de crimes supostamente praticados por servidores públicos em detrimento da administração tributária. Anoto que o procedimento investigatório foi instaurado pelo Parquet com o escopo de apurar o envolvimento de servidores públicos da Receita estadual na prática de atos criminosos, ora solicitando ou recebendo vantagem indevida para deixar de lançar tributo,

ora alterando ou falsificando nota fiscal, de modo a simular crédito tributário. Daí, plenamente razoável concluir pela razoabilidade da instauração da persecução penal. Insta lembrar que um dos argumentos que motivaram a mudança de orientação na jurisprudência desta Corte foi a possibilidade de o contribuinte extinguir a punibilidade pelo pagamento, situação esta que sequer se aproxima da hipótese dos autos. 3. ORDEM DENEGADA. (STF - HC 84965, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 13-12-2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-070 DIVULG 10-04-2012 PUBLIC 11-04-2012)

Habeas corpus. 2. Poder de investigação do Ministério Público. 3. Suposto crime de tortura praticado por policiais militares. 4. Atividade investigativa supletiva aceita pelo STF. 5. Ordem denegada. (STF - HC 93930, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 07-12-2010, DJe-022 DIVULG 02-02-2011 PUBLIC 03-02-2011 EMENT VOL-02456-01 PP-00018)

O próprio Supremo Tribunal Federal decidiu no sentido da configuração do poder investigatório dos membros do Ministério Público, em especial para atuar nas apurações de crimes praticados por agentes policiais.

Nesse sentido, merece ser destacada a relevância da atividade de controle externo da atividade policial na sentença do Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH).

O controle externo da atividade policial é função de extrema relevância para o efetivo combate da violência, da tortura e do abuso praticado por agentes do Estado em desfavor dos direitos e garantias fundamentais, em especial da população mais vulnerável.

Estabelecer limitações desarrazoadas e de cunho nitidamente corporativista à atividade de controle externo feita pelo Ministério Público significa fomentar a possibilidade de incremento de violações graves e, da mesma forma, descumprir as determinações da Corte IDH.

Nesse sentido, destaca-se o seguinte trecho da sentença:

“O Estado se pronunciou detalhadamente sobre as várias medidas solicitadas pelos representantes. Em relação à criação de um protocolo nacional de devida diligência, afirmou que dispõe de uma ampla variedade de leis e normas que regulamentam procedimentos de investigação. Salientou que é desnecessária e ineficaz criação de outro mecanismo de controle e monitoramento de órgãos responsáveis pela investigação de delitos, em razão da responsabilidade do Ministério Público nas investigações policiais e do controle externo da atividade policial e da competência do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) para supervisionar o cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.”

A sentença da Corte IDH produz autoridade de coisa julgada internacional, com eficácia vinculante e direta às partes. Todos os órgãos e poderes internos do país encontram-se obrigados a cumprir a sentença.

Nesse sentido, traz-se à colação o seguinte julgado.

AGRAVO REGIMENTAL. MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. LEGITIMIDADE. IPPSC (RIO DE JANEIRO). RESOLUÇÃO CORTE IDH 22/11/2018. PRESO EM CONDIÇÕES DEGRADANTES. CÔMPUTO EM DOBRO DO PERÍODO DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE. OBRIGAÇÃO DO ESTADO-PARTE. SENTENÇA DA CORTE. MEDIDA DE URGÊNCIA. EFICÁCIA TEMPORAL. EFETIVIDADE DOS DIREITOS HUMANOS. PRINCÍPIO PRO PERSONAE. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE. INTERPRETAÇÃO MAIS FAVORÁVEL AO INDIVÍDUO, EM SEDE DE APLICAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS EM ÂMBITO INTERNACIONAL (PRINCÍPIO DA FRATERNIDADE - DESDOBRAMENTO). SÚMULA 182 STJ. AGRAVO DESPROVIDO.

(...)

3. Ao sujeitar-se à jurisdição da Corte IDH, o País alarga o rol de direitos das pessoas e o espaço de diálogo com a comunidade internacional. Com isso, a jurisdição brasileira, ao basear-se na cooperação internacional, pode ampliar a efetividade dos direitos humanos.

4. A sentença da Corte IDH produz autoridade de coisa julgada internacional, com eficácia vinculante e direta às partes. Todos os órgãos e poderes internos do país encontram-se obrigados a cumprir a sentença. Na hipótese, as instâncias inferiores ao diferirem os efeitos da decisão para o momento em que o Estado Brasileiro tomou ciência da decisão proferida pela Corte Interamericana, deixando com isso de computar parte do período em que o recorrente teria cumprido pena em situação considerada degradante, deixaram de dar cumprimento a tal mandamento, levando em conta que as sentenças da Corte possuem eficácia imediata para os Estados Partes e efeito meramente declaratório.

5. Não se mostra possível que a determinação de cômputo em dobro tenha seus efeitos modulados como se o recorrente tivesse cumprido parte da pena em condições aceitáveis até a notificação e a partir de então tal estado de fato tivesse se modificado. Em realidade, o substrato fático que deu origem ao reconhecimento da situação degradante já perdurara anteriormente, até para que pudesse ser objeto de reconhecimento, devendo, por tal razão, incidir sobre todo o período de cumprimento da pena.

6. Por princípio interpretativo das convenções sobre direitos humanos, o Estado-parte da CIDH pode ampliar a proteção dos direitos humanos, por meio do princípio pro personae, interpretando a sentença da Corte IDH da maneira mais favorável possível aquele que vê seus direitos violados.

7. As autoridades públicas, judiciárias inclusive, devem exercer o controle de convencionalidade, observando os efeitos das disposições do diploma internacional e adequando sua estrutura interna para garantir o cumprimento total de suas obrigações frente à comunidade internacional, uma vez que os países signatários são guardiões da tutela dos direitos humanos, devendo empregar a interpretação mais favorável ao ser humano.

8. Os juízes nacionais devem agir como juízes interamericanos e estabelecer o diálogo entre o direito interno e o direito internacional dos direitos humanos, até mesmo para diminuir violações e abreviar as demandas internacionais. É com tal espírito hermenêutico que se deduz que, na hipótese, a melhor interpretação a ser dada, é pela aplicação a

Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 22 de novembro de 2018 a todo o período em que o recorrente cumpriu pena no IPPSC.

9. A alegação inovadora, trazida em sede de agravo regimental, no sentido de que a determinação exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, por meio da Resolução de 22 de novembro de 2018 da CIDH, teria a natureza de medida cautelar provisória e que, ante tal circunstância, mencionada Resolução não poderia produzir efeitos retroativos, devendo produzir efeitos jurídicos ex nunc, não merece guarida. O caráter de urgência apontado pelo recorrente na medida provisória indicada não possui o condão de limitar os efeitos da obrigação decorrentes da Resolução de 22 de novembro de 2018 da CIDH para o futuro (ex nunc), mas sim de apontar para a necessidade de celeridade na adoção dos meios de seu cumprimento, tendo em vista, inclusive, a gravidade constatada nas peculiaridades do caso.

10. Por fim, de se apontar óbice de cunho processual ao provimento do recurso de agravo interposto, consistente no fato de que o recorrente se limitou a indicar eventuais efeitos futuros da multimencionada Resolução de 22 de novembro de 2018 da CIDH fulcrado em sua natureza de medida de urgência, sem, contudo, atacar os fundamentos da decisão agravada, circunstância apta a atrair o óbice contido no Verbete Sumular 182 do STJ, verbis: "É inviável o agravo do art. 545 do CPC que deixa de atacar especificamente os fundamentos da decisão agravada."

11. Negativa de provimento ao agravo regimental interposto, mantendo, por consequência a decisão que, dando provimento ao recurso ordinário em habeas corpus, determinou o cômputo em dobro de todo o período em que o paciente cumpriu pena no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, de 09 de julho de 2017 a 24 de maio de 2019.

(destacou-se) (AgRg no RHC n. 136.961/RJ, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 15/6/2021, DJe de 21/6/2021.)

O Conselho Nacional do Ministério Público resolveu, na Recomendação n. 96, de 28 de fevereiro de 2023, determinar aos ramos e às unidades do Ministério Público a observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O Supremo Tribunal Federal também já se manifestou sobre o caráter vinculante das decisões da Corte IDH, nos seguintes termos:

CONSTITUCIONAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OMISSÃO ESTRUTURAL DO PODER PÚBLICO NA ADOÇÃO DE MEDIDAS DE REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL. GRAVE VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS. NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE PLANO PARA A REDUÇÃO DA LETALIDADE. DECISÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. MORA INCONSTITUCIONAL. NECESSIDADE DA MEDIDA ESTRUTURAL. 1DEFERIMENTO DO PEDIDO. TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE DOS PROTOCOLOS DE ATUAÇÃO POLICIAL. IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL. DEFERIMENTO DO PEDIDO. MEDIDAS CAUTELARES ADICIONAIS PARA A GARANTIA DA DECISÃO COLEGIADA. PREVISÃO LEGAL EXPRESSA. INSTALAÇÃO DE

CÂMERAS E GPS. DEFERIMENTO. PRESENÇA DE SERVIÇO DE SAÚDE NA REALIZAÇÃO DE GRANDES OPERAÇÕES. DEFERIMENTO. PROCEDIMENTO DE INVESTIGAÇÃO NO CASO DE DESCUMPRIMENTO DA MEDIDA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL E DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. EMBARGOS ACOLHIDOS. 1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental, ao admitir diversas medidas de natureza cautelar, instrumentaliza a jurisdição constitucional para enfrentar os litígios estruturais que se configuram quando houver (i) uma violação generalizada de direitos humanos; (ii) uma omissão estrutural dos três poderes; e (iii) uma necessidade de solução complexa que exija a participação de todos os poderes. Isso porque é típico dessas ações a adoção de ordens flexíveis, com a manutenção da jurisdição, para assegurar o sucesso das medidas judiciais determinadas. Precedentes. 2. Embora já houvesse ordem da Corte Interamericana para a adoção de um plano de redução da letalidade policial, a mora no cumprimento da decisão foi agravada ante a restrição das operações policiais, já que não dispunha o Estado de parâmetro normatizado de proporcionalidade para a definição de casos de absoluta necessidade, o que justifica a readequação da cautelar apreciada, para determinar a elaboração, com a indispensável participação da sociedade civil, de um plano que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e a previsão dos recursos necessários para a sua implementação. 3. Os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, aprovados pelas Nações Unidas, são os limites mínimos que devem ser empregados para a atuação das forças policiais, quer em contextos de pandemia, quer em qualquer outro contexto. Precedentes. 4. A interpretação constitucionalmente adequada do direito à vida somente autorizaria o uso de força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letais, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida – e nenhum outro bem – de uma ameaça iminente e concreta. Cabe às forças de segurança examinar diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios como guias para o exame das justificativas apresentadas a fortiori. 5. Os protocolos de atuação policial devem ser públicos e transparentes, porque asseguram a confiabilidade das instituições de aplicação da lei e amparam os agentes de Estado na sua atividade, dando a eles a necessária segurança jurídica de sua atuação. Só é possível avaliar a atuação policial caso se saiba com antecedência quais são precisamente os parâmetros que governam a atuação dos agentes de Estado. 6. Segundo a maioria do Colegiado, a entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade dos atos praticados. Vencido, no ponto, o Relator. 7. A existência de legislação que concreta e especificamente determina a aquisição e instalação de câmeras e equipamentos de GPS nos uniformes e viaturas policiais obriga que o Poder Executivo, máxime quando não assegure outras medidas de redução da letalidade, dê-lhe imediato cumprimento, garantido o acesso posterior às imagens pelo Ministério Público e observada a necessária priorização das unidades de polícia responsáveis pelas operações nas comunidades pobres. 8. A imposição legal e a exigência de prestação de serviços médicos aos feridos em decorrência da atuação dos agentes de segurança do Estado obriga a

disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados. 9. Embargos de declaração acolhidos em parte.

(STF - ADPF 635 MC-ED, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 03-02-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-101 DIVULG 25-05-2022 PUBLIC 26-05-2022 REPUBLICAÇÃO: DJe-108 DIVULG 02-06-2022 PUBLIC 03-06-2022)

Ademais, a regulação do órgão controlado sobre o regulador extingue a ideia de controle e fiscalização.

O Conselho Nacional do Ministério Público emitiu nota técnica sobre o tema, reafirmando que “não cabe aos órgãos policiais controlados estabelecer restrições ao exercício do controle externo de suas atividades, levado a efeito pelo Ministério Público, nem opor embaraços de qualquer natureza ao cumprimento de requisições que lhes sejam dirigidas por parte do Ministério Público, no exercício de suas atribuições institucionais”.

A nota conclui que “os membros do Ministério Público zelarão sempre para que as requisições de diligências e de instauração de inquérito policial, indicados os respectivos fundamentos jurídicos, na forma do artigo 129, inciso VIII, da Constituição Federal e artigos 7º e 8º, incisos I a IX, da Lei Complementar n. 75/93 e artigo 26, inciso I, da Lei 8625/93, sejam cumpridas pela autoridade policial, à qual não pode substituir-se ao Ministério Público na formação da opinio delicti, nem recusar-se ao cumprimento das requisições do órgão ministerial, sob pena de responsabilização”.

Assim, é compromisso do Estado Brasileiro proporcionar todas as condições para que a atividade de controle externo da atividade policial se desenvolva de forma plena.

Em caso de recusa no fornecimento de informações, sugere-se a comunicação de tais negativas à 7ª CCR, além de discriminá-la no relatório de inspeção do CNMP.

Por fim, sugere-se a expedição de ofício à CGU para obtenção do acesso integral aos procedimentos administrativos disciplinares, em caso de negativa ao acesso de tal informação.

Capítulo 9. Do controle externo da Polícia Rodoviária Federal

9.1 Introdução: a Polícia Rodoviária Federal (PRF)

A Polícia Rodoviária Federal (PRF), “órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais” (art. 144, II, § 2º da CRFB/88). É uma agência policial federal e está, por conta disso, submetida ao controle externo por parte do Ministério Público.

A estrutura da PRF está, atualmente, definida pelo Decreto nº 11.759/23.⁷⁷ Ela é composta por uma Diretoria-Geral a quem se ligam administrativamente as diretorias: (i) Executiva (Direx); (ii) de Operações (DIOP); (iii) de Inteligência (Dint); (iv) Corregedoria Geral (CG); (v) de Gestão de Pessoas (DGP); (vi) de Administração e Logística (DIAD); e (vii) de Tecnologia da Informação e Comunicação (DTIC).⁷⁸

As atribuições da PRF estão previstas no art. 20 da Lei nº 9.503/97:

Art. 20. Compete à Polícia Rodoviária Federal, no âmbito das rodovias e estradas federais:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

II - realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros;

III - executar a fiscalização de trânsito, aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa e as medidas administrativas cabíveis, com a notificação dos infratores e a arrecadação das multas aplicadas e dos valores provenientes de estadia e remoção de veículos, objetos e animais e de escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas; [\(Redação dada pela Lei nº 14.071, de 2020\)](#) [\(Vigência\)](#)

IV - efetuar levantamento dos locais de sinistros de trânsito e dos serviços de atendimento, socorro e salvamento de vítimas; [\(Redação dada pela Lei nº 14.599, de 2023\)](#)

V - credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de carga indivisível;

VI - assegurar a livre circulação nas rodovias federais, podendo solicitar ao órgão rodoviário a adoção de medidas emergenciais, e zelar pelo cumprimento das normas legais relativas ao direito de vizinhança, promovendo a interdição de construções e instalações não autorizadas;

⁷⁷ Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

⁷⁸ Vide organograma em anexo.

VII - coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre sinistros de trânsito e suas causas, adotando ou indicando medidas operacionais preventivas e encaminhando-os ao órgão rodoviário federal; [\(Redação dada pela Lei nº 14.599, de 2023\)](#)

VIII - implementar as medidas da Política Nacional de Segurança e Educação de Trânsito;

IX - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;

X - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários de condutores de uma para outra unidade da Federação;

XI - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio, quando solicitado, às ações específicas dos órgãos ambientais.

XII - aplicar a penalidade de suspensão do direito de dirigir, quando prevista de forma específica para a infração cometida, e comunicar a aplicação da penalidade ao órgão máximo executivo de trânsito da União. [\(Incluído pela Lei nº 14.071, de 2020\)](#) [\(Vigência\)](#)

XIII - realizar perícia administrativa nos locais de sinistros de trânsito. [\(Redação dada pela Lei nº 14.599, de 2023\)](#)

O Decreto nº 1.655/95 também prevê atribuições da PRF:

Art. 1º À Polícia Rodoviária Federal, órgão permanente, integrante da estrutura regimental do Ministério da Justiça, no âmbito das rodovias federais, compete:

I - realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, a incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros;

II - exercer os poderes de autoridade de polícia de trânsito, cumprindo e fazendo cumprir a legislação e demais normas pertinentes, inspecionar e fiscalizar o trânsito, assim como efetuar convênios específicos com outras organizações similares;

III - aplicar e arrecadar as multas impostas por infrações de trânsito e os valores decorrentes da prestação de serviços de estadia e remoção de veículos, objetos, animais e escolta de veículos de cargas excepcionais;

IV - executar serviços de prevenção, atendimento de acidentes e salvamento de vítimas nas rodovias federais;

V - realizar perícias, levantamentos de locais boletins de ocorrências, investigações, testes de dosagem alcoólica e outros procedimentos estabelecidos em leis e regulamentos, imprescindíveis à elucidação dos acidentes de trânsito;

VI - credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de cargas indivisíveis;

VII - assegurar a livre circulação nas rodovias federais, podendo solicitar ao órgão rodoviário a adoção de medidas emergenciais, bem como zelar pelo

cumprimento das normas legais relativas ao direito de vizinhança, promovendo a interdição de construções, obras e instalações não autorizadas;

VIII - executar medidas de segurança, planejamento e escoltas nos deslocamentos do Presidente da República, Ministros de Estado, Chefes de Estados e diplomatas estrangeiros e outras autoridades, quando necessário, e sob a coordenação do órgão competente;

IX - efetuar a fiscalização e o controle do tráfico de menores nas rodovias federais, adotando as providências cabíveis contidas na [Lei nº 8.069 de 13 junho de 1990](#) (Estatuto da Criança e do Adolescente);

X - colaborar e atuar na prevenção e repressão aos crimes contra a vida, os costumes, o patrimônio, a ecologia, o meio ambiente, os furtos e roubos de veículos e bens, o tráfico de entorpecentes e drogas afins, o contrabando, o descaminho e os demais crimes previstos em leis.

Assim como o Decreto nº 11.348/23:

Art. 58. À Polícia Rodoviária Federal cabe exercer as competências estabelecidas no [§ 2º do art. 144 da Constituição](#), no [art. 20 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997](#) - Código de Trânsito Brasileiro, no [Decreto nº 1.655, de 3 de outubro de 1995](#), e, especificamente:

I - planejar, coordenar e executar o policiamento, a prevenção e a repressão de crimes nas rodovias e estradas federais e nas áreas de interesse da União;

II - exercer os poderes de autoridade de trânsito nas rodovias e nas estradas federais;

III - executar o policiamento, a fiscalização e a inspeção do trânsito e do transporte de pessoas, cargas e bens;

IV - planejar, coordenar e executar os serviços de prevenção de acidentes e de salvamento de vítimas nas rodovias e estradas federais;

V - realizar levantamentos de locais, de boletins de ocorrências, de perícias de trânsito, de testes de dosagem alcoólica e de outros procedimentos, além de investigações imprescindíveis à elucidação dos acidentes de trânsito;

VI - assegurar a livre circulação nas rodovias e estradas federais, especialmente nas hipóteses de acidentes de trânsito, de manifestações sociais e de calamidades públicas;

VII - manter articulação com os órgãos de trânsito, transporte, segurança pública, inteligência e defesa civil, para promover o intercâmbio de informações;

VIII - executar, promover e participar das atividades de orientação e educação para a segurança no trânsito, além de desenvolver trabalho contínuo e permanente de prevenção de acidentes de trânsito;

IX - informar ao órgão de infraestrutura sobre as condições da via, da sinalização e do tráfego que possam comprometer a segurança do trânsito, além de solicitar e adotar medidas emergenciais à sua proteção;

X - credenciar, contratar, conveniar, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de recolhimento, remoção e guarda de veículos e animais e de escolta de transporte de produtos perigosos, cargas superdimensionadas e indivisíveis;

XI - planejar e executar medidas de segurança para a escolta dos deslocamentos do Presidente da República, do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, dos Chefes de Estado, dos diplomatas estrangeiros e de outras autoridades, nas rodovias e nas estradas federais, e em outras áreas, quando solicitado pela autoridade competente;

XII - lavrar o termo circunstanciado de que trata o [art. 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995](#).

Comentários específicos a respeito de suas atribuições serão feitos mais adiante, quando for abordada a natureza das atividades desempenhadas pela PRF.

9.1.1 Uma polícia de carreira única

A PRF é estruturada em *carreira única*, de modo que: (i) existe apenas uma porta de entrada para ingresso na instituição; e (ii) há progressão funcional interna que permite a assunção de cargos diretivos pelos policiais.

A carreira única da PRF é regulamentada pela Lei nº 9.654/98. É requisito para a investidura no cargo o diploma de curso superior completo, a nível de graduação (art. 3º, § 1º). Investido no cargo, o policial rodoviário federal assume o “padrão único da classe de Agente, onde o titular permanecerá por pelo menos 3 (três) anos ou até obter o direito à promoção à classe subsequente” (art. 3º, § 2º). A partir daí, a carreira é estruturada em classes: Terceira, Segunda, Primeira e Especial (art. 2º-A, *caput*). Cada uma das classes possui atribuições estabelecidas na legislação, de modo que atividades de “direção, planejamento, coordenação, supervisão, controle e avaliação administrativa e operacional, coordenação e direção das atividades de corregedoria, inteligência e ensino” são exercidas por policiais que integram a Classe Especial (art. 2º-A, I).

O modelo organizacional da PRF é distinto, por exemplo, do da Polícia Federal (DPF),^{79 80} que é estruturado a partir de uma *dupla entrada* (ou múltiplas entradas), com seleções distintas “para cargos de direção e para de execução” (Rocha, 2023). A carreira de delegado de Polícia Federal não se confunde, nesse contexto, com as demais carreiras policiais que integram o DPF, de modo que há requisitos distintos para ingresso e seleção dos profissionais.⁸¹ Somente os delegados podem assumir funções diretivas na instituição. O sistema de múltiplas carreiras seria justificado pela natureza alegadamente distinta das carreiras policiais e pela busca pela especialização funcional (Rocha,2023).⁸²

9.1.2 Uma polícia ostensiva

A PRF é uma instituição policial de natureza ostensiva. A ostensividade se manifesta no fato de que seus integrantes trabalham uniformizados e mantêm as suas armas à vista, para pronto emprego. Também se manifesta pelo fato de que

⁷⁹ Além da Polícia Federal, as Polícias Cíveis também adotam modelos de múltiplas entradas. Exemplo disso é a Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF), cuja estrutura foi desmembrada pela Lei nº 9.264/96 entre as carreiras de (i) delegado de polícia; e (ii) polícia civil do DF (Perito Criminal, Perito Médico-Legista, Agente de Polícia, Escrivão de Polícia, Papiloscopista Policial e Agente Policial de Custódia).

⁸⁰ É curioso notar que o modelo de carreira única parece ser a regra, e não a exceção no Brasil. As Guardas Municipais, por exemplo, são formadas por “servidores públicos integrantes de carreira única e plano de cargos e salários, conforme disposto em lei municipal” (art. 9º da Lei 13.022/14). Ainda que a legislação aplicadas às Polícia Penal Federal (Lei nº 14.875/14) e às Polícias Legislativas Federais não seja tão específica quanto à aplicada às Guardas Municipais, o fato de haver cargos únicos (policiais penais e policiais legislativos) parecem indicar a existência de carreira única dentro dessas instituições.

⁸¹ Vide Lei nº 9.266/96.

⁸² Essa é a justifica, em tese para o sistema de múltiplas entradas. Na prática, contudo, esse modelo é questionado, especialmente por “movimentos corporativistas de profissionais insatisfeitos com as distinções por cargos, embora todos sejam policiais” (Rocha, 2023). Em estudo empírico sobre o modelo de inquérito policial no Brasil, Misse argumenta que: “Observou-se também um persistente conflito de saberes entre “tiras”, isto é, o policial investigador, e “delegados”, ou seja, o bacharel em direito concursado para ocupar a posição de autoridade policial. Entre os primeiros, valoriza-se a experiência policial propriamente dita, seus códigos e regras, mesmo quando desviantes da lei; entre os delegados, o que se tem são o saber jurídico e a capacidade de produzir inquéritos relatados “com materialidade e autoria”, para que sejam aceitos pelo Ministério Público. Verificou-se, também, que há conflitos de interesses entre essas categorias, resultantes da inexistência de uma carreira única, que premiasse os policiais mais experientes e dedicados com o posto de autoridade policial, como em outros países. Para chegar à posição de delegado de polícia, o policial precisará fazer uma faculdade de direito, obter o título e passar em novo concurso público. Essas exigências são percebidas por muitos como uma desvalorização dos agentes policiais perante as autoridades policiais. Sindicatos diferentes representam as duas categorias” (Misse, 2010). Rocha (2023) cita propostas de alterações legislativas, todas, por enquanto, infrutíferas.

realizam patrulhamento nas rodovias federais com o objetivo de manter a ordem pública.⁸³ Nesse sentido:

Lei nº 9.503/97 Art. 20, II - realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros;

Decreto 11.348/23 Art 1º, I - planejar, coordenar e executar o policiamento, a prevenção e a repressão de crimes nas rodovias e estradas federais e nas áreas de interesse da União;

Conforme já destacado acima, não obstante tenha exclusividade para atuar como polícia judiciária, alguns órgãos da Polícia Federal também possuem a natureza jurídica de polícia ostensiva, preventiva, a exemplo do Núcleo Especial de Polícia Marítima (Nepom).

No exercício de suas funções ostensivas, a PRF interage diretamente com o cidadão, seja durante abordagens policiais, seja para atendimento a alguma ocorrência de trânsito. Essa interação constante entre policiais e cidadãos é importante para fins de controle externo. Esse ponto será abordado adiante.

9.1.3 Uma polícia administrativa

A PRF também exerce um conjunto de atividades administrativas, ligadas ao ordenamento do trânsito em rodovias federais, aplicação de multas e fiscalização de cargas e passageiros. Assim, também no exercício de suas funções administrativas a PRF se submete a controle externo desempenhado pelo Ministério Público.⁸⁴

O fato de a PRF exercer atividades administrativas não desnatura a sua natureza *policial*. Dessa forma, apesar de a PRF atuar em rodovias, a Constituição Federal, por claro, não impõe limitações de atividades policiais em outros locais.

⁸³ E áreas de interesse da União, nos termos do art. 1º, I do decreto nº 11.348/23.

⁸⁴ O fato de uma agência policial exercer atividades administrativas não é incomum no Brasil. Grande parte das atribuições desempenhadas pelo DPF (talvez até mesmo a *maioria* delas) é de natureza administrativa, dentre elas, por exemplo: as atividades migratórias, fiscalização de produtos perigosos e fiscalização de segurança em agências bancárias. E, no contexto do DPF, não se questiona a sua natureza policial e tampouco a sua submissão ao controle externo por parte do MP.

O Ministério da Justiça e Segurança Pública editou a Portaria nº 830/2024, que estabeleceu diretrizes para a participação da Polícia Rodoviária Federal - PRF em operações conjuntas com os órgãos do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP.

A citada Portaria, na prática, burocratizou o auxílio que a PRF prestava a importantes operações de combate a crimes ambientais e também de trabalho escravo, dificultando e até retirando indiretamente a participação da PRF, pois a exigência de se pedir sempre autorização ao Diretor-Geral ou ao Ministro da Justiça, concretamente, não se coaduna com a necessária celeridade exigida as atuações em conjunto.

A citada Portaria, ainda, na prática, dificultou o auxílio da PRF a requisições feitas pelo próprio MPF, mesmo que este não seja componente do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, em afronta às disposições da LC 75/93, mais especificamente as atribuições presentes no art. 8º.

9.2 Controle difuso da atividade policial desempenhada pela PRF

Controle difuso é o exercido por “todos os membros do Ministério Público com atribuição nas áreas criminal ou cível, quando do exame de procedimentos investigatórios de qualquer natureza, bem como processos judiciais que lhes forem atribuídos” (art. 4º, I da Res. CNMP nº 279/23).

O MPF exercerá controle difuso de atividades desempenhadas pela PRF sempre que membros receberem “procedimentos de qualquer natureza”. A expressão é ampla o suficiente para abranger: (i) investigações (criminais ou cíveis) contra policiais rodoviários federais; (ii) investigações (administrativas) conduzidas pela própria PRF; ou (iii) investigações civis relacionadas ao exercício concreto das atividades policiais desempenhadas pela instituição.

No caso (i) as investigações de policiais rodoviários federais podem ser conduzidas diretamente pelo MPF - seja por meio de PIC's ou de inquéritos civis - e indiretamente por meio de inquéritos policiais. No caso (ii) a atuação difusa do MPF será desempenhada a partir do recebimento de PAD's instruídos pela PRF.⁸⁵ Já no

⁸⁵ O acompanhamento de PAD's desenvolvidos pelas instituições policiais é uma medida importante de controle externo com vistas a impedir que potenciais crimes associados às infrações administrativas não sejam comunicados ao MPF.

caso (iii) a investigação poderá ocorrer mediante instauração de inquérito civil como medida anterior ao ajuizamento de ação civil pública.

Sempre é bom lembrar a possibilidade de a PRF lavrar Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO), que serão tratados em tópico separado deste Manual. Enquanto na Justiça Estadual, o sistema da Lei nº 9.099/95 funciona em sua inteireza, de modo que, no momento da lavratura do TCO, o envolvido já toma conhecimento da data e hora de audiência no Juizado Especial, na Justiça Federal, esse encaminhamento não funciona de forma tão simplificada. O TCO acaba sendo direcionado ao MPF ou à Delegacia de Polícia ou, até mesmo, ao MP estadual, que depois faz o declínio de atribuição ao MPF. Dessa forma, o controle externo que o MPF faz do TCO da PRF se insere no controle externo difuso.

O exercício difuso será exercido, também, a partir do recebimento de processos judiciais distribuídos ao MPF, o que poderá ocorrer, por exemplo, em situações nas quais a instituição atue como *custos legis*, como a intervenção em mandados de segurança ou ações civis públicas. Caberá ao procurador ou procuradora da República, à luz do caso concreto, avaliar os pressupostos que autorizam a intervenção e adotar as medidas concretas que julgar pertinentes. Essas medidas podem envolver, para além da intervenção processual, a extração de cópia do processo para envio aos órgãos com atribuição em 7ª CCR.

9.2.1 Termos circunstanciados

Uma situação em que o controle difuso se mostra importante diz respeito ao recebimento de termos circunstanciados (TC) pela PRF (Art. 1º, XII do Decreto nº 11.348/23). Aqui, o olhar sob a perspectiva do controle externo é importante porque o TC envolve uma interação muito específica entre agentes da PRF e cidadãos. Não é o caso, aqui, de discutir sobre a natureza (se investigativa ou não) do TC. Apenas de ressaltar que ele decorre, invariavelmente, de uma abordagem efetivada pela PRF – usualmente em rodovias federais - junto a um cidadão ou conjunto de cidadãos. E essa abordagem pode envolver o potencial uso da força, seja. É importante que o procurador ou procuradora com atribuição analise detidamente a narrativa dos fatos que integram o TC e se há testemunhas arroladas.

Caso entenda que a narrativa dos fatos é insuficiente para a persecução penal, poderá ouvir diretamente os agentes da PRF envolvidos na abordagem, as eventuais testemunhas ou promover o interrogatório do autor do fato. Lembrando que, nos casos de juizado especial criminal, a persecução penal em juízo “dispensa” a lavratura de inquérito policial (art. 77, § 1º da Lei n. 9.099/96).

Caso, por outro lado, entenda haver dúvidas sobre a legalidade da conduta desempenhada pelos agentes da PRF, poderá extrair cópia do TC encaminhá-lo a um dos órgãos com atribuição em 7ª CCR.

A PRF tem um Manual denominado “Infrações penais de menor potencial ofensivo - TCO/BOC”. No tópico 2.4, há orientações sobre a lavratura do TCO/BOC: a) Deve juntar termo de compromisso, qualificação dos envolvidos, cópias de documentos, declarações necessárias, além de outros que julgar necessários, para, em momento oportuno, lavrar o termo ou boletim; b) Primeiro e principal responsável por primar pela correta lavratura do termo ou boletim, deve atentar para que a narrativa seja sucinta, suficiente e adequada para que o titular da ação penal possa firmar sua convicção; c) Otimizar o trabalho para, assim que já tiver condições, no momento da confecção do termo ou boletim, ou quando solicitado pelo revisor, fazer juntar documentos necessários para instruir o procedimento antes do devido encaminhamento a qualquer órgão externo; d) Fazer chegar ao revisor ou seu substituto os documentos gerados pelo procedimento adotado, sempre no menor tempo possível; e) Cumprir outras determinações do gestor local ou do revisor.

Da parte do controle externo do MPF, é importante a verificação se o fato foi devidamente narrado, se as testemunhas foram qualificadas e ouvidas, se foi respeitado o direito ao silêncio, bem como se os demais documentos pertinentes foram juntados.

No tópico 62 do Manual da PRF é registrado: a) crimes ambientais: necessitam da juntada das medidas administrativas formuladas pelo órgão ambiental que identifica tecnicamente nesses expedientes o nome dos animais silvestres, árvores nativas, peixes, etc; b) posse de droga: necessita da juntada do laudo pericial provisório e/ou definitivo expedido pela Polícia Técnica; c) lesão corporal: necessita de prontuário ou boletim médico, se for o caso do art. 303 do CTB (art.77, §1º – Lei 9.099/95); d) violação da suspensão do direito de dirigir: juntada de

informação advinda do Detran (sistema de consulta oficial) acerca do prontuário do condutor com direito de dirigir suspenso. Etc.

9.2.2. O Sistema “Alerta Brasil”

Por meio da Instrução Normativa PRF nº 159, de 12 de setembro de 2025, o Diretor-Geral da PRF dispôs sobre o uso do Sistema Alerta Brasil no âmbito da Polícia Rodoviária Federal, estabelecendo regras, responsabilidades e procedimentos⁸⁶.

O Sistema é definido como um ativo de inteligência destinado a apoiar ações de identificação e acompanhamento de veículos, com foco na geração de conhecimento operacional, tático e estratégico, para atender exclusivamente ao interesse público, especialmente na promoção da segurança e da mobilidade viária.

Segundo o art. 2º da normativa, o acesso ao Sistema Alerta Brasil no âmbito da Polícia Rodoviária Federal é restrito a órgãos e entidades públicas federais, estaduais e municipais, previamente autorizados pela Polícia Rodoviária Federal, em ato vinculado.

Os dados do sistema são restritos e apenas podem ser compartilhados a outros órgãos pela formalização de parcerias. É importante frisar que os dados do sistema “Alerta Brasil” são utilizados como informação de inteligência e, assim, constituem dados reservados. Por essa razão, não devem ser juntados no inquérito policial, justamente para preservar a eficácia do sistema.

O art. 12 dispõe que é vedado ao usuário do Sistema Alerta Brasil no âmbito da Polícia Rodoviária Federal: I - compartilhar dados com terceiros não autorizados; II - capturar ou divulgar imagens do Sistema; III - utilizar dados para fins pessoais, comerciais ou discriminatórios; IV - compartilhar credenciais de acesso; V - divulgar funcionalidades ou atributos do Sistema, salvo autorização; VI - monitorar indivíduos ou veículos por motivações pessoais, políticas ou discriminatórias; e VII - utilizar scripts ou ferramentas automatizadas sem autorização.

⁸⁶ Disponível em: https://www.gov.br/prf/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/copy_of_SEI_68282045_Instrucao_Normativa_159.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

9.2.3. Diretrizes sobre uso de força policial

Enquanto, em regra⁸⁷, a Polícia Federal é acionada quando ocorre um ilícito penal, a PRF é uma polícia ostensiva e naturalmente mais próxima ao cidadão. Embora situações possíveis de abuso no uso da força policial possam ser vislumbradas em qualquer corporação policial (havendo inúmeros casos concretos disso), e tenham de ser combatidas pelo controle externo do MP, podemos imaginar ocorrências mais frequentes deste tipo com as polícias ostensivas.

Nessa linha, ganha importância a edição da Instrução Normativa PRF nº 157, de 6 de maio de 2025⁸⁸, que dispõe sobre diretrizes e procedimentos relativos ao uso da força policial.

Nela é previsto que o uso da força deverá primar pela eficiência, transparência e pela valorização dos direitos humanos, observados os seguintes princípios: I - legalidade; II - precaução; III - necessidade; IV - proporcionalidade; V - razoabilidade; VI - responsabilização; e VII - não discriminação.

Ainda, há a orientação para os policiais priorizarem técnicas de desescalamento de conflitos e negociação em suas abordagens, avaliando as circunstâncias do caso em concreto, especialmente as situações em que houver risco iminente à integridade física de terceiros e dos próprios agentes.

Nas inspeções em delegacias de polícia, é importante o membro do MPF verificar se estão sendo disponibilizados aos policiais o indicado no art. 4º, da citada Instrução Normativa, qual seja: I - um instrumento de menor potencial ofensivo (IMPO) específico de debilitação; II - um instrumento de menor potencial ofensivo (IMPO) específico de incapacitação; e III - equipamentos de proteção individual necessários à sua atuação independentemente de portar ou não arma de fogo.

Os IMPOs e os equipamentos de proteção deverão estar em plenas condições de uso e dentro do prazo de validade.

É previsto também que o emprego de arma de fogo, quando constituir instrumento de alto potencial ofensivo, será medida exclusivamente de último recurso, sendo vedado seu uso: I - contra pessoa em fuga que esteja desarmada ou

⁸⁷ Fala-se “em regra” pois, conforme já disposto em outra seção, há grupos ostensivos e preventivos na Polícia Federal, a exemplo do Nepom.

⁸⁸ Disponível em: https://www.gov.br/prf/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/IN_157.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

que não represente risco imediato de morte ou de lesão aos profissionais de segurança pública ou a terceiros; II - contra veículo que desrespeite ordem de parada ou bloqueio policial em via pública, exceto quando o ato represente risco de morte ou lesão aos profissionais de segurança pública ou a terceiros; III - em direção a pessoas durante os procedimentos de abordagem como prática rotineira e indiscriminada; e IV - para realizar disparos a esmo ou a título de advertência.

Constituem recursos a serem aplicados pelo policial rodoviário federal, equiparando-se aos instrumentos de uso da força adotados pela PRF: I - técnicas de Abordagem; II - técnicas de Defesa Policial; III - técnicas de Menor Potencial Ofensivo; IV - técnicas de Utilização de Armamento de Alto Potencial Ofensivo; V - técnicas de Operações de Controle de Distúrbios; e VI - doutrina institucional quanto ao Uso da Força.

Dentro da previsão da citada normativa, o uso de algemas no âmbito da PRF constitui medida excepcional, sendo permitido nas hipóteses de: I - resistência à ordem legal; II - fundado receio de fuga da pessoa presa ou apreendida; ou III - perigo à integridade física própria ou alheia, por parte da pessoa presa ou apreendida ou de terceiros.

Há previsão, ainda, de um Relatório Individual de Uso da Força (art. 20) que deverá conter, no mínimo, os seguintes dados ou informações: I - data, hora e local do evento; II - identificação dos profissionais de segurança pública envolvidos, das vítimas e das testemunhas, se houver; III - descrição pormenorizada dos equipamentos utilizados, com dados sobre o tipo, modelo e número de série; IV - indicação das características físicas e sociais das vítimas; V - medidas adotadas antes dos disparos ou do emprego dos instrumentos de menor potencial ofensivo; VI - descrição das circunstâncias, justificativas e consequências relacionadas ao evento e ao nível de força empregada; VII - tipo de arma e munição, quantidade e distância aproximada dos disparos efetuados; VIII - quantidade de pessoas vitimadas durante a ação; IX - ações realizadas para facilitar assistência médica, se necessário; X - procedimentos de preservação do local do incidente.

Importante que, nas inspeções de controle externo, o membro do MPF verifique se os instrumentos citados na Instrução Normativa PRF nº 157,

equipamentos e cursos, estão sendo disponibilizados aos policiais, como forma de garantir a segurança pública do profissional e do cidadão.

Há a previsão, também, de um Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle de Letalidade (art. 28) ao qual o MPF pode pedir informações, caso sejam úteis para o caso concreto que está sendo analisado ou para aferição de condutas dentro do controle externo concentrado.

9.3 Controle concentrado da atividade policial desempenhada PRF

Controle concentrado é aquele realizado “por órgãos especializados que deverão dispor de condições materiais, técnicas e operacionais necessárias e compatíveis para o exercício dessas atribuições” (art. 4º, II da Res. CNMP nº 279/23).

A estrutura do MPF conta, atualmente, com 62 Ofícios Especiais de Inspeção e Vistoria do Controle Externo da Atividade Policial (ofícios especiais Ceap). Eles foram distribuídos por meio da Portaria PGR/MPF n. 749, de 27 de setembro de 2023 e prevê, como atribuições dos novos ofícios, “o exercício das atribuições definidas no art. 4º, incisos I, II, III, IV e V, da Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007, do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP”.⁸⁹

Considerando a revogação da Resolução 20/2007 pela Resolução n. 279/2023, as atribuições de controle externo concentrado que envolvem visitas às unidades policiais federais estão previstas no art. 6º da Resolução 279/2023.

⁸⁹ O art. 4º, I a V da Resolução CNMP 20/2007 prevê o seguinte: “**Art. 4º** Incumbe aos órgãos do Ministério Público, quando do exercício ou do resultado da atividade de controle externo: **I** – realizar visitas ordinárias nos meses de abril ou maio e outubro ou novembro e, quando necessárias, a qualquer tempo, visitas extraordinárias, em repartições policiais, civis e militares, órgãos de perícia técnica e aquartelamentos militares existentes em sua área de atribuição; (Redação dada pela Resolução nº 121, de 10 de março de 2015); **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”. Essas atribuições encontram-se regulamentadas pelo artigos 6º Res. CNMP n. 279/23

9.3.1 Rotina de inspeção das delegacias e superintendências de Polícia Rodoviária Federal

A realização das vistorias é uma medida de controle concentrado relevante porque permite o contato do MPF com a realidade da atividade policial desempenhada pela PRF. A natureza da instituição (conduz ações ostensivas e administrativas) é importante para fins de realização das vistorias, como será abordado a seguir.

Antes da realização das vistorias podem ser requisitadas informações sobre: (i) as condições estruturais da unidade a ser vistoriada; (ii) o quantitativo de policiais nela lotados; (iii) o número de viaturas à disposição da unidade; (iv) o controle de acesso às armas funcionais eventualmente acauteladas na unidade; (v) se houve registro, nos últimos seis meses, de registros de ocorrência que tenham envolvido a aplicação da força por PRF's lotados naquela unidade; (vi) se houve, nos últimos seis meses, PAD's autuados em relação a PRF's lotados naquela unidade; (vii) se houve, nos últimos seis meses, representação dirigida à Polícia Federal ou ao MPF solicitando a abertura de investigação criminal relacionada a policiais lotados naquela unidade; (viii) se houve, nos últimos seis meses, registro de operação realizada em conjunto com outras unidades policiais ou, eventualmente, com agências ambientais ou mesmo com Ministério Público Estadual.

Em se tratando de delegacias e unidades operacionais, outras informações também podem ser requisitadas: (i) cópia dos registros de ocorrência lavrados nos últimos seis meses; (ii) cópia dos livros que registram o acesso e o emprego às armas de fogo acauteladas naquela unidade; (iii) cópia dos TCO's lavrados nos últimos seis meses; (iv) cópia dos autos de apreensão lavrados nos últimos seis meses; (v) registro detalhados sobre as ocorrências de trânsito ocorridas nos últimos seis meses.

Além disso, é também importante a requisição de informações junto a outras instituições, como por exemplo: (i) à Polícia Federal local, para verificar se houve a instauração de IPL nos últimos seis meses em relação a fatos que digam respeito a atuação da unidade da PRF a ser vistoriada; e (ii) à CGU, para verificar se houve a instauração de PAD nos últimos seis meses em relação a fatos que digam respeito a atuação da unidade da PRF a ser vistoriada.

A coleta e processamento dessas informações é relevante porque permite, ao procurador ou procuradora, uma visão geral a respeito do funcionamento da unidade. Isso faz com que, na data da vistoria, possam ser endereçados especificamente os assuntos que tenham chamado a atenção.

Encerrada a vistoria, podem ser expedidas requisições para a eventual complementação das informações prestadas ou mesmo recomendações.

As visitas (ordinárias ou extraordinárias) às unidades da PRF representam desafio adicional à atuação do MPF considerando a dispersão das delegacias e unidades operacionais da PRF. Ainda assim é importante que – na medida do possível – sejam realizadas visitas presenciais a essas unidades. A presença física do procurador ou da procuradora é relevante considerando a natureza ostensiva e administrativa da PRF. Isso significa que, como abordado acima, a instituição trava relacionamentos diários com cidadãos, seja durante abordagens ou atendimentos relacionados a questões de trânsito.

É relevante, nesse contexto, um olhar atento à forma como esse atendimento é prestado. Em havendo a possibilidade, breves perguntas podem ser feitas às pessoas que eventualmente se encontram no local para a verificação de como os atendimentos administrativos são realizados. Entrevistas com os policiais de plantão também são importantes para a verificação das condições estruturais da unidade.

10 Força Nacional de Segurança Pública

A Força Nacional é um programa de cooperação em segurança pública que é coordenado pelo Ministério da Justiça e é acionado em caso de crise de segurança pública nas unidades federadas como forma de complementar e auxiliar as forças de segurança locais.

A Força Nacional é composta por policiais militares, civis e bombeiros cedidos por cada unidade da Federação.

Conforme preconiza o artigo 4º do Decreto n. 5.289, de 29 de novembro de 2004, a Força Nacional somente poderá ser empregada mediante solicitação expressa do respectivo Governador de Estado, do Distrito Federal ou de Ministro de Estado.

As atividades desenvolvidas pela Força Nacional envolvem, em geral, a prática de policiamento ostensivo e contenção de perímetro em áreas ocupadas por populações mais fragilizadas do ponto de vista econômico-social.

Dáí a necessidade de se fiscalizar, de forma rigorosa, o trabalho da Força Nacional com o objetivo de se evitar a prática de condutas violadoras dos direitos fundamentais.

Nesse contexto, é importante destacar o Decreto 12.341/24 e a Portaria MJ 855/2025 que disciplinam o uso da força por agentes de segurança e que devem ser observados na prática.

Considerando o caráter intermitente de sua atuação e o fato de que a sede da Força Nacional se situa em Brasília-DF, sugere-se ao órgão de execução, uma vez constatada a atuação da Força Nacional em seu Estado, expedir ofício ao Secretário Nacional de Segurança Pública com requisição de cópia integral de procedimentos disciplinares porventura instaurados para apurar condutas irregulares no âmbito da missão.

11 Controle Externo das Polícias Legislativas

11.1 Fundamentação e Características das Polícias Legislativas

As Polícias Legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal encontram seu fundamento nos arts. 51, IV, e 52, XIII, da Constituição Federal, que concedem a cada Casa do Congresso Nacional a competência para dispor sobre sua organização, funcionamento e polícia.

Na Câmara dos Deputados, a matéria é regida pela Resolução nº 18, de 2003, que instituiu o Departamento de Polícia Legislativa, e no Senado Federal, pela Resolução nº 59, de 2002, que estabeleceu a Secretaria de Polícia do Senado Federal. Essas normas internas detalham a estrutura, as competências e as prerrogativas dos policiais legislativos, conferindo-lhes poder de polícia administrativa e, de forma mais controversa, de polícia judiciária em infrações penais ocorridas nas dependências do Congresso.

A criação e o funcionamento das Polícias Legislativas é reflexo da autonomia administrativa e funcional do Poder Legislativo. Nesse contexto, é legítimo que disponham de forças internas voltadas à segurança institucional, à prevenção de delitos e à imediata resposta a ocorrências no âmbito das dependências do

Congresso. Essas corporações possuem a função precípua de proteção dos bens, serviços e instalações das Casas Legislativas, bem como de garantia da integridade física de parlamentares, servidores e visitantes, para assegurar o livre exercício da atividade legislativa.

São polícias institucionais, não se confundindo com órgãos de segurança pública, motivo pelo qual não estão previstas no art. 144 da Constituição. Apesar disso, as Polícias Legislativas foram incluídas, através da Lei nº 14.531/2023, no rol da Lei nº 13.675/2018, dos impetrantes do Sistema Único de Segurança Pública –SUSP. Originalmente, o acréscimo havia sido vetado pelo Presidente da República, ao argumento que *“o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP é voltado a instituições e órgãos do sistema de segurança pública de responsabilidade do Poder Executivo e a inclusão significa um aumento no escopo de tal sistema”*. Contudo, o veto foi derrubado pelo Congresso Nacional, resultando na inclusão das polícias legislativas no SUSP, a despeito do art. 144 da Constituição Federal.

11.2 Estrutura da Polícia Legislativa do Senado

A Polícia Legislativa do Senado está estruturada na Secretaria de Polícia do Senado Federal – SEPOL, vinculada diretamente à Diretoria-Geral. É composta por unidades técnicas organizadas por função operacional e de inteligência:

- I – Coordenação de Integração Operacional
- II – Coordenação de Inteligência e Gestão da Informação
- III – Coordenação de Polícia de Investigação
- IV – Coordenação de Polícia de Investigação e Judiciária
- V – Coordenação de Proteção a Autoridades
- VI – Coordenação de Suporte às Atividades Policiais
- VII – Escritório Setorial de Gestão da SPOL
- VIII – Gabinete Administrativo da SPOL
- IX – Serviço Central de Apoio Administrativo
- X – Serviço de Assessoramento Técnico Policial
- XI – Serviço de Inteligência Policial

XII – Serviço de Policiamento

11.3 Estrutura da Polícia Legislativa da Câmara

A estrutura da Polícia Legislativa da Câmara é definida principalmente pela Resolução nº 18, de 2003, que cria o Departamento de Polícia Legislativa da Câmara dos Deputados, com a seguinte estrutura:

- I - Coordenação de Apoio Logístico;
- II - Coordenação de Segurança Orgânica;
- III - Coordenação de Polícia Judiciária;
- IV - Coordenação de Operações Especiais;
- V - Serviço de Administração;
- VI - Serviço de Apoio Jurídico.

Ao contrário das polícias civis e da Polícia Federal, essas corporações não são estruturadas em carreira com cargo de delegado, responsável pela presidência de inquéritos e pela condução das investigações com autonomia técnica. Nas polícias da Câmara e do Senado, os cargos são de Analista Legislativo – Atribuição Policial Legislativo e Técnico Legislativo – Atribuição Policial Legislativo.

11.4 Polícia administrativa, Uso de Armas Letais e Não Letais

Por suas finalidades, a atuação das polícias legislativas como órgãos de polícia ostensiva e administrativa é adequada ao modelo constitucional, pois se destina a garantir o livre exercício da atividade legislativa, por meio da segurança dos parlamentares e funcionários e dos prédios, reuniões e sessões das casas legislativas.

O uso de armas letais e não letais pelas Polícias Legislativas é uma necessidade excepcional para o exercício de suas funções, diante da possibilidade de tumultos e atentados. O uso de arma é previsto nas resoluções do Senado e da Câmara. Além disso, o art. 6º, VI, da Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), prevê o porte institucional para integrantes de quadros próprios de segurança do Legislativo.

Após a tentativa de invasão e depredação das sedes dos Três Poderes em 8 de janeiro de 2023, foram adotadas diversas medidas de fortalecimento das estruturas de segurança do Congresso Nacional, noticiadas em fontes oficiais e jornalísticas.

Em março de 2023, a Polícia Rodoviária Federal cedeu à Polícia da Câmara dos Deputados de 10 unidades da submetralhadora.

Em 2025, a Polícia Legislativa do Senado Federal publicou instrução normativa dando autonomia para que os agentes tomem medidas necessárias para acabar com eventuais casos de manifestações agressivas que circundam a região do Congresso Nacional, prevendo que "Os primeiros policiais que tiverem contato com a situação serão os responsáveis pelas medidas necessárias para cessar a agressão em curso e restabelecer a ordem".

Essas medidas foram justificadas como respostas institucionais à vulnerabilidade demonstrada em 8 de janeiro, mas também abriram espaço para expansão do aparato de coerção e repressão pelas Polícias Legislativas, demandando controle pelo MPF, quanto ao treinamento para uso de armas letais e não letais, por meio do controle concentrado periódico, inclusive no tocante à Lei nº 13.060/2014, que prevê que os órgãos de segurança pública deverão priorizar a utilização dos instrumentos de menor potencial ofensivo, segundo os princípios da legalidade, necessidade e razoabilidade e proporcionalidade, e que os cursos de formação e capacitação dos agentes deverão incluir conteúdo programático que os habilite ao uso dos instrumentos não letais.

11.5 Competência para Investigação Criminal e Controvérsias

Além do policiamento ostensivo e preventivo, essas corporações também vêm exercendo função investigativa em algumas hipóteses. As normas internas preveem que essas polícias podem instaurar inquéritos para apurar crimes ocorridos "nas dependências" do Congresso Nacional.

Na Câmara dos Deputados, a resolução prevê que sejam consideradas atividades típicas de Polícia da Câmara, além da segurança parlamentar, a investigação e a formação de inquérito (art. 3º, VIII). O art. 6º, que trata das atribuições dos Agentes de Polícia Legislativa, há a previsão, há a previsão de: X - investigações de ocorrências nas áreas sob administração da Câmara dos

Deputados, nos prédios administrativos, blocos residenciais funcionais para Deputados Federais e estacionamentos e XI - investigações em inquéritos policiais, instaurados nos termos do art. 269 do Regimento Interno (o qual prevê a instauração de inquérito quando, nos edifícios da Câmara, for cometido algum crime).

No caso do Senado, a Resolução 59/2002, dispõe: “*Art. 4º Na hipótese de ocorrência de infração penal nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal, instaurar-se-á o componente inquérito policial presidido por servidor no exercício de atividade típica de polícia, bacharel em Direito*”.

Atualmente, o inquérito policial instaurado pelas Polícias Legislativas do Senado e da Câmara dos Deputados é distribuído no PJe da Seção Judiciária do Distrito Federal, na forma dos inquéritos policiais da Polícia Federal, com controle difuso pelo Ministério Público Federal. Contudo, o controle externo da Polícia Legislativa pelo Ministério Público ocorre apenas nos inquéritos policiais instaurados e distribuídos no PJe. Isso significa que são as Polícias Legislativas que definem o que será objeto de controle. Dessa forma, não há qualquer controle pleno sobre o princípio da obrigatoriedade em relação a crimes investigados, eventual arquivamento interno ou investigações realizadas fora de inquéritos instaurados e distribuídos no PJe.

Dentre os casos investigados, destacam-se crimes de dano, ameaça ou desacato por visitantes do Congresso Nacional e crimes de estelionato agravado, cometidos por pensionistas de ex-servidores, como beneficiárias de pensões destinadas a filhas solteiras, que ocultam casamento ou união estável.

Todavia, recentemente, tem-se observado uma tendência de as polícias legislativas expandirem sua atuação para além dos limites físicos do Congresso Nacional, notadamente em investigações de crimes praticados em redes sociais.

Como já tratado, diferentemente da Polícia Federal e das polícias civis, as corporações legislativas não contam com um modelo de carreira técnica com autonomia funcional, tampouco com garantias legais contra pressões hierárquicas ou políticas. A ausência de uma carreira de delegado, com suas garantias e autonomia, gera preocupações sobre a influência política nas investigações, diante da maior suscetibilidade de indicações políticas.

Não há regras claras, ademais, sobre garantias e prerrogativas dos analistas legislativos lotados nas Polícias Legislativas, que garanta a isenção e autonomia, nem, tampouco, sobre as formas de distribuição dos casos investigados.

Essas circunstâncias, somadas ao ambiente predominantemente político do Congresso Nacional, sem filtros institucionais bem delimitados, põem em risco a isenção das investigações, especialmente quando elas dizem respeito à manifestação da crítica política em ambientes digitais e redes sociais.

Além disso, diferente das demais polícias, não há a cultura consolidada de controle efetivo social e pelo Ministério Público sobre os registros de ocorrências e formas de arquivamento interno e observância do princípio da obrigatoriedade.

Por essa razão, bem como pela competência privativa da Polícia Federal de exercer a polícia judiciária da União, conforme a Constituição Federal, em seu artigo 144, § 1º, inciso IV, a atribuição das Polícias Legislativas para investigações deve ser interpretada de forma restritiva, limitadas aos crimes ocorridos em suas dependências físicas, limitadas aos prédios administrativos (sede e anexos), blocos residenciais funcionais para parlamentares e estacionamentos.

11.6 O Controle Externo pelo Ministério Público Federal

As Polícias Legislativas são instrumentos legítimos de proteção institucional, mas sua atuação deve permanecer estritamente limitada à segurança interna do Congresso Nacional.

Embora não se tratem, constitucionalmente, de órgãos de segurança pública, as Polícias Legislativas passaram a exercer, de forma mais intensa, o policiamento ostensivo e preventivo, com uso de armas letais e não letais, além do exercício de polícia investigativa. Por essas razões, com a assunção de atividades típicas de corporações policiais, ostensivas e investigativas, as Polícias Legislativas devem estar sujeitas ao controle externo do MPF.

Esse controle deve ser exercido de forma concentrada, por meio de inspeções periódicas e em procedimentos administrativos, e de forma difusa, na análise dos inquéritos instaurados pelas Polícias Legislativas.

11.6.1 Controle Concentrado

No controle concentrado, a atuação do MPF, por meio de visitas periódicas e requisição de informações, deve abranger a legalidade e proporcionalidade do uso da força, dado o grau de armamento e os riscos de politização, principalmente em manifestações de natureza política ou em resposta a manifestações populares, para

garantir que o exercício legítimo da segurança institucional não se converta em repressão autoritária ou desvio de finalidade.

Para tanto, o MPF deve vistoriar os depósitos de armas, avaliar as armas letais e não letais em posse das instituições, o treinamento para seu uso, seus protocolos e o respeito à Lei nº 13.060/2014.

No controle concentrado, deve ser verificado e cobrado o uso de câmeras corporais pelos agentes da Polícia Legislativa, a serem acionadas ao menos em ações de contenção de manifestações.

Ainda no controle concentrado, é dever do MPF fiscalizar os protocolos de recebimento de representações criminais, seus registros, os critérios para decisão de instauração de inquérito policial e para arquivamentos internos, para exigir respeito ao princípio da obrigatoriedade e adoção de critérios técnicos menos suscetíveis de pressões políticas, sempre com envio ao MPF.

O controle externo também deve observar os protocolos e as práticas de investigação, especialmente quando extrapolam o espaço físico dos prédios do Congresso Nacional, bem como os registros de abordagens, eventuais prisões e uso de equipamentos de contenção.

11.6.2 Controle Difuso

No controle difuso, realizado na análise de cada inquérito policial instaurado pelas Polícias Legislativas, o MPF deve atuar zelando pela efetividade da investigação, com indicação de diligências, e coibindo eventuais ilegalidades e violações de direitos de vítimas e investigados.

No tocante à efetividade das investigações, a atuação do MPF pode ser mais desafiadora no caso de apurações complexas, dada a falta de experiência investigativa dos servidores das Polícias Legislativas.

Além disso, no caso das Polícias Legislativas, a peculiaridade da ausência de uma carreira policial tradicional, com mecanismos mais robustos de controle interno e autonomia, e da subordinação direta ao poder político, exige maior atenção quanto à possibilidade de investigações seletivas ou politicamente motivadas.

Diante da possibilidade de influência política, o MPF deve coibir, por meio do controle difuso, a expansão indevida das atribuições das Polícias Legislativas, ao se deparar com inquéritos sobre fatos ocorridos fora do espaço físico sob administração

do Senado e da Câmara dos Deputados, notadamente por supostos crimes praticados através de manifestações públicas, por correspondências físicas ou eletrônicas ou por meio de redes sociais. Esse tipo de investigação extrapola as atribuições das Polícias Legislativas e demanda rigoroso controle do MPF, com imediata promoção de arquivamento, requisitando, se for o caso, a instauração de inquérito pela Polícia Federal.

Esse conjunto de medidas visa assegurar que as Polícias Legislativas mantenham sua atuação restrita ao escopo constitucionalmente previsto: a proteção do espaço físico, das pessoas e do funcionamento do Congresso Nacional. Qualquer expansão investigativa para além desse escopo constitui violação à legalidade e à ordem democrática, e deve ser enfrentada de forma firme pelo Ministério Público Federal.

11.7 Interceptação de sinais

A Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso XII, estabelece a inviolabilidade do sigilo das correspondências e das comunicações telegráficas, bem como dos dados e comunicações telefônicas, ressalvando, no que tange aos dados e comunicações telefônicas, a hipótese de quebra do sigilo e acesso aos dados e interceptação, por ordem judicial, nos termos da legislação ordinária, para fins de investigação criminal ou instrução processual penal.

A Lei nº 9.296/1996 foi editada com vistas a regulamentar a interceptação de comunicações telefônicas e no âmbito de sistemas de informática e telemática. A interceptação telefônica visa obter o acesso ao teor das conversas, ao passo que, na quebra de sigilo telefônico, as informações obtidas referem-se ao registro de ligações efetuadas e recebidas.

Para formulação do pedido, mostra-se necessário comprovar a imprescindibilidade da medida, notadamente para que demonstre que não haveria outras formas menos invasivas para a obtenção de elementos para a investigação criminal no que tange à comprovação da materialidade e autoria delitivas ou identificação de outros envolvidos nos fatos.

Normalmente, a interceptação de sinais é requerida pela autoridade policial ou pelo Ministério Público, devendo ser autorizada pelo juiz competente, de modo que a captação de conversas sem autorização judicial levará à caracterização da

nulidade da prova obtida, considerando que se trata de vício insanável. No mesmo sentido, mensagens armazenadas em aparelhos celulares apreendidos, por exemplo, também apenas poderão ser acessadas com prévia autorização judicial.

A manifestação do Ministério Público sobre a medida é obrigatória, conforme dispõe o art. 6º, XVIII, alínea “a”, da LC nº 75/1993, que prescreve que compete ao Ministério Público “representar ao órgão judicial competente para quebra de sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, para fins de investigação criminal ou instrução processual penal, bem como manifestar-se sobre representação a ele dirigida para os mesmos fins”⁹⁰. Dessa forma, a ausência de intervenção ou manifestação do Ministério Público sobre a representação policial acarreta a nulidade do processo.

No mesmo sentido, em relação aos crimes de ação penal pública, o Código de Processo Penal prevê expressamente a nulidade por falta de intervenção do Ministério Público (art. 564, inciso III, alínea “d”), exigindo-se, portanto, a manifestação ministerial quanto à adoção de cautelares apresentadas no curso das investigações. Afinal, o Ministério Público é o destinatário das provas produzidas, no âmbito do chamado sistema acusatório preconizado pela Constituição Federal em seu art. 129, inciso I.

Em relação à interceptação telefônica, a Lei nº 9.296/1996 estabelece que o prazo para duração da medida é de 15 dias, sendo possível sua prorrogação, sem limite de vezes, exigindo-se, contudo, autorização judicial, bem como a apresentação de justificativas quanto à imprescindibilidade da medida.

Além da interceptação telefônica, cabe destacar ainda as hipóteses de: (i) interceptação ambiental, ocorrida por um terceiro legalmente autorizado, sem o conhecimento dos interlocutores; (ii) escuta ambiental, referente à captação de conversa ambiente, realizada por agente policial e; (iii) gravação ambiental, por meio

⁹⁰ Cabe acrescentar que a Lei nº 8.625/1993, também dispõe sobre o assunto:

Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

(...)

V - manifestar-se nos processos em que sua presença seja obrigatória por lei e, ainda, **sempre que cabível a intervenção**, para assegurar o exercício de suas funções institucionais, não importando a fase ou grau de jurisdição em que se encontrem os processos;

Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá:

(...)

VIII - manifestar-se em qualquer fase dos processos, acolhendo solicitação do juiz, da parte ou por sua iniciativa, quando entender existente interesse em causa que justifique a intervenção. (Destaques nossos)

da qual um dos interlocutores realiza a captação da conversa. A interceptação e escuta ambientais são reguladas pela Lei nº 12.850/2013, ao passo que a captação ambiental foi tratada pela Lei nº 13.964/2019, que acrescentou o art. 8º-A da Lei nº 9.296/1996, cujo § 5º estabelece que à captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos e acústicos são aplicáveis, de forma subsidiária, o disposto quanto à interceptação telefônica e telemática.

Para fins do presente Roteiro de atuação de controle externo da atividade policial, é necessário repisar que não convém que o controle externo feito pelo Ministério Público em sua forma concentrada aprofunde detalhadamente dados e informações do procedimento/processo em que foi requerida e deferida a medida de interceptação telefônica ou de sinais. Eventualmente, de fato, é possível que o membro responsável pela inspeção policial precise acessar tais dados; contudo, é imprescindível que seja evidente que existe um membro, na condição de procurador natural do feito, que conduz e supervisiona a investigação, incluindo a análise da legalidade, da preservação de sigilo e da higidez da medida investigatória relativa à interceptação telefônica e de sinais.

Em outras palavras, a atuação do Ministério Público na modalidade concentrada de controle externo não deve discutir a validade das diligências realizadas no procedimento em que se requereu a interceptação, uma vez que sua condução e avaliação de licitude competem ao procurador natural.

Na forma concentrada de controle externo, o membro irá, portanto, verificar se a interceptação foi realizada com a devida anuência e participação do procurador natural, o qual, no âmbito do sistema acusatório, deve sempre se manifestar sobre a adoção de tal medida investigatória, notadamente nas hipóteses em que o pedido ao Juízo é formulado pela autoridade policial.

Nesse sentido, a atuação concentrada do controle externo da atividade policial deverá também se debruçar sobre a atuação dos Núcleos de Análise e de Operação das unidades policiais, como, por exemplo, dados sobre existência de interceptações telefônicas, quantidade e acondicionamento de equipamentos, funcionamento dos núcleos entre outros, tópicos esses constantes dos formulários do Conselho Nacional do Ministério Público. Trata-se de dados que não possuem natureza sigilosa informação sigilosa, inclusive divulgada por delegados da Polícia Federal de forma pública, havendo, ainda, o Sistema Nacional de Controle de

Interceptações Telefônicas, mantido pelo conselho Nacional de Justiça, instituído pela Resolução CNJ nº 59/2009.

11.8 Colaboração premiada

O art. 3º-A da Lei nº 12.850/2013 dispõe que “o acordo de colaboração premiada é negócio jurídico processual e meio de obtenção de prova, que pressupõe utilidade e interesse públicos”.

A colaboração premiada pode ser classificada como meio de obtenção de prova em que se vislumbra a cooperação de pessoa suspeita de envolvimento na conduta delitiva em apuração, de modo que são fornecidas informações sobre eventual organização criminosa ou sobre os crimes, tendo, por seu turno, a atenuação das penas que podem ser aplicadas ao colaborador, diante dos elementos prestados, de forma voluntária, com o fito de auxiliar a persecução penal.

É certo que a mera incriminação de terceiros não é suficiente para celebração do acordo, sendo certo que o colaborador deve contribuir de forma efetiva para a investigação, fornecendo elementos que possam auxiliar na atuação criminal contra organizações criminosas.

De início, as autoridades responsáveis pela investigação (Polícia e Ministério Público) devem avaliar a possibilidade de cooperação de pessoas suspeitas que tenham envolvimento nos delitos em apuração, de modo que a colaboração possa ser apresentada ao futuro colaborador. Cabe sublinhar que tampouco a Polícia quanto o Ministério Público não são obrigados a propor ou aceitar propostas de colaboração premiada, a qual será avaliada de acordo com o caso concreto.

Além disso, um ponto essencial na celebração do acordo é a cientificação a ser feita tanto pela Polícia como pelo Ministério Público ao colaborador quanto aos benefícios que poderá usufruir, bem como em relação aos compromissos que deverá assumir, sendo recomendável que todas as declarações prestadas pelo colaborador sejam registradas em vídeo, para melhor registro de seu conteúdo, evitando, assim, eventuais contestações quanto ao seu teor.

Outro aspecto importante a ser destacado é a imperativa necessidade de se manter o sigilo do procedimento a ser instaurado para fins de celebração do acordo de colaboração premiada, sob pena de frustrar o resultado final da persecução penal.

Para fins de controle externo da atividade policial, objeto do presente Roteiro de Atuação, é certo que a atuação do Ministério Público deve levar em consideração que, nas colaborações premiadas celebradas pela Polícia, o procedimento deve sempre ser apreciado pelo Ministério Público, antes de ser submetido ao Juízo competente.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que a colaboração premiada celebrada pela Polícia deve ser submetida à análise do Ministério Público, como se observa pela ementa abaixo colacionada, relativa a acórdão proferido no AgRg na Pet 8.482/DF, de relatoria do Min. Edson Fachin, publicado em 21.09.2021:

ACORDO DE COLABORAÇÃO PREMIADA. PRELIMINAR SUSCITADA PELA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA. LEGITIMIDADE DA AUTORIDADE POLICIAL. PRECEDENTE DA ADI 5.508, POSIÇÃO MAJORITÁRIA DO STF PELA AUTONOMIA DA PF NA CELEBRAÇÃO DE ACP. POSIÇÃO CONTRÁRIA DESTE RELATOR VENCIDA NA OCASIÃO. TEMA QUE REPÕE A PGR EM PLENÁRIO E EM MENOR EXTENSÃO DO VOTO ENTÃO VENCIDO. ANUÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO SUSCITADA AGORA PELA PGR. CONDIÇÃO DE EFICÁCIA. ACOLHIMENTO.

1. Nos termos do entendimento formado no julgamento da ADI 5.508, a autoridade policial tem legitimidade para celebrar autonomamente acordo de colaboração premiada. Em voto vencido, assentada a negativa dessa faculdade. 2. Matéria novamente suscitada, em menor extensão, pela PGR. **Considerada a estrutura acusatória dada ao processo penal conformado à Constituição Federal, a anuência do Ministério Público deve ser posta como condição de eficácia do acordo de colaboração premiada celebrado pela autoridade policial.** Posicionamento de menor extensão contido no voto vencido proferido. Possibilidade de submeter a matéria ao mesmo Plenário a fim de que o entendimento majoritário seja confirmado ou eventualmente retificado. Em linha de coerência com o voto vencido, pela retificação do entendimento majoritário na extensão que pleiteia a PGR.

3. Questão preliminar suscitada pela Procuradoria-Geral da República acolhida para dar parcial provimento ao agravo regimental e tornar sem efeito, desde então, a decisão homologatória do acordo de colaboração premiada celebrado nestes autos, ante a desconformidade manifestada pelo Ministério Público e aqui acolhida. Eficácia ex tunc.

(STF, AgRg na Pet 8.482/DF, de relatoria do Min. Edson Fachin, publicado em 21.09.2021) (destaques nossos)

Nesse sentido, é importante repisar que não se pode cogitar que a Polícia faça tratativas de colaboração premiada sem a ciência do Ministério Público, uma vez que tal situação acabaria por implicar que a autoridade policial estaria realizando

uma investigação sem controle do Ministério Público. Afinal, a colaboração premiada é celebrada dentro de um contexto em que há indícios suficientes da prática criminosa, o que é um requisito para instauração de uma investigação. Dessa forma, pressupõe-se que a colaboração premiada encontra-se inserida no curso de uma investigação ou, pelo menos, ela inicia uma investigação, não havendo sentido de que o Ministério Público, ainda que não esteja participando ativamente das tratativas, não esteja ao menos ciente da colaboração em curso. Ou seja, mesmo na hipótese em que haja o devido protagonismo do membro do Ministério Público nas tratativas, é primordial que o órgão ministerial ao menos participe da colaboração premiada.

Cabe ressaltar que a Lei nº 12.850/2013, em seu art. 4º, § 2º, dispõe que, quando o acordo for formalizado entre a Polícia e o investigado, com a presença de seu defensor, exige-se a manifestação do Ministério Público, considerando que se trata do titular da ação penal pública e destinatário da prova produzida, devendo, portanto, concordar com o acordo celebrado, já que os benefícios oferecidos pelo acordo impactam a persecução penal, não se limitando à fase de investigação.

Quanto ao controle externo da atividade policial em sua forma concentrada, assim como exposto no item anterior, não convém que a atuação ministerial se aprofunde em detalhes do procedimento em se realizaram as tratativas e a celebração do acordo de colaboração premiada. Eventualmente é possível que seja necessário o acesso aos dados, devendo, contudo, ser destacado que existe um membro do Ministério Público, na condição de procurador natural do caso, que exercerá a supervisão acerca da legalidade e da higidez do acordo.

Assim, o controle concentrado não atuará para discutir a validade das diligências ali realizadas, tarefa essa que compete ao procurador natural, responsável pela investigação atrelada ao procedimento de colaboração premiada. A condução do membro atuante sob a forma concentrada de controle externo deverá, em suma, verificar se, de fato, a tramitação do procedimento de colaboração premiada está acontecendo com a devida participação do procurador natural do caso, ou seja, se está, ao menos, ciente do procedimento, com o acompanhamento do acordo. Além disso, deverá também verificar: (i) se as estruturas físicas da unidade policial são adequadas; (ii) se protocolos de segurança apropriados são adotados pela Polícia e; (iii) se as informações obtidas pela interceptação telefônica,

telemática ou de sinais estão inseridas nos sistemas oficiais, não havendo cópias indevidas de tais dados.

11.9 Infiltração policial

A infiltração policial é uma técnica de investigação, que também pode ser considerada como meio de obtenção de prova e atualmente encontra-se prevista na Lei de Drogas (Lei nº 11.343/2006), especificamente no art. 53, I, e na Lei de Combate ao Crime Organizado (Lei nº 12.850/2013), em seus arts. 10 a 14 da Lei 12.850/2013.

Em síntese, promove-se a inserção de um agente policial devidamente selecionado, treinado e autorizado judicialmente, em uma organização criminosa. O agente, ao simular ser um de seus integrantes, agirá com vistas a colher informações e reunir provas sobre a estrutura, funcionamento e membros do grupo.

A Lei nº 12.850/2013 dispõe sobre os aspectos procedimentais da infiltração policial, de forma a trazer as minúcias quanto aos requisitos para adoção de tal tipo de medida, regulamentando o seu alcance e estabelecendo seus limites e prazos. Além disso, referido diploma legal também dispõe sobre o agente infiltrado, notadamente quanto às suas responsabilidades e direitos.

A infiltração policial poderá ser requerida pela autoridade policial ou pelo membro do Ministério Público responsável pela investigação, sendo certo que, na primeira hipótese, sempre deverá haver manifestação do membro ministerial antes da apreciação da representação pela autoridade judiciária.

A representação para realização da infiltração policial exige a demonstração da necessidade da medida e do alcance das tarefas do agente, indicando-se ainda os nomes dos investigados e o local em que se dará a infiltração, conforme dispõe o art. 11 da Lei nº 12.850/2013. Além disso, é imprescindível que o requerimento seja acompanhado de indícios da prática da infração penal em apuração, com a demonstração de que a prova não pode ser produzida por outros meios disponíveis.

Diante da natureza dessa técnica de investigação, é certo que a infiltração policial deve ser mantida em sigilo com o intuito de preservar a prova a ser produzida e, ao mesmo tempo, garantir a segurança do agente que atuará no caso, infiltrado na organização criminosa.

A infiltração policial inicia-se em uma fase prévia, na qual haverá a seleção e o treinamento do agente que atuará dentro da organização criminosa, passando

para a etapa de infiltração propriamente dita e, por fim, a fase posterior à infiltração, em que se promoverão as medidas para saída do agente do âmbito da organização criminosa e consequente retorno ao seu cotidiano regular.

Outro ponto importante a ser destacado é que a Lei nº 12.850/2013, em seu art. 10, § 3º, prevê que o prazo da infiltração policial será de até seis meses, sendo permitidas renovações, as quais deverão devidamente justificadas e apreciadas pelo membro do Ministério Público atuante no caso e, por fim, submetidas ao magistrado, para aferição da necessidade e da razoabilidade da medida.

Ao final do prazo concedido, caberá à autoridade policial apresentar um relatório circunstanciado, que também deverá ser apreciado pelo membro do Ministério Público atuante no caso, na condição de titular da ação penal, e pelo juízo competente, uma vez que se mostra necessário o devido controle de todas as atividades produzidas no curso do procedimento de infiltração policial.

Nesse sentido, deve ser destacado que o agente infiltrado terá sua conduta analisada, uma vez que os atos por ele praticados deverá atender a devida proporcionalidade em relação à finalidade da investigação, podendo, inclusive, responder por eventuais excessos praticados, desde que não se trate da hipótese de inexigibilidade de conduta diversa (art. 13 da Lei nº 12.850/2013). Além disso, devem ser assegurados os direitos do agente infiltrado, contidos nos art. 14 de referido diploma legal (“I - recusar ou fazer cessar a atuação infiltrada; II - ter sua identidade alterada, aplicando-se, no que couber, o disposto no art. 9º da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, bem como usufruir das medidas de proteção a testemunhas; III - ter seu nome, sua qualificação, sua imagem, sua voz e demais informações pessoais preservadas durante a investigação e o processo criminal, salvo se houver decisão judicial em contrário; IV - não ter sua identidade revelada, nem ser fotografado ou filmado pelos meios de comunicação, sem sua prévia autorização por escrito”).

Tudo acima exposto se aplica à chamada infiltração policial de natureza presencial. No entanto, com a crescente expansão dos meios tecnológicos de comunicação nos últimos anos, uma nova modalidade de infiltração policial passou a ser prevista em nosso ordenamento jurídico: a infiltração policial virtual. Trata-se de meio de obtenção de prova que, diante do acelerado processo de informatização do cotidiano de nossa sociedade, mostra-se essencial para o combate ao crime

organizado, o qual se vale cada vez mais do ambiente digital para a consecução de seus interesses criminosos.

A infiltração virtual foi, de início, prevista pela Lei nº 13.441/2017, que estabeleceu a possibilidade de “infiltração de agentes de polícia na internet, com o fim de investigar crimes contra a dignidade sexual de criança e de adolescente”. O aludido diploma legal incluiu os arts. 190-A, 190-B, 190-C, 190-D e 190-E no Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8.069/1990), disciplinando tal técnica de investigação por meio da qual o agente policial oculta sua real identidade e, em seguida, ingressa em ambientes de natureza virtual para apuração de delitos contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes.

Posteriormente, a infiltração virtual foi objeto da Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anti Crime), sendo incluída e detalhada na Lei 12.850/2013, o que trouxe maior segurança jurídica para essa modalidade de investigação, ao prever expressamente a "ação de agentes de polícia infiltrados virtuais" (arts. 10-A a 10-D e 11, parágrafo único, todos da Lei nº 12.850/2013:

Art. 10-A. Será admitida a ação de agentes de polícia infiltrados virtuais, obedecidos os requisitos do caput do art. 10, na internet, com o fim de investigar os crimes previstos nesta Lei e a eles conexos, praticados por organizações criminosas, desde que demonstrada sua necessidade e indicados o alcance das tarefas dos policiais, os nomes ou apelidos das pessoas investigadas e, quando possível, os dados de conexão ou cadastrais que permitam a identificação dessas pessoas.

§ 1º Para efeitos do disposto nesta Lei, consideram-se:

I - dados de conexão: informações referentes a hora, data, início, término, duração, endereço de Protocolo de Internet (IP) utilizado e terminal de origem da conexão;

II - dados cadastrais: informações referentes a nome e endereço de assinante ou de usuário registrado ou autenticado para a conexão a quem endereço de IP, identificação de usuário ou código de acesso tenha sido atribuído no momento da conexão.

§ 2º Na hipótese de representação do delegado de polícia, o juiz competente, antes de decidir, ouvirá o Ministério Público.

§ 3º Será admitida a infiltração se houver indícios de infração penal de que trata o art. 1º desta Lei e se as provas não puderem ser produzidas por outros meios disponíveis.

§ 4º A infiltração será autorizada pelo prazo de até 6 (seis) meses, sem prejuízo de eventuais renovações, mediante ordem judicial

fundamentada e desde que o total não exceda a 720 (setecentos e vinte) dias e seja comprovada sua necessidade.

§ 5º Findo o prazo previsto no § 4º deste artigo, o relatório circunstanciado, juntamente com todos os atos eletrônicos praticados durante a operação, deverão ser registrados, gravados, armazenados e apresentados ao juiz competente, que imediatamente cientificará o Ministério Público.

§ 6º No curso do inquérito policial, o delegado de polícia poderá determinar aos seus agentes, e o Ministério Público e o juiz competente poderão requisitar, a qualquer tempo, relatório da atividade de infiltração.

§ 7º É nula a prova obtida sem a observância do disposto neste artigo.

Art. 10-B. As informações da operação de infiltração serão encaminhadas diretamente ao juiz responsável pela autorização da medida, que zelará por seu sigilo.

Parágrafo único. Antes da conclusão da operação, o acesso aos autos será reservado ao juiz, ao Ministério Público e ao delegado de polícia responsável pela operação, com o objetivo de garantir o sigilo das investigações.

Art. 10-C. Não comete crime o policial que oculta a sua identidade para, por meio da internet, colher indícios de autoria e materialidade dos crimes previstos no art. 1º desta Lei.

Parágrafo único. O agente policial infiltrado que deixar de observar a estrita finalidade da investigação responderá pelos excessos praticados.

Art. 10-D. Concluída a investigação, todos os atos eletrônicos praticados durante a operação deverão ser registrados, gravados, armazenados e encaminhados ao juiz e ao Ministério Público, juntamente com relatório circunstanciado.

Parágrafo único. Os atos eletrônicos registrados citados no **caput** deste artigo serão reunidos em autos apartados e apensados ao processo criminal juntamente com o inquérito policial, assegurando-se a preservação da identidade do agente policial infiltrado e a intimidade dos envolvidos.

Art. 11. (...)

Parágrafo único. Os órgãos de registro e cadastro público poderão incluir nos bancos de dados próprios, mediante procedimento sigiloso e requisição da autoridade judicial, as informações necessárias à efetividade da identidade fictícia criada, nos casos de infiltração de agentes na internet.

Em síntese, permite-se que um agente policial crie uma identidade falsa ou utilize uma já existente no ambiente virtual com o fito de se inserir em grupos, fóruns, redes sociais ou outros espaços online onde organizações criminosas atuam. O objetivo da infiltração virtual é, ao final, obter provas sobre a materialidade e a autoria de crimes previstos na Lei nº 12.850/2013 e delitos a eles conexos. Trata-se de meio de prova que pressupõe a existência de indícios de prática da infração penal e de uma investigação prévia, exigindo-se a apresentação de documentação que instrua a representação a ser formulada pela autoridade policial, de modo que a infiltração virtual empreendida por agentes policiais deve ser efetivada apenas após a devida autorização judicial e com anuência do membro do Ministério Público atuante no caso.

Do mesmo modo em que se dá a infiltração presencial, a infiltração virtual, caso formulada pela autoridade policial, deve ser submetida à análise do Ministério Público, por intermédio do membro atuante no caso (procurador natural), antes de ser objeto de decisão pelo Juízo competente. A infiltração virtual deve, ademais, ser formalizada em procedimento de natureza sigilosa, uma vez que se trata de medida que atinge, em certa medida, a privacidade e a intimidade dos envolvidos, sendo certo que apenas poderá ser deferida na hipótese de presença de indícios da infração penal e demonstrado que a prova não poderá ser produzida por outros meios.

Cabe acrescentar que a representação deve, ainda, conter o alcance das tarefas dos agentes, por se trata dos limites da atuação dos mesmos, indicando-se também, quando possível, os nomes ou apelidos das pessoas investigadas e os dados de conexão ou cadastrais que permitam suas identificações.

O prazo da medida também é de seis meses, sendo possíveis renovações, desde que devidamente justificada, não podendo exceder o total de 720 dias. Ao final das atividades, deverá ser apresentado relatório circunstanciado pelo agente.

Um aspecto a ser ressaltado da infiltração virtual refere-se à necessidade de que todos os atos eletrônicos praticados pelo agente deverão ser registrados, gravados e armazenados, de forma que, junto com o relatório circunstanciado, tais materiais também serão submetidos ao crivo do Ministério Público e do Juízo competente, com vistas a garantir a validade das provas obtidos e preservar a transparência do procedimento.

Para fins do presente Roteiro de atuação de controle externo da atividade policial, como exposto nos itens anteriores, cumpre sublinhar que não convém que o controle externo feito pelo Ministério Público em sua forma concentrada aprofunde detalhadamente dados e informações do procedimento/processo em que foi requerida e deferida a medida infiltração policial, seja presencial ou virtual. Eventualmente é possível que o membro responsável pela inspeção policial precise acessar informações acerca do procedimento; entretanto, é imprescindível que seja evidente que existe um membro, na condição de procurador natural do feito, que conduz e supervisiona a investigação, incluindo a análise da legalidade, da preservação de sigilo e da higidez da medida investigatória.

Ou seja, a atuação do Ministério Público na modalidade concentrada de controle externo não deve discutir a validade das diligências realizadas no procedimento em que se requereu a infiltração policial, uma vez que sua condução compete ao procurador natural. No entanto, na atuação concentrada de controle externo da atividade policial, o membro irá, verificar se a infiltração foi realizada com a devida anuência e participação do procurador natural, o qual, no âmbito do sistema acusatório, deve sempre se manifestar sobre a adoção de tal medida investigatória, notadamente nas hipóteses em que a representação ao Juízo é formulada pela autoridade policial.

11.10 Considerações sobre as Leis Orgânicas das Polícias Civil e Militar

A Lei n. 14.571, de 12 de dezembro de 2023, instituiu a lei orgânica da polícia militar.

Já a Lei n. 14.735, de 23 de novembro de 2023, instituiu a lei orgânica da polícia civil.

As leis orgânicas citadas estabeleceram normas gerais de funcionamento das respectivas instituições e servem de referência para a regulamentação das atividades das polícias federais.

Verifica-se uma tendência de se conferir maior autonomia à atuação das polícias, enfraquecendo-se o sistema de controles, o que se afigura prejudicial à população, em especial àquela que se encontra em situação mais vulnerável.

As leis orgânicas citadas enfraqueceram a independência das ouvidorias, pois tais órgãos passam a estar subordinados ao Comandante-geral da instituição.

Ambos atos normativos se utilizam de conceitos abertos ampliando o aspecto da discricionariedade da atuação policial que deve ser interpretada sempre restritivamente como forma de garantir os direitos fundamentais.

A determinação de exercício exclusivo do poder disciplinar inviabiliza a criação de corregedorias unificadas e enfraquece o controle, facilitando desvios na atividade policial.

Também foram criados Conselhos Nacionais integrados apenas pelos cargos superiores de cada instituição, não tendo as leis definido as competências desses novos órgãos e qual a natureza de suas manifestações.

Contudo, tratam-se de órgãos federais, cabendo ao Ministério Público Federal exercer o controle externo sobre suas atividades.

11.11 Juiz de Garantias e Controle Externo da Atividade Policial

A introdução do juiz de garantias produziu sensível modificação na estrutura do processo penal brasileiro.

Entretanto, embora tenha o juiz de garantias a responsabilidade pelo controle de legalidade da investigação criminal, o processo penal continua fundado na estrutura acusatória, sendo vedadas ao juiz a iniciativa na fase de instrução e a substituição da atuação probatória do órgão de acusação.

Da mesma forma, o juiz de garantias em nada modifica a exclusividade do Ministério Público em exercer o controle externo da atividade policial, conforme estabelecido no artigo 129 da Constituição Federal.

Nesse contexto, qualquer restrição ao trabalho do Ministério Público no âmbito do controle externo da atividade policial é indevido e inconstitucional.

Capítulo 12 Controle Externo da Polícia Penal Federal: atribuições do MPF na execução penal e na fiscalização das atividades policiais penais

12.1 O Ministério Público na Execução Penal

O protagonismo do Ministério Público na fiscalização da execução penal decorre da titularidade da ação penal, incumbindo-lhe a responsabilidade de monitorar o cumprimento das penas impostas. Além de supervisionar a execução das penas, o Ministério Público, em conformidade com a atribuição prevista no art.

129, II, da Constituição Federal, deve assegurar que os Poderes Públicos respeitem plenamente os direitos e garantias fundamentais dos indivíduos. Assim, o papel do Ministério Público na execução penal é duplo: garantir a efetiva aplicação das penas e, simultaneamente, assegurar que os direitos dos internos sejam integralmente respeitados.

A atuação do Ministério Público é amplamente prevista na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), especialmente nos artigos 67 e 68, que preveem a fiscalização da execução da pena e da medida de segurança, inclusive as visitas periódicas.

A fiscalização da execução penal é da atribuição do ramo do Ministério Público com atribuição no respectivo Juízo de Execução, vinculado ao estabelecimento prisional, independente do juízo da condenação. Historicamente, o sistema prisional brasileiro era exclusivamente estadual, o que restringia a atuação do MPF na execução penal, com destaque para o acompanhamento de medidas cautelares e decisões da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre violações de direitos em presídios.

12.2 O Sistema Penitenciário Federal

O sistema penitenciário federal, criado para ser de segurança máxima, é relativamente recente, com o presídio de Catanduvas, no estado do Paraná, em 2006. A regulação do sistema só veio com a Lei nº 11.671/2008, que trata da admissão de presos no sistema penitenciário federal, no interesse da segurança pública ou do próprio preso, condenado ou provisório.

Atualmente, existem 5 presídios federais, em Brasília/DF, Porto Velho/RO, Mossoró/RN, Campo Grande/MS e Catanduvas/PR.

Para ser admitido em estabelecimento penal federal, o preso deverá possuir, ao menos, uma das seguintes características: I – ter desempenhado função de liderança ou participado de forma relevante em organização criminosa; II – ter praticado crime que coloque em risco a sua integridade física no ambiente prisional de origem; III – estar submetido ao Regime Disciplinar Diferenciado – RDD; IV – ser membro de quadrilha ou bando, envolvido na prática reiterada de crimes com violência ou grave ameaça; V – ser réu colaborador ou delator premiado, desde que essa condição represente risco à sua integridade física no ambiente prisional de

origem; ou VI – estar envolvido em incidentes de fuga, de violência ou de grave indisciplina no sistema prisional de origem.

A inclusão em um estabelecimento penal federal de segurança máxima pode ser requerida por autoridades administrativas do sistema prisional, pelo Ministério Público ou pelo próprio preso, com o processo sendo iniciado mediante a decisão do juiz de origem.

Os estabelecimentos penais federais de segurança máxima possuem características rigorosas, seguindo o que determina o art. 3º da Lei nº 13.964/2019. A admissão de um preso nesses locais se dá em regime fechado, com algumas condições específicas, como recolhimento em cela individual, visitas restritas e monitoradas, e o direito ao banho de sol limitado a duas horas diárias. As visitas são permitidas apenas em dias específicos, por meio virtual ou no parlatório, com a comunicação via interfone e a presença de máximo de duas pessoas por vez. Além disso, todas as comunicações, incluindo correspondências, são monitoradas para garantir a segurança e evitar a continuidade das atividades criminosas.

Essas unidades também devem contar com sistemas de monitoramento de áudio e vídeo, particularmente nas áreas comuns e no parlatório, exceto as nas celas ou durante o atendimento advocatício, cujo monitoramento depende de autorização judicial.

A transferência para um presídio federal de segurança máxima tem um caráter excepcional, sendo decidida por juiz federal competente e podendo ser revisada periodicamente. A decisão que admitir o preso no estabelecimento federal deve indicar o período de permanência, de até 3 anos, que pode ser renovado, desde que se persista a necessidade da medida. Caso o juiz não solicite a renovação, o preso retornará à jurisdição da unidade de origem.

O sistema penitenciário federal, com um sistema rigoroso de controle e monitoramento, visando à segurança pública e ao cumprimento das penas de forma segregada e controlada, destina-se a presos de alta periculosidade ou que não encontram condições adequadas de custódia nos estabelecimentos estaduais, como líderes de facções criminosas ou traficantes de grande porte, que representam risco elevado para a sociedade.

A periculosidade dos presos do sistema federal, especialmente as lideranças de organizações criminosas de âmbito nacional, é motivo de especial atenção, em

razão da influência e do poder que mantêm naquelas organizações, com risco de tentativas de resgates, além de retaliação contra servidores públicos.

Por ordem de liderança de organização criminosa presa no sistema penitenciário federal, em retaliação ao regime de cumprimento de pena, foram assassinados os agentes penitenciários federais Alex Belarmino Almeida Silva, em setembro de 2016, em Cascavel (PR), e Henry Charles Gama, em abril de 2017, em Mossoró, (RN). Em maio de 2017, pelo mesmo motivo, em Cascavel (PR), foi executada a psicóloga Melissa de Almeida Araújo, servidora do Presídio Federal de Catanduvas.

Desde sua criação, o sistema penitenciário federal jamais havia registrado uma fuga, o que veio a ocorrer em 14 de fevereiro de 2024, quando dois detentos conseguiram se evadir da Penitenciária Federal de Mossoró, através de um buraco feito em uma luminária da cela, para acessar o telhado e, posteriormente, romperam a cerca externa da unidade. Os fugitivos foram recapturados em Marabá (PA), após 50 dias de buscas intensas, que mobilizaram centenas de agentes das polícias Federal, Rodoviária Federal e Força Nacional, além de forças estaduais.

Em razão da fuga, o Ministério da Justiça determinou intervenção na Penitenciária Federal de Mossoró, com afastamento da direção da unidade e a nomeação de um interventor para reforçar a segurança e revisar os protocolos operacionais.

12.3 Criação da Polícia Penal como órgão de segurança pública

A carreira de agente penitenciário federal foi criada pela Lei nº 10.693/2003, antes mesmo do primeiro presídio federal, com atribuição para atividades de atendimento, vigilância, custódia, guarda, assistência e orientação de pessoas recolhidas aos estabelecimentos penais federais e às dependências do Departamento de Polícia Federal.

A Emenda Constitucional nº 104/2019 criou a Polícia Penal, reconhecendo o papel estratégico desses servidores na custódia e vigilância de presos, especialmente diante da crescente complexidade do sistema penitenciário, do aumento da violência e da atuação de organizações criminosas dentro dos presídios.

Com a alteração constitucional, as polícias penais federais, estaduais e distritais passaram a compor o rol do art. 144, de órgãos de segurança pública, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, incumbidas da segurança dos estabelecimentos penais (§ 5º-A).

A Lei nº 14.875/2024 transformou o cargo de agente federal de execução penal em policial penal federal e definiu as atribuições da carreira, ao alterar o art. 123 da Lei nº 11.907/2009: *“São atribuições do cargo de Policial Penal Federal as atividades de atendimento, vigilância, custódia, guarda, escolta, assistência e orientação de pessoas recolhidas aos estabelecimentos penais e de internamento federais, integrantes da estrutura do órgão administrador do sistema penitenciário federal, e as atividades de natureza técnica, administrativa e de apoio a elas relacionadas”*.

A criação da Polícia Penal, como força de segurança, com a incorporação dos então agentes federais de execução penal, tem como consequências os deveres e garantias semelhantes aos demais órgãos policiais, com acesso a armamento e treinamento específico, além da sujeição ao controle externo pelo Ministério Público.

12.4 Controle Externo pelo Ministério Público Federal

Com a inserção da Polícia Penal no sistema de segurança pública, ela passa a estar submetida ao controle externo pelo Ministério Público, nos termos do art. 129, VII, da Constituição Federal.

Embora ainda não haja regulamentação sobre o controle externo da Polícia Penal pelo MPF, essa atividade deve ser realizada em conjunto com o acompanhamento da execução penal nos presídios federais, incluindo: a) fiscalização do treinamento e da Polícia Penal, inclusive no uso da força e de armas; b) apuração de eventuais abusos contra internos ou ilegalidades nas ações de custódia e escolta; e c) requisição de diligências e a instauração de inquéritos, nos casos de notícia de crimes praticados por seus integrantes.

Assim como em relação a outros órgãos de segurança, o controle externo da Polícia Penal Federal, pelo MPF, é exercido de forma difusa e concentrada. O controle difuso se dá com a análise de processos de execução penal dos presídios federais e procedimentos e representações contra agentes policiais penais. O controle concentrado, por sua vez, é exercido por ocasião das inspeções periódicas

nos presídios federais, reguladas pela Resolução nº 56, de 22 de junho de 2010, do Conselho Nacional do Ministério Público.

Atualmente, tanto o controle difuso quanto o concentrado da Polícia Penal Federal, assim como as inspeções periódicas nos presídios federais, são da atribuição dos Ofícios Especiais do Sistema Penitenciário Federal, criados pela Portaria PGR/MPF nº 748, de 27 de setembro de 2023.

No controle difuso e concentrado das Polícias Penais, o MPF deve atuar para garantir que as condições de privação de liberdade nos presídios federais, respeitem os direitos fundamentais dos presos, em consonância com a Constituição Federal, os tratados internacionais de direitos humanos, as leis e as decisões de órgãos internacionais de monitoramento.

Nessa atribuição, o MPF fiscaliza se o tratamento dado pelos policiais penais aos detentos está de acordo com as normas de dignidade humana, combatendo práticas como tortura, trato cruel ou desumano e garantindo a reintegração social dos presos, além de monitorar a aplicação do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) nos presídios federais, que possui condições mais severas, que devem ser aplicadas de forma legal e justificada.

Na inspeção de controle externo, realizada semestralmente nos presídios federais, deve ser preenchido o formulário disponibilizado pela Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública, que deve conter, dentre outras informações:

- I - classificação, instalações físicas, recursos humanos, capacidade e ocupação do estabelecimento penal;
- II - perfil da população carcerária, assistência, trabalho, disciplina e observância dos direitos dos presos ou internados;
- III - medidas adotadas para a promoção do funcionamento adequado do estabelecimento; e
- IV - considerações gerais e outros dados reputados relevantes.

Durante a inspeção, deve ser realizada entrevista com pelo menos 3 pessoas privadas de liberdade, devendo ser apuradas eventuais denúncias de abusos pelos agentes da Polícia Penal, por meio de procedimentos próprios.

Além dos itens já previstos no Formulário de Inspeção ao Estabelecimento Prisional do CNMP, após o episódio da fuga de presos do presídio federal de Mossoró, a 7ª Câmara de Coordenação e Revisão, por meio do Ofício Circular nº 39/2025 – 7ªCCR, apontou a necessidade de observância dos seguintes itens complementares:

- a) se estão sendo realizadas revistas diárias em todas as celas, pátios de sol e parlatórios, com lavratura de relatórios semanais e encaminhados à Diretoria responsável;
- b) se o procedimento operacional de rondas externas complementares ao serviço de monitoramento está implementado e vem sendo realizado;
- c) se as câmeras de Videomonitoramento estão todas dentro das especificações recomendadas para a especificidade da unidade prisional federal;
- d) se a estrutura de luminárias no interior das celas estão adequadas, de modo a impossibilitar ou dificultar a sua retirada pelos internos;
- e) se na ausência de laje, houve a instalação de grades/brises nas saídas para o shaft;
- f) se o efetivo de pessoal está adequado em relação aos parâmetros de segurança da unidade prisional federal. Em caso negativo, se a direção está tomando providências para reforço de pessoal;
- g) se o corpo operacional tem sido alertado para a necessidade de aumento do nível de atenção em todos os postos de serviço;
- h) se foram tomadas as providências para instalação de refletores nos pontos estratégicos;
- i) se há lâmpadas e luminárias com mal funcionamento, bem como instalação de iluminação adequada ao monitoramento nos locais de baixa luminosidade;
- j) se estão sendo realizadas, pela diretoria da penitenciária, as inspeções in loco, observando-se, no que couber, a NBR 16747, com o objetivo de elaborar 'laudo técnico de inspeção predial' de todas as estruturas existentes.

Além das medidas acima, o MPF, por ocasião da inspeção nos presídios, deve inspecionar o depósito de armas e se informar quanto ao treinamento e os protocolos para uso de armas letais e não letais, especialmente sobre a observância da Lei nº 13.060/2014, que prevê que os órgãos de segurança pública deverão priorizar a utilização dos instrumentos de menor potencial ofensivo, segundo os princípios da legalidade, necessidade e razoabilidade e proporcionalidade, e que os cursos de formação e capacitação dos agentes deverão incluir conteúdo programático que os habilite ao uso dos instrumentos não letais.

Assim, o acompanhamento da execução penal e as inspeções do Ministério Público Federal nos presídios federais são de grande importância para garantir o respeito à legalidade, aos direitos dos presos e à segurança pública. Ela envolve um trabalho de monitoramento contínuo, realizando visitas regulares, analisando as condições de cumprimento de pena e intervindo sempre que necessário para corrigir irregularidades e promover melhorias nas unidades prisionais federais.

Com a criação das Polícias Penais, somou-se a essas atividades a necessidade de realização de controle externo da atividade policial, para garantir o correto exercício da função, com prevenção e repressão de abusos e ilegalidade.

Capítulo 13 Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO) lavrados por outras polícias

13.1. Questões preliminares

Foi uma longa discussão se outras polícias, além da Polícia Federal (PF) e Polícia Civil (PC), também poderiam lavrar Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO). Isso ocorreu, em especial, por conta de uma resistência corporativa por parte de delegados de polícia da PF e da PC, que queriam concentrar as atribuições de lavrar TCO em suas respectivas Instituições.

A resistência não se estendeu apenas no Poder Judiciário, com a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (Adepol) ajuizando Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) no Supremo Tribunal Federal (STF)⁹¹, mas, também,

⁹¹ Disponível: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=483411&ori=1>. Acesso em: 20 out. 2025.

ocorreu no próprio Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), com reclamações propostas pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF) contra termos de cooperação assinados entre Ministérios Públicos e as outras polícias, para lavratura de TCO⁹². Houve também resistências em nível estadual⁹³.

Contudo, o tempo mostrou que o TCO é um instrumento essencial para desburocratizar os registros de ocorrência de crimes de menor potencial ofensivo pois há o atendimento do cidadão no local da ocorrência, com encaminhamentos mais céleres e simples, que é a previsão e intenção da Lei nº 9.099/95.

Pela sequência de dispositivos da Lei nº 9.099/95, ao ocorrer uma infração indicada como de menor potencial ofensivo, *“a autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários.”*

Essa autoridade policial indicada acima não é a autoridade policial da delegacia de polícia federal ou civil. É a primeira autoridade policial, não necessariamente o delegado de polícia, sob pena de burocratizar um procedimento que foi feito para gerar celeridade no procedimento policial. Conforme destacado por Monique Cheker, a ideia da Lei nº 9.099/95, ao prever a possibilidade de lavratura de TCO por qualquer autoridade policial “é não haver policiais intermediários ou ‘pontes’ de percepção dos fatos dentro dos princípios existentes da lei de oralidade, simplicidade e celeridade. Não há portaria de instauração do TCO ou, ao final, um indiciamento reconhecendo ‘culpa’” (CHEKER, 2023, p. 94)

Sobre a lavratura de TCOs pela PM, segundo dados de janeiro do ano de 2020, disponibilizados pela Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (Feneme), os estados de RO, TO, PI, SE, GO, DF, RS, PR e RS implantaram completamente a estrutura necessária para a lavratura de TCOs; o estado de RR e o DF implantaram acima de um percentual de 50% de seus territórios; os estados do AC, CE, RN e ES implantaram parcialmente, num percentual menor do que 50% de seus territórios; os estados do AM, PA, AP, MA,

⁹² Disponível em:

<https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/6335-cnmp-decique-que-prf-pode-lavrar-termos-circunstanciados-de-ocorrencia>. Acesso em: 20 out. 2025.

⁹³ Disponível em:

<https://www.assoefepar.org.br/policia-militar-pode-e-deve-continuar-lavrando-termo-circunstanciado-rea-firma-tribunal-de-justica-do-parana>. Acesso em: 20 out. 2025.

BA, MS, PB e RJ não possuem previsão de implantação dessa atribuição e, por fim, nos estados do MT, SP, PE e AL, a implantação foi feita através de provimento do respectivo Tribunal de Justiça. Segundo dados de 2019, do Conselho Nacional de Comandantes Gerais, os números de TCOs lavrados em alguns estados eram os seguintes: RN (50); CE (80); TO (210); SE (781); PI (3.470); DF (3.811); RO (5.000); GO (11.359); PR (17.767); MG (26.434) e SC (32.253).

Em obra específica sobre controle externo da atividade policial (CHEKER, 2023), tentou-se buscar as razões do porquê de no terceiro estado mais populoso do Brasil (o RJ) não ter sido implementada a lavratura de TCOs pela PM, o que agilizaria o atendimento local, sem precisar haver deslocamentos até uma delegacia de polícia. Segundo relatado por um oficial da PM do RJ, que esteve envolvido com um projeto inicial de lavratura de TCO:

O TCO não foi ainda implementado por conta de uma “queda de braço” entre a PM e a PC, sempre perdida pela PM. A lavratura de TCO pela PM é vista pela PC como uma ‘perda de poder’. Quando havia a Secretaria de Segurança, havia a intersecção do Secretário de Segurança da época, delegado da PF, para que não fosse criado problema entre as corporações. E esse ‘não criar problema’ era a PM não lavar TCO. Assim, foi mantido o *status quo*. O TCO estava pronto para ser implementado. O Comandante-geral da PM estava de acordo. O TCO seria lavrado pelos soldados. O Secretário de Segurança, então, determinou ao Comandante-geral da PM que suspendesse a iniciativa. O problema no RJ, envolvendo a PM e a PC, é tão diferente de tudo que ocorre no Brasil que quando a PM do RJ teve a iniciativa de exigir o bacharelado de direito para os oficiais, a PC foi até o TCE/RJ para tentar barrar. Eu fico me questionando: por que todo esse interesse nos requisitos dos quadros da PM? Para você ter uma ideia, quando da intervenção federal no Rio de Janeiro, em 2018, no plano da intervenção, constava a implementação do TCO para a PM. Por pressão de delegados da PC, isso foi retirado.⁹⁴

Importante registrar que há discrepâncias significativas na estrutura da PM na lavratura de TCO em cada estado. Pelo que pude notar, SC é referência no tema: os soldados são os responsáveis por aquela lavratura. Eles chegam no local da ocorrência, ouvem a vítima, o autor do fato e testemunhas, com o *tablet* e o *smartphone*. As vítimas e o autor do fato recebem um pequeno extrato para acessar o registro, com *login* e senha, com data de audiência já marcada no Juizado Especial Criminal (JECRim).

⁹⁴ Revendo as matérias da época, encontrei uma reportagem sobre o assunto: “O Gabinete de Intervenção Federal do Rio de Janeiro voltou atrás e decidiu reavaliar o assunto que é alvo de histórico debate entre as polícias no país: o Termo Circunstanciado de Ocorrência feito pela Polícia Militar”: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/08/interventores-reveem-promessa-no-rj-e-acirram-embate-entre-as-policias.shtml>. Acesso em: 1º jun. 2021.

Ao autor do fato que, após a lavratura do termo, for imediatamente encaminhado ao juizado ou assumir o compromisso de a ele comparecer, não se imporá prisão em flagrante, nem se exigirá fiança (parágrafo único do art. 69 da Lei nº 9.099/95).

Então, em momento subsequente à abordagem do fato criminoso, pelo policial, o autor deve ser “encaminhado imediatamente ao juizado” e esse procedimento, na seara estadual, é feito com o encaminhamento da ocorrência ao juizado e marcação de data e hora para a “audiência preliminar”, indicada no art. 72 da Lei nº 9.099/95.

Na esfera federal, o TCO é remetido ao MPF, com instauração de Notícia de Fato ou PIC, e, caso vislumbre a necessidade de diligência complementar o que, diga-se de passagem, é comum, pode ser feita a requisição à própria corporação policial que lavrou o TCO.

Uma questão preliminar é de importante registro: nos crimes de menor potencial ofensivo é possível, sim, a prisão em flagrante, desde que o autor do fato não assuma o compromisso de “comparecer ao juizado”, não assinando o termo circunstanciado.

Após esse trâmite inicial pela autoridade policial, na “audiência preliminar” se sucede uma série de atos, previstos nos artigos 72 e seguintes, com possibilidade de oferecimento, pelo Ministério Público, da “composição dos danos e da aceitação da proposta de aplicação imediata de pena não privativa de liberdade”, isto é, uma transação penal.

Sendo assim, por envolver a autoridade policial mais próxima aos fatos, duas corporações policiais aparecem como de grande relevância nessa temática: a Polícia Militar e a Polícia Rodoviária Federal.

13.2 O TCO lavrado pelas Polícias Militares

A Polícia Militar, normalmente, é uma instituição afastada do contato mais direto com o Ministério Público Federal. Isso ocorre, em grande parte, por conta de o cotidiano daquela corporação ser mais voltado às ocorrências afetadas à justiça estadual. Entretanto, a ampliação da atuação da Polícia Militar a outras temáticas, a exemplo dos crimes ambientais, transformam a Polícia Militar em uma grande força de combate a delitos ligados à esfera federal.

Como regra geral, cabe ao policial que lavrar o TCO registrar todas as circunstâncias da ocorrência, qualificando testemunhas, ouvindo-as, se necessário, bem como o próprio autuado, para facilitar o trabalho posterior do MP, sem necessidade de diligências complementares.

Sobre diligências complementares, inclusive, importante registrar a Portaria Conjunta n.º 001-R, de 29 de outubro de 2020, do secretário de Estado da Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo, assinada tanto pelo secretário quanto pelo comandante-geral da Polícia Militar e pelo delegado-geral da Polícia Civil, que, em seu art. 4.º, inciso VI, dispôs que cabe à Polícia Militar “Atender às requisições do MPES, por intermédio de Unidade de Polícia Militar responsável pela elaboração do TCO, sempre que necessária a realização de novas diligências de complementação de informações.” Dessa forma, a PC do estado do ES ficou desonerada na realização de diligências complementares a partir de TCOs iniciados pela PM que gerem PICs no MP (CHEKER, 2023, p. 100).

A referida Portaria Conjunta considerou que a elaboração de TCOs pelo policial militar no próprio local dos fatos “reduz sensivelmente o tempo gasto no atendimento de ocorrências policiais de menor potencial ofensivo e contravenção penal”, permitindo a “redução de gastos públicos com o consumo de combustível e emprego de meios humanos”, além de evitar “que determinadas áreas permaneçam por muito tempo sem a presença do policial militar, além de reduzir os riscos de acidentes para os policiais e para as partes nos deslocamentos” (CHEKER, 2023, p. 100).

Há de se citar como exemplo os Batalhões de Polícia Militar Ambiental, criados nos estados, e que atuam diretamente na repressão de delitos ambientais previstos na Lei nº 9.605/98. Em nível de controle externo da atividade policial, é importante que o MPF faça aproximação com os Batalhões de Polícia Militar Ambientais e, não só proponham treinamentos temáticos, mas também definam um fluxo de remessa de TCOs ao MPF, em casos de atribuição federal, a exemplo de: flagrantes de pesca em zona costeira, crimes que envolvam Unidades de Conservação Federal e Áreas de Preservação Permanente (APP) de rios federais, danos em terras indígenas e terras quilombolas, dentre outros. Esse contato fez com que, no Estado do Paraná, a 1ª Companhia Ambiental, Força Verde, expedisse o Memorando nº 1, de 2 de março de 2023, que previu o “Encaminhamento de

Ocorrências Ambientais para o Ministério Público Federal, atendidas dentro de Unidades de Conservação Federal”.

13.3 Os TCOs lavrados pela Lei nº 9.605/98

A Lei nº 9.605/98 possui 36 artigos que descrevem crimes. Dos quais: 15 artigos permitem a transação penal; 18 artigos permitem a suspensão condicional do processo e 3 artigos permitem o ANPP, pelo menos.⁹⁵

A ideia abaixo é passar um panorama de controle externo difuso ou concentrado, isto é, do que pode ser exigido na lavratura dos TCOs lavrados pela Polícia Militar Ambiental nos crimes da Lei nº 9.605/98. A relação se estende também à PRF, mas será tratada nesta seção pela atuação mais ampla realizada pela PM, por criar grupamentos próprios de delitos ambientais.

O artigo 29 traz a conduta de *“matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida”* e pena de seis meses a um ano, e multa.

Não obstante o patamar da pena aceite a lavratura de TCO é essencial o policial analisar algumas questões preliminares que farão com que a pena saia do patamar dos crimes de menor potencial ofensivo. Uma delas é se a infração ocorrer em Unidades de Conservação Federais. Quando isso ocorrer, certamente, haverá danos à UC e o crime deverá ser conjugado com o art. 40 da Lei nº 9.605/98, com pena de um a cinco anos. Realizar as condutas dispostas no art. 29 daquele Diploma Legal, dentro de uma UC, prejudicará a biodiversidade do local, prejudicando os atributos da UC. Sendo assim, não se trata mais da conduta do art. 29 visto de forma isolada.

Ainda, é preciso se atentar à conjugação do art. 29 a outros delitos que importarão no aumento da pena, conforme enunciado nº 243, do STJ. Um deles é o crime de maus tratos (art. 32), com pena de três meses a um ano, e possível causa de aumento se ocorrer morte do animal (art. 32, § 2º) e envolver espécie ameaçada de extinção (art. 29, § 4º, I) etc.

⁹⁵ Todo crime que permite, em tese, o acordo de Suspensão Condicional do Processo permite o ANPP. Já no que tange à transação penal, há vedação legal para propositura de ANPP (CPP, art. 28-A, § 2º, I).

Segundo o enunciado nº 243, do STJ, o benefício da transação penal e da suspensão do processo não são aplicáveis em relação às infrações penais cometidas em concurso material, concurso formal ou continuidade delitiva, quando a pena mínima cominada, seja pelo somatório, seja pela incidência da majorante, ultrapassar o limite legal.

Sendo assim, essas análises do fato como um todo são necessárias no momento da decisão de lavratura de TCO ou apenas de um Registro/Boletim de Ocorrência (RO ou BO) e encaminhamento da ocorrência a uma delegacia de polícia para lavratura da prisão em flagrante.

Ainda, sobre esse artigo 32, é importante destacar a necessidade de lavratura do Termo de Apreensão e o Termo de Entrega dos animais, bem como providenciar médico veterinário ou pessoa especializada para aferir a situação de bem estar dos animais apreendidos, avaliando, inclusive, a possibilidade de soltura imediata ou permanência em centro especializado de tratamento, normalmente criados dentro das estruturas dos órgãos ambientais estaduais e federais. É importante lembrar que os animais já passaram por uma situação de estresse, decorrente da prática criminosa, e, assim, o policial precisa dar um direcionamento adequado e célere nesse caso.

Por fim, importante lembrar que o art. 29 da Lei nº 9.605/98 é um crime com múltiplos verbos e, em regra, material, salvo na conduta de “perseguir”, que indica uma conduta formal. É importante colocar todos os registros das espécies apreendidas, com imagens e vídeos, além de outros elementos de convicção. O policial precisa explicar, com detalhes, a escolha do verbo do núcleo do tipo utilizado no art. 29 e mostrar as evidências.

Tanto no caso do art. 30, quanto do art. 31, da Lei nº 9.605/98, é importante também registrar o ocorrido com imagens e indicar a autoridade competente que teria tido a sua atribuição violada.

Nos crimes contra a flora, e que sejam de menor potencial ofensivo, a exemplo do art. 48, é essencial a demarcação da área do dano, bem como se o desmatamento afetou APP pois a conjugação do art. 48 e do art. 38 (que trata da destruição de floresta em APP) já afasta a lavratura de TCO e ocasiona a prisão em flagrante do envolvido.

Então, o policial militar, ao se deparar com um desmatamento, precisa analisar o fato de forma mais global. Se estiver dentro de Unidade de Conservação,

o crime não será apenas o de desmatamento mas, também, o de dano (art. 40); se o desmatamento afetar APP, o crime não será apenas o constante do art. 48, mas também o art. 38 da Lei nº 9.605/98 e essa conjugação impede a lavratura do TCO e indica a realização da prisão em flagrante e encaminhamento à delegacia de polícia.

A correta delimitação da área, inclusive, permite que, em eventual perícia criminal posterior, sejam identificados outros aspectos que, numa primeira análise, não foram percebidos. Basta citar, por exemplo, a ocorrência de uma APP de curso hídrico intermitente (Lei nº 12.651/2012, art. 4º, I), que são aqueles que aparecem apenas em algumas épocas do ano. Então, é possível, pelo menos em tese, que durante a ocorrência policial, não seja visualizado um curso hídrico que exista no local.

Mesmo que o art. 38 da Lei nº 9.605/98 não esteja no patamar de lavratura de TCO, no Registro/Boletim de Ocorrência feito pela Polícia Militar, sem caso de APP de curso hídrico, é bom fazer a metragem desde a borda da calha do leito regular pois as faixas de APP variam de acordo com a largura do curso hídrico.⁹⁶

Se o crime for apenas o constante do art. 48 da Lei nº 9.605/98, que permite a lavratura de TCO, continua a indicação de medição da área, colocação do georreferenciamento, e fotos do local, inclusive porque pode envolver espécie ameaçada de extinção e a imagem do local é essencial para comprovação a materialidade. Se for área urbana, a indicação de quem é o proprietário do local, e se for área rural, o Cadastro Ambiental Rural – CAR, com oitiva dos responsáveis.

Importante também citar o bioma no qual ocorreu a infração. Se for desmatamento do bioma de mata atlântica, há um delito específico se o processo de regeneração for médio e avançado (art. 38-A), impossibilitando a lavratura de TCO, autorizando apenas o BO/RO e encaminhamento da representação ao MPF, ou à delegacia de polícia, caso haja flagrante.

Quanto ao art. 46 da Lei nº 9.605/98, segundo enunciado 48 da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) do MPF: “A *persecução penal da conduta ilícita de*

⁹⁶ a) 30 (trinta) metros, para os cursos d’água de menos de 10 (dez) metros de largura; b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d’água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; c) 100 (cem) metros, para os cursos d’água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d’água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d’água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de: a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d’água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros; b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas.

transportar madeira sem a devida guia, tipificada no parágrafo único, do art. 46, da Lei nº 9.605/98, não é da atribuição do Ministério Público Federal, exceto quando o produto transportado for oriundo de área pertencente ou protegida pela União”.

13.4 O TCO lavrado pela Polícia Rodoviária Federal

Quanto à PRF, o Regimento Interno da corporação – Portaria n. 224, de 05 de dezembro de 2018 – foi modificado e passou a dispor que compete à PRF, entre outras, realizar levantamentos de locais, boletins de ocorrências, perícias de trânsito, testes de dosagem alcoólica e outros procedimentos estabelecidos em leis e regulamentos, além de investigações imprescindíveis à elucidação dos acidentes de trânsito e lavrar termo circunstanciado a que faz referência o art. 69 da Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995 (art. 1º, V e VII).

Visando a uma padronização nacional, a PRF editou o “Manual de Procedimentos Administrativos - Infrações Penais de Menor Potencial Ofensivo - TCO / BOC - M-020”, com os seguintes anexos: Anexo I - Planilha de controle de TCOs/BOCs; Anexo II - Oitiva de Testemunhas; Anexo III - Oitiva do autor do fato; Anexo IV - Carta de Intimação; Anexo V - Carta Precatória; Anexo VI - Auto Circunstanciado de Destruição de Entorpecente; Anexo VII - Termo de Apreensão; Anexo VIII - Termo de Apreensão e Depósito; Anexo IX - Requisição para Exame de Corpo de Delito - Lesões Corporais.

A PRF tem permanente contato com crimes estaduais, praticados ao longo de rodovias federais, apesar de se sujeitar ao controle externo do MPF, por ser uma corporação policial federal. No estado do RJ, por exemplo, o MPF teve de expedir uma recomendação, no ano de 2021, para que a PRF comesse a realizar as oitivas dos envolvidos, das vítimas e de eventuais testemunhas por ocasião da lavratura de TCO, porque isso não era feito. Uma consequência negativa de a PM e a PRF não realizarem oitivas ou não serem treinadas para isso é a possível instauração desnecessária de inquéritos policiais, sobrecarregando a PC e a PF, quando a intenção dos TCOs é oposta. Então, essa foi uma padronização sanada, aparentemente, com o Manual acima indicado.

Registre-se que há casos de possíveis divergências entre Ministérios Públicos. Numa determinada região em que o MPF expediu recomendação, dentro do controle externo da atividade policial, para que a PRF lavre TCO, segundo informações da PRF, o “promotor de justiça local não aceita que a referida

corporação faça lavratura de TCO pelo art. 28 da Lei n. 11.343/2006, pois entende que somente a polícia investigativa pode fazê-lo.”

Quanto ao art. 28 da Lei n. 11.343/2006, a ausência de órgão pericial na PRF é um problema real, tendo em vista que a PC, em muitos estados, não aceita receber a droga apreendida para a realização da perícia. No RJ, expediu-se recomendação para que essa falha institucional fosse sanada. Isso, de qualquer forma, não impediria que um convênio entre as corporações policiais pudesse suprir temporariamente essa lacuna ou a própria PRF criasse esse setor pericial, já que possui policiais formados em diferentes áreas.

Sobre os crimes mais comuns que são objeto da atuação da PRF na lavratura de TCO, podemos citar a Lei nº 4.117/62, art. 70, que indica crime punível com a pena de detenção de 1 (um) a 2 (dois) anos, aumentada da metade se houver dano a terceiro, a instalação ou utilização de telecomunicações, sem observância do disposto nesta Lei e nos regulamentos.

A instalação ou utilização de telecomunicações precisa estar demonstrada nos autos, por fotos e outras evidências. Questionamentos envolvem desde o motivo da viagem, até quem realizou a instalação, bem como razões do funcionamento e ciência quanto à ilicitude. Não custa lembrar de pedir para o MP expedir ofício para a ANATEL para a realização de perícia. O TCO, neste caso, por claro, só será lavrado pela PRF na ausência de outros crimes mais graves, como, por exemplo, o contrabando (art. 334-A, do CP), pela mesma razão do enunciado.

Por ser um crime também praticado nas estradas federais, em especial em faixa de domínio de rodovias, é o constante no art. 48 da Lei nº 9.605/98, que capitula a conduta de dificultar a regeneração de vegetação natural. É conduta comum ocorrer desmatamentos e construções irregulares em faixa de domínio. Sendo assim, caso não haja outro crime mais grave envolvido, é possível a lavratura de TCO pelo PRF, devendo ser a área bem delimitada, bem como identificada a vegetação afetada, além das oitivas de todos os envolvidos e testemunhas.

Ainda, é comum a atuação, pela PRF, da repressão do crime do art. 29 da Lei nº 9.605/98. Assim, além das observações já postas acima, que se aplicam aqui também, é importante relembrar que se trata de um tipo penal de múltiplas ações. Então, é necessário ficar bem descrito no relatório policial a circunstância que motivou a lavratura do TCO. Questionamentos envolvem desde o motivo da viagem (ex. se a detenção for pelo verbo “transportar), até se fez isso a mando de alguém

ou com fins de venda etc. Materializar o TCO com imagens dos animais, bem como não esquecer de anexar o Termo de Apreensão e o Termo de Entrega dos animais e cuidar do bem estar destes, com o encaminhamento necessário ou avaliação de soltura imediata, conjuntamente com o órgão ambiental responsável.

Em relação ao art 303 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), praticado em rodovias federais, é normalmente sujeito a encaminhamento para a justiça estadual. Quanto à lavratura formal do TCO, essencial narrar os aspectos pretéritos e contemporâneos ao acidente, juntar o Boletim de Acidente de Trânsito (BAT) e Boletim (ou número) de atendimento Médico (BAM). Atentar, também, para as cláusulas de aumento de pena, onde deverá ser registrada a ocorrência na polícia judiciária, declinando no TCO.

Especificamente sobre acidentes de trânsito, cabe destacar a Recomendação nº 21/2019, da Procuradoria da República no Município de Petrópolis, que - em sede de controle concentrado - orientou a 6ª Delegacia de Polícia Rodoviária Federal: (a) no atendimento de ocorrências de acidentes de trânsito, em rodovias federais, em situações limítrofes, em que não seja possível confirmar, imediatamente, o óbito das pessoas, o agente deve se valer de todos os meios disponíveis para confirmar a informação sobre o estado da vítima, se possível, por telefone, para não abandonar o local do fato; (b) constatado o óbito, a autoridade policial deve fazer todas as comunicações necessárias à polícia judiciária, certificando o contato, se possível com anotações sobre os dados do servidor que o atendeu, bem como preservar o estado e a conservação das coisas, até a chegada dos peritos criminais, conforme exige o art. 6º, I, do CPP.

Quanto ao art. 307 do CTB, que é a conduta de violar a suspensão ou a proibição de se obter a permissão ou a habilitação para dirigir veículo automotor, o policial deve solicitar as eventuais causas que motivaram a pessoa a praticar os elementos objetivos do tipo penal, além de juntar eventual consulta do sistema ao TCO.

O art. 309 do CTB traz o delito de dirigir veículo automotor, em via pública, sem a devida Permissão para Dirigir ou Habilitação ou, ainda, se cassado o direito de dirigir, gerando perigo de dano. É caso de lavratura de TCO se essa ação não estiver conexa ou ligada a outra mais grave, como o delito de contrabando (CP, art. 334-A), momento em que os envolvidos devem ser presos em flagrante e encaminhados à delegacia de polícia.

No TCO, é importante solicitar narrativa das eventuais causas que motivaram a pessoa a dirigir sem habilitação ou com a habilitação cassada, juntar a consulta do sistema de habilitação no TCO, além de descrever, detalhadamente, qual “via pública” se encontrava e o elemento objetivo do tipo “gerando perigo de dano”. Se houver acidente, anexar o BAT.

Por fim, há o delito do art. 310 do CTB, que constitui o ato de permitir, confiar ou entregar a direção de veículo automotor a pessoa não habilitada, com habilitação cassada ou com o direito de dirigir suspenso, ou, ainda, a quem, por seu estado de saúde, física ou mental, ou por embriaguez, não esteja em condições de conduzi-lo com segurança.

O policial deve solicitar narrativa das eventuais causas que motivaram a pessoa a praticar os elementos objetivos do tipo penal. A consulta no sistema deve ser anexada para comprovar se a pessoa está sem habilitação, com a habilitação cassada ou com o direito de dirigir suspenso, bem como essas circunstâncias devem ser esclarecidas pelo policial. Da mesma forma, o policial deve descrever e narrar, com detalhes, os demais verbos do tipo penal, se for o caso de incidência: “ou, ainda, a quem, por seu estado de saúde, física ou mental, ou por embriaguez, não esteja em condições de conduzi-lo com segurança”.

A PRF tem uma facilidade grande em seus registros que é o acesso imediato aos dados do “Sistema Alerta Brasil”⁹⁷. Sendo assim, de acordo com a abordagem feita e as informações passadas pelo condutor do veículo, é recomendado que o policial já analise da versão do fato com os dados do sistema, para verificar compatibilidade de origem, destino e hora de passagens do veículo.

O atendimento às orientações acima indicadas e o maior cuidado na lavratura do TCO, por parte da PRF e da PM, certamente evitarão retrabalhos ou diligências desnecessárias e posteriores, com uma maior celeridade e eficiência na atuação do MP.

⁹⁷ O Diretor-Geral da PRF editou a Instrução Normativa PRF nº 159, de 12 de setembro de 2025, dispondo sobre o uso do Sistema Alerta Brasil no âmbito da Polícia Rodoviária Federal, estabelecendo regras, responsabilidades e procedimentos.

Capítulo 14. Venda antecipada de veículos

14.1 Justificativa

O acautelamento adequado de veículos apreendidos pela Polícia Federal deve ser uma preocupação dos órgãos de controle externo da atividade policial. É sua incumbência o controle quanto ao zelo e segurança dos bens apreendidos.

Na falta de estrutura apropriada e de gestão eficiente desses bens, a deterioração natural pela ação do tempo e a falta de segurança, que possibilita a ocorrência de furto de peças e vandalismo, podem acarretar o sucateamento e a depreciação dos veículos, em prejuízo à União e ao investigado.

A omissão estatal em garantir a integridade e segurança dos bens, danificados sob sua custódia, pode configurar nexo causal para a responsabilização civil do Estado. Consequentemente, a jurisprudência tem imposto o dever de indenizar o particular lesado (TRF4, Apelação Cível nº 2002.71.01.000195-6/RS, DJU 28/07/2004).

A alienação antecipada surge, então, como medida cautelar real eficaz para preservação do valor econômico dos veículos e para resguardar os interesses das partes durante o curso da investigação e do processo penal, que reduz os custos estatais de manutenção, armazenamento e vigilância dos bens, minimizando o passivo ambiental e o risco de responsabilização civil.

14.2 Fundamentação legal

O tratamento legal da alienação antecipada de bens no processo penal sinaliza crescente preocupação do sistema de justiça criminal com a gestão eficiente dos ativos apreendidos.

O art. 144-A do Código de Processo Penal (CPP), incluído pela Lei nº 12.694/2012, passou a prever um regime geral para a alienação antecipada de bens nas hipóteses de sujeição *a qualquer grau de deterioração ou depreciação, ou quando houver dificuldade para sua manutenção*. Estabelece que a alienação deve ser realizada preferencialmente por leilão eletrônico e que, caso não se alcance o valor da avaliação no primeiro leilão, em um segundo leilão será admitida a venda por valor não inferior a 80% da avaliação (§§ 1º e 2º). Por fim, assegura que o

veículo será entregue ao arrematante livre de multas, encargos e tributos anteriores, sem prejuízo de execução fiscal em relação ao antigo proprietário (§ 5º), trazendo eficiência ao procedimento e segurança jurídica ao adquirente.

Contudo, nada impede a aplicação subsidiária ou mesmo analógica das regras do Código de Processo Civil (CPC), ou de legislação especial, no caso de frustração da alienação antecipada pelas regras gerais do CPP, que define um percentual mínimo mais rígido, de 80% do valor de avaliação. Nesse sentido, o art. 3º do CPP autoriza expressamente a interpretação extensiva e a aplicação analógica das normas processuais civis ao processo penal.

De acordo com o CPC, o juiz tem certa margem para fixar o valor mínimo para a alienação e, em não sendo judicialmente fixado, o bem não poderá ser alienado por menos de 50% do valor da avaliação, sob pena de considerar-se "preço vil" (art. 891).

A Lei nº 11.343/2006 (Lei Antidrogas), com a redação dada pelas Leis nº 14.322/2022, 13.886/2019 e 13.840/2019, impõe um procedimento célere: a alienação antecipada de veículos, embarcações, aeronaves e quaisquer outros meios de transporte e dos maquinários, utensílios, instrumentos e objetos de qualquer natureza, utilizados para a prática dos crimes de tráfico e correlatos, deve ser determinada no prazo de 30 (trinta) dias contado da comunicação da apreensão (art. 61, § 1º). De acordo com o § 2º do art. 61, *a alienação será realizada em autos apartados, dos quais constará a exposição sucinta do nexa de instrumentalidade entre o delito e os bens apreendidos, a descrição e especificação dos objetos, as informações sobre quem os tiver sob custódia e o local em que se encontrem*. O regime mais rigoroso desta lei permite a alienação, preferencialmente por leilão eletrônico, com lance mínimo de 50% do valor de avaliação judicial (§ 11).

A Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei nº 9.613/1998, alterada pela Lei nº 12.683/2012) dispõe que a alienação antecipada será decretada *para preservação do valor dos bens sempre que estiverem sujeitos a qualquer grau de deterioração ou depreciação, ou quando houver dificuldade para sua manutenção* (art. 4º, § 1º). O art. 4º-A estabelece o procedimento a ser adotado, ditando que a petição seja autuada em autos apartados e que, no leilão ou pregão, preferencialmente eletrônico, o bem seja alienado por valor não inferior a 75% da avaliação. Determina

também a dedução dos tributos e multas incidentes sobre o bem alienado da quantia apurada no leilão, sem prejuízo de iniciativas que, no âmbito da competência de cada ente da Federação, venham a desonerar bens sob constrição judicial daqueles ônus.

A fim de sistematizar e padronizar os procedimentos, a Resolução nº 558/2024 do Conselho Nacional de Justiça regulamentou a gestão e destinação de valores e bens oriundos de pena de multa, perda de bens e valores, inclusive por alienação antecipada de bens apreendidos, e prestações pecuniárias em procedimentos criminais, de colaboração premiada, acordos de leniência e acordos de cooperação internacional. Em seu art. 22, determina que o juízo criminal deverá, ouvido o Ministério Público, *providenciar, no prazo de trinta dias contados da apreensão, do arresto ou do sequestro de bens, a alienação antecipada dos ativos apreendidos em processos criminais, nos termos do § 1º do art. 61 da Lei nº 11.343/2006* (inciso IV) e decidir, no mesmo prazo, *sobre o cabimento da alienação antecipada dos bens e ativos apreendidos ou que sejam objeto de medida assecuratória, nos termos do art. 144-A do CPP* (inciso V). Ademais, incentiva boas práticas, como a alienação antecipada de ativos preferencialmente por meio de leilões unificados (art. 25), em cooperação interinstitucional com a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD/MJSP).

Por fim, o Manual de Orientação para Avaliação e Alienação Cautelar e Definitiva de Bens, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, aprovado pela Portaria da SENAD nº 11/2019, regulamenta os procedimentos a serem adotados no processo de avaliação e alienação de bens, desde a apreensão até a destinação final dos valores.

Quadro comparativo sobre a alienação antecipada de veículos:

Norma	Principais disposições (requisitos, procedimento, leilão, valor mínimo, destinação dos recursos)	Observações
CPP Art. 144-A	Requisitos: Risco de deterioração/depreciação ou dificuldade de manutenção. Procedimento: Nos próprios autos. Leilão: Preferencialmente eletrônico. Valor Mínimo: Avaliação judicial; 2ª hasta não inferior a 80%. Destinação: Depósito em conta judicial; reversão à União/Estado (condenação) ou restituição (absolvição). Veículo entregue ao arrematante livre de ônus anteriores.	Norma geral aplicável a todos os processos criminais, salvo disposição especial.

Lei nº 11.343/2006 Art. 60 a 62	Requisitos: Apreensão em crimes de tráfico. Procedimento: Em autos apartados. Leilão: Determinado até 30 (trinta) dias da comunicação da apreensão. Valor Mínimo: Pode ser inferior em alguns casos (ex: 50% da avaliação, conforme Art. 63-C, §3º, para bens não leiloados cautelarmente e perdidos). Destinação: Primordialmente ao FUNAD. Possibilidade de uso por órgãos policiais. Veículo entregue ao arrematante livre de ônus anteriores.	Norma especial para crimes de tráfico e correlatos, com prazos e destinação específicos.
Lei nº 9.613/98 Art. 4º, §1º, e art. 4º-A	Requisitos: Risco de deterioração/depreciação ou dificuldade de manutenção. Procedimento: Em autos apartados. Leilão: Preferencialmente eletrônico. Valor Mínimo: Não inferior a 75% da avaliação. Destinação: Conta Única do Tesouro (Justiça Federal/DF) ou contas únicas estaduais (Justiça Estadual). Dedução de tributos/multas.	Norma especial para crimes de lavagem de dinheiro.
Resolução CNJ nº 558/2024 Art. 22 a 27	Requisitos: Confirma os legais. Procedimento: Segue legislação específica. Prazo de 30 dias para decisão sobre alienação (Lei de Drogas e demais casos, após ouvido MP). Leilão: Preferência por leilões unificados, com adesão aos procedimentos do MJSP. Valor Mínimo: Não específica. Destinação: Conforme a lei aplicável ao caso. Detalha averbações e comunicações.	Ato normativo uniformizador de procedimentos para todo o Judiciário em relação a bens e ativos apreendidos ou que sejam objeto de medida assecuratória.

14.3 Requisitos

A jurisprudência do STJ⁹⁸ tem entendido pela necessidade de demonstração de elementos concretos que justifiquem a medida de alienação antecipada de bens. De modo geral, para a alienação tratada no art. 144-A do CPP, são exigidos os seguintes requisitos:

a) Indícios suficientes da prática de infração penal: não se exige um juízo de certeza, típico da sentença condenatória, mas sim um lastro probatório mínimo que aponte para a ocorrência de um delito;

b) Indícios de que os bens apreendidos foram utilizados na prática criminosa ou constituem produto ou proveito dos delitos apurados: nexos causal ou de origem entre o bem e a atividade criminosa investigada (em alguns casos, a

⁹⁸ (Informativo de Jurisprudência n. 768 do STJ e AgRg no RMS 68.895-MS, Rel. Ministro Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, por unanimidade, j. 6/3/2023, DJe 9/3/2023)

ausência de comprovação da origem lícita do bem pelo investigado ou acusado pode ser considerada - AgRg no RMS 68.895-MS); e

c) Risco concreto de perecimento ou desvalorização acentuada do bem: no caso de veículos, esse requisito pode ser presumido, dada a natural depreciação pelo decurso do tempo e pelas condições de acondicionamento (pátios sem cobertura, exposição a sol, chuva e poeira, possibilidade de furtos e vandalismo); ou

d) Dificuldade para a manutenção adequada do bem: os custos da guarda de veículos (pátios, vigilância, manutenção preventiva para evitar deterioração completa) e a própria complexidade logística de sua conservação pelo Estado preenchem esse requisito.

Para garantir o respeito às garantias processuais fundamentais do investigado, de eventuais terceiros de boa-fé e do credor fiduciário, é essencial o asseguramento do contraditório e ampla defesa a esses atores, sob pena de nulidade da alienação. Deve-se proceder à correta identificação dos terceiros e à sua intimação para que exerçam seu direito de defesa no incidente. A jurisprudência tem garantido o direito dos terceiros de boa-fé que demonstrem as cautelas mínimas na aquisição do bem. O registro tardio, posterior à apreensão do veículo, por exemplo, pode não ser eficaz para proteger o credor fiduciário contra a constrição estatal.

14.4 Passo a passo para a alienação antecipada

A primeira edição deste roteiro de atuação incluía duas versões de roteiros para alienação antecipada de veículos apreendidos: a) uma simplificada, adotada pelo membro em exercício do controle externo da atividade policial; e b) uma completa, para o processamento da alienação antecipada em autos apartados, pelo titular da ação penal.

A versão completa justificava-se em razão de o roteiro de atuação ter sido produzido pela 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, que centralizava a coordenação criminal e de controle externo.

Considerando que o roteiro atual foca exclusivamente na matéria da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão, a versão completa e a minuta de petição correlacionada foram suprimidas.

14.4.1 Versão simplificada do roteiro para alienação de veículos apreendidos

1. Expedição de ofício à Polícia Federal, solicitando relação contendo informações quanto aos veículos apreendidos (**modelo 1** - anexo referente ao Capítulo IX);

2. Se possível, visitação do pátio em que armazenados os bens, com registro fotográfico ilustrativo da degradação natural dos veículos, exposição a intempéries, riscos   segurança e eventual superlotação do pátio;

3. Recebidas as informações policiais, expedição de ofício, pelo membro com atribuição em controle externo, ao juízo competente para a persecução criminal, informando sobre a necessidade de alienação antecipada do bem e solicitando a abertura de vista dos autos ao procurador natural, para que analise o cabimento da medida no caso concreto, conforme **modelo 2** (anexo referente ao Capítulo IX).

3.1. Na adaptação dos modelos ao caso concreto, sugere-se: i) verificar a localização atual dos autos de busca e apreensão, consultando-os na página eletrônica do Judiciário Federal ou Estadual, para direcionamento do ofício ao juízo correto; e ii) verificar se foi prolatada sentença ou acórdão, certificando-se sobre a destinação específica dada ao bem (perdimento ou restituição), fato a ser consignado no ofício;

4. Se, ao verificar a localização dos veículos, for constatado que estão sob custódia de outros órgãos por solicitação da Polícia Federal sem formalização, recomendar   Polícia Federal a formalização de termo de cooperação ou compromisso.

4.1. Encontrando-se acautelados os veículos em pátios de outros órgãos públicos, a pedido da Polícia Federal, registrar o nível de segurança do depósito. Verificar se há identificação no veículo do número do inquérito policial ou da ação penal se há bens vinculados a processos da justiça estadual;

4.2. Se a segurança nos pátios de outros órgãos for inadequada, recomendar a remoção dos veículos para local mais apropriado, até que seja providenciada a venda antecipada dos bens ou sua afetação provisória. Enquanto a remoção não ocorre, recomendar inspeções quinzenais nos depósitos e a criação de um canal de contato direto entre os vigilantes dos depósitos públicos e o plantão da Polícia Federal;

Observações:

- a) Sugere-se que a expedição dos ofícios seja feita de modo centralizado pelo CEAP local, a fim de racionalizar e sistematizar o trabalho. Contudo, o procurador responsável pelo caso criminal concreto pode usar o modelo simplificado para requerer a alienação antecipada incidentalmente, fazendo as adaptações necessárias para conversão do ofício em petição;
- b) A opção de oficiar diretamente nos autos, em vez de promover ação cautelar, justifica-se no caso de dificuldade de identificação do titular dos direitos sobre o veículo (que ocuparia o polo passivo da medida), quando o cadastro no Detran não revele o real titular (no caso de transferências não registradas), ou o veículo seja apreendido em posse de terceiro, cujo nome não conste no documento de propriedade nem seja suficientemente identificado pelo auto de apreensão;
- c) É relevante solicitar informações ao Detran e ao Denatran, mediante ofício, com a finalidade de tomar conhecimento dos débitos pendentes e de possíveis entraves à alienação do bem. Eventual alienação fiduciária em garantia não deve impedir a medida, pois os recursos ficarão disponíveis para o titular final do direito sobre o veículo;
- d) Na versão simplificada do roteiro, por ser incidental, o ofício ou petição será dirigido(a) ao juízo onde os autos se encontram; e
- e) No caso dos bens sujeitos à Justiça Estadual, a atuação da AGU poderá ser suscitada paralelamente à elaboração e expedição dos ofícios.

14.5 Do uso provisório de bens apreendidos ou sujeitos a medidas assecuratórias.

O art. 133-A do Código de Processo Penal (CPP), introduzido pela Lei nº 13.964/19 (Pacote Anticrime), regulou a utilização provisória de bens objeto de constrição patrimonial assecuratória por interesse público, enfrentando a dificuldade do Estado de guardá-los e conservá-los adequadamente, ao passo em que confere uso social durante o período de guarda. De acordo com a norma:

Art. 133-A. O juiz poderá autorizar, constatado o interesse público, a utilização de bem sequestrado, apreendido ou sujeito a qualquer medida assecuratória pelos órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal, do sistema prisional, do sistema

socioeducativo, da Força Nacional de Segurança Pública e do Instituto Geral de Perícia, para o desempenho de suas atividades.

§ 1º O órgão de segurança pública participante das ações de investigação ou repressão da infração penal que ensejou a constrição do bem terá prioridade na sua utilização.

§ 2º Fora das hipóteses anteriores, demonstrado o interesse público, o juiz poderá autorizar o uso do bem pelos demais órgãos públicos.

§ 3º Se o bem a que se refere o caput deste artigo for veículo, embarcação ou aeronave, o juiz ordenará à autoridade de trânsito ou ao órgão de registro e controle a expedição de certificado provisório de registro e licenciamento em favor do órgão público beneficiário, o qual estará isento do pagamento de multas, encargos e tributos anteriores à disponibilização do bem para a sua utilização, que deverão ser cobrados de seu responsável.

§ 4º Transitada em julgado a sentença penal condenatória com a decretação de perdimento dos bens, ressalvado o direito do lesado ou terceiro de boa-fé, o juiz poderá determinar a transferência definitiva da propriedade ao órgão público beneficiário ao qual foi custodiado o bem.

Ainda, de acordo com o art. 62 da Lei nº 11.343/2006 (Lei Anti-drogas), o juiz pode autorizar o uso dos bens apreendidos, inclusive veículos, por órgãos de polícia judiciária, militar e rodoviária, caso comprovado o interesse público em sua utilização, ouvido o Ministério Público e garantida a prévia avaliação dos bens. O órgão responsável pela utilização do bem deverá enviar ao juiz periodicamente, ou quando solicitado, informações sobre seu estado de conservação (§ 3º).

A utilização provisória de maneira responsável, além de vinculada ao interesse público de repressão e prevenção aos crimes, minimiza a deterioração dos bens apreendidos, já que garante sua manutenção e vigilância.

Especificamente, o uso provisório de veículos apreendidos possibilita a rotatividade das viaturas descaracterizadas, que podem ser utilizadas em atividades veladas de investigação, sem chamar atenção dos alvos.

A utilização de veículos descaracterizados só pode ocorrer após a substituição da placa oficial do veículo pela placa vinculada (placa particular vinculada), por meio de trâmite burocrático perante o DETRAN.

No âmbito da Polícia Federal, a IN nº 203-DG/PF, de 28 de julho de 2021, disciplina a classificação, identificação, licenciamento, responsabilização e controle de uso dos veículos da Polícia Federal. Segundo o normativo, apenas após a

incorporação da viatura, a Polícia Federal deve providenciar a confecção e instalação de placas particulares vinculadas ao uso em serviço reservado de caráter policial (“placa fria”).

A necessidade de substituição da placa oficial pela placa vinculada, para início do uso da viatura descaracterizada, é intuitiva, pois a exposição da placa oficial, de pessoa que é acusada de crime, especialmente traficantes, prejudicaria o caráter reservado das atividades policiais, além de expor a risco os agentes policiais. Além disso, evita que as multas eventualmente aplicadas por infração de trânsito, no uso daquele veículo, sejam imputadas ao particular, cujo veículo foi apreendido.

Esses veículos com placas particulares vinculadas, segundo o art. 116 da Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro), somente devem ser usados “estritamente” em serviço reservado de caráter policial:

Art. 116. Os veículos de propriedade da União, dos Estados e do Distrito Federal, devidamente registrados e licenciados, ou aqueles sob posse dos órgãos de segurança pública, somente quando estritamente usados em serviço reservado de caráter policial, poderão usar placas particulares, obedecidos os critérios e os limites estabelecidos pela legislação que regula o uso de veículo oficial.

Parágrafo único. As placas a que se refere o caput deste artigo serão concedidas mediante solicitação aos órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal e serão vinculadas ao órgão de segurança pública solicitante.

O uso, com autorização judicial, de veículos apreendidos ou objeto de outra medida assecuratória demanda cuidado, tanto para evitar a deterioração pelo mau uso de bens particulares, que eventualmente podem ter de ser restituídos, como para evitar que tenham seu uso desvirtuado, em benefício particular dos servidores que exercem o encargo de fiel depositários.

Deve-se ter especial atenção em relação ao uso provisório de veículos luxuosos e de alto valor, que não são adequados para realização de atividades investigativas veladas, pois chamam a atenção dos alvos, além de despertarem interesse particular de servidores em sua utilização desvincilhada do interesse público.

Neste sentido, em outubro de 2016, um delegado da Polícia Federal atingiu e matou um motociclista na rodovia Raposo Tavares, em São Paulo, conduzindo um

veículo de luxo MERCEDES BENZ CLA 250, que era um veículo apreendido com autorização de uso provisório. Conforme noticiado pela Polícia Civil, o teste do bafômetro apontou que ele tinha 0,49 miligramas de álcool no sangue e sua habilitação para dirigir estava vencida.

Em outro caso, ocorrido em dezembro de 2021, em Brasília, um delegado da Polícia Federal provocou um acidente grave, sem vítimas fatais, conduzindo um veículo apreendido de alto valor DODGE RAM, em alta velocidade, deixando o local do acidente sem prestar socorro às vítimas.

Em ambos os casos, as circunstâncias e os modelos dos veículos indicam que não estavam sendo realizadas atividades veladas de investigação. Ao contrário, os policiais utilizavam veículos de luxo, apreendidos pela Justiça, em seus deslocamentos particulares. Esses casos revelam outra ilegalidade, pois o combustível utilizado, as infrações de trânsito e a manutenção dos veículos, incorporados como viaturas enquanto durar a autorização de uso, são custeados com recursos públicos, embora o uso seja feito no interesse particular de servidores.

O uso irregular desses veículos foi descoberto somente em razão da repercussão dos acidentes, mas indica uma prática irregular da Polícia Federal.

Neste contexto, pode ser mais adequada a priorização da alienação dos veículos apreendidos em prejuízo da cessão de uso, especialmente em casos de veículos de luxo.

De todo modo, o uso provisório também deve ser objeto do controle externo da atividade policial, com a verificação do destino dado ao bem (se foram cedidos para uso pessoal de servidores), sua vinculação ao interesse público (verificar se o uso é exclusivamente para investigações criminais ou para representação institucional), sua gestão (controle de uso dos bens sob afetação provisória pela unidade policial) e o envio periódico de relatórios (prestação de contas) ao juízo.

ANEXOS

Modelo 1 – Ofício à Polícia Federal

Ofício nº _____

(favor mencionar este número na resposta)

Local, data.

A Sua Excelência o Senhor

Superintendente Regional de Polícia Federal do Paraná

Assunto: veículos apreendidos

Referência: Procedimento de Controle Externo nº _____

Senhor Superintendente,

Com fundamento no art. 144-A do CPP, nos art. 60 a 62 da Lei nº 11.343/06, no art. 4º-A da Lei nº 9.613/98 e na Resolução nº 558/2024 do CNJ, informo a possibilidade de alienação antecipada dos veículos recolhidos ao pátio dessa unidade da Polícia Federal, de modo a reduzir a inexorável degradação natural, decorrente da ação do tempo, desonerando a Polícia Federal do ônus de manutenção, armazenamento e vigilância de tais bens e evitando a responsabilização da União por eventuais danos causados.

Destarte, para instruir os pedidos de alienação, solicito o envio, no prazo de trinta dias, de tabela com as seguintes informações em relação a todos os veículos apreendidos ou mantidos nos pátios da Superintendência da Polícia Federal e suas Delegacias descentralizadas:

- a) dados do veículo;
- b) data da apreensão;
- c) número da investigação criminal ou da ação judicial a que está vinculado;
- d) Vara Federal ou Estadual a que está vinculada a apreensão;
- e) indicação do tipo penal investigado; e
- f) qualificação do possuidor com quem o bem foi apreendido.

Solicito, ainda, que sejam enviadas fotografias do pátio em que armazenados os veículos e do estado atual de cada veículo apreendido.

Atenciosamente,

Procurador(a) da República

Modelo 2 – Ofício ao juiz

Ofício nº _____

(favor mencionar este número na resposta)

Local, data.

A Sua Excelência o Senhor

Juiz Federal da _____ Vara Federal Criminal da Seção Judiciária de _____

Assunto: Alienação antecipada de veículos apreendidos

Referência: Processo/Inquérito Policial nº _____

Procedimento de Controle Externo nº _____

Informo que, no exercício do controle externo da atividade policial, foi detetada a necessidade de solucionar a situação de veículos apreendidos pela Polícia Federal, conforme se passa a detalhar.

I – Da situação fática e da necessidade da alienação antecipada.

Constata-se, nos autos em epígrafe, que o veículo automotor _____ (especificar marca/modelo), de cor _____, com placa _____, foi apreendido no ano de _____ e encontra-se depositado no pátio da _____.

A manutenção desta situação revela-se flagrantemente prejudicial sob múltiplos aspectos. A exposição prolongada e o desuso inevitavelmente acarretam a deterioração do veículo, culminando em significativa depreciação de seu valor econômico, seja para eventual perdimento em favor da União ou para restituição ao proprietário.

Ademais, a inadequada condição de armazenamento em pátios abertos expõe o veículo a intempéries, contribuindo para a sua deterioração durante a tramitação processual e, conseqüentemente, para um potencial aumento da poluição e sucateamento dos veículos apreendidos.

Outrossim, a guarda e a conservação de veículos apreendidos geram custos administrativos consideráveis, tanto em termos de recursos humanos quanto materiais, onerando desnecessariamente o erário.

Assim, veículos, por sua natureza, são bens sujeitos à rápida depreciação, que demandam custos significativos de manutenção e guarda, o que torna sua alienação antecipada uma expressão de eficiência administrativa na gestão patrimonial.

II – Dos fundamentos jurídicos

A alienação antecipada é medida necessária para a preservação do valor do bem apreendido, evitando a progressiva depreciação e deterioração decorrentes do tempo, do desuso e das condições inadequadas de depósito. A célere conversão em pecúnia, a ser corrigida monetariamente, surge como uma alternativa racional à manutenção do bem físico.

Tal medida encontra amparo legal no artigo 144-A do Código de Processo Penal, que determina a alienação antecipada sempre que os bens estiverem sujeitos à deterioração ou depreciação, ou quando houver dificuldade para sua manutenção. Corroboram este entendimento o § 5º do artigo 120⁹⁹ do mesmo diploma legal, bem como as disposições específicas contidas nos artigos 60 a 62 da Lei nº 11.343/2006 (Lei Antidrogas) e nos artigos 4º e 4º-A da Lei nº 9.613/1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro).

O procedimento para a alienação antecipada encontra-se sistematizado na Resolução nº 558/2024 do Conselho Nacional de Justiça, conferindo segurança jurídica e eficiência à gestão de ativos apreendidos no âmbito do processo penal.

III – Da racionalidade e eficiência da medida

A alienação antecipada representa uma gestão eficiente e racional dos bens apreendidos, protegendo tanto o interesse público quanto o de eventuais proprietários ou terceiros de boa-fé contra a perda significativa de valor econômico. Ao converter o bem em pecúnia, depositada em conta judicial remunerada, garante-se a preservação do ativo até a decisão final do processo criminal, mitigando os custos e os riscos inerentes à guarda e ao depósito prolongados.

IV – Conclusão.

⁹⁹ Artigo 120, § 5º. Tratando-se de coisas facilmente deterioráveis, serão avaliadas e levadas a leilão público, depositando-se o dinheiro apurado, ou entregues ao terceiro que as detinha, se este for pessoa idônea e assinar termo de responsabilidade.

Diante do exposto, solicita-se que seja dada vista ao Procurador da República oficiante nos autos, para que se manifeste sobre: (i) a pertinência da medida consideradas as particularidades do caso concreto; e (ii) os possíveis requerimentos subsequentes:

- a) que seja expedido ofício ao DETRAN do Estado de registro do veículo e ao DENATRAN para que especifique o valor dos débitos, as constrições ou restrições judiciais à alienação;
- b) em seguida, seja aberta nova vista dos autos ao Procurador natural para manifestação acerca da reposta dos órgãos de trânsito;
- c) seja determinada perícia policial no bem a fim de verificar se houve adulteração de chassi ou caso se trata de veículo furtado ou roubado, salvo se as circunstâncias do caso dispensarem tal diligência;
- d) seja procedida à avaliação judicial do veículo, a fim de estabelecer o seu valor de mercado atual;
- e) seja determinada, em seguida, a alienação cautelar do veículo em questão, com depósito do produto da venda em conta judicial remunerada, para que seja dado o destino legal ao numerário após o trânsito em julgado da ação penal.

Por fim, solicita-se que o signatário seja formalmente informado do peticionamento de alienação antecipada e da decisão desse juízo sobre a pretensão, podendo a comunicação ser encaminhada ao endereço eletrônico _____.

Atenciosamente,

Procurador(a) da República

Capítulo 15 Controle dos arsenais bélicos das polícias federais

15.1 Introdução: as razões para efetivação do controle

As polícias são agências estatais a quem o Estado outorgou a operacionalização, em situações excepcionais, do uso da força física contra a cidadania. Considerando que as armas de fogo simbolizam a capacidade (potencial ou efetiva) das agências policiais de empregarem a força física, é sobre elas – ou melhor, sobre a guarda e emprego delas – que o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público deve se voltar com atenção. O emprego de armamento letal por parte das polícias deve ser episódico, proporcional, moderado, justificado e – muito relevante – *controlável* sob a perspectiva externa.

Uma das dimensões do termo *militarização* das polícias é apresentado por Balko (2021), que descreve como, nos Estados Unidos, houve a progressiva incorporação de táticas e armamento especializados ao policiamento urbano nas grandes cidades estadunidenses. Esse parece ser um contexto próximo do da realidade brasileira, cujas grandes cidades possuem órgãos policiais especializados que empregam armamento e munições específicos usualmente com elevada capacidade letal. Aqui não é o caso de apontar as razões que levaram a esse cenário, tampouco o de problematizá-lo. Este manual parte de uma constatação: a de que as polícias brasileiras, em determinadas situações, empregam táticas e armas especializadas em suas atividades.¹⁰⁰

Essa é, portanto, a primeira razão que justifica o controle dos arsenais bélicos: o Ministério Público deve *conhecer* as armas e munições à disposição das polícias. Esse conhecimento é importante porque permite – sempre que necessário – a avaliação sobre a proporcionalidade, ou não, do efetivo emprego do armamento.

Mas não só o emprego (potencial ou efetivo) das armas de fogo por policiais individualmente considerados deve ser controlado pelo Ministério Público. Esse controle é necessário, *também*, sob a perspectiva institucional. A dimensão institucional do controle envolve a avaliação permanentes: (a) das condições de acautelamento das armas e munições; (b) do inventário de armas e munições existentes.

¹⁰⁰ Balko sugere que o emprego de armamento pesado para o cometimento de crimes possa ter influenciado o que ele chama “militarização” das polícias estadunidenses.

Usualmente, o exercício do controle dos arsenais bélicos é promovido durante as visitas às unidades policiais (cf. Resolução CNMP n. 279/2023). Esse é o momento propício para que o procurador ou procuradora da República *veja e avalie* o contexto em que os arsenais bélicos são acautelados e empregados.

15.2 As condições de acautelamento das armas e munições

É comum que cada policial, individualmente, tenha acesso à sua arma funcional. Mas as unidades policiais costumam ser locais para acautelamento de armas longas e suas respectivas munições. Esses locais são passíveis de controle pelo Ministério Público, nos termos do art. 6º, XV da Res. CNMP n. 279/23.¹⁰¹

O exercício do controle externo sobre as condições de acautelamento das armas e munições pode envolver medidas documentais, como, por exemplo, a requisição de informações sobre: (i) o arsenal efetivamente acautelado naquela unidade; (ii) se há normatização interna que regulamente o acautelamento e o emprego das armas para aquela unidade específica; (iii) se há registro do emprego de armas em ocorrências; (iv) quais são os servidores responsáveis pelo acautelamento; (v) se há registro de roubos ou furtos de armas e munições funcionais; (vi) se os locais de acautelamento contam com proteções específicas (ex: portas blindadas, sistema de CFTV, acesso controlado por servidores específicos).

Essas informações podem ser ratificadas e, se for o caso, complementadas, durante as visitas regulamentadas pelo CNMP. É importante que o MPF conheça os locais de acautelamento das armas e munições porque, nem sempre, a realidade condiz com a teoria. Se achar necessário o procurador ou a procuradora pode realizar o registro fotográfico do local e recomendar medidas de segurança específicas ou, até mesmo, a regulamentação de medidas de segurança por parte da respectiva superintendência. Outro ponto a ser avaliado pelo MPF é se a unidade

¹⁰¹ Art. 6º Incumbe aos órgãos do Ministério Público, no exercício do controle externo da atividade policial, realizar visitas ordinárias e, sempre que necessário, visitas extraordinárias a unidades policiais, órgãos de perícia técnica e aquartelamentos militares, com o propósito de: XV - aferir e registrar as condições de segurança para acesso à unidade policial e a setores sensíveis, como os locais de guarda de bens e objetos apreendidos, armas e munições, e veículos.

policial estabelece protocolos específicos e adaptados à realidade local para emprego das armas.

15.3 O inventário de armas e munições

O controle sobre as armas e munições funcionais corresponde a uma das medidas mínimas de controle externo concentrado, tal qual disciplinada pelo art. 6º, XIII da Res. CNMP 279/23.¹⁰²

A realização de inventários periódicos, pela própria polícia, é medida importante para que ela mantenha controle sobre o seu próprio arsenal. Não só das armas, mas, também, das munições disponibilizadas àquela unidade policial.

Ao MPF incumbe verificar se esses inventários são efetivamente realizados e com qual periodicidade. Se constatar que não são realizados, pode ser o caso de ser expedida recomendação à chefia da unidade policial para que os promova inventários imediatamente, inventários extraordinários, e se for o caso, estabeleça procedimentos para a realização permanente de inventários ordinários.

A realização permanente de inventários é relevante para a constatação imediata de eventuais roubos ou furtos de armas funcionais e, também, para mitigar a possibilidade do desvio doloso de armas e munições federais por parte de servidores públicos ou agentes terceirizados.

Paralelamente à realização dos inventários, o MPF pode requisitar junto à CGU informações sobre a existência de PADs que eventualmente tenham sido instaurados para a apuração administrativa de roubos, furtos ou desvios dolosos de armas ou munições.

¹⁰² Art. 6º Incumbe aos órgãos do Ministério Público, no exercício do controle externo da atividade policial, realizar visitas ordinárias e, sempre que necessário, visitas extraordinárias a unidades policiais, órgãos de perícia técnica e aquartelamentos militares, com o propósito de: XIII - aferir e registrar a existência de mecanismo informatizado de registro e controle de aquisição, distribuição, uso e baixa de armas e munições institucionais.

Capítulo 16 Roteiro dos mandados de prisão em aberto

A Lei n. 12.403/2011 determinou a criação de um banco de dados para registro dos mandados de prisão pelo Conselho Nacional de Justiça, órgão responsável por geri-lo.

Nesse sentido foi editada a Resolução n. 137/2011 do Conselho Nacional de Justiça que regulamenta o banco de dados de mandados de prisão.

Citada Resolução criou o Banco Nacional de Mandados de Prisão – BNMP para fins de registro dos mandados de prisão expedidos por autoridades judiciárias.

Assim, para dar efetividade ao BNMP faz-se necessário que o Ministério Público Federal exerça o controle externo da atividade policial na localização dos foragidos e do cumprimento das ordens de prisão.

Desde logo, torna-se imprescindível obter junto aos órgãos do poder judiciário (federal e eleitoral) a relação dos mandados de prisão pendentes de cumprimento para poder compará-la a listagem disponibilizada pela Polícia Federal.

Devem ser obtidas as seguintes informações: a) número do mandado de prisão; b) nome do investigado/preso a que se destina; c) números de CPF e RG ou outros dados de identificação; d) número do feito em que foi expedido o mandado; e) data, local e o juízo que o expediu; f) localização atual do feito; g) tipo penal imputado; h) espécie da prisão decretada; i) endereços conhecidos.

Após comparar as relações, sugere-se destacar apenas os mandados em aberto na relação da polícia federal para que sejam comunicados aos órgãos judiciários para verificação de eventual baixa.

Com relação aos mandados em aberto apenas na relação dos órgãos do Poder Judiciário, devem ser requisitadas à Polícia Federal informações acerca da motivação do descumprimento.

Importante também que haja dentro do MPF fluidez na comunicação no sentido de que o órgão de controle concentrado que obteve a informação da falta de cumprimento do mandado encaminhe ao procurador natural para adoção das providências cabíveis

Por fim, com relação aos mandados expedidos e ainda não cumpridos, sugere-se a seguinte rotina:

- a) realizar atualização de endereços junto à SPEA/ASSPA;

b) identificado o novo endereço, comunicar ao procurador da república titular do caso concreto com a sugestão de oficiar à polícia federal para realizar diligência no novo endereço no prazo de trinta dias;

c) realização de reunião com a Polícia Federal para adoção de medidas efetivas para que o órgão dê cumprimento aos mandados de prisão em aberto;

d) recomendar à Polícia Federal que todas as diligências adotadas para cumprimento dos mandados de prisão sejam formalizadas, o que permitirá mais facilidade nas ações de controle e fiscalização; e

e) instaurar procedimento de acompanhamento sobre o tema que uma vez finalizado deve ser encaminhado para a 7ª CCR para homologação.

Outras sugestões práticas:

- Verificar se a unidade inspecionada tem atribuição para cumprir mandados de prisão em aberto;
- em caso positivo, verificar se a estrutura administrativa e de pessoal disponível é suficiente para cumprir a tarefa;
- verificar se há mandados em aberto;
- qual o número;
- quantos foram cumpridos desde a última inspeção;
- verificar os mandados em aberto por tipologia de crime;
- se é observada forma cronológica para cumprimento dos mandados;
- se foram recebidas denúncias anônimas para cumprimento dos mandados;
- quais as pesquisas feitas para localização dos alvos dos mandados;

- se existem atos normativos internos que disciplinam a atividade;
- se a atribuição para cumprimento dos mandados é do núcleo de operações da delegacia; e
- se existe priorização para cumprimento de mandados e quais os critérios.

Capítulo 17 Racismo na Atividade Policial

17.1 Racismo na Atividade Policial no Brasil

O racismo na atividade policial é um traço marcante do cotidiano das forças de segurança no Brasil, evidenciado pelas altas taxas de letalidade policial, que vitimam especialmente a população negra.

Analisando dados Atlas da Violência de 2025, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, verifica-se que houve no Brasil uma diminuição de 20,3% nos casos de mortes violentas intencionais nos últimos 11 anos (2013 – 2023).

No mesmo período, contudo, as mortes decorrentes de intervenções policiais aumentaram 188,9%, tendo passado de 2.212 casos em 2013 para 6.393 em 2023, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

A letalidade policial no Brasil não encontra paralelo em outras democracias, sendo quase o triplo das 2.267 mortes registradas em outros 15 países do G20, no mesmo ano (Arábia Saudita, China e Rússia não entraram no levantamento).

Após visita in loco ao Brasil em 2018, passando pelos estados da Bahia, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro, São Paulo, Roraima e pelo Distrito Federal, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos elaborou um relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil, publicado em 2021.

O documento destaca a violência praticada por agentes do Estado e o racismo institucional, com ênfase na significativa e crescente letalidade decorrente da ação estatal.

A Comissão identificou padrões persistentes de execuções extrajudiciais sistemáticas e em massa, especialmente contra jovens negros do sexo masculino em situação de pobreza e pobreza extrema, além de graves deficiências estruturais nos métodos de investigação, persecução penal e sanção desses crimes.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos também reconheceu essa realidade na sentença do Caso Nova Brasília, publicada em fevereiro de 2017, que motivou, entre outras medidas, a edição da Resolução CNMP nº 310/2025.

A violência policial é incentivada por uma cultura de normalização de práticas abusivas e discriminatórias, frequentemente percebidas por setores da sociedade e da imprensa como resposta legítima à crise de segurança pública decorrente do aumento da criminalidade urbana.

Embora a letalidade policial seja uma forma estatística eficaz de avaliar a violência policial, em razão do registro obrigatório dos óbitos, reduzindo as cifras ocultas, o racismo na atividade policial se manifesta de diversas formas, notadamente por meio do perfilamento racial.

17.2 Perfilamento Racial e consequência na sobrerrepresentação da população negra no sistema carcerário

O perfilamento racial é a utilização, por agentes policiais, de critérios baseados na raça, cor, descendência, origem nacional ou étnica ou intersecções relevantes – forma de vestir, idade, local de residência – como fundamento para abordagens, revistas pessoais, verificações de identidade, investigações, prisões arbitrárias e violações de domicílio, em vez de razões objetivas ou justificadas.

O perfilamento racial pode ser definido como *“uma tática adotada por supostas razões de segurança e proteção pública [...] motivada por estereótipos baseados em raça, cor, etnia, idioma, descendência, religião, nacionalidade, local de nascimento ou uma combinação desses fatores, em vez de suspeitas objetivas, o que tende a isolar indivíduos ou grupos de forma discriminatória com base na suposição errônea de que pessoas com tais características são propensas a se envolver em crimes específicos”* (Recomendação Geral nº 36/2020, Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial da ONU).

O perfilamento racial tem efeitos negativos e cumulativos nas atitudes e no bem-estar de indivíduos e comunidades, pois eles são submetidos a essa prática de

forma corriqueira durante sua vida. O perfilamento racial está enraizado na rotina policial e, frequentemente, é reproduzido de forma automática, sem questionamento. Isso leva à criminalização desproporcional da população negra, em razão de preconceitos individuais ou institucionais, geralmente associados a favelas e bairros periféricos.

Nesses bairros pobres e majoritariamente negros, a atuação policial tende a ser mais truculenta e violadora de direitos fundamentais, como a liberdade de locomoção e a inviolabilidade de domicílio. A abordagem e a revista generalizada de jovens negros nesses territórios são sintomas claros dessa seletividade.

Tais abordagens frequentemente se baseiam em justificativas genéricas, como "atitude suspeita" ou alegações de que o local é "ponto conhecido de tráfico de drogas", sem qualquer comprovação concreta ou histórico de prisões no local. O bairro, por si só, torna-se um fator de suspeição, autorizando buscas generalizadas e outras ações policiais discriminatórias contra seus habitantes.

Em relação à busca domiciliar, tenta-se legitimar essas ações por meio de registro nos boletins de ocorrência de suposto consentimento do morador ou flagrância de crime permanente, a legitimar o ingresso forçado no domicílio. Apesar de formalmente fundamentadas em permissivos legais, essas práticas ocorrem quase exclusivamente em bairros pobres e negros, evidenciando o preconceito sociorracial e geográfico.

Ao flexibilizar o ingresso a domicílio para averiguação de suspeitas de prática de crime, notadamente tráfico de drogas, confere-se aos agentes policiais poderes superiores aos de juízes, cujos mandados apenas podem ser cumpridos durante o dia e necessitam de fundamentação prévia da presença dos requisitos legais e da necessidade da medida.

E, considerando que as forças policiais no Brasil não fazem registro de abordagens e buscas pessoais ou domiciliares, quando não resultam em apreensão de bens ilícitos, não é possível saber quantos domicílios são cotidianamente invadidos por agentes do estado, inviabilizando dimensionar a real extensão do problema. A ausência de controle institucional transforma os moradores desses territórios em cidadãos de segunda classe, sujeitos a violação cotidiana de seus direitos fundamentais.

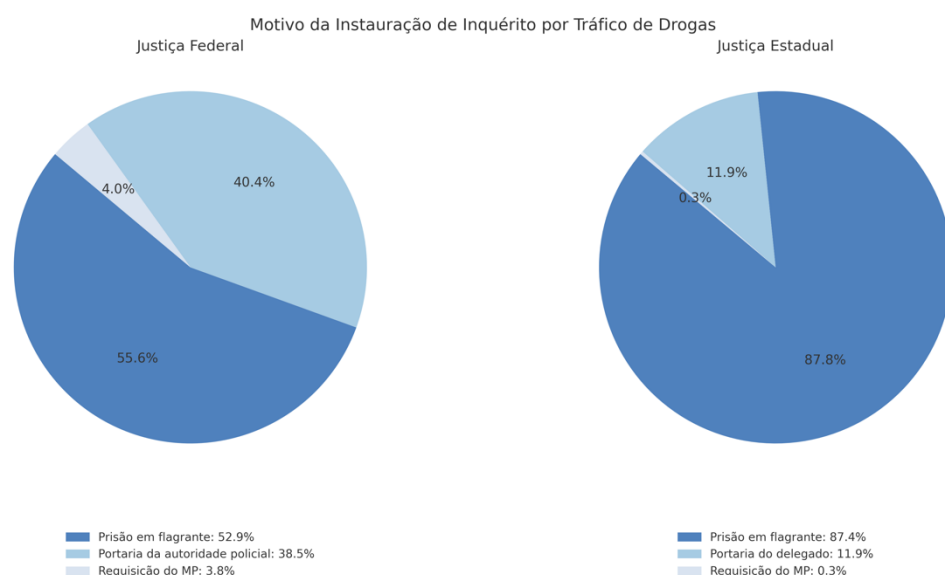
A complacência institucional de corregedorias das Polícias, do Ministério Público e do Judiciário, que muitas vezes aceitam as provas sem maiores questionamentos de sua validade, tornou a abordagem e revista de jovens negros em bairros pobres, bem como o ingresso e busca domiciliares não autorizados, na medida predominante da repressão ao crime, substituindo investigações regulares e documentadas, no bojo de inquérito policial formalmente instaurado.

Ou seja, a generalização dessa prática acaba por retirar a relevância da atividade investigativa das polícias no combate à criminalidade, com efeitos negativos na sobre-representação da população negra no sistema carcerário e na eficiência do combate ao crime.

A pesquisa “Perfil do Processado e Produção de Provas nas Ações Criminais por Tráfico de Drogas no Brasil” (IPEA/SENAD-MJSP, 2024), a mais ampla do tipo, reforça esse diagnóstico. Nela, foram analisados processos judiciais com decisão terminativa no primeiro semestre de 2019, envolvendo réus indiciados, denunciados ou condenados por tráfico de drogas.

A análise do crime de tráfico de drogas é relevante, pois, de acordo com os dados do Sistema Nacional de Informações Prisionais – SISDEPEN, de dezembro de 2023, cerca de um quarto (25,7%) dos indivíduos no sistema prisional são acusados ou condenados por crimes relacionados ao tráfico de drogas, equivalente a mais de 200 mil pessoas.

A pesquisa revelou que, na Justiça Federal, 52,9% dos inquéritos policiais foram instaurados por auto de prisão em flagrante, 38,5% por portaria da autoridade policial e 3,8% por requisição ministerial. Na Justiça Estadual, 87,4% dos inquéritos policiais de crimes de tráfico de drogas foram iniciados com prisão em flagrante, enquanto apenas 11,9% por portaria do delegado de polícia e 0,3% por requisição do Ministério Público.



Ou seja, a repressão ao tráfico de drogas, especialmente na Justiça Estadual, é baseada quase exclusivamente em prisões em flagrante (87,8%), geralmente após abordagens pessoais ou domiciliares, com reduzida atuação investigativa em inquérito policial.

Quanto aos registros de entrada em domicílio em que os suspeitos foram abordados, na Justiça Federal, em 64,29% desses casos o ingresso foi em cumprimento de mandado judicial de busca e apreensão, contra apenas 15,6% na Justiça Estadual.

A predominância da abordagem policial na repressão ao crime, em detrimento de ações de investigação e inteligência, resulta em baixa eficiência da atividade policial, como se vê pela pequena quantidade de apreensão de drogas na Justiça Estadual, cuja média é de 85 g de cannabis e 24 g de cocaína, contra 14,5 kg de cannabis e 6,6 kg de cocaína, no âmbito federal, onde a quantidade de inquéritos instaurados por portaria da autoridade policial ou requisição ministerial é substancialmente maior (44,4%, contra 12,2% na estadual).

Outro aspecto dessa predominância de processos criminais por tráfico de drogas instaurados com base em prisões em flagrante, após abordagens e buscas policiais, é centralidade dos agentes policiais, no exercício de polícia ostensiva, na definição da forma de aplicação da lei penal, ao escolherem os alvos de suas abordagens, com efeitos na sobrerrepresentação da população negra no sistema carcerário, por força do perfilamento racial.

O perfil majoritário dos réus por crimes previstos na Lei de Drogas é de jovem, de baixa escolaridade, presos com quantidades relativamente pequenas. Entre os processos em que constavam tais informações nos Tribunais Federais e de Justiça, o perfil era, respectivamente: jovens de até 30 anos (42,5% e 73,6%), que cursaram no máximo o ensino fundamental (28,3% e 68,4%).

Quanto à raça, 75,5% dos réus na Justiça Federal e 56,5% na Estadual não tiveram sua cor/raça registrada. A ausência desses dados nos processos pode ser suprida por informações do sistema prisional. De acordo com os dados mais recentes, pessoas negras totalizam 63,6% da população carcerária nacional, em contraste com a população negra geral, que corresponde a 55,4%, indicando a sobre-representação desse grupo nas prisões.

Essa pesquisa, ao demonstrar que as prisões e condenações por crimes de tráfico de drogas no Brasil são basicamente decorrentes de abordagem policial realizada em locais públicos ou em domicílios, sem mandados judiciais, indica uma relação direta entre o perfilamento racial e a sobre-representação da população negra no sistema prisional, pois as abordagens policiais costumam ser feitas sem critérios objetivos e direcionadas contra a população jovem negra, em bairros pobres.

O Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de analisar essas duas manifestações de perfilamento racial, a abordagem e busca pessoal e o ingresso em domicílio sem mandado judicial. Em ambos os casos, após longos debates, o STF, ao mesmo tempo em que reconheceu a existência de uma prática consistente de direcionamento racial pelos agentes policiais, negou, nos casos concretos analisados, a existência de nulidades.

No Recurso Extraordinário 603.616/RO, julgado em 05/11/2015, com repercussão geral (Tema 280), o STF analisou a legalidade do ingresso de policiais a domicílios sem autorização judicial, fixando a tese:

A entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade, e de nulidade dos atos praticados.

No HC 208240/SP, com julgamento concluído em 11/04/2024, após participação de diversas entidades de defesa de direitos da população negra, na qualidade de amicus curiae, o STF decidiu que:

O perfilamento racial na atividade policial ocorre quando as forças de segurança utilizam estereótipos baseados em raça, cor, etnia, idioma, descendência, religião, nacionalidade, local de nascimento ou uma combinação desses fatores, em vez de evidências objetivas, para submeter pessoas a revistas ou atos de persecução penal. [...] A busca pessoal baseada em filtragem racial viola a Constituição Federal, a legislação pátria e os compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil.

E fixou a seguinte tese:

A busca pessoal independente de mandado judicial deve estar fundada em elementos indiciários objetivos de que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito, não sendo lícita a realização da medida com base na raça, sexo, orientação sexual, cor da pele ou aparência física”.

No caso concreto, o habeas corpus foi indeferido. A maioria entendeu que não houve perfilamento racial na revista pessoal do paciente, surpreendido com 1,53 gramas de cocaína em via pública e condenado a 7 anos, 11 meses e 8 dias de reclusão, por tráfico de drogas.

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, tem se mostrado mais rigoroso na análise de casos de perfilamento racial, exigindo a presença de fundamentos objetivos para abordagens e ingresso em domicílio sem mandado.

Destaca-se o julgamento do HC 598.051/SP, de 02/03/2021, de relatoria do ministro Rogério Schietti, no qual foi concedida a ordem e anuladas as provas, em decorrência do ingresso indevido de agentes policiais no domicílio. Na decisão, foi registrado que *“A autorização judicial para a busca domiciliar, mediante mandado, é o caminho mais acertado a tomar, de sorte a se evitarem situações que possam, a depender das circunstâncias, comprometer a licitude da prova e, por sua vez, ensejar possível responsabilização administrativa, civil e penal do agente da*

segurança pública autor da ilegalidade, além, é claro, da anulação - amiúde irreversível - de todo o processo, em prejuízo da sociedade”.

Quanto aos requisitos objetivos para o ingresso, as circunstâncias “*devem evidenciar, de modo satisfatório e objetivo, as fundadas razões que justifiquem tal diligência e a eventual prisão em flagrante do suspeito, as quais, portanto, não podem derivar de simples desconfiança policial, apoiada, v. g., em mera atitude “suspeita”, ou na fuga do indivíduo em direção a sua casa diante de uma ronda ostensiva, comportamento que pode ser atribuído a vários motivos, não, necessariamente, o de estar o abordado portando ou comercializando substância entorpecente”.*

O impacto desproporcional da discricionariedade policial sobre a população negra, de bairros pobres, foi analisado neste julgamento:

5. Se, por um lado, práticas ilícitas graves autorizam eventualmente o sacrifício de direitos fundamentais, por outro, a coletividade, sobretudo a integrada por segmentos das camadas sociais mais precárias economicamente, excluídas do usufruto pleno de sua cidadania, também precisa sentir-se segura e ver preservados seus mínimos direitos e garantias constitucionais, em especial o de não ter a residência invadida e devassada, a qualquer hora do dia ou da noite, por agentes do Estado, sem as cautelas devidas e sob a única justificativa, não amparada em elementos concretos de convicção, de que o local supostamente seria, por exemplo, um ponto de tráfico de drogas, ou de que o suspeito do tráfico ali se homiziou.

5.1. Em um país marcado por alta desigualdade social e racial, o policiamento ostensivo tende a se concentrar em grupos marginalizados e considerados potenciais criminosos ou usuais suspeitos, assim definidos por fatores subjetivos, como idade, cor da pele, gênero, classe social, local da residência, vestimentas etc.

[...]

7. São frequentes e notórias as notícias de abusos cometidos em operações e diligências policiais, quer em abordagens individuais, quer em intervenções realizadas em comunidades dos grandes centros urbanos. É, portanto, ingenuidade, academicismo e desconexão com a realidade conferir, em tais situações, valor absoluto ao depoimento daqueles que são, precisamente, os apontados responsáveis pelos atos abusivos. E, em um país conhecido por suas práticas autoritárias - não apenas históricas, mas atuais -, a aceitação desse comportamento compromete a necessária aquisição de uma cultura democrática de respeito aos direitos fundamentais de todos, independentemente de posição social, condição financeira, profissão, local da moradia, cor da pele ou raça.

Ao julgar o RE 1.342.077/SP, interposto contra a citada decisão do STJ, o STF, em decisão monocrática do ministro Alexandre de Moraes, reformou o julgamento em relação à obrigação de registro em vídeo e áudio da diligência de ingresso a domicílio para realização de busca sem mandado judicial e da imposição aos Governadores de Estados, para aparelhamento das polícias para tanto. Foi mantida, contudo, a anulação das provas decorrente do ingresso desautorizado no domicílio.

O registro em áudio e vídeo nas abordagens pode ser viabilizado pelo uso obrigatório de câmeras corporais e em viaturas. A iniciativa tem se mostrado promissora para combate ao perfilamento racial e letalidade policial, e será tratado em capítulo próprio deste manual.

A excepcionalidade do ingresso a domicílio sem mandado judicial, em caso de flagrante, apontada na decisão do STJ, que deveria se restringir às hipóteses em que há urgência para cessar a atividade criminosa, sem tempo hábil para obtenção de mandado judicial, destoa da realidade policial, como já visto, pois apenas 15,6% desses casos na Justiça Estadual e 64,29% na Justiça Federal são precedidos de mandado judicial.

Conhecer toda essa realidade, inclusive do âmbito estadual, é importante para o controle externo pelo MPF, pois muitos desses casos são declinados para a Justiça Federal, quando conexos com crimes de sua competência, como, p. ex., com crime de moeda falsa.

A tolerância das instituições de controle e do titular da ação penal torna o perfilamento racial o principal fator de ingresso da população negra no sistema penal, contribuindo para sua sobrerrepresentação nas prisões e para a ineficiência do Estado na repressão qualificada ao crime.

17.3 O Papel do Ministério Público no Enfrentamento ao Racismo na Atividade Policial

Diante do quadro de violações sistemáticas de direitos da população negra, decorrentes do racismo na atividade policial, ganha especial relevância o papel do Ministério Público, ao qual a Constituição atribuiu a função de realizar o controle externo da atividade policial.

A Constituição de 1988 reinventou o Ministério Público brasileiro, definindo-o como instituição permanente, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Pela primeira vez em nossa história, a Constituição previu o controle externo da atividade policial, que foi atribuído a essa instituição.

Essa inovação se deve à memória recente, durante a Assembleia Constituinte, da violência policial, sem controle, contra opositores políticos do regime autoritário, o que reforçou a necessidade de criação de mecanismos institucionais que evitassem a repetição desses abusos.

Foi nesse contexto político que a Constituição previu um amplo rol de direitos e garantias fundamentais, bem como o controle externo da atividade policial, a ser exercido pelo Ministério Público.

A Lei Complementar nº 75/1993, que regulamentou a atuação do Ministério Público da União e disciplinou o exercício do controle externo da atividade policial, embora publicada cinco anos após a promulgação da Constituição, foi fruto de projeto apresentado em 1989, ainda sob o ambiente político da transição democrática. Destaca-se, na exposição de motivos do então Procurador-Geral da República, Sepúlveda Pertence:

Dentre as importantes inovações decorrentes da Constituição está o cometimento ao Ministério Público do controle externo da atividade policial, ao qual o projeto buscou dotar de mecanismos adequados para assegurar, de um lado, a indisponibilidade da ação penal e, de outro, a prevenção ou correção da ilegalidade ou abuso de poder.

Apesar da importância conferida constitucional e legalmente ao controle externo, essa atribuição não recebeu, de imediato, a atenção devida.

Por muitos anos, o controle externo foi apenas mais uma função da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, dedicada majoritariamente à matéria criminal.

A primeira norma do Ministério Público Federal que tratou especificamente da temática foi a Resolução nº 32/1997, que previa basicamente inspeções em estabelecimentos policiais, voltadas à verificação do cumprimento de requisições ministeriais. Em outras palavras, o controle externo se limitava a subsidiar a

persecução penal, sem preocupação com eventuais violações de direitos na atuação policial.

Somente com a edição da Resolução nº 20/2007 do CNMP, foi introduzida a distinção entre o controle difuso e o controle concentrado da atividade policial. Estabeleceu-se, então, que o controle externo não se restringe às inspeções presenciais, mas deve também incluir a análise dos inquéritos policiais, de modo a verificar a efetividade das investigações e, também, eventuais violações de direitos de vítimas e investigados.

Foi apenas com a Resolução CSMPF nº 148/2014 — cerca de 25 anos após a promulgação da Constituição — que se criou a 7ª Câmara de Coordenação e Revisão, com atribuição exclusiva para o controle externo da atividade policial, finalmente conferindo a essa função a mesma dignidade institucional das demais atribuições constitucionais do MPF.

A criação da 7ª CCR foi um passo decisivo para o fortalecimento do controle externo, que deixou de ser mero instrumento da persecução penal. Desde sua criação, a 7ª CCR se dedicou a aperfeiçoar o controle externo no MPF, em assuntos antes não tratados com a devida atenção, inclusive com a criação de grupos de trabalhos destinados a combater abusos a pessoas vulnerabilizadas, a exemplo dos GT Interinstitucional de Defesa da Cidadania, GT Interinstitucional contra o Racismo na Atividade Policial, GT Pessoas Não Nacionais Privadas de Liberdade, GT Discriminação Gênero/Sexo em Órgãos Policiais Federais, dentre outros.

No que toca a este capítulo, é importante destacar o trabalho do GT Interinstitucional contra o Racismo na Atividade Policial (atual GT Racismo/Violência na Atividade Policial), que além de eventos com participação da sociedade civil e especialistas sobre tema, produziu coletânea de artigos acadêmicos, analisou e agregou dados sobre a disparidade racial entre os membros dos órgãos de segurança pública federais e publicou cartilha com 43 propostas para o enfrentamento do racismo na atividade policial, elaboradas em conjunto com representantes da sociedade civil, acadêmicos e membros de órgãos de segurança pública.

Inegavelmente, a criação da 7ª CCR foi um passo importante para que o controle externo cumprisse sua dupla finalidade: assegurar a obrigatoriedade da ação penal e coibir e prevenir abusos.

Embora essas duas funções não sejam inconciliáveis, no enfrentamento ao racismo na atividade policial, é possível que se perceba um conflito aparente entre o combate aos abusos e a observância do princípio da obrigatoriedade penal. É que, diante da complacência das instituições policiais e de suas corregedorias com o perfilamento racial, a única forma eficaz de coibir essa prática é por meio da aplicação rigorosa do sistema de nulidades, rechaçando provas obtidas com violação a direitos fundamentais da população negra moradora de favelas e periferias.

O reconhecimento dessas nulidades, com consequente arquivamento das investigações, pode, para alguns, representar favorecimento à criminalidade ou descumprimento da obrigatoriedade da ação penal. Essa percepção pode contribuir para uma atuação insatisfatória do Ministério Público na função de controle externo, se, ao invés de reprimir práticas ilegais, especialmente o perfilamento racial, acaba por convalidá-las, com aceitação acrítica da narrativa policial.

Dessa forma, no que se refere ao racismo na atividade policial, a atuação do Ministério Público enfrenta obstáculos estruturais, como a normalização social das práticas discriminatórias e a dificuldade em reconhecer e declarar a nulidade de provas obtidas mediante violação de direitos. Essa omissão ou tolerância institucional acaba por legitimar o perfilamento racial como técnica policial informal, mas amplamente disseminada, que direciona ações repressivas contra determinados grupos sociais.

A impressão de omissão do Ministério Público em seu papel de controle externo aparentemente motivou parte do Manual do CNJ sobre Tomada de Decisão em Audiência de Custódia, no qual se atribui aos juízes e juízas um papel ativo para interromper e reverter o quadro de ilegalidades resultantes do perfilamento racial, *“diferenciando-se dos atores que os antecedem no fluxo do sistema de justiça criminal”*:

Reconhecendo o perfilamento racial nas abordagens policiais e, consequentemente, nos flagrantes lavrados pela polícia, cabe então ao Poder Judiciário assumir um papel ativo para interromper e reverter esse quadro, *diferenciando-se dos atores que o antecedem no fluxo do sistema de justiça criminal*. [...] (Fonte: CNJ, Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia, 2020)

Ainda que caiba ao Judiciário fazer cessar as ilegalidades levadas ao seu conhecimento, a função constitucional de controle externo da atividade policial cabe primordialmente ao Ministério Público, a quem compete identificar práticas abusivas oriundas do perfilamento racial e, sendo o caso, requerer a anulação de provas obtidas ilegalmente e buscar a responsabilização dos agentes envolvidos.

No entanto, não raras vezes, a própria atuação do Ministério Público contribui para a reprodução do racismo institucional, ao adotar uma postura mais rígida do que a prevista em lei contra acusados de tráfico de drogas, recusando, por exemplo, a aplicação do acordo de não persecução penal (ANPP) ou a incidência da causa de diminuição de pena para o tráfico privilegiado.

É o que indica estudo do Conselho Nacional de Justiça, o qual identificou que mais de 100 mil réus primários, condenados por tráfico de drogas, poderiam ter suas penas reduzidas ou terem se beneficiado do ANPP, caso houvessem sido corretamente enquadrados na hipótese do tráfico privilegiado:

Mais de 100 mil pessoas condenadas por tráfico de drogas e sem outras passagens criminais poderiam ter sua pena revisada se seus casos fossem reclassificados como tráfico privilegiado [...]” (Fonte: CNJ, *Estudo aponta que mais de 100 mil réus primários por tráfico poderiam ter pena ajustada pela lei*, 2024. <https://www.cnj.jus.br/estudo-aponta-que-mais-de-100-mil-reus-primarios-por-trafico-poderiam-ter-pena-ajustada-pela-lei/>)

A negativa de medidas despenalizadoras e imposição de penas mais graves são decorrência da estigmatização produzida pelas forças de segurança em face de réus negros, ainda quando primários, acusados de crimes praticados sem violência ou grave ameaça, como tráfico de drogas. Para tanto, as policiais se valem de técnicas de estigmatização, tais como a indicação de vínculos com facções criminosas, indicação de alcunhas ou menção a registros criminais, ainda que por crimes de baixo potencial ofensivo, não levados à justiça.

Ainda com base em dados coletados na pesquisa do IPEA, para 50,2% dos investigados nos processos da Justiça Estadual e 21,3% na Justiça Federal havia menção sobre passagens pelos órgãos do sistema de justiça e segurança pública, englobando qualquer registro de ocorrências, inclusive mera condução no réu como suspeito à delegacia para averiguação ou boletins de ocorrência em que o réu conste como suspeito, sem maiores apurações.

Igualmente forma de estigmatização, para 29% dos investigados na Justiça Estadual foi apontada existência alcunha, como um marcador de carreira criminal do sujeito, ainda que essa informação, muitas vezes, se dê por declaração unilateral de agentes policiais.

A referência ao vínculo com facções prisionais constou para 13% dos investigados da Justiça Estadual, sendo desse universo, 8% declarados pelo próprio réu e 92% atribuídos por terceiros, notadamente policiais. Na Justiça Federal, a vinculação a facções criminosas esteve presente para 12% dos investigados. Por vezes, a menção à filiação à facções é feita unicamente em razão do local de residência do suspeito e a facção dominante no local, sem outras evidências daquele vínculo.

O registro de alcunhas ou criação de registros criminais contra jovens negros por agentes policiais, por crimes como desobediência ou desacato, que sequer são objeto de inquérito policial, são instrumentos para estigmatização dessas pessoas, para fundamentar imposição de consequências mais graves e desproporcionais em processos criminais, que devem ser combatidas.

Para que o controle externo não seja apenas simbólico, mas instrumento efetivo de justiça e promoção da igualdade racial, é urgente a transformação de discursos humanizantes em prática real, com medidas concretas e rigorosas contra comportamentos autoritários e abusivos do Estado brasileiro, que atingem desproporcionalmente a população negra.

O enfrentamento do racismo na atividade policial exige transformações institucionais, revisão de práticas históricas e adoção de medidas concretas de fiscalização, correção e prevenção. O Ministério Público, por sua vez, deve reconhecer sua responsabilidade histórica na legitimação (ainda que por omissão) dessas práticas e atuar de forma proativa para revertê-las. Apenas assim o controle

externo deixará de ser simbólico e passará a cumprir sua função constitucional de defesa dos direitos fundamentais e promoção da igualdade racial.

17.4 Medidas práticas para Enfrentamento ao Racismo na Atividade Policial

A necessidade de eliminar o perfilamento racial foi objeto de recomendação do Programa de Ação de Durban, quando, no parágrafo 72, os estados foram instados a *“desenharem, implementarem e cumprirem medidas efetivas para eliminar o fenômeno popularmente conhecido como “perfil racial” que compreende a prática dos agentes de polícia e de outros funcionários responsáveis pelo cumprimento da lei de se basearem, de alguma modo, na raça, cor, descendência nacional ou origem étnica, como motivo para sujeitar pessoas a atividades de interrogatório ou para determinar se um indivíduo está envolvido em atividade criminosa”*.

O enfrentamento do racismo na atividade policial exige que o Ministério Público abandone uma postura passiva e formalista e adote uma atuação proativa, crítica e comprometida com a igualdade racial e os direitos fundamentais. Isso passa por reconhecer que o perfilamento racial não é exceção, mas uma prática sistemática e estrutural que produz efeitos concretos — violações de direitos, prisões seletivas, encarceramento em massa.

A persistência do racismo estrutural na atividade policial, especialmente na forma do perfilamento racial, impõe a necessidade de atuação institucional coordenada, e baseada em dados. O Ministério Público, como órgão de controle da legalidade e defensor dos direitos fundamentais, deve adotar medidas concretas para prevenir, fiscalizar e sancionar práticas discriminatórias nas ações policiais.

A única forma de garantir que o controle externo da atividade policial não se reduza a um papel simbólico é exigir a nulidade de provas obtidas ilegalmente, denunciar abusos e reestruturar os mecanismos de fiscalização, com base em dados objetivos e escuta social. Sem isso, o Ministério Público corre o risco de ser legitimado pelo arbítrio que constitucionalmente deve combater.

O enfrentamento ao racismo na atividade racial pelo Ministério Público, diante de sua complexidade, exige diversas frentes de atuação, igualmente importantes e complementares, que podem ser divididas em: 1) medidas institucionais e estruturais; 2) ações no controle concentrado; e 3) no controle difuso.

17.4.1 Iniciativas institucionais e estruturais

a) Internas

- Implementar módulo no curso de ingresso e vitaliciamento, além programas de formação continuada para membros e servidores do Ministério Público Federal, sobre racismo institucional e perfilamento racial, com conteúdo sobre jurisprudência nacional e internacional, padrões de investigação autônoma e uso das nulidades como instrumento de controle;
- Avaliar a criação de ofícios especiais de controle externo, com atribuição exclusiva, sem cumulação com função criminal geral, para tratar de aspectos ligados ao racismo na atividade policial, notadamente o combate ao perfilamento racial e a investigação de tortura e mortes decorrentes de intervenção policial;
- Implementar transparência institucional sobre o assunto, com publicação de relatórios periódicos do MPF sobre o controle externo da atividade policial, com recorte racial e territorial;
- Estimular a atuação coordenada entre as áreas criminal, direitos humanos e controle externo;
- Implementar medidas, além das cotas raciais, para promover equidade racial nas carreiras de membros e servidores do Ministério Público Federal; e
- Estabelecer parcerias com forças de segurança, IPEA e outros institutos de pesquisa, para produção de relatórios periódicos sobre a atuação policial no Brasil, com recorte racial.

b) Para as forças de segurança

- Cobrar e promover a implementação de capacitação obrigatória nos órgãos de segurança pública federais sobre racismo institucional e perfilamento racial, com conteúdo sobre jurisprudência nacional e internacional;
- Cobrar dos órgãos de segurança pública federais o registro sistemático de abordagens, buscas pessoais e domiciliares, inclusive as que não resultaram em apreensão de ilícitos ou prisões;
- Exigir a coleta de dados desagregados por raça, idade, gênero, local da ocorrência, justificativa da abordagem e seu desfecho;
- Cobrar e acompanhar a implementação e o uso obrigatório de câmeras corporais em ações policiais externas, com regras claras de acionamento, gravação e preservação de imagens;
- Cobrar e fiscalizar o cumprimento da lei de cotas raciais nos concursos para ingresso nas carreiras policiais, além de outras medidas voltadas à promoção da equidade racial nas instituições; e
- Cobrar e fiscalizar dos órgãos de segurança pública federais que não promovam anotações criminais de menor potencial ofensivo em face de pessoas abordadas, quando não gerar inquéritos policiais, além de outras medidas estigmatizadoras.

17.4.2 No Controle Concentrado

a) Engajamento com a sociedade civil

- Promover oitiva periódica de representantes de comunidades vulnerabilizadas, como lideranças indígenas, quilombolas, ciganas e associações de moradores de periferias e favelas, como forma de escuta ativa sobre abusos policiais, obrigatoriamente antes das inspeções nas unidades; e
- Criar e divulgar canais acessíveis para denúncia de abuso racial por agentes de segurança, com anonimato garantido e protocolo de apuração.

b) Inspeções qualificadas em unidades policiais

- Incluir, nas inspeções na Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, o uso de registros criminais sem inquérito (como desacato e resistência), como forma de monitoramento informal e produção de estigmas;
- Solicitar, nas delegacias da Polícia Rodoviária Federal, dados sobre paradas de trânsito e revistas veiculares com recorte racial;
- Verificar arquivos fotográficos de suspeitos, para analisar as formas de inclusão de fotografias, sua utilização em casos concretos e as medidas adotadas para impedir reconhecimentos equivocados;
- Fiscalização do uso de tecnologias de policiamento preditivo ou reconhecimento facial, exigindo auditoria de impacto discriminatório e transparência nos critérios utilizados; e
- Vetar o uso de ferramentas sem validação científica ou sem controle sobre viés racial.

17.4.3 No controle difuso

a) Realizar análise qualificada nos autos, inclusive em processos/inquéritos declinados pela Justiça Estadual, com visão crítica sobre a atuação policial em casos de abordagens e buscas pessoais e domiciliares, sem mandados judiciais, adotando as seguintes medidas, dentre outras:

- Requerer arquivamento de investigações baseadas em flagrantes fundados exclusivamente em "atitude suspeita" ou em abordagens não justificadas por elementos objetivos;
- Requerer o reconhecimento da nulidade de provas obtidas por meio de buscas pessoais ou domiciliares ilegais, especialmente quando houver indício de perfilamento racial, demonstradas pela alegação genérica de "atitude suspeita" ou em preconceito geográfico, com indicação de locais conhecidos de prática de crimes;
- Exigir documentação escrita e gravação audiovisual do consentimento em buscas domiciliares, sob pena de nulidade; e
- Fiscalizar práticas de uso de registros em relatórios e informações policiais por crimes de menor potencial ofensivo, como desacato ou desobediência,

como forma de estigmatização de investigados, para obstacularizar benefícios legais e medidas despenalizantes.

b) Responsabilização de agentes públicos

- Requisitar apuração de responsabilidade de agentes em casos de conduta discriminatória, abuso de autoridade ou falsidade ideológica; e
- Acompanhar sindicâncias e PADs instaurados pelas corregedorias, com vista à responsabilização efetiva.

Assim, o racismo na atividade policial brasileira é um fenômeno estrutural, profundamente enraizado na história do país e nas práticas cotidianas das forças de segurança. Manifesta-se de forma persistente na seletividade das abordagens, na violência letal dirigida à população negra e na criminalização desproporcional de jovens pretos e pobres. O perfilamento racial, nesse contexto, constitui não apenas uma técnica informal de policiamento, mas um dos pilares da seletividade penal.

A Constituição de 1988 inaugurou um novo modelo de Ministério Público, com a missão de proteger os direitos fundamentais e exercer o controle externo da atividade policial. Contudo, esse papel tem sido historicamente subaproveitado, muitas vezes reduzido a uma função acessória da persecução penal. Essa inércia institucional favorece a reprodução de práticas ilegais e discriminatórias, ainda toleradas sob o manto de um discurso de segurança pública que ignora os direitos das populações vulnerabilizadas.

Para romper esse ciclo, o Ministério Público precisa assumir, de forma clara e consequente, seu dever constitucional de fiscalizar e corrigir desvios da atividade policial, com especial atenção às violações de viés racial. Isso exige uma atuação técnica, proativa e fundamentada, que utilize o sistema de nulidades como ferramenta de contenção do arbítrio, que cobre dados, responsabilize agentes e dialogue com as comunidades afetadas.

Capítulo 18 Atuação com Perspectiva de Gênero no Controle Externo da Atividade Policial

18.1 A atuação com perspectiva de gênero no controle externo da atividade policial.

As primeiras mulheres ingressaram nas polícias federais no final da década

de 70 e, ainda hoje, os efetivos da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia Federal possuem apenas cerca de 10% de mulheres.

Essas instituições, majoritariamente masculinas em sua composição, frequentemente replicam padrões de discriminação de gênero e sexo observados na sociedade. Tal realidade foi evidenciada na Audiência Pública promovida pela Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, em 12 de julho de 2024, que abordou o assédio moral e sexual na Polícia Rodoviária Federal.¹⁰³

Nesse evento, foram destacadas questões atinentes à inadequação da estrutura física para mulheres nas polícias federais (alojamentos e banheiros), à baixa efetividade da atuação das corregedorias em casos envolvendo violência de gênero, à dificuldade de mulheres em ascender a cargos administrativos de chefia e em participar de missões de relevo, entre outros aspectos essenciais para a inserção feminina nos órgãos de segurança pública.¹⁰⁴

Cumprе destacar que o Brasil, embora tenha assegurado na Constituição Federal de 1988 a igualdade entre homens e mulheres (art. 5º, inciso I), ratificado diversos tratados internacionais que garantem a igualdade de gênero¹⁰⁵ e se comprometido com a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, a qual reconhece a desigualdade de gênero como uma ameaça à sustentabilidade¹⁰⁶, já foi alvo de múltiplas condenações internacionais em decorrência de práticas discriminatórias e abusivas de agentes públicos em face de mulheres¹⁰⁷.

Ademais, o país apresenta dados crescentes de violência em razão do

¹⁰³ A audiência Pública realizada pela Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, no dia 12/07/2024, sobre assédio moral e sexual na Polícia Rodoviária Federal pode ser vista no link:

https://www.youtube.com/watch?v=47J_W0bpngE&list=TLGG1GjMJYXK5v0wODA1MjAyNQ. Acesso em 08/05/2025.

¹⁰⁴ Pontos semelhantes podem ser observadas em carta elaborada no 1º Encontro Nacional da Mulher Policial Federal- ENMPF, realizado entre os dias 30 e 31/07/2024 e disponível em <https://www.sinpfs.org.br/images/artigos/CMP.pdf>. Acesso em 08/05/2025.

¹⁰⁵ Tais como Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e Convenção de Belém do Pará.

¹⁰⁶ UNITED NATIONS. Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development. 2015. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Acesso em 08/05/2025.

¹⁰⁷ Dentre elas: Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Maria da Penha Maia Fernandes Vs. Brasil. Relatório nº 54/01, Caso 12.051, 4 de abril de 2001; Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW). Alynе da Silva Pimentel Teixeira Vs. Brasil. Comunicação nº 17/2008, CEDAW/C/49/D/17/2008, 2011; Corte Interamericana de Direitos Humanos. Barbosa de Souza e outros Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 7 de setembro de 2021. Série C Nº 435.

gênero¹⁰⁸, o que corrobora a realidade denunciada pelas policiais federais e torna imperiosa a adoção de medidas para modificar essa situação.

Especificamente, no tocante às instituições do Sistema de Justiça, o Conselho Nacional de Justiça determinou a adoção do “Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero”¹⁰⁹ em todo o Poder Judiciário, nos termos da Resolução nº 492/2023 e a Corregedoria Nacional do Ministério Público editou a Recomendação de Caráter Geral nº 3º, de 06/03/2025, a qual estabelece a adoção de medidas que fortaleçam a atuação dos Ministérios Públicos da União e dos Estados com perspectiva de gênero, visando consolidar uma cultura jurídica que reconheça e garanta os direitos de todas as mulheres e meninas.

A análise do cenário apresentado e dos e padrões normativos vigentes torna evidente a necessidade de que o Ministério Público Federal adote uma perspectiva de gênero na sua atuação no âmbito do controle externo da atividade policial com a finalidade de coibir quaisquer práticas discriminatórias nos órgãos de segurança federal.

18.2 Assédio sexual e assédio moral nas policiais federais.

Dados recentes da pesquisa “Visível e Invisível: Vitimização de Meninas e Mulheres”, realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, revelam que, nos últimos anos, todas as formas de assédio cresceram no Brasil e seguiram registrando os recordes da série histórica. Em 2025, 49,6% das mulheres entrevistadas afirmaram ter sofrido algum tipo de assédio.

Não obstante a dificuldade em se obter dados específicos de assédio no âmbito de instituições de segurança pública, estudo intitulado “Assédio sexual nas

¹⁰⁸ Apenas a título de exemplo, são preocupantes os dados do: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (Brasil). Mapa da Segurança Pública 2025. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2025. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/mapa-da-seguranca-publica-2025-brasil-reduz-homicidios-dolosos-e-bate-recorde-em-apreensoes-de-drogas/mjsp-mapa-da-seguranca-publica-2025.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/mapa-da-seguranca-publica-2025-brasil-reduz-homicidios-dolosos-e-bate-recorde-em-apreensoes-de-drogas/mjsp-mapa-da-seguranca-publica-2025.pdf). Acesso em: 12 jun. 2025. Em relação especificamente a órgãos de segurança pública: AQUINO, Mariana; FOUREAUX, Rodrigo. Assédio sexual nas instituições de segurança pública e nas forças armadas: campanha nacional das 10 medidas contra o assédio sexual. [S. l.]: Atividade policial, 2020

¹⁰⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero. Brasília: Conselho Nacional de Justiça – CNJ; Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, 2021, p. 25. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf> Acesso em: 9 maio 2025.

instituições de segurança pública e nas forças armadas”, mesmo com número limitado de entrevistadas, descortina que, das 1.897 mulheres das instituições de segurança pública e Forças Armadas ouvidas (dentre as quais figuram participantes das polícias federais), 74% afirmaram que já sofreram assédio sexual, 83% não denunciaram.

Em ambas as pesquisas, os conceitos de assédio, em especial, de assédio sexual são mais amplos do que o penal, correspondendo mais ao senso comum sobre o tema.

No presente manual, será utilizada a definição adotado em material do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP¹¹⁰ no qual consta que o assédio moral consiste na “exposição dos trabalhadores a situações humilhantes e constrangedoras, de forma repetitiva e prolongada no tempo, no exercício de suas funções”, já o assédio sexual seria “toda conduta de natureza sexual não solicitada, que tem um efeito desfavorável no ambiente de trabalho ou consequências prejudiciais no plano do emprego para as vítimas”.

O assédio sexual, a depender das condutas do assediador, bem como de sua posição funcional em relação à vítima, pode ser enquadrado nos seguintes crimes contra a dignidade sexual: importunação sexual (artigo 215-A, CP), assédio sexual propriamente dito (artigo 261-A, CP), estupro (artigo 213, CP). O assédio moral, por sua vez, ainda não é tipificado como crime, embora sua criminalização possa ajudar a diminuir os casos, coibindo a ação dos assediadores¹¹¹.

Ademais, o assédio moral e sexual contra mulheres, ou outras violências perpetradas em função do gênero da vítima, quando praticadas por agentes públicos no exercício da função, devem continuar a ser enquadradas no artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa, mesmo após as alterações da Lei nº 14.230/2021, em razão do evidente abuso de poder, desvio de finalidade, violação ao princípio da impessoalidade e da dignidade da pessoa humana desse tipo de conduta.

Uma interpretação restritiva da nova redação do artigo 11 colide com a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a

¹¹⁰ Conselho Nacional do Ministério Público Assédio moral e sexual : previna-se / Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília : CNMP, 2016.

¹¹¹ Existem alguns Projetos de Lei nesse sentido, tal como, Projeto de Lei nº 1521, de 2019. Ementa: Altera o Decreto- Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar o assédio moral.

Mulher, que estabelece o dever do Estado de coibir todas as formas de violência contra as mulheres, entre as quais o assédio sexual no âmbito público, e implicaria ofensa ao princípio da vedação ao retrocesso social¹¹².

Inclusive, a revogação da modalidade culposa de improbidade não alcança atos dolosos, os quais permanecem puníveis, mesmo após as mudanças legislativas¹¹³.

Contudo, para maior segurança jurídica, entende-se como preferível que nova alteração na Lei nº 8.429/1992 venha a evidenciar que as violências perpetradas por agentes públicos, no exercício da função, relacionadas ao gênero da vítima devem ser severamente punidas no âmbito da improbidade administrativa.

Já na esfera do direito administrativo sancionador, é dever de administração punir essas condutas, por afrontarem diversos deveres funcionais estabelecidos em leis, tais como: deveres funcionais de moralidade administrativa (artigo 116, inciso IX, da Lei 8.112/1990), de tratar com urbanidade as pessoas (artigo 116, inciso XI, da Lei 8.112/1990), de proibição de valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública (artigo 117, inciso IX, da Lei 8.112/1990), configurando hipótese de improbidade administrativa (artigo 132, inciso IV, da Lei 8.112/1990) e incontinência pública e conduta escandalosa (artigo 132, inciso V, da Lei 8.112/1990)¹¹⁴.

Se a infração disciplinar estiver tipificada como crime, o respectivo processo administrativo deverá ser remetido ao Ministério Público Federal para instauração da

¹¹² Alguns artigos sobre a questão: CASTRO, Renato de Lima. Atos de improbidade administrativa que violam os princípios da administração pública: as alterações da Lei nº 14.230/21 e sua incompatibilidade com a Constituição Federal. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 83, p. 125-138, jan./mar., 2022. Disponível em: <<https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2587299/Renato+de+Lima+Castro.pdf/>>. Acesso em 12/06/2025. MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva; SANTOS, Sílvia Chakian de Toledo. Improbidade administrativa e assédio sexual. Consultor Jurídico. 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-set-29/martins-jr-chakian-improbidade-administrativa--assedio-sexual/>>. Acesso em: 12/06/2025. WACHHOLZ, Roberta Negrão Costa. Assédio sexual e improbidade administrativa: Caminhos possíveis diante das mudanças promovidas pela Lei 14.230/2021. JOTA. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/elas-no-jota/assedio-sexual-e-improbidade-administrativa-08022023>>. Acesso em 12/06/2025.

¹¹³ Essa posição já foi, inclusive, adotada pelo TRF 4 vide: <https://www.catedras.com.br/2025/05/14/trf4-reafirma-que-assedio-sexual-configura-ato-de-improbidade-e-pode-ser-punido-mesmo-apos-alteracao-na-lei-14-230-2021/>. Acesso em 12/06/2025.

¹¹⁴ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Ouvidoria-Geral da União (OGU). Guia Lilás: orientações para prevenção e enfrentamento ao assédio moral e sexual e à discriminação no Governo Federal. Brasília, DF: CGU, 2024. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/94045>. Acesso em 17/06/2024.

ação penal cabível, conforme artigo 154, parágrafo único e artigo 171 da Lei nº 8.112/90.

Em relação à necessidade de as Corregedorias encaminharem os procedimentos administrativos nos quais se apura a prática de delito, o “Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria Geral da União - CGU”¹¹⁵ recomenda que a remessa do processo disciplinar ao Ministério Público Federal ocorra após a sua conclusão, em decorrência da observância dos princípios da legalidade, do devido processo legal e da presunção de inocência.

Nada obstante, o processo disciplinar pode ser encaminhado pela comissão disciplinar a qualquer momento à autoridade competente, para que esta, se entender cabível, remeta cópia ao Ministério Público Federal no curso do processo administrativo, sem prejuízo do andamento dos trabalhos da comissão.

Aliás, sugere-se que sejam expedidas recomendações às corregedorias regionais para que informem de imediato a instauração do procedimento administrativo disciplinar nesses casos, uma vez que cabe ao MPF a palavra final sobre a configuração de ilícito de natureza penal e consequente instauração de inquérito policial.

Por fim, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal estabeleceram recentemente políticas específicas para o enfrentamento do assédio moral e assédio sexual nas instituições, quais sejam, Política Nacional de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Moral, ao Assédio Sexual e à Discriminação na Polícia Federal (Portaria DG/PF nº 18.858, 12/12/2023) e o Plano Setorial de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio e à Discriminação da Polícia Rodoviária Federal (Portaria Normativa PRF nº 28, 31/01/2025¹¹⁶), cuja implementação deve ser acompanhada pelo MPF no âmbito do controle externo da atividade policial.

Segundo a citada Portaria Normativa, art. 2º, foi criada a Rede de Acolhimento, que executará o Plano Setorial de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Moral, ao Assédio Sexual e à Discriminação da Polícia Rodoviária Federal - PSPEAD.PRF.

¹¹⁵ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Brasília, DF: CGU, 2022, pg. 20. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68219/10/Manual_PAD%20_2022%20%281%29.pdf Acesso em: 18/03/2025.

¹¹⁶ Disponível em: https://www.gov.br/prf/pt-br/acesso-a-informacao/sei_62911083_portaria_normativa_28_1_.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

No parágrafo único, é dito que a Rede de Acolhimento promoverá a acolhida, escuta e orientação dos indivíduos afetados por situações de assédio e discriminação. Integram o PSPEAD.PRF: I - as Regras de Organização, Funcionamento e Governança do PSPEAD.PRF; II - o Fluxo do Trâmite de Prevenção e Enfrentamento do Assédio e Discriminação; III - o Protocolo de Acolhimento das Pessoas Afetadas pelo Assédio ou Discriminação; IV - o Protocolo de Processamento Correcional das Denúncias de Assédio Moral, de Assédio Sexual ou de Discriminação; e V - a Cartilha Prevenir.PRF.

São diretrizes gerais do Prevenir.PRF (art. 5º): I - o compromisso institucional; II - a universalidade; III - o acolhimento; IV - a comunicação não violenta; V - a integralização; VI - a resolutividade; VII - a confidencialidade; e VIII - a transversalidade.

As informações ora descritas, correlacionados às demandas das mulheres policiais, já apresentadas no tópico 1, reforçam a pertinência da atuação do Ministério Público Federal para coibir a prática de assédio das instituições de segurança pública federal.

18.3 Das medidas a serem adotadas.

Desse modo, considerando o papel fundamental do Ministério Público Federal na proteção de direitos, na fiscalização da legalidade e no controle externo da atividade policial, é imprescindível a adoção de medidas que busquem identificar, combater e prevenir a discriminação de gênero e sexo nos órgãos policiais federais, promovendo a inclusão, o respeito às diversidades e um ambiente de trabalho saudável para todos que integram os órgãos de segurança pública federal.

Nesse sentido, orientam-se as seguintes práticas.

18.3.1 Nas inspeções nas unidades da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal:

- A. verificar se existe estrutura física adequada para mulheres nas polícias federais (alojamentos e banheiros);
- B. requisitar dados sobre mulheres ocupando cargos

administrativos e de participação de mulheres em missões, o que deve ser feito pelo membro responsável pela inspeção antes de realizá-la na prática;

- C. verificar se existe estrutura de acolhimento específica para casos de assédio moral e sexual contra mulheres, com estrutura física adequada (em conformidade com a Política Nacional de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Moral, ao Assédio Sexual e à Discriminação na Polícia Federal e o Plano Setorial de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio e à Discriminação da Polícia Rodoviária Federal).

18.3.2 Na instrução dos Procedimentos de Controle Externo da Atividade Policial ou vinculados à 2ª Câmara de Coordenação e Revisão dos casos que envolvem representações relacionadas às mulheres que compõem polícias federais, em especial, eventuais representações relacionadas a práticas de assédio moral, assédio sexual ou outros crimes contra a dignidade sexual:

a) determinar, quando do recebimento das representações (Notícias de Fato), as diligências necessária para preservação de material probatório perecível e garantia da cadeia de custódia, independentemente encaminhamentos posteriores;

b) adotar as medidas necessárias para preservação do conteúdo de todo material que possa conter elementos ou vestígios da prática ilícita noticiada em meio físico ou virtual; c) buscar produzir com celeridade as provas que corroborem o relato da vítima, tais como, oitiva de eventuais testemunhas, pedido de câmeras de segurança, controle de acesso a locais específicos, dentre outras.

d) realizar a colheita de depoimento da vítima, de eventuais testemunhas indicadas nos autos e garantir o acesso à própria vítima ou à sua defesa, quando houver, das providências adotadas, com as cautelas necessárias para evitar agravamento das violências eventualmente sofridas;

e) a depender das circunstâncias do caso, incentivar a vítima a expressar qualquer coisa que considere relevante para a investigação, como a presença de câmeras de segurança nos locais onde passou, se foi vista ou se há existência de algum registro ou anotação.

Capítulo 19 Outros temas relevantes para o exercício da atividade de controle externo

19.1 Ações integradas

Ações integradas são aquelas em que as polícias federais e as polícias estaduais realizam operações conjuntas.

Via de regra, tais operações se realizam com fundamento em procedimentos afetos à Justiça Estadual, o que impede a realização do controle externo difuso por parte do Ministério Público Federal.

Mais recentemente, as ações integradas têm ocorrido com uma maior frequência, em especial para cumprimento de mandados judiciais em comunidades e locais em que em residem cidadãos em situação econômica mais vulneráveis.

Nesse contexto, vem ocorrendo nessas operações graves violações a direitos humanos com diversas mortes derivadas de ações policiais mal planejadas e executadas.

Assim, é imperioso que o órgão de controle externo concentrado do Ministério Público Federal atue de forma proativa na fiscalização de tais ações policiais, concentrando sua atenção na forma de atuação das forças federais envolvidas, em especial no efetivo cumprimento das determinações contidas na decisão da ADPF 635 do STF.

Desta feita, sugere-se que, de forma periódica, sejam oficiadas as polícias federal e rodoviária federal no sentido de que informem em quais ações integradas seus integrantes participaram, sob qual fundamento e o resultado de tais operações, especificamente se houve mortes ou vitimados decorrentes da intervenção policial, instaurando-se procedimento específico para cada operação com o objetivo de verificar sua adequação aos comandos normativos que regem a atuação das forças federais.

Por fim, sugere-se a instauração de procedimento administrativo que buscará colher dados periódicos a respeito de critérios, fundamentos e resultados gerais da participação das forças federais em ações integradas.

19.2 O Uso de Câmeras Corporais e o Controle Externo da Atividade Policial

Fundamento constitucional e resultados empíricos das câmeras corporais

A Constituição Federal trata da segurança pública como direito fundamental e social (arts. 5º, caput, 6º e 144), dever do Estado e responsabilidade de todos. No Estado democrático de direito, a atuação estatal deve observar os princípios da legalidade, da publicidade e da transparência, especialmente em funções sensíveis como o policiamento ostensivo ou o cumprimento de mandados judiciais. A atuação policial deve ser controlável, auditável e compatível com os direitos fundamentais, sobretudo nas interações com populações vulneráveis.

Nesse contexto, insere-se o atual debate sobre a utilização de câmeras corporais, como medida de accountability, para assegurar maior transparência à atividade de segurança pública, permitindo a avaliação social dos procedimentos adotados, bem como a prevenção e punição de eventuais abusos. A segurança pública deve ser lida no contexto do Estado democrático de direito e possuir parâmetros de universalização que garantam o mesmo respeito e consideração a toda a população. Como consequência, a formulação da política de segurança pública deve ser feita de forma transparente, baseada em filtros constitucionais e democráticos, por meio de procedimentos a serem devidamente escrutinados pela sociedade e por órgãos de controle.

Câmera corporal, no contexto dos órgãos de segurança pública, é o dispositivo portátil que capta registros audiovisuais das interações com o ambiente e com outras pessoas e que se acoplam aos uniformes dos profissionais da área. Sua finalidade primordial é trazer transparência à atuação policial, prevenindo e coibindo abusos, como uso excessivo da força, letalidade policial, ingresso ilegal a domicílio, perfilamento racial, dentre outros. Além dessa finalidade, as câmeras corporais também possuem utilidade para a proteção dos agentes policiais, contra acusações infundadas de abusos, e para utilização como provas em processos criminais. Institucionalmente, as câmeras corporais ainda propiciam aos órgãos de segurança pública o acompanhamento das atividades de seus agentes, para fins de aperfeiçoamento das práticas de combate ao crime.

Com primeiros registros na década de 1980 nos Estados Unidos, a utilização das câmeras ganhou impulso nos anos 2000 em razão dos avanços tecnológicos. As câmeras corporais já foram adotadas em dezenas de países. Diante da amplitude do uso das câmeras corporais, existe uma grande quantidade de estudos sobre seus efeitos sobre o uso da força policial, com experimentos que indicam quedas significativas nas denúncias contra policiais e nas ocorrências de uso excessivo da

força, sobretudo quando o acionamento das câmeras segue protocolos rígidos e não discricionários.

No Brasil, os estados de São Paulo e Santa Catarina foram pioneiros na utilização de câmeras corporais pelas Polícias Militares, já sendo possível avaliar os resultados da política pública. Em Santa Catarina, segundo estudo realizado por pesquisadores das universidades de Warwick, Queen Mary e da London School of Economics, no Reino Unido, e da PUC do Rio de Janeiro, com a implementação das câmeras corporais, a partir de 2019, houve uma redução no uso da força em 61%, com melhoria também na eficiência dos registros e encaminhamento dos casos (<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-58756616>).

No Estado de São Paulo, no período de 2019 a 2022, houve uma redução de 76,2% na letalidade policial, em relação aos batalhões que implementaram as câmeras, contra 33,3% dos demais batalhões. Outro possível efeito da implementação das câmeras corporais em São Paulo foi a redução dos casos de corrupção e concussão envolvendo policiais que fazem uso do dispositivo. Na Corregedoria da PM/SP, entre 2019 e 2022, as denúncias de concussão reduziram 33,3% e as de corrupção reduziram 45%. Na Ouvidoria da PM/SP, no mesmo período, houve queda de 40,9% nas denúncias de corrupção e de 71,6% nas de concussão. (As câmeras corporais na polícia militar do Estado de São Paulo: processo de implementação e impacto nas mortes de adolescentes. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023).

Apesar dos resultados, a política foi abandonada em Santa Catarina. Em São Paulo, o abandono do uso das câmeras corporais foi uma promessa de campanha do candidato posteriormente eleito, resultando numa flexibilização das regras de acionamento, com efeitos imediatos sobre a letalidade policial, que aumentou em 153%, entre 2022 e 2024 (As câmeras corporais na Polícia Militar do Estado de São Paulo (2ª edição): mudanças na política e impacto nas mortes de adolescentes. 2.ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025).

A inflexão da política pública chegou ao Supremo Tribunal Federal por meio da Suspensão de Liminar 1696/SP, ainda em tramitação, proposta pela Defensoria Pública do Estado, no qual o Governo de São Paulo assumiu o compromisso de manutenção e ampliação da política, que está em acompanhamento pelo Tribunal, diante do *“cenário de falha sistêmica de políticas públicas de segurança e da política de uso de câmeras corporais”*.

Apesar da relativização do uso das câmeras corporais, há certo consenso técnico sobre seus benefícios. Atualmente, no Brasil, elas são adotadas em 11 Estados, enquanto 4 já estão adquirindo e outros 9 estudam a adoção.

Além dos resultados observados em pesquisas em todo o mundo, o uso das câmeras corporais por agentes de segurança está relacionado com existência de maior transparência, legitimidade, validade probatória e diminuição da intensidade do nível de uso da força, como registrado na Nota Técnica n. 7/2020/CPROS/CGPI/DPSP/SENASP/MJ, Processo n. 08020.00213/2020-19, elaborada pela Coordenação de Prospecção da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública, em 2020, concluindo, com base em pesquisas empíricas, nacionais e internacionais: (i) “houve a redução dos índices criminais em geral quando associado ao uso das BWC’s”; (ii) “o uso do equipamento reduz o número de queixas contra policiais, bem como a necessidade do uso da força de intensidade maior nas ocorrências policiais”; (iii) esses resultados estariam relacionados “ao efeito do uso do equipamento no comportamento dos envolvidos e eventuais denúncias infundadas”, as quais passam a ser facilmente refutadas; (iv) no emprego operacional, existiriam “benefícios das BWC’s quando comparadas ao sistema de monitoramento por câmera fixa” em logradouros públicos e viaturas, em especial, no tocante à qualidade da imagem, à identificação dos envolvidos e à precisão das gravações; (v) o equipamento teria um “efeito pacificador” das relações sociais, pois “ao estarem cientes de que estão sendo filmados, tanto o policial quanto os cidadãos tendem a se comportar mais brandamente”; (vi) ademais, não teria sido verificada uma redução da proatividade dos policiais após a adoção do equipamento, uma preocupação invariavelmente presente nos gestores estaduais.

Destaca-se também a manifestação da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), na Nota Técnica nº 7/2025:

As câmeras corporais representam uma medida adequada para atingir a finalidade de transparência e conseguem oferecer, de forma mais eficaz e menos gravosa que qualquer outra, a publicidade necessária à atuação policial, favorecendo seu controle. Elas possuem, assim, aptidão para oferecer o acompanhamento permanente da prestação do serviço de segurança pública, funcionando como um anteparo à excessiva discricionariedade policial. Além disso, permitem a contenção do perfilamento racial e da letalidade policial, sem deixar de mencionar a possibilidade de operacionalização de diretrizes gerais já fixadas pelo

próprio Supremo Tribunal Federal (STF), como no caso de buscas domiciliares e pessoais, e pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ).

O uso de câmeras corporais ainda permite a fiscalização do cumprimento da Lei nº 13.060/2014, que prevê que os órgãos de segurança pública deverão priorizar a utilização dos instrumentos de menor potencial ofensivo, sendo ilegítimo o uso de arma de fogo: a) contra pessoa em fuga que esteja desarmada ou que não represente risco imediato de morte ou de lesão aos agentes de segurança pública ou a terceiros, b) e contra veículo que desrespeite bloqueio policial em via pública, exceto quando o ato represente risco de morte ou lesão aos agentes de segurança pública ou a terceiros.

Apesar da taxatividade, o descumprimento dessa lei por órgãos de segurança, inclusive pela Polícia Rodoviária Federal é frequente, a exemplo da morte da Heloísa dos Santos Silva, de 3 anos, atingida por tiros, após o carro de sua família não atender a uma ordem de parada de agentes rodoviários, em 7 de setembro de 2023, ou do disparo que atingiu Juliana Leite Rangel, na cabeça, durante uma abordagem da PRF, em 24/12/2024, ambos os casos em rodovias federais no Rio de Janeiro.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, na sentença de 27 de novembro de 2023, no Caso Honorato, que apreciou possível execução extrajudicial de 12 pessoas por agentes policiais de São Paulo, em operação policial realizada em 2002, reconheceu a responsabilidade internacional do Estado Brasileiro pelas violações de direitos humanos, e impôs medidas de não repetição, para evitar a impunidade para esses casos, dentre as quais:

13. O Estado adotará as medidas necessárias para garantir a plena implementação de dispositivos de geolocalização e registro de movimentos dos veículos policiais e dos policiais no estado de São Paulo, de acordo com o estabelecido nos parágrafos 184 e 185 desta sentença.

14. O Estado adotará as medidas necessárias para garantir o envio dos registros de operações policiais que resultem em mortes ou lesões graves de civis, incluindo as gravações das câmeras corporais e de geolocalização, aos órgãos de controle interno e externo da polícia do estado de São Paulo, de acordo com o estabelecido nos parágrafos 184 e 185 desta Sentença

Regulamentação federal sobre câmeras corporais

Diante desses resultados expressivos, foi criado no âmbito do Ministério da Justiça o Projeto Nacional Câmeras Corporais, coordenado pela SENASP, cujo

trabalho resultou na edição da Portaria MJ nº 648/2024¹¹⁷, que contou com contribuições do Grupo de Trabalho Interinstitucional Contra o Racismo na Atividade Policial (GTI Racismo), vinculado à 7ª CCR, após consulta pública realizada em dezembro de 2023 (Ofício nº 38/2024-7ªCCR - PGR-00023394/2024).

A Portaria MJ nº 648/2024 estabelece diretrizes sobre o uso de câmeras corporais pelos órgãos de segurança pública, tendo como objetivos, dentre outros, a qualificação da atuação policial, a proteção dos direitos dos cidadãos e dos agentes de segurança, a padronização de procedimentos, o estímulo à formação e à transparência.

A observância das diretrizes previstas na portaria condiciona o repasse de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) a estados e municípios, para fins de implantação ou ampliação de câmeras corporais.

A Portaria MJ nº 648/2024 estabelece diretrizes sobre o uso de câmeras corporais pelos órgãos de segurança pública, cuja observância condiciona o repasse de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública e do Fundo Penitenciário Nacional para a implementação ou a ampliação de projetos de câmeras corporais para os órgãos de segurança pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Com a análise de 152 protocolos e/ou conjuntos de protocolos operacionais de câmeras corporais, o estudo do Ministério da Justiça "Câmeras corporais: uma revisão bibliográfica"

(<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/cameras-corporais/diagnostico-cameras-corporais>) identificou quatro principais tipos de acionamento:

- Acionamento contínuo em áudio e vídeo em todo o turno de serviço;
- Acionamento em todas as interações ou interações esperadas;
- Acionamento em todas as interações ou interações esperadas, acima de um certo grau de severidade pré-especificado;
- Discrecionalidade do policial.

¹¹⁷ Disponível em:

<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/PORTARIA648de2024.pdf>.

Acesso em: 20 out. 2025.

Ainda segundo o estudo, pesquisas mais recentes observaram que os efeitos das câmeras corporais podem ser heterogêneos e dependem do mandato de uso das câmeras *“Em locais onde não havia discricção no acionamento e havia conformidade, o uso de força caiu, em média, 37%. Nos locais onde havia um mandato de acionamento, mas não seguido, houve um aumento do uso de força. Finalmente, não foi constatado qualquer efeito devido à ausência de um mandato claro de acionamento”* (Câmeras corporais : uma revisão bibliográfica / Pedro C. L. Souza, consultor. Brasília : Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2024.121 p. (Série Diagnósticos), pag. 44).

Alberto Kopittke também relata a existência de estudos que apontam a importância da definição do momento do acionamento da câmera e o seu impacto no aumento ou na diminuição do uso da força: há uma redução de 15,8% quando o policial não pode escolher o momento de ligar a câmera (14 estudos), ao passo que há um aumento de 22% nos casos em que o policial tem a opção de escolha sobre o momento de acionamento (8 estudos). No caso brasileiro, o autor traz estudo sobre a implementação das câmeras em São Paulo, onde se constatou, em um período de 6 meses, redução de 85% nas mortes ocasionadas por intervenções da PM (KOPITKE, Alberto. Manual de segurança pública baseada em evidências: o que funciona e o que não funciona na prevenção da violência. Passo Fundo: Conhecer, 2023, pág. 734).

Atento à necessidade de reduzir a discricionariade quanto ao acionamento das câmeras, a Portaria MJ nº 648/2024 listou 16 circunstâncias em que as câmeras corporais devem obrigatoriamente ser acionadas pelos profissionais de segurança pública, sem prejuízo de outras (artigo 8º): I - no atendimento de ocorrências; II - nas atividades que demandem atuação ostensiva, seja ordinária, extraordinária ou especializada; III - na identificação e checagem de bens; IV - durante buscas pessoais, veiculares ou domiciliares; V - ao longo de ações operacionais, inclusive aquelas que envolvam manifestações, controle de distúrbios civis, interdições ou reintegrações possessórias; VI - no cumprimento de determinações de autoridades policiais ou judiciárias e de mandados judiciais; VII - nas perícias externas; VIII - nas atividades de fiscalização e vistoria técnica; IX - nas ações de busca, salvamento e resgate; X - nas escoltas de custodiados; XI - em todas as interações entre policiais e custodiados, dentro ou fora do ambiente prisional; XII - durante as rotinas carcerárias, inclusive no atendimento aos visitantes e advogados; XIII - nas

intervenções e resolução de crises, motins e rebeliões no sistema prisional; XIV - nas situações de oposição à atuação policial, de potencial confronto ou de uso de força física; XV - nos sinistros de trânsito; e XVI - no patrulhamento preventivo e ostensivo ou na execução de diligências de rotina em que ocorram ou possam ocorrer prisões, atos de violência, lesões corporais ou mortes.

A portaria prevê as formas de acionamento da gravação das câmeras corporais, I - por acionamento automático, quando: a) a gravação é iniciada desde a retirada do equipamento da base até a sua devolução, registrando todo o turno de serviço; ou b) a gravação é configurada para responder a determinadas ações, eventos, sinais específicos ou geolocalização; II - por acionamento remoto: quando a gravação é iniciada, de forma ocasional, por meio do sistema, após decisão da autoridade competente ou se determinada situação exigir o procedimento; ou III - por acionamento dos próprios integrantes dos órgãos de segurança pública para preservar sua intimidade ou privacidade durante as pausas e os intervalos de trabalho. Em qualquer desses casos, os acionamentos devem observar as 16 hipóteses de acionamento obrigatório.

Apesar da clareza das hipóteses da portaria, a utilização adequada das câmeras corporais depende de efetivo treinamento, criação de protocolos claros e simples, além de supervisão para a correta utilização dos equipamentos, com claras punições em casos de desvios.

Segundo a portaria, os registros audiovisuais das câmeras corporais deverão ser armazenados por no mínimo noventa dias. O prazo será de um ano, no mínimo, quando forem: I - vinculados a conjunto probatório que acompanhe inquérito policial, processo judicial, procedimento ou processo administrativo disciplinar; II - classificados como de interesse da segurança pública; III - relacionados a ocorrências com resultado morte e lesão corporal grave; IV - referentes a manifestações, controle de distúrbio civil, interdições ou reintegrações de posse ou contenção de tumultos e rebeliões; V - associados a prisões, disparos de arma de fogo ou ingressos em domicílio; ou VI - requisitados por magistrados, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, de autoridades policiais ou administrativas responsáveis por investigações formalmente instauradas.

Além dessas autoridades, a portaria prevê o acesso por meio da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e por advogados constituídos por vítimas,

acusados ou investigados, além dos próprios integrantes dos órgãos de segurança públicas participantes dos fatos registrados.

Sobre isso, a Lei de Acesso à Informação, em seu art. 21, é expressa ao prever que as informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso, o que se aplica a registros de câmeras corporais.

Assim, os resultados empíricos do uso de câmeras corporais pelos órgãos de segurança pública demonstra que essa tecnologia, longe de ser uma medida meramente simbólica, constitui um instrumento essencial para o fortalecimento do controle da atividade policial em um Estado democrático de direito. A sua implementação está alinhada aos preceitos constitucionais de transparência, legalidade e eficiência, servindo como uma ferramenta poderosa para a proteção tanto dos direitos dos cidadãos quanto dos próprios agentes de segurança.

As evidências empíricas, nacionais e internacionais, são contundentes ao apontar os impactos positivos da política.

Contudo, a eficácia das câmeras corporais está diretamente condicionada à forma de sua implementação. A discricionariedade do policial no acionamento do equipamento pode anular ou até reverter seus benefícios, aumentando o uso da força. Por isso, a existência de protocolos rígidos, com hipóteses claras de acionamento obrigatório, supervisão contínua e responsabilização em caso de desvios, é fundamental para o sucesso da política.

Nesse cenário, a edição da Portaria MJSP nº 648/2024 representa um marco regulatório, estabelecendo diretrizes nacionais para o uso dos equipamentos e condicionando repasses de recursos federais à sua observância. A norma define objetivos claros, que vão da qualificação da prova à promoção da transparência, e estabelece um rol extenso de situações de acionamento mandatório.

19.3 Atuação do Ministério Público Federal

Diante do potencial do uso das câmeras corporais para redução do uso da força, aumento da transparência, proteção de direitos e responsabilização por abusos, o Ministério Público, como responsável pelo controle externo, deve exercer papel central em todas as fases do processo, acompanhando a implementação e

fiscalizando o uso adequado, com o cumprimento da Portaria MJ nº 648/2024 pelos órgãos de segurança pública federais (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Penal e Força Nacional de Segurança).

Em relação ao Distrito Federal, cujas forças de segurança são mantidas pela União, e aos Estados e Municípios que receberem repasse de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e ao Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), o MPF deve atuar em articulação com os Ministérios Públicos locais, para acompanhar a observância rigorosa das diretrizes federais, como parte da correta destinação de recursos federais.

Para garantir que a implementação e uso das câmeras corporais não seja meramente simbólica, mas efetiva, transparente e orientada por diretrizes de direitos humanos e proporcionalidade, o MPF deve adotar medidas práticas, condizentes com sua responsabilidade, dentre as quais:

a) Cobrar do Ministério da Justiça a implantação progressiva das câmeras corporais e em viaturas, pelos órgãos de segurança pública federais (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Penal e Força Nacional de Segurança), com análise de protocolos de cada um desses órgão, para verificar sua compatibilidade com as diretrizes da Portaria MJSP nº 648/2024, inclusive cobrando previsão clara de responsabilização pelo uso inadequado;

b) Solicitar informações do Ministério da Justiça em relação ao repasse de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e ao Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) aos Estados e Municípios, para implementação das câmeras corporais, para distribuição em cada unidade local do MPF, para instaurar inquérito civil público, para atuação conjunta com o MP local, sobre o cumprimento das diretrizes da Portaria MJ nº 648/2024, inclusive cobrando previsão clara de responsabilização pelo uso inadequado, com expedição de recomendação e ajuizamento de ação civil pública, em caso de inconformidades dos protocolos ou práticas locais;

c) instauração de inquérito civil na Procuradoria da República do Distrito Federal, para, em atuação conjunta com o MP local, cobrar do Governo do Distrito Federal, cujas forças de segurança são mantidas pela União, a implementação de câmeras corporais, seguindo as diretrizes da Portaria MJ nº 648/2024, inclusive cobrando previsão clara de responsabilização pelo uso inadequado, com expedição

de recomendação e ajuizamento de ação civil pública, em caso de resistência ou de inconformidades dos protocolos ou práticas locais;

d) acompanhar sistematicamente os indicadores de letalidade policial, uso da força e denúncias de abuso de autoridade, comparando as unidades que utilizam as câmeras com as que não utilizam;

e) Realizar inspeções, visitas e oitivas periódicas para verificar a correta utilização dos equipamentos em campo, o armazenamento adequado das imagens e a existência de treinamento para os agentes; e

f) criação de rotinas de supervisão por amostragem aleatória das imagens gravadas, pelas unidades do MPF, por meio de revisão de um percentual das imagens produzidas diariamente em sua área de atuação.

19.3.1 Caso Nova Brasília e Reflexos na Atividade de Controle Externo

Em 16 de fevereiro de 2017, a Corte Interamericana de Direitos Humanos proferiu sentença no Caso Favela Nova Brasília, por meio da qual declarou a responsabilidade internacional do Estado do Rio de Janeiro pela violação às garantias judiciais de independência e imparcialidade da investigação, devido processo legal e prazo razoável, e dos direitos de proteção social e integridade pessoal, com respeito às investigações sobre duas incursões policiais na Favela Nova Brasília, no Município do Rio de Janeiro, nos anos de 1994 e 1995 que resultaram no homicídio de 26 homens e em atos de violência sexual contra três mulheres.

A Corte IDH declarou, por unanimidade, no ponto resolutivo n. 16 que:

“O Estado, no prazo de um ano contado a partir da notificação da presente sentença, deverá estabelecer os mecanismos normativos necessários para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que prima facie policiais apareçam como possíveis acusados, desde a notícia criminis se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado, ou acusados, em conformidade com os parágrafos 318 e 319 da presente sentença.”

A sentença da Corte IDH produz autoridade de coisa julgada internacional, com eficácia vinculante e direta às partes. Todos os órgãos e poderes internos do país encontram-se obrigados a cumprir a sentença.

Nesse sentido, traz-se à colação o seguinte julgado.

AGRAVO REGIMENTAL. MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. LEGITIMIDADE. IPPSC (RIO DE JANEIRO). RESOLUÇÃO CORTE IDH 22/11/2018. PRESO EM CONDIÇÕES DEGRADANTES. CÔMPUTO EM DOBRO DO PERÍODO DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE. OBRIGAÇÃO DO ESTADO-PARTE. SENTENÇA DA CORTE. MEDIDA DE URGÊNCIA. EFICÁCIA TEMPORAL. EFETIVIDADE DOS DIREITOS HUMANOS. PRINCÍPIO PRO PERSONAE. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE. INTERPRETAÇÃO MAIS FAVORÁVEL AO INDIVÍDUO, EM SEDE DE APLICAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS EM ÂMBITO INTERNACIONAL (PRINCÍPIO DA FRATERNIDADE - DESDOBRAMENTO). SÚMULA 182 STJ. AGRAVO DESPROVIDO.

(...)

3. Ao sujeitar-se à jurisdição da Corte IDH, o País alarga o rol de direitos das pessoas e o espaço de diálogo com a comunidade internacional. Com isso, a jurisdição brasileira, ao basear-se na cooperação internacional, pode ampliar a efetividade dos direitos humanos.

4. A sentença da Corte IDH produz autoridade de coisa julgada internacional, com eficácia vinculante e direta às partes. Todos os órgãos e poderes internos do país encontram-se obrigados a cumprir a sentença. Na hipótese, as instâncias inferiores ao diferirem os efeitos da decisão para o momento em que o Estado Brasileiro tomou ciência da decisão proferida pela Corte Interamericana, deixando com isso de computar parte do período em que o recorrente teria cumprido pena em situação considerada degradante, deixaram de dar cumprimento a tal mandamento, levando em conta que as sentenças da Corte possuem eficácia imediata para os Estados Partes e efeito meramente declaratório.

5. Não se mostra possível que a determinação de cômputo em dobro tenha seus efeitos modulados como se o recorrente tivesse cumprido parte da pena em condições aceitáveis até a notificação e a partir de então tal estado de fato tivesse se modificado. Em realidade, o substrato fático que deu origem ao reconhecimento da situação degradante já perdurara anteriormente, até para que pudesse ser objeto de reconhecimento, devendo, por tal razão, incidir sobre todo o período de cumprimento da pena.

6. Por princípio interpretativo das convenções sobre direitos humanos, o Estado-parte da CIDH pode ampliar a proteção dos direitos humanos, por meio do princípio pro personae, interpretando a sentença da Corte IDH da maneira mais favorável possível aquele que vê seus direitos violados.

7. As autoridades públicas, judiciárias inclusive, devem exercer o controle de convencionalidade, observando os efeitos das disposições do diploma internacional e adequando sua estrutura interna para garantir o cumprimento total de suas obrigações frente à comunidade internacional, uma vez que os países signatários são guardiões da tutela dos direitos humanos, devendo empregar a interpretação mais favorável ao ser humano.

8. Os juízes nacionais devem agir como juízes interamericanos e estabelecer o diálogo entre o direito interno e o direito internacional dos direitos humanos, até mesmo para diminuir violações e abreviar as demandas internacionais. É com tal espírito hermenêutico que se dessume

que, na hipótese, a melhor interpretação a ser dada, é pela aplicação a Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 22 de novembro de 2018 a todo o período em que o recorrente cumpriu pena no IPPSC.

9. A alegação inovadora, trazida em sede de agravo regimental, no sentido de que a determinação exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, por meio da Resolução de 22 de novembro de 2018 da CIDH, teria a natureza de medida cautelar provisória e que, ante tal circunstância, mencionada Resolução não poderia produzir efeitos retroativos, devendo produzir efeitos jurídicos ex nunc, não merece guarida. O caráter de urgência apontado pelo recorrente na medida provisória indicada não possui o condão de limitar os efeitos da obrigação decorrentes da Resolução de 22 de novembro de 2018 da CIDH para o futuro (ex nunc), mas sim de apontar para a necessidade de celeridade na adoção dos meios de seu cumprimento, tendo em vista, inclusive, a gravidade constatada nas peculiaridades do caso.

10. Por fim, de se apontar óbice de cunho processual ao provimento do recurso de agravo interposto, consistente no fato de que o recorrente se limitou a indicar eventuais efeitos futuros da multimencionada Resolução de 22 de novembro de 2018 da CIDH fulcrado em sua natureza de medida de urgência, sem, contudo, atacar os fundamentos da decisão agravada, circunstância apta a atrair o óbice contido no Verbete Sumular 182 do STJ, verbis: "É inviável o agravo do art. 545 do CPC que deixa de atacar especificamente os fundamentos da decisão agravada."

11. Negativa de provimento ao agravo regimental interposto, mantendo, por consequência a decisão que, dando provimento ao recurso ordinário em habeas corpus, determinou o cômputo em dobro de todo o período em que o paciente cumpriu pena no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, de 09 de julho de 2017 a 24 de maio de 2019.

(AgRg no RHC n. 136.961/RJ, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 15/6/2021, DJe de 21/6/2021.)

Nesse sentido, destacam-se os parágrafos 104, 105 e 106 da sentença, nos seguintes termos:

"(...)

104. Em 1996, o Brasil reconheceu perante o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas que era preciso tomar medidas para acabar com a impunidade das violações de direitos humanos atribuídas a autoridades policiais, provocadas por um funcionamento excessivamente lento das engrenagens da justiça, fruto, por sua vez, em muitas ocasiões, da incapacidade dos estados de realizar uma investigação policial eficiente.

105. Por sua vez, a Comissão Interamericana salientou que as mortes ocorridas durante as intervenções policiais são registradas como legítima defesa; não obstante isso, da autópsia das vítimas comumente decorre que elas morrem por disparos recebidos em regiões vitais do corpo. A esse respeito, em 1996, o Comitê de Direitos Humanos mostrou a preocupação com casos de execuções sumárias e arbitrárias cometidas por forças de segurança e "esquadrões da morte" no Brasil, dos quais, com frequência, participavam membros das forças de segurança, contra pessoas pertencentes a grupos especialmente vulneráveis.

106. Há dificuldades para que os casos de execuções sumárias e arbitrárias sejam investigados de maneira adequada e, com frequência, ficam impunes."

Assim, faz-se necessária uma mudança na forma pela qual os crimes praticados em decorrência de intervenção policial são investigados.

O protagonismo do Ministério Público Federal nesses casos deve prevalecer como órgão dotado de independência funcional e responsável pelo exercício do controle externo da atividade policial.

Destaca-se ainda o parágrafo 187 da sentença:

“A esse respeito, a Corte considera que o elemento essencial de uma investigação penal sobre uma morte decorrente de intervenção policial é a garantia de que o órgão investigador seja independente dos funcionários envolvidos no incidente. Essa independência implica a ausência de relação institucional ou de hierarquia, bem como sua independência na prática. Nesse sentido, nas hipóteses de supostos crimes graves em que *prima facie* apareçam como possíveis acusados membros da polícia, a investigação deve ser atribuída a um órgão independente e diferente da força policial envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnicos em criminalística e pessoal administrativo, alheios ao órgão de segurança a que pertençam o possível acusado ou acusados.”

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fixou tese com repercussão geral, no Recurso Extraordinário n. 593.727 (DJe 8.9.2015), no sentido de que os poderes investigatórios do Ministério Público decorrem implicitamente do monopólio da titularidade da ação penal conferida ao órgão pelo inc. I do art. 129 da Constituição da República, não se tratando de atividade exclusiva da polícia judiciária.

A investigação direta pelo Ministério Público possui alicerce constitucional e destina-se à tutela dos direitos fundamentais do sujeito passivo da persecução penal porquanto assegura a plena independência na condução das diligências.

A teoria dos poderes implícitos (*implied powers*) acarreta a inequívoca conclusão de que o Ministério Público tem poderes para realizar diligências investigatórias e instrutórias na medida em que configuram atividades decorrentes da titularidade da ação penal.

O art. 129, inciso IX, da Constituição da República predica que o Ministério Público pode exercer outras funções que lhe forem conferidas desde que compatíveis com sua finalidade, o que se revela como um dos alicerces para o desempenho da função de investigar.

O artigo 144 da carta de 1988 não estabelece o monopólio da função investigativa à polícia e sua interpretação em conjunto com o art. 4º, parágrafo único, do Código de Processo Penal legitima a atuação investigativa do parquet.

Desta feita, faz-se necessário que os Ofícios de Controle Externo da Atividade Policial passem a titularizar com exclusividade a atribuição de investigar eventuais crimes praticados por policiais federais, conforme determina a sentença proferida pela Corte IDH no Caso Nova Brasília.

Nesse sentido, destaca-se o parágrafo 307 da sentença:

“A Comissão solicitou a adoção de regulamentações administrativas, procedimentos e planos operacionais, a fim de erradicar a impunidade da violência policial e modernizar e profissionalizar as forças policiais; a instituição de sistemas de controle e prestação de contas internos e externos para tornar efetivo o dever de investigar, com uma perspectiva de gênero e étnico-racial, todos os casos em que os agentes da ordem utilizam a força letal e/ou a violência sexual; o fortalecimento da capacidade institucional de órgãos independentes de supervisão, inclusive os órgãos forenses, para enfrentar o padrão de impunidade dos casos de execuções extrajudiciais por parte da polícia; e o treinamento adequado do pessoal policial sobre como tratar de maneira efetiva e eficiente as pessoas dos setores mais vulneráveis da sociedade.”

E ainda o parágrafo 319 da sentença:

“No entanto, embora a Resolução n. 129 do CNMP determine as medidas a ser adotadas pelo Ministério Público em casos de morte decorrente de intervenção policial, considerando que a violência policial é normalmente investigada pela própria polícia, a Corte considera necessário que o controle externo do Ministério Público em casos de violência policial se projete além da prática de supervisão à distância das investigações realizadas por delegados da própria polícia. Nesse sentido, é fundamental que em hipóteses de supostas mortes, torturas e violência sexual decorrentes de intervenção policial em que *prima facie* policiais apareçam como possíveis acusados, o Estado tome as medidas normativas necessárias para que desde a notícia criminis se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força policial envolvida no incidente, tais como a autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertençam os possíveis acusados ou o possível acusado. Para tanto, o Estado deve adotar as medidas necessárias para que esse procedimento seja implementado no prazo de um ano a partir da emissão desta Sentença, em conformidade com as normas de investigação independente mencionadas nos parágrafos 183 a 191 *supra*.

Entende-se que a referida atribuição se estende a todas as polícias da União (federal, viária federal e policial penal), uma vez que estão inseridas na mesma estrutura administrativa do Ministério da Justiça.

Da mesma forma, deve ser garantido o pleno acesso aos autos da investigação à vítima e aos seus parentes e familiares, desde que não haja prejuízo à investigação.

Nesse sentido, o seguinte julgado:

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SIGILO DO INQUÉRITO POLICIAL. DIREITO DE ACESSO DOS FAMILIARES DAS VÍTIMAS AOS ELEMENTOS DE PROVA JÁ DOCUMENTADOS NA INVESTIGAÇÃO. SÚMULA VINCULANTE N. 14. DIREITO DO ADVOGADO. PRERROGATIVA DO MEMBRO DA DEFENSORIA PÚBLICA. DIÁLOGO DE FONTES. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE. PROTOCOLO DE MINNESOTA. CUMPRIMENTO DA DECISÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NO CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA. PARECER FAVORÁVEL DO MPF. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. O sigilo do inquérito policial tem intrínseca relação com a eficácia da investigação pré-processual, porquanto sua publicização poderia tornar inócua a apuração do fato criminoso. Sem embargo, a jurisprudência dos Tribunais Superiores caminhou para sedimentar o caráter relativo desse sigilo em relação às diligências findas e já documentadas na investigação.

2. O resultado dessa tendência interpretativa culminou na edição da Súmula Vinculante n. 14, a qual dispõe ser "direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa".

3. Nesse contexto, as leis de regência da advocacia e da Defensoria Pública também garantem ao defensor lato sensu o direito de examinar os autos do inquérito policial e de extrair as cópias que entender pertinente.

4. Deveras, a escolha hermenêutica dos Ministros do Supremo Tribunal Federal pela palavra "representado", contida no enunciado sumular, confere amplitude subjetiva para albergar não apenas o investigado, como também outras pessoas interessadas no caso em apuração, em particular a vítima da ação delitiva. Precedentes.

5. Sob outra angulação - complementar, mas também determinante para a rematada análise do caso -, é de se incrementar a observância e o adimplemento, no âmbito do sistema de justiça criminal, de protocolos e tratados internacionais de Direitos Humanos e de sentenças proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Como exemplo, cite-se o caso Gomes Lund e outros vs. Brasil (Guerrilha do Araguaia), no qual a Corte IDH salientou que "as vítimas de violações de direitos humanos ou seus familiares devem contar com amplas possibilidades de ser ouvidos e atuar nos respectivos processos, tanto à procura do esclarecimento dos fatos e da punição dos responsáveis, como em busca de uma devida reparação" (Sentença de 24 de novembro de 2010, § 139).

6. Sobre o tema, a Regra n. 35 do Protocolo de Minnesota - documento elaborado pelo Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos destinado à investigação de mortes potencialmente ilícitas - estabelece que: "35. La participación de los miembros de la familia y otros parientes cercanos de la persona fallecida o desaparecida constituye un elemento importante en una investigación eficaz. El Estado debe permitir a todos los parientes cercanos participar de manera efectiva en la investigación, aunque sin poner en peligro su integridad".

7. A seu turno, por ocasião do julgamento do caso Cosme Genoveva e outros vs. Brasil (Favela Nova Brasília), a Corte Interamericana de Direitos Humanos determinou que "o Estado deverá adotar as medidas legislativas

ou de outra natureza necessárias para permitir às vítimas de delitos ou a seus familiares participar de maneira formal e efetiva da investigação de delitos conduzida pela polícia ou pelo Ministério Público".

8. Na espécie, os familiares das duas vítimas fatais dos homicídios perpetrados em 14/3/2018 pretendem o deferimento do acesso aos elementos de prova já documentados nos autos do inquérito policial que investiga o(s) suposto(s) mandante(s) dos homicídios.

9. A pretensão, ao que se deduz dos autos, não se volta à habilitação dos requerentes como assistentes de acusação no inquérito policial, tampouco busca interferir nessa investigação; o objeto deste recurso cinge-se ao acesso dos ofendidos, por seus representantes legais, aos elementos de prova já documentados no inquérito policial.

10. Segurança concedida.

(RMS n. 70.411/RJ, relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 18/4/2023, DJe de 3/5/2023.)

Assim, é importante destacar:

1- A obrigatoriedade de instauração de PIC para apurar a ocorrência de mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que prima facie integrantes da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia Penal Federal apareçam como possíveis acusados, desde a notícia criminis.

2- A promoção obrigatória do arquivamento de qualquer procedimento de polícia judiciária instaurado para apurar o mesmo caso, evitando-se uma duplicidade de investigações.

3- A garantia de pleno acesso aos autos das investigações pela vítima, parentes e investigados.

Somente o efetivo cumprimento da sentença de Nova Brasília será capaz de iniciar um novo ciclo no enfrentamento da letalidade derivada da ação policial no Brasil.

Dentro desse contexto, imperioso se torna a criação de estrutura administrativa capaz de permitir uma investigação autônoma por parte do MPF.

19.3.2 ADPF 635 e seus reflexos no Controle Externo da Atividade Policial feito pelo MPF em face das Polícias Federais

A ADPF 635 teve como objeto inicial regular as ações policiais em comunidades durante o período da pandemia da COVID 19, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

Entretanto, seu julgamento final, acolhendo parcialmente os pedidos descritos em sua inicial, trouxe relevantes contribuições para regular ações policiais em territórios ocupados, em especial pela população mais fragilizada.

Assim, é possível concluir que algumas das determinações feitas pelo STF no âmbito da ADPF 635 devem ser incorporadas na rotina de controle externo da atividade policial do MPF relativa às polícias federais.

Imediata Comunicação do Evento Morte

A primeira delas se refere à necessidade de comunicação imediata ao MPF da morte de civil decorrente de intervenção policial para que, se entender cabível, a instituição defina pela importância do comparecimento de um membro ao local dos fatos.

Na prática, a melhor rotina a ser seguida seria determinar que a polícia federal comunique de imediato ao plantão do MPF que ocorreu um morte derivada de sua atuação, cabendo ao procurador de plantão definir se considera necessário comparecer ao local do evento para averiguação.

Desde logo, a atribuição do procurador plantonista não inibiria a ulterior distribuição regular do feito para fim de determinação do procurador natural.

Assim, é dever do controle externo verificar se o evento morte foi devidamente comunicado ao MPF.

Caberá ao órgão de controle externo verificar se os policiais que primeiro atenderem a ocorrência preservaram o local até a chegada do Delegado de Polícia Federal, e providenciar para que não se alterem o estado e conservação das coisas para a realização de perícia, comunicando, imediatamente, o órgão administrativo central competente.

Deve também ser observado se houve também o comparecimento ao local dos fatos de um Delegado de Polícia Federal responsável para “apreender os objetos que tiverem relação com o fato, após liberados pelos peritos criminais; colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias; e, desde logo, identificar e qualificar as testemunhas presenciais do fato”.

Da mesma forma, a perícia técnica da Polícia Federal “enviará, imediatamente, uma equipe especializada para comparecer ao local devidamente preservado, para a realização das necessárias perícias, liberação do local e remoção de cadáveres. Os cadáveres serão sempre fotografados na posição em

que forem encontrados, bem como, na medida do possível, todas as lesões externas e vestígios deixados no local do crime. Para representar as lesões encontradas no cadáver, os peritos, quando possível, juntarão ao laudo do exame provas fotográficas, esquemas ou desenhos, devidamente rubricados. Nas hipóteses de morte decorrente de intervenção policial sempre será realizada a autópsia. Os laudos necessários deverão ser elaborados no prazo máximo de 10 (dez) dias”.

Ademais, a Corregedoria da polícia federal envolvida (federal, viária ou polícia penal) deverá acompanhar a ocorrência que envolve o seu respectivo policial, objetivando a coleta de dados e de informações visando instruir os respectivos procedimentos administrativos. Nas hipóteses de morte decorrente de intervenção policial, as Corregedorias terão o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para conclusão das apurações administrativas”.

Verifica-se, portanto, que a ADPF 635 institui um procedimento inicial de investigação da morte decorrente de intervenção policial que deverá ser objeto de verificação pelo controle externo.

Da Observância da Lei 13.060/2024

O órgão de controle externo deverá verificar também se houve “a observância da Lei 13.060, de 2014, declarada constitucional pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.243/DF, e seu regulamento, cabendo às próprias forças de segurança avaliar e definir o grau de força adequado a cada contexto, com controle *a posteriori*, observando a proporcionalidade das ações e preferencialmente com planejamento prévio das operações. Fica ressalvada a possibilidade de justificação *a posteriori* de operações de emergência, cabendo aos órgãos de controle e ao Poder Judiciário avaliar as justificativas apresentadas, quando necessário; caberá a cada uma das forças policiais analisar e determinar o uso proporcional e necessário da força em cada operação”.

Da Verificação da Existência de Programa de Saúde Mental aos Policiais

Deverá também o MPF verificar a eventual existência de programa de assistência à saúde mental aos profissionais de segurança pública, estabelecendo como obrigatório o atendimento psicossocial quando houver envolvimento em incidente crítico e regulamentando a aferição da incidência de letalidade excessiva na atuação funcional, estabelecendo parâmetro a partir do qual profissional da área

de saúde mental avaliará a necessidade de afastamento preventivo das atividades funcionais, ficando o retorno, nesse caso, a critério da corporação.

Do Cumprimento de Mandados de Busca e Apreensão

O órgão de controle externo deverá observar, no caso de buscas domiciliares por parte das polícias federais, que sejam cumpridas as seguintes diretrizes constitucionais: (i) a diligência, no caso específico de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, neste caso, o ingresso forçado em domicílios à noite; (ii) a diligência deve ser justificada e detalhada por meio da elaboração de auto circunstanciado, que deverá instruir eventual auto de prisão em flagrante e ser remetido ao juízo da audiência de custódia para viabilizar o controle judicial posterior; e (iii) a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins a que se destinam, entretanto, reafirmando a validade constitucional de buscas domiciliares executadas no contexto de flagrância delitiva, inclusive no período noturno, na forma do artigo 5º, XI, da Constituição, no curso de operações policiais, na hipótese de utilização de residências para o depósito de drogas e armas clandestinas.

Presença Obrigatória de Ambulâncias em Operações Policiais previamente Planejadas

O órgão de controle deverá observar se houve a presença obrigatória de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas e com risco de conflito armado, podendo os veículos permanecerem no local mais próximo possível em que seja viável a prestação do atendimento médico em segurança. A exigência não se aplica a operações policiais de emergência, e a eventual indisponibilidade de ambulâncias não impede a realização da operação policial”.

Realização de Operações Policiais em Perímetros nos quais estejam localizadas escolas, creches, hospitais ou postos de saúde

Nestes casos, o órgão de controle deve observar se foram seguidos os seguintes parâmetros: “(i) não há restrições territoriais por perímetro à ação policial, mas deve haver o respeito rigoroso às exigências de proporcionalidade no uso da força, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, posteriormente, em

expediente próprio ou no bojo da investigação penal, as razões concretas que tornaram necessário o desenvolvimento das ações nos referidos horários; (ii) em caso de extrema necessidade de utilização de equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias federais, será permitido o ingresso das forças policiais caso se verifique o uso dos estabelecimentos para prática de atividades criminosas, bem como o policiamento ostensivo regular e o tráfego de viaturas em vias próximas aos estabelecimentos citados”.

Verificação da higidez e independência da prova pericial produzida

O órgão de controle deve zelar pela produção de uma prova pericial que atenda aos requisitos do devido processo legal.

Nesse sentido, a polícia técnico-científica deve documentar “por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de *backup*”.

19.3.3 Investigação direta pelo Ministério Público

O julgamento da ADPF 635 determina a investigação direta pelo Ministério Público sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de crime doloso contra a vida.

Obrigatoriedade de realização de relatório detalhado de cada operação policial

O órgão de controle deve observar se houve a elaboração, armazenamento e disponibilização de relatórios detalhados ao fim de cada operação policial e se existem, no âmbito de cada polícia federal, atos normativos e protocolos que regulam tais atividades.

Assim, conclui-se no sentido de que o resultado da ADPF 635 trouxe importante contribuição para a atividade de controle externo da atividade policial, devendo suas conclusões serem implementadas pelo MPF no exercício de sua função fiscalizadora das ações das polícias federais.

19.4 Casos Selecionados

19.4.1 Memorando de Entendimento da OAB/PF e seus reflexos na atividade de Controle Externo

A temática refere-se à representação formulada pelo GAECO da PR/RJ acerca do Memorando de Entendimento celebrado entre a Polícia Federal e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil no sentido de assegurar o cumprimento das leis penais e processuais penais em harmonia com as prerrogativas disciplinadas, em especial no artigo 7º, §§ 6º-A a 6º-I da Lei n. 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e da OAB).

Alegam os representantes que o referido Memorando confere apenas ao profissional investigado e ao representante da OAB o direito de acompanhar pessoalmente a análise de documentos e equipamentos apreendidos, possibilitando que a autoridade policial exclua dos autos elementos de prova devidamente colhidos com base em ordem judicial em duas situações: 1- mediante provocação do profissional investigado ou do representante da OAB que acompanha a análise pericial; ou 2 - de ofício, quando verificar que se trata de elemento não pertinente à investigação.

Destaque-se o seguinte trecho da representação:

“(…)

Em ambos os casos, entretanto, não há menção à manifestação prévia do Ministério Público e, sobretudo, de deliberação prévia do Poder Judiciário, permitindo-se, assim, a exclusão unilateral de elemento probatório, fundada apenas na percepção da autoridade policial.

Tais premissas operacionais fixadas no memorando de entendimento contrariam pelo menos o devido processo legal, o contraditório, a inafastabilidade do controle jurisdicional, o livre convencimento motivado e o paralelismo das formas, na medida em que os elementos de prova eventualmente excluídos pela autoridade policial nesse cenário foram colhidos com base em decisão judicial, com manifestação anterior do Ministério Público, para instruir a formação da opinio delicti, razão pela qual o Ministério Público é destinatário imediato e o Poder Judiciário, destinatário mediato e final das provas produzidas, em especial daquelas submetidas à reserva de jurisdição.

Para além da afronta a esses pilares estruturantes do sistema acusatório vigente no processo penal brasileiro, as previsões ora objeto de análise, acabam por concentrar em uma única figura, a

autoridade policial, grande poder decisório em circunstância marcada pela irreversibilidade, afinal, uma vez excluídas dos autos, a colheita de tais elementos de prova tende a ser irrepetível. Dessa forma, o contraditório e o controle judicial diferidos serão ineficazes para a preservação de certa prova que, após considerações oferecidas pelo Ministério Público e ponderações conclusivas feitas pelo Poder Judiciário, pode se revelar pertinente e necessária para as investigações.

Vale destacar também que, com o pleno reconhecimento do poder investigatório do Ministério Público e, mais ainda, a partir da ampla disseminação, inclusive no âmbito do Ministério Público Federal, de grupos especializados em persecução dos mais diversos tipos de crimes (como são, p. ex., os Gaecos e o grupo de apoio ao enfrentamento à criminalidade cibernética), não tem sido incomum investigações conjuntas entre a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, motivo pelo qual cada vez mais a valoração da adequação e da importância de elementos de prova depende, via de consequência, de uma análise também conjunta.

Assim sendo, e levando em conta a real necessidade de se adequar às novas previsões do artigo 7º da Lei n. 8906/1994, bem como a natureza do memorando de entendimento ora discutido, que, embora sem força normativa, envolve a cúpula da Polícia Federal e da OAB, os membros do Ministério Público Federal signatários dirigem-se a Vossas Excelências para noticiar a existência de referido memorando de entendimento e trazer tais considerações sobre seus pontos controversos, para a adoção das providências que forem reputadas cabíveis.”

19.4.2 Alterações promovidas pela Lei nº 14.365/2022 no estatuto da Advocacia e da OAB, em especial no artigo 7º da Lei nº 8.906/1994 que introduziu os §§ 6º-A A 6º-I:

As alterações no artigo 7º, § 6º, do Estatuto da OAB, promovidas pela Lei n. 14.365/2022, são as seguintes:

Artigo 7º. São direitos do advogado:

(...)

II- a inviolabilidade de seu escritório ou local de trabalho, bem como de seus instrumentos de trabalho, de sua correspondência escrita, eletrônica, telefônica e telemática, desde que relativas ao exercício da advocacia;

(...)

§ 6º. Presentes indícios de autoria e materialidade da prática de crime por parte de advogado, a autoridade judiciária competente poderá decretar a quebra da inviolabilidade de que trata o inciso II do caput deste artigo, em decisão motivada, expedindo mandado de busca e apreensão, específico e pormenorizado, a ser cumprido na presença de representante da OAB, sendo em qualquer hipótese, vedada a utilização dos documentos, das mídias e dos objetos pertencentes a clientes do advogado averiguado, bem como dos

demais instrumentos de trabalho que contenham informações sobre clientes.

§ 6º-A. A medida judicial cautelar que importe na violação do escritório ou do local de trabalho do advogado será determinada em hipótese excepcional, desde que exista fundamento em indício, pelo órgão acusatório.

§ 6º-B. É vedada a determinação da medida cautelar prevista no § 6º-A deste artigo se fundada exclusivamente em elementos produzidos em declarações do colaborador sem confirmação por outros meios de prova.

§ 6º-C. O representante da OAB referido no § 6º deste artigo tem o direito a ser respeitado pelos agentes responsáveis pelo cumprimento do mandado de busca e apreensão, sob pena de abuso de autoridade, e o dever de zelar pelo fiel cumprimento do objeto da investigação, bem como de impedir que documentos, mídias e objetos não relacionados à investigação, especialmente de outros processos do mesmo cliente ou de outros clientes que não sejam pertinentes à persecução penal, sejam analisados, fotografados, filmados, retirados ou apreendidos do escritório de advocacia.

§ 6º-D. No caso de inviabilidade técnica quanto à segregação da documentação, da mídia ou dos objetos não relacionados à investigação, em razão de sua natureza ou volume, no momento da execução da decisão judicial de apreensão ou de retirada do material, a cadeia de custódia preservará o sigilo do seu conteúdo, assegurada a presença do representante da OAB, nos termos dos §§ 6º-F e 6º-G deste artigo.

§ 6º-E. Na hipótese de inobservância do § 6º-D deste artigo pelo agente público responsável pelo cumprimento do mandado de busca e apreensão, o representante da OAB fará relatório do ocorrido, com a inclusão dos nomes dos servidores, dará conhecimento à autoridade judiciária e o encaminhará à OAB para a elaboração de notícia-crime.

§ 6º-F. É garantido o direito de acompanhamento por representante da OAB e pelo profissional investigado durante a análise dos documentos e dos dispositivos de armazenamento de informação pertencentes a advogado, apreendidos ou interceptados, em todos os atos, para assegurar o cumprimento do disposto no inciso II do caput deste artigo.

§ 6º-G. A autoridade responsável informará, com antecedência de 24 (vinte e quatro) horas, à seccional da OAB a data, o horário e o local em que serão analisados os documentos e os equipamentos apreendidos, garantido o direito de acompanhamento, em todos os atos, para assegurar o cumprimento do disposto no inciso II do caput deste artigo.

§ 6º-H. Em casos de urgência devidamente fundamentada pelo juiz, a análise dos documentos e dos equipamentos apreendidos poderá acontecer em prazo inferior a 24 (vinte e quatro) horas, garantido o direito de acompanhamento, em todos os atos, pelo representante da OAB e pelo profissional investigado para assegurar o disposto no § 6º-C deste artigo.

§ 6º-I. É vedado ao advogado efetuar colaboração premiada contra quem seja ou tenha sido seu cliente, e a inobservância disso importará em processo disciplinar, que poderá culminar com a aplicação do disposto no inciso III do caput do artigo 35 desta Lei,

sem prejuízo das penas previstas no artigo 154 do Decreto-Lei n. 2848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).

Verifica-se, desde logo, que o membro do Ministério Público Federal deve zelar para que o mandado de busca e apreensão seja específico e pormenorizado.

Quanto mais específico e pormenorizado for o mandado de busca e apreensão menor será a discricionariedade da atuação da autoridade policial em seu cumprimento, o que facilitará o exercício da atividade de controle externo e a identificação de eventuais desvios de conduta.

A prerrogativa de inviolabilidade prevista no art. 7º, II e § 6º, do Estatuto da OAB, por não ter caráter absoluto e objetivar preservar o sigilo profissional do advogado em favor e no interesse de seus clientes assistidos, não se estende automaticamente à residência do advogado, ficando circunscrita ao escritório profissional ou aos locais onde efetivamente exerça seu labor.

Nesse sentido, o seguinte julgado:

PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO RECEBIDO COMO AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. DECISÃO MONOCRÁTICA PROFERIDA NA FORMA DO RISTJ. POSSIBILIDADE. BUSCA E APREENSÃO. INDÍCIOS SUFICIENTES DE PRÁTICA DE CRIMES DE SONEGAÇÃO FISCAL E DE LAVAGEM DE DINHEIRO. FUNDAMENTAÇÃO IDÔNEA. INVOLABILIDADE DO ART. 7º, II e § 6º, do ESTATUTO DA OAB. NÃO EXTENSÃO AUTOMÁTICA À RESIDÊNCIA DO ADVOGADO. PRERROGATIVA CIRCUNSCRITA AO ESCRITÓRIO PROFISSIONAL. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. O pedido de reconsideração pode ser recebido como agravo regimental em observância aos princípios da instrumentalidade das formas e da ampla defesa, desde que apresentado no quinquídio legal.

2. Nos termos dos arts. 932, III, do CPC e 34, XVIII, a e b, do RISTJ, o relator está autorizado a decidir monocraticamente o recurso ou pedido contrário à jurisprudência dominante dos tribunais superiores, ficando a decisão sujeita à apreciação do órgão colegiado mediante a interposição de agravo regimental.

3. A medida de busca e apreensão somente deve ser autorizada quando demonstrados indícios razoáveis de materialidade e autoria da prática delituosa, lastreados em prova pré-constituída, que justifiquem a necessidade da medida.

4. A prerrogativa de inviolabilidade prevista no art. 7º, II e § 6º, do Estatuto da OAB, por não ter caráter absoluto e objetivar preservar o sigilo profissional do advogado em favor e no interesse de seus clientes assistidos, não se estende automaticamente à residência do advogado, ficando circunscrita

ao escritório profissional ou aos locais onde efetivamente exerça seu labor.

5. Pedido de reconsideração recebido como agravo regimental, ao qual se nega provimento.

(AgRg no RHC n. 134.272/SP, relator Ministro João Otávio de Noronha, Quinta Turma, julgado em 26/10/2021, DJe de 3/11/2021.)

Ademais, a análise integral do material a ser apreendido pode ser feita posteriormente, pois não se exige que a autoridade policial filtre imediatamente o que interessa ou não à investigação, devendo o que não interessa ser prontamente restituído ao investigado após a perícia.

Nesse sentido, direciona-se a jurisprudência:

PROCESSUAL PENAL. RECURSO EM HABEAS CORPUS. INVESTIGAÇÃO QUE ATRIBUI AOS RECORRENTES, ADVOGADOS, O DELITO DE PARTICIPAÇÃO EM ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA. COAÇÃO A TESTEMUNHAS DE DETERMINADA AÇÃO PENAL, POR MEIO DE APARELHO CELULAR. DECRETAÇÃO DA QUEBRA DO SIGILO TELEMÁTICO. ALEGAÇÃO DE QUE O TRIBUNAL NÃO DEBATEU SUFICIENTEMENTE A QUESTÃO. IMPROCEDÊNCIA. WRIT ORIGINÁRIO QUE, APESAR DE NÃO ADMITIDO, ENFRENTOU AS ALEGAÇÕES DEFENSIVAS. PRETENSÃO DE OBSTAR O ACESSO INTEGRAL AOS DADOS TELEMÁTICOS DOS RECORRENTES. RAZÕES TÉCNICAS QUE IMPEDEM A EXTRAÇÃO PARCIAL DOS DADOS QUE INTERESSAM À INVESTIGAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO SIGILO PROFISSIONAL DIANTE DA POSSIBILIDADE DE INVESTIGAÇÃO ESPECULATIVA OU SERENDIPIDADE. INOCORRÊNCIA. GARANTIA QUE DEVE SER PONDERADA DIANTE DA EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DA PRÁTICA DE CRIME POR ADVOGADO. PRESERVAÇÃO, ADEMAIS, DIANTE DA TRANSFERÊNCIA DO SIGILO PARA QUEM DETIVER OS DADOS RELACIONADOS AOS EVENTUAIS CLIENTES REPRESENTADOS PELOS INVESTIGADOS. EXISTÊNCIA, AINDA, DA ADOÇÃO DE CAUTELAS NA EXECUÇÃO DA MEDIDA, MEDIANTE REPRESENTANTE DA OAB. CAUTELAS INERENTES À BUSCA E APREENSÃO EM ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA QUE PODEM SER DEVIDAMENTE APLICADAS QUANDO DO ACESSO AOS DADOS VIRTUAIS. CONSTRANGIMENTO ILEGAL. AUSÊNCIA.

1. Em que pese o Tribunal não tenha admitido a impetração originária, discorreu sobre o mérito da insurgência, a fim de verificar se existiria constrangimento ilegal a ser sanado de ofício, razão pela qual improcede a alegação que a Corte originária não apreciou as alegações defensivas, não cabendo o retorno dos autos para eventual análise.

2. É cediço, neste Superior Tribunal, o entendimento de que a inviolabilidade prevista no art. 7º, II, da Lei n. 8.906/1994 não se presta para afastar da persecução penal a prática de delitos pessoais pelos advogados. Trata-se de garantia voltada ao exercício da advocacia e protege o munus constitucional exercido pelo

profissional em relação a seus clientes, criminosos ou não, mas que não devem servir de blindagem para a prática de crimes pelo próprio advogado, em concurso ou não com seus supostos clientes (APn n. 940/DF, Rel. Ministro Og Fernandes, Corte Especial, DJe 13/5/2020).

3. Caso em que o cerne da investigação deflagrada contra os recorrentes, que inclusive foi a causa de sua prisão em flagrante, é o fato de ambos, em tese, utilizarem seus aparelhos celulares para coagir testemunhas a prestarem depoimentos falsos em juízo, em audiência da ação penal que decorre de investigação policial (Operação Regalia) que apurou a prática de diversos crimes (concussão, estelionato, falsidade ideológica, facilitação à fuga de preso, usurpação de função pública).

4. Improcede a alegação de investigação especulativa (fishing expedition) ou possibilidade da ocorrência do fenômeno da serendipidade em relação a eventuais clientes dos recorrentes, uma vez que a garantia do sigilo profissional entre advogado cliente, em que pese esteja sendo preterida em relação à necessidade da investigação da prática dos crimes pelos investigados, seguirá preservada com a transferência do sigilo para quem quer que esteja na posse dos dados telemáticos extraídos dos celulares apreendidos.

5. Essa é justamente a cautela que vem sendo providenciada tanto pelo Juízo de primeiro grau, que deferiu a realização da medida mediante acompanhamento pelo representante da OAB, quanto pelo próprio departamento de Polícia Científica, que expediu diversas recomendações para o bom andamento da medida.

6. Assim como ocorre na execução da medida de busca e apreensão em escritório de advocacia, quando a medida é autorizada mediante a suspeita da prática de crime por advogado, na qual não há como exigir da autoridade cumpridora do mandado que filtre imediatamente o que interessa ou não à investigação, devendo o que não interessa ser prontamente restituído ao investigado após a perícia, tal raciocínio pode perfeitamente ser aplicado, quando do acesso aos dados telemáticos do aparelho celular, quando a medida é autorizada em razão da existência de sérios indícios da prática de crime por meio da utilização do aparelho pelo advogado.

7. Recurso em habeas corpus improvido.

(RHC n. 157.143/PR, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 14/6/2022, DJe de 20/6/2022.)

Por se tratar de cumprimento de determinação exarada por ordem judicial para instruir inquérito policial ou procedimento criminal cujo titular da opinio delicti é o Ministério Público, não cabe à autoridade policial exercer juízo de valor sobre a admissibilidade ou não da prova colhida no curso da diligência de busca e apreensão, sob pena de violação do sistema acusatório, conforme destacado, inclusive no próprio Estatuto da OAB no artigo 7º, § 6º-A que literalmente afirma que “a medida judicial cautelar que importe na violação do escritório ou do local de trabalho do advogado será determinada em hipótese excepcional, desde que exista fundamento em indício, pelo órgão acusatório”.

A lógica a ser seguida é a mesma do pedido de restituição de coisa apreendida que deve ser direcionado ao órgão jurisdicional que determinou o cumprimento do mandado de busca e apreensão.

Nesse sentido, destaca-se o seguinte julgado:

HABEAS CORPUS. CABIMENTO. PROCESSO PENAL. PECULATO, FORMAÇÃO DE QUADRILHA E LAVAGEM DE DINHEIRO. BUSCA E APREENSÃO. ALEGAÇÃO DE DECISÃO QUE NÃO ESPECIFICOU O MATERIAL A SER APREENDIDO. ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. ADVOGADO. INVOLABILIDADE RELATIVA. ILEGALIDADE. INOCORRÊNCIA.

1. A jurisprudência desta Corte tem entendido que o cabimento do habeas corpus restringe-se aos casos em que demonstrada a necessidade de tutela imediata à liberdade de locomoção.

2. Assim, verificada hipótese de propositura do remédio heroico em lugar do recurso próprio, impõe-se o não conhecimento da impetração. Nesse particular, porém, cabe ressaltar que, uma vez constatada a existência de

ilegalidade flagrante, nada impede que esta Corte defira ordem de ofício, como forma de desconstituir eventual constrangimento ilegal.

3. O mandado de busca e apreensão deve conter a indicação mais precisa possível do local da busca, os motivos e fins da diligência e ser emanado de autoridade competente, conforme determinação legal.

Todavia, sedimentou-se o entendimento jurisprudencial de que a exatidão exigida para o mandado é aquela aferível levando-se em conta o contexto dos fatos delituosos e os dados disponíveis de investigação que são apresentados ao magistrado.

4. A condição de advogado, por si só, não elide a possibilidade de cumprimento de mandado de busca e apreensão feito em escritório de advocacia quando os fatos que justificarem a medida lastrearem-se em indícios de autoria e materialidade da prática de crime.

5. Pedido de restituição de material que a defesa considera irrelevante ou impertinente para o deslinde do caso deve ser formulado perante o Juiz que conduz o processo, até porque essa pretensão, nesta via, é inviável, já que necessita a análise do contexto fático-probatório para avaliação do que é ou não relacionado com o evento delituoso.

6. Habeas corpus não conhecido.

(STJ - HC n. 204.699/PR, relator Ministro Og Fernandes, Sexta Turma, julgado em 10/9/2013, DJe de 30/9/2013.)

A prerrogativa do representante da OAB de impedir que documentos, mídias e objetos não relacionados à investigação, especialmente de outros processos do mesmo cliente ou de outros clientes que não sejam pertinentes à persecução penal, sejam analisados, fotografados, filmados, retirados ou apreendidos do escritório de advocacia deve ser entendido não no sentido absoluto. Como se trata de uma

medida cautelar deferida por órgão jurisdicional, cabe a este a decisão final sobre a questão, devendo ser sempre ouvido o Ministério Público na condição de titular da ação penal.

No sentido de melhor exercer a atividade de controle externo da atividade policial, o GT/CEAP entende que a presença de um membro do Ministério Público Federal seja necessária no local do cumprimento do mandado de busca e apreensão.

Somente com a fiscalização no local e forma imediata, será possível melhor exercer o juízo de valor sobre a necessidade de extração de dados ou segregação de documentação física, tornando o exercício da atividade de controle externo mais eficaz, bem como possibilitando verificar a regularidade da cadeia de custódia dos elementos de prova arrecadados.

Assim, entende o GT/CEAP que a elaboração de Orientação Normativa sobre o tema, respeitada a independência funcional, poderá contribuir para uma melhora qualitativa da atividade de fiscalização, devendo a autoridade policial informar ao membro do Ministério Público Federal com antecedência o dia e hora em que será cumprida a diligência de busca e apreensão descrita no mandado exarado pela autoridade judicial.

19.4.3 Memorando de Entendimento

Estabelece a cláusula segunda do Memorando que:

Cláusula Segunda – Das premissas para aplicação dos §§ 6º-A a 6º-I do Artigo 7º da Lei n. 8.906/1994.

2.1. Na execução do presente Memorando de Entendimento, as partes, por seus representantes, orientar-se-ão pelas seguintes premissas interpretativas e operacionais:

a) O § 6º do artigo 7º da Lei n. 8.906/1994, parte final, versa sobre a não “utilização dos documentos, das mídias, e dos objetos pertencentes a clientes do advogado averiguado, bem como dos demais instrumentos de trabalho que contenham informações sobre clientes.”

b) A parte final do § 6º-C do artigo 7º da Lei n. 8.906/1994 prevê que o representante da OAB pode “impedir que documentos, mídias e objetos não relacionados à investigação, especialmente de outros processos do mesmo cliente ou de outros clientes que não sejam pertinentes à persecução penal, sejam analisados, fotografados, filmados, retirados ou apreendidos do escritório de advocacia.”

I- A discordância do representante da OAB quanto a itens porventura arrecadados deverá, em qualquer caso, ser direcionada à autoridade

policial responsável pela investigação, devendo constar expressamente do auto circunstanciado de busca, podendo, também, ser dirigido ao juiz competente, respeitando o cumprimento do mandado de busca e apreensão, nos limites específicos e pormenorizados exigidos em lei.

II- Em relação aos instrumentos de trabalho do advogado investigado, caso arrecadados e apreendidos, será garantida a continuidade das atividades profissionais, mediante a extração de cópias e espelhamento de mídias, quando for o caso.

c) O § 6º-D do artigo 7º da Lei n. 8.906/1994 dispõe que “No caso de inviabilidade técnica quanto à segregação da documentação, da mídia ou dos objetos não relacionados à investigação, em razão de sua natureza ou volume, no momento da execução da decisão judicial de apreensão ou de retirada do material, a cadeia de custódia preservará o sigilo do seu conteúdo, assegurada a presença do representante da OAB, nos termos dos §§ 6º-F e 6º-G deste artigo.

(...)

III- O profissional investigado poderá solicitar cópia do resultado da extração de dados das mídias eletrônicas que será providenciada após o fornecimento, pelo solicitante, de suporte tecnológico com capacidade suficiente para comportar as informações a serem transferidas.

IV- Acatada pela autoridade policial ou judicial a impugnação em relação à informação, a arquivo ou a documento, proceder-se-á à sua exclusão dos autos.

V- Identificado documento ou arquivo pela equipe de investigação que não tenha relação com a apuração o profissional investigado será desde logo intimado sobre a sua exclusão ou para adoção das providências cabíveis para a restituição, conforme o caso.

VI- A presença de representante da OAB, do profissional investigado ou de seu representante, nas áreas de laboratórios de criminalística ocorrerá exclusivamente pelo tempo necessário para a operacionalização deste Memorando de Entendimento, com estrita observância às normas internas de segurança do local.

2.2. As partes poderão expedir normativos internos a fim de orientar seus membros, quanto ao cumprimento dos procedimentos acima, podendo constituir grupos de trabalho para definir as melhores práticas a serem adotadas.

Assim, resta evidenciado no próprio Memorando que a autoridade policial cumpre determinação judicial expressa no mandado de busca, não tendo competência para decidir sobre o seu conteúdo.

Desta feita, entende o GT/CEAP que a cláusula segunda do Memorando de Entendimento celebrado entre a Polícia Federal e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil contém vícios que violam o sistema acusatório, o contraditório e a competência dos órgãos jurisdicionais de decidir de forma definitiva as questões inseridas no âmbito do cumprimento de medida cautelar de caráter penal.

Destaque-se ainda que o referido Memorando traduz insegurança jurídica para os policiais responsáveis pelo cumprimento dos mandados de busca, uma vez que remete a futuros grupos de trabalho uma melhor regulamentação da questão.

Assim, não cabe à autoridade policial, de ofício ou mediante provocação do investigado ou do representante da OAB/RJ, determinar a exclusão dos autos de informação, arquivo ou documento sem a prévia manifestação do Ministério Público, titular da ação penal, e de decisão proferida pelo órgão jurisdicional que determinou o cumprimento do mandado de busca e apreensão.

Assim:

1. O membro do Ministério Público Federal deve zelar para que o mandado de busca e apreensão seja específico e pormenorizado. Quanto mais específico e pormenorizado for o mandado de busca e apreensão menor será a discricionariedade da atuação da autoridade policial em seu cumprimento, o que facilitará o exercício da atividade de controle externo e a identificação de eventuais desvios de conduta.
2. A análise integral do material a ser apreendido pode ser feita posteriormente, pois não se exige que a autoridade policial filtre imediatamente o que interessa ou não à investigação, devendo o que não interessa ser prontamente restituído ao investigado após a perícia.
3. Por se tratar de cumprimento de determinação exarada por ordem judicial para instruir inquérito policial ou procedimento criminal cujo titular da opinio delicti é o Ministério Público, não cabe à autoridade policial exercer juízo de valor sobre a admissibilidade ou não da prova colhida no curso da diligência de busca e apreensão, sob pena de violação do sistema acusatório.
4. A lógica a ser seguida é a mesma do pedido de restituição de coisa apreendida que deve ser direcionado ao órgão jurisdicional que determinou o cumprimento do mandado de busca e apreensão.
5. A prerrogativa do representante da OAB de impedir que documentos, mídias e objetos não relacionados à investigação, especialmente de outros processos do mesmo cliente ou de outros clientes que não sejam pertinentes à persecução penal, sejam analisados, fotografados, filmados, retirados ou apreendidos do escritório de advocacia deve ser entendido não no sentido

absoluto. Como se trata de uma medida cautelar deferida por órgão jurisdicional, cabe a este a decisão final sobre a questão, devendo ser sempre ouvido o Ministério Público na condição de titular da ação penal.

6. No sentido de melhor exercer a atividade de controle externo da atividade policial, o GT/CEAP entende que a presença de um membro do Ministério Público Federal seja necessária no local do cumprimento do mandado de busca e apreensão, respeitada a independência funcional.

Capítulo 20 Enunciados, Orientações Normativas e Notas Técnicas da 7ª CCR

A atividade de coordenação exercida pela 7ª CCR compreende a orientação à atividade-fim dos procuradores da República nas temáticas de controle externo da atividade policial e do sistema prisional, com respeito à autonomia e à independência funcional dos membros, especialmente mediante a edição de enunciados e orientações.

20.1 Enunciados

A 7ª Câmara de Coordenação e Revisão expediu os seguintes enunciados:

Enunciado nº 1: "É desnecessário o envio dos autos à 7ª CCR no caso de decisão ou promoção de arquivamento fundado na existência de outro procedimento investigatório com idêntico objeto (princípio do *ne bis in idem*), bastando a certificação do arquivamento nos autos remanescentes e a comunicação à Câmara por meio do sistema Único." (P.A. nº 1.00.000.018099/2015-05)

Enunciado nº 2: "O Ministério Público Federal possui atribuição para a persecução de crime de tortura ou de maus tratos contra preso à disposição da Justiça Federal, ainda que esteja recolhido em estabelecimento prisional estadual e tenha o delito sido praticado por agente estadual (art. 109, IV, CF)." (Procedimento Administrativo nº 1.00.000.001727/2016-24, deliberação na 18ª Sessão Ordinária de Coordenação, em 08/03/2016. Precedentes 1.16.000.003385/2011-11, 00001318-62.2014.4.05.8500, 1.23.002.000394/2014-30, 1.16.000.003385/2011-11)

Enunciado nº 3: "O Ministério Público Federal possui atribuição para apurar irregularidades na atuação de policiais estaduais, inclusive policiais militares, desde

que não se trate de crime militar, quando delas resultar prejuízo direto para a persecução penal federal, conforme identificado em sede de controle difuso." (Procedimento Administrativo nº 1.34.035.000015/2017-93, deliberação na 31ª Sessão Ordinária de Coordenação, em 12/09/2017).

Enunciado nº 4: "Sem prejuízo das atribuições do Ministério Público local, o Ministério Público Federal tem atribuição para atuar na tutela coletiva de direitos em questões relativas a presídio estadual quando os fatos noticiados envolverem diretamente presos à disposição da Justiça Federal ou presos indígenas." (Deliberado na 39ª Sessão Ordinária de Coordenação, em 06/06/2018)

Enunciado nº 5: "Nos casos em que a abertura do procedimento se der por representação, o representante será notificado da promoção de arquivamento e da faculdade de apresentar recurso e documentos, no prazo de 10 (dez) dias, contados da juntada da ciência. Após o transcurso desse prazo, com ou sem novas razões, os autos serão remetidos à 7ª CCR para apreciação em caso de manutenção da decisão recorrida (Resoluções CSMPF nº 77/04, art. 14, § 1º, e nº 87/10, art. 17, § 1º)." (Procedimento Administrativo nº 1.00.000.001727/2016-24, aprovação deliberada na 23ª Sessão Ordinária de Coordenação, em 13/09/2016. Precedentes: Procedimento Preparatório nº 1.30.006.000149/2015-39; Inquérito Civil nº 1.34.001.006289/2013-50; Inquérito Civil nº 1.13.000.000689/2012-19; Procedimento Administrativo nº 1.18.000.000668/2013-90; Notícia de Fato nº 1.27.000.000774/2015-26)

Enunciado nº 6: "É dispensável a autuação de procedimento próprio para análise de comunicação de prisão em flagrante (artigo 10 da LC nº 75/93), assim como é desnecessária a remessa para revisão da 7ª Câmara de procedimento porventura autuado para esse fim (artigos 5º e 11 da Resolução CNMP nº 174/2017), sem prejuízo das providências necessárias em caso de constatação de ilicitudes na atuação policial." (Procedimento Administrativo nº 1.00.000.001727/2016-24, aprovação deliberada na 31ª Sessão Ordinária de Coordenação, em 13/09/2017. Precedentes: 1.32.000.000426/2017-51; 1.32.000.000518/2017-31; 1.23.002.000310/2017-19; 1.22.002.000311/2017-55.)

Enunciado nº 7: “O Ministério Público Federal, por meio dos órgãos vinculados à 7ª CCR, tem atribuição para apurar, na esfera criminal e da improbidade administrativa, atos ilícitos envolvendo a aplicação de recursos financeiros de origem federal (FUNPEN) destinados ao sistema prisional.” (Deliberado na 39ª Sessão Ordinária de Coordenação, em 06/06/2018)

Enunciado nº 8: "O Ministério Público Federal possui atribuição para a persecução penal dos crimes de tortura e maus-tratos cometidos contra civis por militares da União, no exercício da função." (Procedimento Administrativo nº 1.00.000.009623/2019-19, aprovação deliberada na 47ª Sessão Ordinária de Coordenação, em 14/05/2019)

Enunciado nº 9: "A revisão incumbida à 7ª CCR poderá ser realizada por decisão monocrática do respectivo relator, sempre que a promoção ministerial tiver por base enunciado ou orientação desta 7ª Câmara." (Deliberado na 81ª Sessão Ordinária de Coordenação, em 10/11/2022)

Enunciado nº 10: "No caso de interposição de recurso pelo representante em face da promoção de arquivamento, o membro oficiante, antes da remessa dos autos à 7ª Câmara, deverá decidir sobre a manutenção da decisão ou exercer juízo de retratação." (Deliberado na 81ª Sessão Ordinária de Coordenação, em 10/11/2022)

Versão atualizada dos enunciados pode ser obtida mediante acesso ao portal da 7ª CCR, pelo QR Code ao lado:



20.2 Orientações normativas

20.2.1 Orientações da 7ª CCR

Orientação nº 1: Orienta os membros do Ministério Público Federal sobre a juntada de antecedentes criminais e averiguação da vida pregressa do indiciado aos inquéritos policiais. (25/9/2014)

Conteúdo integral: ORIENTA os membros dos Grupos de Controle Externo da Atividade Policial a recomendarem, se assim entenderem, ao SUPERINTENDENTE REGIONAL DA POLÍCIA FEDERAL na respectiva circunscrição que adote as medidas necessárias e adequadas, no âmbito legal de suas atribuições administrativas. para instruir e orientar, em caráter vinculante, os Delegados de Polícia Federal lotados na respectiva unidade da Federação a:

1. sempre, em todos os casos, promoverem a juntada da(s) folha(s) de antecedentes criminais da(s) pessoa(s) indiciada(s) aos autos do(s) inquérito(s) policial(ais), antes de enviá-los relatados para análise pelo Ministério Público, dos elementos de informação coligidos na investigação, em conformidade com o artigo 6º, inciso VIII, segunda parte do Código de Processo Penal; e
2. afigurando-se pertinente e relevante para a plena compreensão do(s) fato(s) objeto da investigação, promoverem diligências circunstanciadas de averiguação da “vida pregressa do indiciado sob o ponto de vista individual, familiar e social, sua condição econômica, sua atitude e estado de ânimo antes e depois do crime e durante ele, e quaisquer outros elementos que contribuïrem para a apreciação do seu temperamento e caráter”, de acordo com o artigo 6º, inciso IX, do Código de Processo Penal.

Orientação nº 2: Orienta os GCEAPs em relação à fiscalização das notícias-crime arquivadas de ofício no âmbito da Polícia Federal, quando houver. (25/9/2014)

Conteúdo integral: ORIENTA os membros do Grupo de Controle Externo da Atividade Policial nas unidades da Federação, se assim entenderem, que:

1. as notícias-crime arquivadas no âmbito interno da Polícia Federal podem ser controladas mediante análise pormenorizada de cada uma delas, a partir do relatório

extraído do Sistema Nacional de Procedimentos (SINPRO), em determinado espaço temporal considerado; e

2. as apurações preliminares à instauração de inquérito policial, calcadas no art. 5º, § 3º, do Código de Processo Penal, ressentem-se de forma e prazo normativamente estabelecidos para o seu desenvolvimento no âmbito da Polícia Federal, cabendo ao GCEAP analisar cada uma das notícias-crime assim classificadas e, se for o caso, requisitar formalmente a instauração de inquérito policial ao final de cada inspeção, consignando no relatório final. Para tanto, deve ser requisitado, previamente à inspeção, à Corregedoria Regional, no caso de visita técnica na Superintendência ou perante o chefe da Delegacia Regional, o inteiro teor das notícias-crime arquivadas de ofício pela Polícia para que o GCEAP possa avaliar a necessidade de requisição formal de instauração de inquérito policial para cada caso.

Orientação nº 3: Orienta os GCEAPs para que observem, em suas inspeções, se as determinações da Portaria Interministerial nº 4.226/2010, que estabelece diretrizes sobre o uso da força e armas de fogo pelos agentes de segurança pública, estão sendo cumpridas. (25/9/2014)

Orientação nº 4: Orienta os membros do Ministério Público Federal acerca da propositura de medidas cautelares referentes a investigações em inquéritos policiais. (10/12/2014)

Conteúdo: ORIENTA os membros do Ministério Público Federal a, respeitada a independência funcional, pugnam pelo não conhecimento de pedido de medida cautelar formulado por autoridade policial diretamente ao Juízo, sem prejuízo de pleitearem a medida cautelar, em petição própria, quando a entenderem pertinente.

Orientação nº 5: Orienta os membros do Ministério Público Federal sobre o declínio de atribuições em inquérito policial. (10/12/2014)

Conteúdo: ORIENTA os membros do Ministério Público Federal, respeitada a independência funcional, a recorrerem de decisão judicial que acolha requerimento de declínio de competência formulado diretamente por autoridade policial, certo que, no tocante aos inquéritos policiais não judicializados, as questões de atribuição

devem ser dirimidas no âmbito do próprio Ministério Público, com remessa direta do inquérito policial ao órgão do Ministério Público Federal com atribuição ou, no caso em que se verifique a atribuição de outro ramo do Ministério Público, mediante a prévia revisão pela Câmara respectiva, na forma do Enunciado nº 2 do Conselho Institucional do Ministério Público Federal, comunicando o Juízo e o Departamento de Polícia Federal, para fins de registro.

Orientação nº 6: Orienta os membros do Ministério Público Federal quanto aos critérios a serem observados nos casos de desnecessidade de promoção de arquivamento ou declínio de atribuições em notícias de fato e procedimentos administrativos, com base nas hipóteses da Resolução CNMP nº 174/2017. (27/2/2018)

Conteúdo: ORIENTA os membros do Ministério Público Federal no sentido de que: Não é necessária a remessa dos autos para revisão pela 7ª CCR quando o membro oficiante promover o arquivamento ou declínio de atribuições com base nas hipóteses da Resolução CNMP nº 174/2017 (notícias de fato e procedimentos administrativos), salvo nos casos de recurso interposto pelo interessado ou quando o membro entender conveniente a revisão pela Câmara. Em caso de arquivamento na unidade, deve ser feito o devido registro no Sistema Único e cientificado o interessado, não havendo necessidade de comunicação à Câmara.

Orientação nº 7: Orienta os membros do Ministério Público Federal quanto à realização de investigação criminal nos crimes cometidos por militar das Forças Armadas contra civil, com base no parecer da Procuradora-Geral da República na ADI 5901. (15/5/2019)

Conteúdo: orienta os membros titulares de ofícios vinculados à 7ª CCR, nos seguintes termos: Considerando a inconstitucionalidade da Lei nº 13.491/2017, que transferiu para a Justiça Militar a competência para julgamento dos crimes dolosos contra a vida cometidos por militar das Forças Armadas contra civil, inconstitucionalidade essa constatada em parecer da Procuradora-Geral da República na ADI 5901, orienta os membros titulares de ofícios vinculados à 7ª

Câmara de Coordenação e Revisão que cumpram a Constituição, impulsionando a correspondente persecução penal.

Orientação nº 8: Orienta os membros do Ministério Público Federal quanto à comunicação do pedido de prorrogação de Inquéritos Cíveis à 7ª CCR, conforme a nova redação do § 2º do art. 23 da Lei nº 8.429/92. (18/11/2022)

Conteúdo: Não é necessária a remessa dos autos à 7ª CCR quando o pedido de prorrogação dos Inquéritos Cíveis for fundamentado com a discriminação das diligências a serem efetuadas, conforme a nova redação do § 2º do art. 23 da Lei nº 8.429/92, ressalvando que a dispensa da remessa dos autos à Câmara não dispensa a comunicação do ato para revisão pela Câmara

Orientação nº 9: Orienta os membros do Ministério Público Federal quanto à adoção de ações destinadas à criação de cadastro de intérpretes para atender à necessidade das pessoas não nacionais privadas de liberdade, mediante convênio ou instrumentos congêneres. (4/3/2024)

Orientação nº 10: Orienta os membros do Ministério Público Federal quanto a adoção de ações para impedir violações a direitos de pessoas não nacionais privadas de liberdade em território brasileiro. (4/3/2024)

Conteúdo: Orienta às unidades ministeriais para que comuniquem ao consulado o número atual de custodiados nacionais, correspondentes ao consulado oficiado, informando nome da unidade prisional, bem como nome e gênero dos custodiados; e ainda, adote, como rotina, atualizar o consulado sobre a privação de liberdade de pessoas não nacionais, tão logo tenha conhecimento, para as providências devidas.

Orientação nº 11: Orienta os membros titulares dos Ofícios Especiais de Inspeção e Vistoria do Controle Externo da Atividade Policial quanto à adoção de providências destinadas ao encaminhamento dos relatórios das visitas de inspeções e vistorias nas unidades policiais e órgãos de perícia técnica. (11/4/2024)

Conteúdo: Orienta aos membros titulares dos Ofícios Especiais de Inspeção e Vistoria do Controle Externo da Atividade Policial que ao fim de cada período de inspeção e vistoria realizada nas unidades policiais e órgãos de perícia técnica, sejam os procedimentos, autuados para monitoramento e fiscalização, encaminhados à 7ª CCR para revisão dos atos praticados por seus titulares.

Orientação nº 12: Orienta os membros titulares dos Ofícios Especiais de Inspeção, Vistoria e Atuação nos feitos do Sistema Penitenciário Federal quanto à adoção de providências destinadas ao encaminhamento dos relatórios de atividade de fiscalização dos estabelecimentos penais. (11/4/2024)

Conteúdo: Orienta aos membros titulares dos Ofícios Especiais de Inspeção, Vistoria e Atuação nos feitos do Sistema Penitenciário Federal que ao fim de cada período de visita ordinária realizada no estabelecimento prisional, sejam os procedimentos, autuados para monitoramento e fiscalização, encaminhados à 7ª CCR para revisão dos atos praticados por seus titulares.

Orientação nº 13: Orienta os membros titulares dos Ofícios Especiais de Inspeção e Vistoria do Controle Externo da Atividade Policial para adoção de rotinas específicas em relação às novas tipologias de investigação anteriores ao inquérito policial, tais como a notícia de fato, notícia de crime, notícia-crime em verificação ou registros especiais, estabelecidas na IN DG-PF nº 255/2023. (9/5/2024)

Conteúdo: Orienta os membros titulares dos Ofícios Especiais de Inspeção e Vistoria do Controle Externo da Atividade Policial que durante a realização das atividades de inspeção adotem como rotina regular a verificação:

- i. da existência de novas tipologias de investigação anteriores ao inquérito policial, tais como a notícia de fato, notícia de crime, notícia-crime em verificação ou registros especiais, previstas na IN DG-PF nº 255/2023;
- ii. se esses procedimentos são utilizados indevidamente para atividade investigativa, além da mera verificação de procedência da informação;
- iii. se esses procedimentos são remetidos ao MP para fins de controle externo, passados 30 dias da instauração.

Orientação nº 14: Orienta os membros titulares dos Ofícios Especiais de Inspeção e Vistoria do Controle Externo da Atividade Policial que, durante a realização das atividades de inspeção, indaguem às autoridades policiais responsáveis pelas unidades inspecionadas se, dentre os dados por elas fornecidos, há algum dado sigiloso, indicando sua base de classificação, para que, por coerência, o membro do MPF responsável pela inspeção possa decretar o sigilo do dado fornecido. (19/7/2024)

Orientação nº 15: Orienta os membros titulares dos Ofícios vinculados à 7ª Câmara de Coordenação e Revisão que cabe aos Ofícios Criminais vinculados à 2ª, 4ª ou 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal o recebimento das NCV's com proposta de arquivamento feita pela Polícia Federal. Caso o ofício criminal identifique algum indício de conduta ilícita por parte da autoridade policial, deverá extrair peças e solicitar a distribuição ao ofício comum vinculado à 7ª CCR para investigação específica desses fatos. (14/10/2024)

Orientação nº 16: Orienta os membros titulares dos Ofícios vinculados à 7ª Câmara de Coordenação e Revisão a instaurar procedimento investigatório criminal ou requisitar a instauração de inquérito policial sempre que exista notícia, indício ou suspeita de ocorrência de tortura, maus tratos ou crimes correlatos em decorrência ou no contexto de envolvimento de agentes das forças de segurança pública federais, nas situações não previstas no art. 2º da Resolução 310/2025, do CNMP. (6/6/2025)

Conteúdo: "Orienta os membros titulares dos Ofícios vinculados à 7ª Câmara de Coordenação e Revisão que:

1) sempre que exista notícia, indício ou suspeita de ocorrência de tortura, maus tratos ou crimes correlatos em decorrência ou no contexto de envolvimento de agentes da Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal e Polícia Penal Federal, o membro do Ministério Público Federal deverá instaurar procedimento investigatório criminal ou, caso não estejam presentes as hipóteses previstas no art. 2º da Resolução nº 310 do CNMP, requisitar a instauração de inquérito policial perante a Polícia Federal.

2) Sempre que exista notícia, indício ou suspeita de ocorrência de tortura, maus tratos ou crimes correlatos em decorrência ou no contexto de envolvimento de agentes da Polícia Federal, o membro do Ministério Público Federal deverá instaurar procedimento investigatório criminal.

3) O membro do Ministério Público Federal deverá zelar para que nos inquéritos policiais ou nos procedimentos investigatórios preliminares instaurados com base nas situações previstas nos itens “1” e “2” sejam tomados os depoimentos das supostas vítimas e agentes envolvidos e realizado o exame de corpo de delito - caso este não tenha sido realizado ou realizado de modo insuficiente-, com observância da Recomendação nº 31, de 27 de janeiro de 2016, do Conselho Nacional do Ministério Público, das diretrizes mínimas que constam do Anexo da Resolução nº 211, de 11 de novembro de 2020, do Conselho Nacional do Ministério Público, do Protocolo Brasileiro de Perícia Forense no Crime de Tortura e das regras e princípios do Protocolo de Istambul, também denominado de “Manual para a Investigação e Documentação Eficazes da Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes”.

4) As medidas adotadas pelos membros nos termos desta Orientação deverão ser comunicadas à 7ª CCR.

20.2.2 Orientações conjuntas

Orientação Conjunta nº 1 (16/3/2015): Orienta os membros do Ministério Público Federal atuantes em escritórios vinculados às 2ª, 5ª e 7ª Câmaras a submeterem as promoções de arquivamento de inquéritos policiais, de procedimentos investigatórios criminais (PICs) e de notícias de fato ou peças de informação diretamente à Câmara competente, para fins de revisão.

Orientação Conjunta nº 2 (16/12/2015): É facultado o arquivamento interno, devidamente fundamentado, independentemente de instauração formal de procedimento e de homologação das 2ª, 5ª e 7ª Câmaras de Coordenação e Revisão, dos expedientes recebidos pelas Salas de Atendimento ao Cidadão, quando do seu conteúdo não se vislumbre, sequer em tese, a ocorrência de crime ou improbidade administrativa, passível de ensejar a atuação institucional do Ministério Público, sem prejuízo de comunicação ao noticiante.

Orientação Conjunta nº 3 (22/2/2016): As 2ª, 5ª e 7ª Câmaras de Coordenação e Revisão orientam os membros do Ministério Público Federal no sentido de que, em caso de arquivamento de inquérito policial homologado por uma das Câmaras com competência criminal, os respectivos autos devam ser encaminhados à Justiça Federal para baixa em seus registros e arquivamento físico, devendo-se oficiar também ao Departamento de Polícia Federal, dando-lhe conhecimento do arquivamento.

Orientação Conjunta nº 1/2024 (Revista e Atualizada – 10/7/2024): As 2ª, 4ª, 5ª e 7ª Câmaras de Coordenação e Revisão orientam sobre o cumprimento dos Itens II e VI da decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6298/DF, 6299/DF, 6300/DF e 6305/DF (Juiz de Garantias e outras disposições da Lei 13.964/2019).

Conteúdo: A 2ª, 4ª, 5ª e 7ª Câmaras de Coordenação e Revisão, no exercício das atribuições que lhes são conferidas no art. 62, inciso I, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, ORIENTAM os membros do Ministério Público Federal com atuação na área criminal sob sua coordenação, respeitada a independência funcional, a observar, no cumprimento dos Itens II e VI da decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6298/DF, 6299/DF, 6300/DF e 6305/DF (Juiz de Garantias e outras disposições da Lei 13.964/2019), o que segue:

a) Sobre a comunicação, ao Poder Judiciário, da instauração de notícias de fato e de investigações criminais:

a.1) não há obrigação de comunicar, para controle judicial, a instauração de notícia de fato ou a sua prorrogação para fins de colher informações preliminares e de verificação quanto à necessidade e possibilidade de instauração de procedimento de investigação, conforme o artigo 3º da Resolução 174 do Conselho Nacional do Ministério Público;

a.2) há obrigação de comunicar, para controle judicial, a instauração de procedimento de investigação criminal, disciplinado na Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público, ao juízo competente, com a remessa da íntegra do procedimento;

a.3) é necessária a comunicação, para controle judicial, dos atos investigativos realizados no procedimento de investigação criminal, a cada prorrogação de prazo de 90 dias, disciplinada no artigo 13 da Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público.

b) Sobre a comunicação, ao Poder Judiciário, do indeferimento de instauração de notícias de fato e do arquivamento de investigações criminais:

b.1) não há obrigação de comunicar, para controle judicial, o indeferimento de instauração de notícia de fato fundado no art. 4º, parágrafo 4º, da Resolução 174 do Conselho Nacional do Ministério Público;

b.2) no caso de arquivamento de notícia de fato diretamente na unidade, sem remessa dos autos para a respectiva Câmara de Coordenação e Revisão (o que ocorre nas hipóteses previstas no Enunciado 08 do Conselho Institucional do Ministério Público [1] e nas hipóteses previstas no art. 4º, caput, parágrafos 4º ou 5º, da Resolução 174 do Conselho Nacional do Ministério Público), não é necessária a sua comunicação ao juízo competente;

b.3) no caso de arquivamento de inquérito policial e procedimento de investigação criminal, é necessária a sua comunicação ao juízo competente, para eventual provocação do órgão revisional se verificar patente ilegalidade e teratologia;

b.4) estando o investigado preso, a comunicação ao juízo competente deverá ser feita no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, sem prejuízo do requerimento de revogação da prisão;

b.5) havendo provocação pelo juízo para revisão da decisão de arquivamento, o membro do Ministério Público poderá exercer retratação, no prazo de 5 (cinco) dias, contado da ciência.

c) Sobre a comunicação, à vítima e ao investigado, do arquivamento de investigações criminais:

c.1) no caso de arquivamento de inquérito policial e procedimento de investigação criminal, havendo vítima concreta, determinada e identificada, com endereço ou contato conhecido, é necessária a comunicação desta no prazo de 5 (cinco) dias, a qual poderá, no prazo de 30 (trinta) dias do recebimento da comunicação, submeter a matéria ao órgão revisional;

c.2) no caso de arquivamento de inquérito policial e procedimento de investigação criminal, havendo investigado identificado e com endereço ou contato conhecido, este deve ser comunicado e;

c.3) a comunicação da vítima e do investigado pode ser realizada por contato telefônico, aplicativo de mensagens, e-mail, carta, notificação pessoal ou qualquer outro meio idôneo à sua devida notificação.

Versão atualizada das orientações da 7ª CCR e orientações conjuntas pode ser obtida mediante acesso ao portal da 7ª CCR, pelo QR Code ao lado:



20.2.3 Notas técnicas da 7ª CCR

Notas técnicas	
Nota Técnica nº 1	Nota Técnica da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal sobre a Medida Provisória 657/2014, que altera a Lei nº 9266, de 15 de março de 1996, que reorganiza as classes da Carreira Policial Federal.
Nota Técnica nº 2	Nota Técnica da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal sugerindo alterações na proposta de Decreto de Indulto para o ano de 2014.
Nota Técnica nº 3	Nota Técnica da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal sobre o PL 6493/2009, que dispõe sobre a organização e o funcionamento da Polícia Federal e Polícia Civil do Distrito Federal.
Nota Técnica nº 3	Resumo Executivo da Nota Técnica nº 3.
Nota Técnica nº 4	Nota Técnica da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal sobre a PEC 412/2009, que dispõe sobre a organização da Polícia Federal.
Nota Técnica nº 5	Nota Técnica da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal sobre as Resoluções nº 1 e nº 2 de 2010, do Conselho Superior da Polícia Federal, e a Resolução Conjunta nº 1/2015, do Conselho Superior da Polícia Federal e do "Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil.
Nota Técnica nº 6	Nota Técnica da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal com contribuições ao CNPCP para a proposta de Decreto de Indulto Natalino para o ano de 2015.
Nota Técnica nº 7	Sobre o PLS 554/11, conforme relatório de Plenário apresentado em 08/11/2016.
Nota Técnica nº 8	Contribuições para a proposta de Decreto de Indulto Natalino para o ano de 2016.
Nota Técnica nº 9	Nota Técnica da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal acerca das questões apresentadas no HC nº 148.459,

	apresentado perante o Supremo Tribunal Federal pela Defensoria Pública da União.
Nota Técnica nº 10	Nota Técnica da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal sobre a PEC 412/2009, que dispõe sobre a organização da Polícia Federal.
Nota Técnica nº 11	Nota Técnica da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal sobre Instrução Normativa nº108-DG/PF, de 7 de novembro de 2016, que regulamenta a atividade de polícia judiciária da Polícia Federal e dá outras providências.
Nota Técnica nº 12 -Revogada	Nota Técnica da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal sobre a competência jurisdicional para processo e julgamento da possível prática de infrações penais a bordo de helicópteros em intervenções policiais ("Caveirão aéreo"). REVOGADA.
Nota Técnica nº 13	Nota Técnica da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal sobre a juridicidade da Portaria no 62/2020 do Comando Logístico do Exército (Colog).
Nota Técnica nº 14	Nota Técnica da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal sobre a vacinação obrigatória de policiais penais federais contra a COVID-19.

Notas técnicas conjuntas	
Nota Técnica nº 1	Sugere alterações na proposta de Decreto de Indulto para o ano de 2014.
Nota Técnica	Sobre instituição da audiência de custódia em 24 horas após a prisão em flagrante.
Nota Técnica	Análise e manifestação sobre o Projeto de Lei nº 44/2016, que altera o Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar, e dispõe sobre os crimes dolosos contra a vida cometido por militares.
<u>Nota Técnica nº 1/2017</u>	Sugere alterações na proposta de Decreto de Indulto para o ano de 2017.
<u>Nota Técnica nº 1/2018</u>	Nota Técnica das 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª e 7ª Câmaras de Coordenação e Revisão e da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão pelo veto integral ao PL 7448/2017 (PLS 349/2015).
<u>Nota Técnica nº 1/2019</u>	Nota Técnica da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e 7ª Câmara de Coordenação e Revisão sobre decretos editados pelo governo que alteram o Estatuto do Desarmamento.
<u>Nota técnica nº 2/2019</u>	Sobre o decreto 10.030, que ampliou o cenário de agressão ao Estatuto do Desarmamento e à Constituição Federal, resultando no enfraquecimento da política de segurança pública no Brasil.
<u>Nota Técnica nº 4/2019</u>	Nota Técnica Conjunta nº 4/2019 - PFDC e 7ª CCR/MPF, sobre Projeto de Lei nº 3723, de 2019 - Liberação ampla da posse e porte de armas de fogo.
<u>Nota Técnica nº 5/2019</u>	Nota Técnica Conjunta nº 5/2019 - PFDC e 7ª CCR/MPF, sobre Projeto de Lei nº 6.125, de 2019, que estabelece normas aplicáveis aos militares em operações de garantia da lei e da ordem.
<u>Nota Técnica nº 7/2019</u>	Nota Técnica Conjunta nº 07/2019 - PFDC e 7ª CCR, 13 de dezembro de 2019 sobre o Projeto de lei nº 3723, de 2019 - alteração do estatuto do desarmamento.

[Nota Técnica nº 13/2019](#)

Nota Técnica das 2ª, 4ª, 5ª e 7ª Câmara de Coordenação e Revisão sobre a Lei de Abuso de Autoridade.

[Nota Técnica nº01/2020](#)

Nota Técnica das 2ª e 7ª Câmaras de Coordenação e Revisão que estabelece diretrizes para a participação da Polícia Rodoviária Federal em operações conjuntas nas rodovias federais, estradas federais ou em áreas de interesse da união.

Nota Técnica nº 2/2020

Nota Técnica Conjunta nº 02/2020 - Projeto de Lei nº 3.723, de 2019, altera a Lei nº10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - Sinarm e define crimes, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos das Leis nºs 7.102, de 20 de junho de 1983, e 7.170, de 14 de dezembro de 1983.

Versão atualizada e a íntegra das notas técnicas da 7ª CCR podem ser obtidas mediante acesso ao portal da 7ª CCR, pelo QR Code ao lado:



20.2.4 Notas técnicas do GT CEAP aprovadas pela 7ª CCR

Versão atualizada das notas técnicas do Grupo de Trabalho CEAP pode ser obtida mediante acesso ao portal da 7ª CCR, pelo QR Code ao lado:



20.2.4.1 Nota técnica nº 01/2023 - GTCEAP

Versa sobre a análise do instrumento "Notícia-Crime em Verificação" (NCV), previsto na Instrução Normativa (IN) DG/PF no 255, de 20 de julho de 2023,

20.2.4.2 Nota técnica nº 02/2024 - GTCEAP

Trata de aspectos relevantes da Instrução Normativa DG/PF no 255/2023, de 20 de julho de 2023, que regulamenta a atividade de polícia judiciária da polícia federal.

Capítulo 21 Resoluções do CNMP que trata do controle externo da atividade policial

No exercício de sua função regulamentar (art. 130-A, § 2º da CRFB/88) o CNMP edita resoluções que regulamentam o exercício do controle externo da atividade policial. Essas resoluções – assim como as dos CNJ – extraem fundamento de validade diretamente da Constituição Federal de 1988 e servem a materializar os seus comandos normativos.

Além de fundamentadas diretamente no texto constitucional (artigos 127 e 129, I, II e VII da CRFB/88), as resoluções editadas pelo CNMP visam regulamentar a legislação federal aplicável (artigos 9º da LC 75/93 e art. 80 da Lei n. 8.625/93).

A regulamentação do exercício do controle externo pelo CNMP é relevante porque, dada a força vinculante de suas resoluções, servem elas a contribuir para a construção do conteúdo jurídico da expressão “controle externo da atividade policial”. Isso permite a correta delimitação das atribuições funcionais do Ministério Público brasileiro e oferece segurança jurídica aos procuradores e procuradoras da República.

Resolução CNMP nº 20/2007

A primeira sistematização promovida pelo CNMP foi veiculada na Resolução n. 20/2007. Ela reconheceu a força normativa da cláusula constitucional de controle externo da atividade policial (art. 129 da CRFB/88) e estabeleceu a abrangência da atividade a ser desempenhada pelo Ministério Público.

Ela positivou a diferença conceitual entre controle concentrado e controle difuso e estabeleceu a rotina de inspeções a serem realizadas nas unidades policiais brasileiras.

A Resolução n. 20/2007 foi alterada pontualmente por resoluções posteriores (65/2011, 98/2013, 113/2014 e 121/2015) até que foi revogada pela Resolução n. 279/2023 (cf. comentários a seguir).

Resolução CNMP nº 129/2015

Essa Resolução é especialmente relevante porque estabeleceu “regras mínimas de atuação do Ministério Público no controle externo da investigação de morte decorrente de intervenção policial”.

Confrontos físicos e mortes em decorrência da atuação policial federal não *costumam* ocorrer com frequência. Mas ocorrem. E o MPF deve estar preparado para, institucionalmente, lidar com essa situação. Especialmente diante da decisão proferida pelo STF na ADPF 635 (“ADPF das Favelas”).

A Resolução n. 129/2015 também foi revogada pela Resolução n. 279/2023.

Resolução CNMP nº 279/2023

Essa Resolução revoga as resoluções 20/07 e 129/15 e consolida as normas que regulamentam a atividade controle externo por parte do Ministério Público.

Em seus *considerandos*, ela registra que o fundamento do controle externo não encontra respaldo jurídico apenas nas normas internas de direito brasileiro. Cita, explicitamente, que normas e decisões jurídicas internacionais – algumas delas internalizadas pelo direito brasileiro – também servem como guia normativo para a extração do significado da expressão “controle externo da atividade policial”.

De acordo com a Res. 279/23 o exercício do controle externo tem como objetivo “manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das forças de segurança voltadas para a persecução penal e o interesse público” (art. 3º). Essa formulação é interessante porque reconhece que o exercício do controle externo visa não apenas a manutenção da “regularidade” da atuação policial, mas, também, a “integração” dela com as atividades desempenhadas pelo Ministério Público. Há, aqui, o reconhecimento da imbricação funcional das funções institucionais da Polícia e do Ministério Público.

A Res. 279/23 apresenta a diferença conceitual entre os controles difuso e concentrado (art. 4º, I e II) mas não sobrevaloriza indevidamente a dicotomia ao estabelecer a possibilidade de “atuação conjunta entre órgãos de execução com atribuições de controle difuso e concentrado” (art. 4º, parágrafo único).

Ela também atualiza as prerrogativas do Ministério Público no exercício do controle externo ao prever ser passível de requisição, por exemplo, o conjunto de dados “dados, áudios e imagens dos sistemas de videomonitoramento, geolocalizadores e câmeras operacionais corporais ou portáteis (**bodycam** ou congêneres), captados em unidades, instalações, estabelecimentos ou aquartelamentos policiais ou durante atividades de segurança pública, bem como às informações contidas em cópias de segurança” (art. 5º, VIII).

A Res. 279/23 reitera a obrigatoriedade de realização das vistorias nas unidades policiais (incluindo órgão de perícia) e apresenta as diligências mínimas a serem conduzidas pelo Ministério Público (art. 6º).

A Res. 279/23 prevê uma seção específica que regulamenta as medidas a serem empregadas pelo Ministério Público com vistas ao controle da letalidade e *também* da vitimização policiais. Os ramos do MP devem estabelecer, para tanto, “plano de ação institucional específico, contendo diagnóstico, monitoramento e fiscalização da letalidade e da vitimização policial” (art. 10, *caput*).

A Res. 279/23 prevê o controle da investigação criminal que decorra de ações policiais em que haja vítimas (art. 11). O controle será operacionalizado por meio do acompanhamento próximo de eventual inquérito policial ou, diretamente, por meio da instauração de investigação própria.¹¹⁸ Para tanto, o Ministério Público deve, por exemplo, “acompanhar as investigações dos crimes que envolvam letalidade e vitimização policiais a partir das primeiras 24 (vinte quatro) horas da ocorrência ou do conhecimento dos fatos, com pleno e irrestrito acesso aos autos e demais atos e fases da investigação” (art. 11, § 3º).

Resolução CNMP nº 310/2025

Em abril de 2025 o CNMP editou a Res. n. 310/2025, que “Regula a atividade do Ministério Público na investigação de morte, violência sexual, tortura, desaparecimento forçado de pessoas e outros crimes ocorridos em decorrência ou no contexto de intervenções dos órgãos de segurança pública”.

Em seus *consideranda*, a resolução reconhece a eficácia do ponto resolutivo n. 16 da Sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) no caso Favela Nova Brasília vs Brasil (16/02/2017). A CIDH condenou o Estado Brasileiro a “estabelecer os mecanismos normativos necessários para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que *prima facie* policiais apareçam como principais acusados, desde a *notitia criminis* se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado, ou acusados”.

Análise específica da Res. n. 310/2025 será realizada no capítulo seguinte (item 14.3), que tratará do tema relacionado às investigações sobre mortes decorrentes de intervenção policial.

¹¹⁸ Importante registrar que o STF, no julgamento da ADF 365 determinou que, nos casos de ações policiais que tenham produzido resultado morte, a investigação criminal deve ser conduzida por pelo Ministério Público: “Determinar que, sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de crime doloso contra a vida, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente, que buscará a realização de perícias com autonomia, conforme os requisitos mencionados no item anterior. Deve a investigação atender ao que exige a legislação de regência, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes, acolhendo também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão.”

Referências Bibliográficas

BALKO, R. **Rise of the warrior cop: the militarization of America's police forces.** First editioned. New York, NY: PublicAffairs, 2014.

CONSELHO NACIONAL DE MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução n. 279, de 12 de dezembro de 2023. Brasília, 2023.