



Ministério Público da União

**MINISTÉRIO PÚBLICO
DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
NÚCLEO DE INVESTIGAÇÃO E CONTROLE
EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL
E PROMOTORIAS DE JUSTIÇA MILITAR**

RECOMENDAÇÃO CONJUNTA Nº 1, DE 16 DE JUNHO DE 2017

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, por seus Promotores de Justiça signatários, em ofício junto ao Núcleo de Investigação e Controle Externo da Atividade Policial e às Promotorias de Justiça Militar, no uso das atribuições conferidas pelo artigo 129, inciso VII, da Constituição Federal, pelo art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/1993; e pelo artigo 26, caput, da Resolução nº 66 do Conselho Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (CSMPDFT)

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 129, inc. VII, da Constituição da República incumbe ao Ministério Público a realização do controle externo da atividade policial, sempre visando ao interesse coletivo na prestação de um serviço que prime pela eficiência, pela transparência e pelo respeito aos direitos e garantias fundamentais da população;

CONSIDERANDO que, nesse sentido, o art. 3º da Lei Complementar nº 75/93 estabelece que "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; d) a indisponibilidade da persecução penal; e) a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública".

CONSIDERANDO que, no desempenho dessa relevante função, o art. 6º, inc. XX, da mesma LC 75/93, legítima o Ministério Público a "expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis";

CONSIDERANDO que as Polícias Civil e Militar devem orientar suas ações, acima de tudo, pelo texto da Constituição da República de 1988, que estabelece em seu art. 144, § 4º, que "As polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares" e que prevê em § 5º que "As polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil";

CONSIDERANDO que, abaixo da Constituição da República, deve a Polícia Civil do Distrito Federal, na consecução de suas atividades, observar os ditames da Lei nº 4.878/65, que dispõe sobre o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal, e o que prevê o Decreto Distrital nº 30.490/09, que aprova o Regimento da Corporação;

CONSIDERANDO, na mesma direção, que a Polícia Militar do Distrito Federal, na realização das suas atividades, deve observar os ditames da Lei nº 6.450/77, que dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Distrito Federal, e o que prevê o Decreto Distrital nº 31.793/2010, que estabelece a Organização Básica da Polícia Militar do Distrito Federal;

CONSIDERANDO que no curso do Inquérito Civil Público nº 08190.056278/17-39 - 2º NCAp, que foi instaurado para investigar os procedimentos adotados nas CEFLAG's e as situações de desentendimento ocorridas nessas unidades, envolvendo policiais civis e militares, foram noticiados episódios em que a legitimidade do trabalho levado a efeito por policiais militares integrantes do chamado "serviço velado" foi questionada por delegados de polícia;

CONSIDERANDO que, na linha do que se depreende das peças dos procedimentos policiais que instruem o referido Inquérito Civil Público, em alguns casos, existiriam elementos indiciários de que os policiais militares do chamado "serviço velado" estariam exorbitando suas funções constitucionais e legais para realizar atos de investigação criminal, que é atribuição primordial da Polícia Civil;

CONSIDERANDO que, conforme se observa das Ocorrências Policiais nº 1.572/2017 - 12ª D.P., 1.308/2017 - 12ª D.P., nº 1.036/2017 - 12ª D.P., nº 1.275/2017 - 6ª D.P. e Inquéritos Policiais nº 31/2017 - DRF e nº 426/2017 - 27ª D.P. ocorreram embates relacionados à suposta hipótese de usurpação de função pública;

CONSIDERANDO, por outro lado, que, de acordo com o que se sustenta nos documentos encaminhados ao Núcleo de Investigação e Controle Externo da Atividade Policial - NCAp e às Promotorias de Justiça Militar por policiais militares envolvidos nas ocorrências citadas e por diversas unidades da PMDF, o trabalho realizado pelas equipes do chamado "serviço velado" seria legítimo e amparado em lei e em atos internos da Corporação, conceituando-se como atividade de inteligência;

CONSIDERANDO que, com base nesse entendimento, as peças encaminhadas pelos policiais militares e unidades da Polícia Militar do Distrito Federal sugerem que, na realidade, a conduta de alguns delegados de polícia poderia ser considerada abusiva ao criminalizar a atividade ídima dos militares integrantes do "serviço velado", passível inclusive de enquadramento na Lei nº 4.898/65;

CONSIDERANDO que os posicionamentos divergentes manifestados pelos integrantes das duas Corporações policiais, em casos pontuais que têm se repetido, têm estabelecido, especialmente nas Centrais de Flagrante do DF, um clima de rivalidade e de distanciamento entre os policiais que as compõem, o que quebra o propósito de atuação integrada entre as duas forças e implica na queda da eficiência das atividades precípuas executadas por cada Instituição;

CONSIDERANDO, ainda, que os embates surgidos por conta desses posicionamentos divergentes a respeito da legalidade do trabalho executado pelos policiais militares integrantes do "serviço velado" no âmbito das CEFLAG's, seguramente, têm agravado a ampliação do tempo dedicado para a realização de cada procedimento flagrancial apresentado pelos militares, em razão da necessidade de se perquirir as circunstâncias das ações desses agentes públicos;

CONSIDERANDO, dessa forma, que o ambiente de atrito reclama a intervenção do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios como órgão de controle da Polícia Civil e da Polícia Militar do Distrito Federal, para que os serviços prestados pelas duas corporações não sofram retrocesso e possam atender aos anseios da população, num novo cenário de transparência e de melhor delimitação dos limites funcionais de atuação de cada instituição policial;

CONSIDERANDO nessa perspectiva resolutiva que o "serviço velado" realizado pela Polícia Militar do DF tem figurado como ponto central de discórdia nos embates envolvendo integrantes da PMDF e da PCDF como já salientado e que os órgãos de controle externo da atividade policial do MPDFT podem emitir proposições a respeito dos contornos legais das questões suscitadas, as quais devem orientar as posturas dos integrantes das duas Corporações;

CONSIDERANDO, assim, que a atividade de inteligência, com a qual está relacionado o "serviço velado" realizado por policiais militares do DF, encontra previsão normativa, sendo regida pela Lei nº 9.883/1999, que estabelece o Sistema Brasileiro de Inteligência - SIS, e regulamentada pelo Decreto nº 3.695/2000, que estatui o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência;

CONSIDERANDO, por sua vez, que o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública é regulamentado pela Resolução nº 01 de 2009 da Secretaria Nacional de Segurança Pública;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 2º, §3º, do Decreto nº 3.695/2000, "Cabe aos integrantes do Subsistema, no âmbito de suas competências, identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais de segurança pública e produzir conhecimentos e informações que subsidiem ações para neutralizar, coibir e reprimir atos criminosos de qualquer natureza.";

CONSIDERANDO que, na mesma linha do que preconiza o dispositivo colacionado anteriormente, o art. 1º, §4º, inc. III, da Resolução nº 01 de 2009 da Secretaria Nacional de Segurança Pública define a atividade de Inteligência de Segurança Pública como sendo "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";

CONSIDERANDO que, em decorrência das normas transcritas nos itens anteriores, a atividade de inteligência realizada pela Polícia Militar, por meio de contingente específico ou não, deve estar atrelada à obtenção de dados e de informações que subsidiem a realização do trabalho das equipes de policiamento ostensivo, de modo que o Comando da Corporação possa direcionar o seu contingente de forma eficiente às áreas urbanas mais suscetíveis à prática de determinados delitos, conforme levantamentos realizados pelas equipes do "serviço velado";

CONSIDERANDO, também, que a atividade de inteligência deve ser sempre pautada pelo que preconiza a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública e, no caso da PMDF, pelo que estabelece o Plano Diretor de Inteligência da Polícia Militar do Distrito Federal - PLADINT (Portaria nº 948, de 21 de janeiro de 2015), para que possa ser reconhecida como legítima;

CONSIDERANDO que as Forças Policiais do Distrito Federal, além da observância e do conhecimento das normas até aqui referenciadas, também devem obediência às disposições previstas na Lei Federal nº 12.527/2011² e na Lei Distrital nº 4.990/2012³, as quais regulam o acesso à informação previsto no art. 37, § 3º, inc. II, e no art. 216, § 2º, ambos da Constituição da República;

CONSIDERANDO que, de acordo com os diplomas legais mencionados no tópico precedente, a ação das polícias de uma maneira geral deve se pautar pela transparência e que, seguindo essa diretriz, a Polícia Civil deve conduzir seus trabalhos no bojo de procedimentos investigativos formais, que permitam o posterior controle externo pelo Ministério Público e, da mesma sorte, deve o "serviço velado" realizado pela Polícia Militar, por meio de contingente específico ou não, estar calcado em ordens de serviço prévias que estabeleçam os objetivos da ação de suas equipes de inteligência, de modo que seja possível conferir se determinada ação dos policiais engajados nessa atividade guarda relação com a ordem anteriormente expedida, especialmente quando suas ações resultem na realização de prisões em flagrante;

CONSIDERANDO que, segundo informações oferecidas pelo Centro de Inteligência da Polícia Militar do DF⁴, a atividade das equipes do serviço velado da PMDF é sujeita a controle interno exercido pelo CI da PM e, em todo caso, deve estar atrelada a ordens de serviço expedidas pelas unidades de lotação dos policiais destacados para essa atividade, o que permite a realização de controle pelo Ministério Público, a despeito do caráter reservado com que os documentos relacionados à atividade de inteligência são timbrados;

CONSIDERANDO, por outro lado, que, também como corolário do princípio da transparência, o art. 5º, inc. LXIV, da Constituição da República estabelece que "o preso tem direito à identificação dos responsáveis por sua prisão ou por seu interrogatório policial", sendo imperioso, em razão dessa regra constitucional, que o policial, seja civil ou militar, que participe das diligências que culminem na prisão de qualquer pessoa se apresente como responsável pelo ato;

CONSIDERANDO que a correta identificação dos policiais responsáveis por um ato prisional permite que todas as circunstâncias do trabalho policial sejam conhecidas, evitando que os casos apresentados pelas Corporações Policiais sejam contados, durante as audiências de instrução em juízo, de forma fragmentada e insuficiente por policiais que não participaram do ato;

CONSIDERANDO, ainda, que a realização de diligências por policiais militares, de forma imediata, em atendimento a comunicações de infrações penais que acabaram de ocorrer ou que estão em andamento não podem ser consideradas, em linha de princípio, atividade típica de investigação;

CONSIDERANDO que, em decorrência do regramento legal específico, é legítima a afirmação de que a Polícia Militar possui caráter preventivo, ostensivo e repressivo e que a atuação de policiais militares no desbaratamento de crimes permanentes, como no caso do tráfico de drogas, em princípio, não sugere a extrapolação das funções confiadas à Instituição Policial;

CONSIDERANDO, enfim, a já anunciada necessidade de se conferir um tratamento uniforme a respeito das questões agitadas em torno da legitimidade do trabalho das equipes que realizam o trabalho velado da Polícia Militar do Distrito Federal, de modo a evitar embates nas delegacias de polícia e a permitir que os serviços prestados pelas duas Corporações policiais do DF possam ser eficientes, resolve:

Expedir a presente RECOMENDAÇÃO ao Comandante Geral da Polícia Militar do Distrito Federal e ao Diretor-Geral da Polícia Civil do Distrito Federal, nos seguintes termos.

Ao Comandante Geral da Polícia Militar do Distrito Federal:

1. Que expeça norma interna, com caráter obrigatório e vinculante, determinando a todos os policiais militares e unidades da Polícia Militar do Distrito Federal que observem a obrigação de as equipes do serviço velado da Corporação portarem cópia de documento que comprove que estejam regularmente de serviço e da Ordem de Serviço, que orientam a ação de seus integrantes, de modo que a legitimidade de suas ações, quanto à área de abrangência e quanto ao escopo do trabalho, possa ser sempre checada, mantendo-se, em todo o caso, o caráter reservado dos documentos;

1.1. Que, em decorrência dessa diretriz, determine a toda tropa, especialmente aos policiais militares designados para o serviço velado, que, em caso de realização de prisões em flagrante ou em caso de apreensões de adolescente, elaborem Relatório Técnico que aborde as circunstâncias do seu trabalho, nos termos propostos pela Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública e seguindo o Modelo apresentado no Apêndice "E" do Plano Diretor de Inteligência da PMDF (Portaria nº 948 de 21 de janeiro de 2015)⁵, de modo que suas ações, materializadas em documento próprio, possam instruir as investigações e os processos penais correlatos e possam ter sua legitimidade avaliada pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário;

1.2. Na mesma esteira, que determine a toda tropa, especialmente aos policiais militares designados para o serviço velado, que restrinjam o trabalho de inteligência para o qual foram escalados ao objetivo delimitado na Ordem de Serviço expedida, seguindo sempre o que preconiza a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública, o Plano Diretor de Inteligência da Polícia Militar do Distrito Federal - PLADINT e as demais normas aplicáveis à matéria;

1.3. Que determine aos Comandos locais e demais unidades da PMDF que elabore as Ordens de Serviço das equipes do serviço velado de maneira objetiva, delimitando de forma clara as ações e o escopo de cada missão, bem como a área de abrangência da ação e o seu prazo de duração;

1.4. Que esclareça, no bojo dessa norma, que, caso os policiais militares componentes do "serviço velado" desrespeitem as regras de execução dos serviços de inteligência, poderá ser instaurado procedimento para apuração de suas condutas;

2. Que expeça norma interna, com caráter obrigatório e vinculante, determinando a todos os policiais militares e a todas as unidades da Polícia Militar do Distrito Federal que observem a obrigação de apresentar-se como responsáveis pela prisão flagrancial de qualquer pessoa ou pela apreensão de adolescentes, caso tenham participado das diligências que culminem na realização desses atos constitutivos.

ao Diretor-Geral da Polícia Civil do Distrito Federal:

1. Que dê conhecimento a todos os integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal, por meio de ato formal adequado, que a atividade de inteligência de Segurança Pública encontra previsão na Lei nº 9.883/1999, no Decreto nº 3.695/2000, na Resolução nº 01 de 2009 do Conselho Nacional de Segurança Pública e na Portaria da PMDF nº 948, de 21 de janeiro de 2015;

2. Que dê conhecimento a todos os integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal, por meio de ato formal adequado que torna legítima a ação dos policiais militares integrantes do designado "serviço velado" a apresentação do Relatório Técnico nos moldes da Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública, do Apêndice "E" da Portaria da PMDF nº 948, de 21 de janeiro de 2015, e em conformidade com a Ordem de Serviço respectiva;

3. Que, no bojo do mesmo ato formal, esclareça que os casos que suscitem dúvida às autoridades policiais sejam submetidos às Corregedorias das duas Instituições Policiais, bem como às Promotorias de Justiça Militar e ao Núcleo de Investigação e Controle Externo da Atividade Policial - NCAp, para que uma análise mais completa da situação possa ser realizada; e

4. Que esclareça às autoridades policiais que, caso os policiais militares componentes do "serviço velado" apresentem o documento referido no item "2" por ocasião da apresentação de situações flagranciais nas CEFLAG's e não haja informações evidentes que permitam avaliar a irregularidade do trabalho dos militares, a eventual atuação em flagrante desses agentes públicos pela prática do delito de usurpação da função pública poderá ensejar a abertura de procedimento para apurar a conduta da autoridade policial responsável pela atuação.

Na oportunidade, com fundamento no art. 129, inciso VI, da Constituição Federal, art. 8º, inciso II, da Lei Complementar nº 75/93, e artigo 26, §2º, da Resolução nº 66 do Conselho Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (CSMPDFT), os órgãos do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios que esta subscrevem requisitam, no prazo de 30 (trinta) dias, relatório minucioso das providências tomadas, acompanhado das provas documentais, a ser entregue no Núcleo de Investigação e Controle Externo da Atividade Policial - NCAp, localizado no Edifício-sede do MPDFT, sala 703, e na sede das Promotorias de Justiça Militar, localizada no Edifício Fórum Leal Fagundes, SMAS Trecho 03 Lotes 03/06 - 2º andar.

Por fim, ressalve-se que a presente Recomendação não dispensará a análise da legalidade de cada situação em concreto, cuidando-se de documento voltado a estabelecer as diretrizes mínimas acerca da matéria, sem prejudicar a tomada de eventuais medidas judiciais, principalmente na hipótese de descumprimento.

RODRIGO DE ARAÚJO BEZERRA