

A Polícia Judiciária Militar em face dos litígios estruturais

Alexandre José de Barros Leal Saraiva

Especialista em Direito Penal e Processo Penal. Procurador de Justiça Militar. Professor de Direito Penal e Processual Penal Militar. Autor de 15 livros em autoria solo e mais 3 em coautoria. Autor de diversos artigos publicados em revistas jurídicas, principalmente a Revista do Ministério Público Militar. Atualmente está lotado na PJM Recife e é membro auxiliar do CNMP.
CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0762586589282103>
E-mail: alexandre.saraiva@mpm.mp.br

5º lugar no concurso Prêmio Professor José Carlos Couto de Carvalho – 2023

Data da publicação: 21/11/2023

RESUMO: O presente artigo problematiza a hipótese de se considerar que a ausência de uma polícia judiciária militar da União institucionalizada ou profissionalizada pode, diante dos déficits democráticos que gera, ser considerada sob a perspectiva dos litígios estruturantes, dada a transversalidade do princípio da dignidade da pessoa humana que não é amplamente prestigiado nas tramitações de inquéritos policiais e autos de prisão em flagrante instaurados para apurar crimes militares. A metodologia aplicada foi a revisão doutrinária e legal. Como resultado, conclui-se que a investigação realizada por oficiais das Forças Armadas que não possuem formação jurídica é incompatível com a Constituição Federal de 1988.

PALAVRAS-CHAVE: Polícia Judiciária Militar; princípio da dignidade da pessoa humana; litígios estruturais; investigados; vítimas; testemunhas.

ENGLISH

TITLE: The Military Judicial Police in the face of structural disputes.

ABSTRACT: This article discusses the hypothesis of considering that the absence of an institutionalized or professionalized Union military judicial

police can, given the democratic deficits it generates, be considered from the perspective of structuring disputes, given the transversality of the principle of human dignity which is not widely recognized in the proceedings of police investigations and arrests in flagrante delicto in military crimes. The applied methodology was the doctrinal and legal review. As a result, it is concluded that the investigation carried out by officers of the Armed Forces who do not have legal training is incompatible with the Federal Constitution of 1988.

KEYWORDS: Military Judiciary Police; principle of human dignity; structural disputes; investigated; victims; witnesses.

SUMÁRIO

1 Introdução – 2 Os litígios estruturais – 3 As novas perspectivas da investigação criminal. A CF de 1988 e a tutela da dignidade da pessoa humana (inclusive dos investigados, indiciados, vítimas e testemunhas de crimes) – 4 A Polícia Judiciária Militar – 5 Conclusões.

468

1 INTRODUÇÃO

No começo da magistral “Carta ao meu juiz”, do jornalista e escritor belga Georges Simenon (2012), o médico e personagem principal, Charles Alavoine, homem de vida mediana, acusado de homicídio, lança a incômoda sentença ao seu magistrado: “*Somos quase os mesmos homens, meu juiz!*”.

E quanta razão não há no desespero epistolar de Alavoine?!

À luz da Constituição, somos todos os mesmos homens e mulheres: investigados ou investigadores, vítimas ou testemunhas, promotores ou réus, juízes ou condenados, todos nós titulares de direitos e protegidos por uma só Carta Constitutiva que proclama e determina a dignidade da pessoa humana¹ (art. 1º, III) como fundamento da República.

¹ “Na sua expressão mais essencial, a dignidade exige que toda pessoa seja tratada como um fim em si mesma, consoante uma das enunciações do imperativo categórico kantiano. A vida de qualquer ser humano tem uma valia intrínseca. Ninguém existe no mundo para atender aos propósitos de outra pessoa ou para servir a metas coletivas da sociedade. O valor ou princípio da

E há de ser lembrado que:

[...] nenhuma comunidade política pode subsistir sem que a sociedade recobre o respeito por si mesma e a atenção vigilante pelos poderes instituídos (...) cremos urgente reforçar a confiança dos cidadãos nas instituições: pela eticização da política geral, pela ação justa e oportuna dos tribunais, pela intervenção protetora da polícia, pela desburocratização da administração pública (Cunha, p. 2007).

Movido por essa atenção vigilante e pelo respeito à comunidade, objetiva-se com este artigo analisar se o modelo de polícia judiciária militar da união - fundado há mais de 100 anos (Decreto nº 14.450, de 30/10/1920) sem jamais passar por uma reforma substancial - atende às exigências constitucionais de preservação da dignidade de todas as pessoas que, direta ou indiretamente, são afetadas em uma investigação criminal.

E aqui estamos a tratar não apenas de militares, pois o crime militar atinge igualmente civis que, além de poder praticá-los, são igualmente vítimas potenciais, parentes, testemunhas, ou têm suas vidas circunstancialmente impactadas pela infração e consequente apuração de materialidade e autoria.

Todavia, não somente a incômoda *imutabilidade* impressiona. O fato de a polícia judiciária militar ser exercida por profissionais sem necessária formação jurídica (encarregados de inquéritos e presidentes de autos de prisão em flagrante) e técnica (escrivães e peritos), gera um ambiente de investigação flutuante; dificulta o exercício do controle externo; favorece as violações aos direitos de vítimas, testemunhas e indiciados; vai de encontro aos princípios insculpidos no art. 37, caput, da Constituição Federal e, amiúde, retarda a persecução criminal, tendo em vista a habitual necessidade de devolução do inquéritos policiais militares à origem, para que vícios sejam

469

dignidade humana veda, precisamente, essa instrumentalização de qualquer indivíduo”. (Barroso: 2018).

sanados, diligências imprescindíveis realizadas e a forma procedimental respeitada (Saraiva, p. 2023).

A par disto, pretende-se discutir se esse *estado de coisas* atinente à Polícia Judiciária Militar pode ser considerado sob a perspectiva dos *litígios estruturais*², considerando-se que o déficit causado pela não-profissionalização da polícia judiciária militar interfere negativamente na concretização do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, situação que demanda, de *per si*, um esforço estruturante para a reforma das instituições (Forças Armadas) ou da burocracias específicas de atuação delas na investigação dos crimes militares.

2 OS LITÍGIOS ESTRUTURAIS

470

Um olhar para o futuro, a partir da constatação de um mau funcionamento das burocracias e políticas públicas ou privadas que enviesam o gozo de garantias constitucionais a diversos grupos e que, portanto, demandam um “freio de arrumação”.

Eis uma primeira e simplória aproximação do conceito dos litígios estruturais. Todavia, é preciso destacar desde logo que nem todas as situações que envolvam interesses policêntricos necessariamente precisam ser resolvidos pela via das medidas estruturantes (Marçal, p. 2021).

Exatamente por isso pretende-se apresentar as características dos *litígios estruturais* e conceituá-los, sem perder de vista que na *gênese do litígio estrutural* há um *problema estrutural*, que:

(...) se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude

² “Os litígios estruturais são conflitos de natureza coletiva, concernentes a um valor constitucional ainda não concretizado, que demandam o manejo de políticas governamentais para a criação de condições ou a remoção dos obstáculos que impedem a efetivação de direitos sociais”. (Daher: 2021).

contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. (Zaneti JR. *et al.*, p. 2020).

A partir desta noção inicial de *problema estrutural*, já se pode intuir que no *litígio estrutural* propriamente dito convivem: (a) complexidade; (b) conflituosidade; (c) prospectividade; e, (d) a necessidade de uma intervenção continuada (Daher, p. 2021).

A complexidade é um traço quintessencial dos *litígios estruturais* posto que são várias as causas dos *problemas estruturais* que demandam atenção, como também são múltiplas as possibilidades de acerto das *decisões estruturantes* que tentam resolvê-las, alterando o *status quo* de inadequação³:

A complexidade causal dos litígios estruturais dificulta, dessa forma, a responsabilização individual dos ofensores, que passa a não ser o objeto da tutela, mas sim a operacionalização da reforma estrutural, que para tanto, precisa agir nos focos multicausais da ofensa ao valor constitucional. (Daher, p. 2021).

471

A conflituosidade decorre da necessidade de modificação da performance ou das burocracias das quais se servem as instituições em suas práticas, para que as valências constitucionais sejam efetivamente incorporadas ao cotidiano dos diferentes grupos de pessoas que compõe a sociedade, mesmo que seus interesses não seja necessariamente os mesmos, pois as garantias que lhes são outorgadas pela Constituição, os são. É, *mutatis mutandis*, o reconhecimento de que o conjunto de aspirações distintas do tecido social merece ser equalizado por uma sintonia fina e delicada:

Conflituosidade é o indicador que dá conta do grau de dissenso existente entre os integrantes da sociedade titular do direito litigioso (...) Como não existe uma tutela abstratamente adequada para todos os direitos (em virtude da complexidade) é normal que pessoas razoáveis discordem

³ “O processo estrutural é aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisa ideal”. (Zaneti *et al.*, p. 2020)

razoavelmente sobre qual caminho seguir (...). (Vitorelli, p. 2019).

A terceira característica dos *litígios estruturais* é o *olhar que lança para o horizonte*, é a prospectividade, uma vez que seu objetivo principal não é reescrever procedimental ou processualmente⁴ um fato pretérito para punir os responsáveis por sua ocorrência, mas, muito mais que isso, lançar um projeto destinado à reconstrução ou à remodelação do presente (estado atual de coisas) com a finalidade de concretizar um valor constitucional no futuro, insuficientemente hábil diante da desconformidade formal ou material da performance institucional (pública ou privada):

(...) se reparar um dano é retornar, sempre que possível, para o *status quo ante* (...) não faz muito sentido buscar esse fim quando com o processo estruturante, pretende-se justamente modificar o cenário existente (*status quo*) que viola os direitos (Marçal, p. 2021).

472

Mas isso não se resolve ‘*one-shot*’. Diversamente dos processos bipolares, as soluções estruturantes são programáticas, se revestem de itinerância temporal, pois partindo de um estado de coisa que se pretende modificar para o estado da arte, propõe um projeto continuado de mudanças e adaptações, que jamais seria realizado com um decreto mandamental e monolítico.

Já que solução esperada tem por objetivo principal alterar (para o futuro) as desconformidades do modelo funcional contestado para que, a partir da readequação institucional ou operacional, faça-se valer a efetiva proteção constitucional no recorte temporal obnubilada, ordens instantâneas, pautadas pelo retrovisor, não se adequam. Aqui, são reclamados provimentos

⁴ “Com relação à dicotomia ‘processo-procedimento’, apesar de acreditar que o mais correto seria falar em ‘procedimento estruturante (ou em ‘procedimento para aplicação de medidas estruturantes’), quando se quer tratar especificamente da cadeia de atos com suas particularidades, não vemos grandes prejuízos na utilização de ‘processo estruturante’, especialmente diante de ser corriqueiro o emprego de processo de conhecimento/de execução” (Marçal, p. 2021).

dialógicos que determinem passos a serem dados, de forma contínua, programada, sempre sob a supervisão jurisdicional.

Verificadas as características dos *litígios estruturais*, podemos defini-los com “o litígios coletivos, complexos, multipolares, advindos de lesões ou ameaças a direitos fundamentais coletivos não concretizados que, para serem implementados, necessitam de reformas nas estruturas burocráticas, de forma prospectiva” (Daher, p. 2021).

3 AS NOVAS PERSPECTIVAS DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL. A CF DE 1988 E A TUTELA DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA (INCLUSIVE DOS INVESTIGADOS, INDICIADOS, VÍTIMAS E TESTEMUNHAS DE CRIMES)

Diz-se com certa frequência que os ritos de perseguição criminal de um Estado refletem seu grau de maturidade democrática⁵. Todavia, isso não interfere na necessidade de se reconhecer que o processo penal convive, geneticamente, com um difícilíssimo paradoxo: garantir a fluidez das garantias constitucionais às pessoas envolvidas na perseguição e, ao mesmo tempo, ser eficiente (ágil, revelador e efetivo) em defesa do conjunto social:

Há de se buscar, portanto, um ponto de equilíbrio entre a exigência de se assegurar ao investigado e ao acusado a aplicação das garantias fundamentais do devido processo legal e a necessidade de maior efetividade do sistema persecutório para a segurança da coletividade (Lima, 2015)

Em um sistema processual penal democrático, a Polícia Judiciária deve ser compreendida “como um filtro contra imputações infundadas, devendo atuar como um poder de contenção de outros poderes”. (Pereira *et al.*, p. 2020)

⁵ Estudo realizado por José Maria Pereira da Nóbrega Júnior (2022) demonstrou a relação direta que há entre perseguição criminal e democracia. Em suas conclusões, arremata... “o papel das instituições coercitivas para a consolidação do Estado de Direito é relevante para o avanço e consolidação da democracia na América Latina, bem como os dados de investigação criminal contribuem significativamente para a melhoria do indicador de violência na região”.

Essa perspectiva dos autores, que defendem a autonomia do *processo penal da investigação criminal*, muito embora ainda seja uma visão muito particular, chama a atenção por dois pontos importantes:

- (a) o convite para que se reconheça que a Polícia Judiciária deve ser institucionalizada e valorizada;
- (b) a superação da compreensão de que a investigação criminal é meramente instrumental (apenas fase preparatória de futura ação penal).

No prefácio de Polícia Judiciária no Estado de Direito, o professor Aury Lopes Jr. explica que durante muito tempo, no Brasil, a doutrina se limitou a repetir um mantra simplificador de que o inquérito policial é uma peça meramente administrativa, inquisitória e despida de formalidades.

474

Como decorrência dessa falta de estudos sérios e profundos sobre o tema, estabeleceu-se a superficialidade, o amorfismo e o reducionismo. Tal vácuo doutrinário criou um terreno fértil para que a investigação não fosse respeitada, se transformasse em terra de ninguém, em zona franca para a ilegalidade e a falta de técnica processual. (Hoffman *et al.*, p. 2017).

Veja-se que o inconformismo do mestre abarca não somente o aspecto axiológico, mas critica igualmente a causalidade-fenomenológica ao citar que a falta de esmero e preparo profissional dos integrantes das polícias de investigação podem ser efeitos colaterais da ausência de percepção da importância do trabalho que desenvolvem.

Ideia semelhante foi desenvolvida por Ávila (2016) no sentido de que “há um déficit operacional de garantias de controle da atividade policial no Brasil que potencializa desvios e arbitrariedades”.

Essa má cultura cristalizada, que ajudou a cimentar o *enforcement* das polícias investigativas, há de ser substituída por uma nova cultura disruptiva. Esta, que felizmente começa a surgir, é preñe de cuidados com os princípios e garantias constitucionais, dentre os quais ganha especial

relevo, dada a sua transversalidade, o princípio da dignidade da pessoa humana:

Nesse sentido, exercer o controle estatal sobre as agências punitivas que detém o uso da força para garantir a manutenção da segurança pública é tarefa da mais alta relevância, que envolve a atuação efetiva dos sistemas de freios e contrapesos existentes no arranjo constitucional brasileiro, a fim de que se estabeleçam balizas seguras ao exercício da atividade policial (...). (Morais Júnior *et al.*, p. 2022).

Portanto, o que se busca é fortalecer as polícias investigativas, investindo-se na seleção dos melhores profissionais e no seu aperfeiçoamento continuado. Isto sem embargo de se privilegiar a importante atribuição do Ministério Público concernente ao controle externo da atividade policial.

Essa mudança de paradigmas impõe que a investigação criminal seja orientada também por finalidade metajurídica, evitando-se que preconceitos, estigmas e seletividade influenciem o desenrolar das diligências ou tratamento de pessoas investigadas, vitimadas ou atingidas pelo fato que se busca apurar. Os estigmas “são regras similares aos grandes equívocos, pois afastam as pessoas e criam uma infinidade de ilhas de seres que se isolam e deixam de comunicar-se” (Bacila, p. 2015).

Por isso mesmo, é igualmente necessário que a sociedade supere a retórica vil que tenta justificar abusos e violências policiais como respostas adequadas ao criminoso, o que acaba retroalimentando o cenário abusivo e cruel⁶. Ocorre que:

O horror permeia o campo do direito e do processo penal. A partir da noção de horror e sua ostentação, pode-se repensar as coordenadas em que o sistema de controle social é pensado e aplicado. (Rosa; Amaral, p. 2014).

⁶“(…) ao alocar o agente no estereótipo do criminoso, as pessoas não mais enxergam humanidade nele, não vendo, por isso, qualquer semelhança consigo, de modo que eventuais arbitrariedades sofridas pelo encarcerado têm assimilação dificultada”. (Nunes; Nunes, p. 2022).

Vê-se, portanto, que a efetivação das garantias constitucionais deve fazer parte da consciência coletiva e não ser apenas preocupação-obrigação dos agentes públicos. Mas o que não se pode negar é que a Constituição de 1988 deu realce às polícias e, ao mesmo tempo, elencou princípios e garantias que afetam profundamente a persecução criminal e a investigação policial.

Portanto, “a luta pelo direito contemporiza-se em tornar realidade o discurso constitucional da dignidade humana” (Adeodato, p. 2010). E essa luta se combate dia a dia, na realidade muitas vezes cruel, em que crimes abomináveis são praticados e seus autores, por mais perversos que sejam, devem de ser tratados com dignidade pelas autoridades policiais.

Proteção à vida, à integridade física e psicológica, proteção à imagem e aos seus familiares são posturas nem sempre facilmente palatáveis, mas absolutamente necessárias em um Estado Democrático de Direito:

476

Já se afirmou que não queremos policiais a estimularem o conflito ou a prisão, a comemorarem os números de detenções (...) o que almejamos é formar policiais que repudiem tratamentos desumanos sob quaisquer circunstâncias e valorizem a justiça e a democracia. (Leal, p. 2020).

Por outro lado, também é assombroso como se demorou no Brasil para dar a devida atenção às vítimas de crimes. Medida alvissareira foi a publicação da Resolução nº 243, de 18 de outubro de 2021, pelo Conselho Nacional do Ministério Público, que dispõe sobre a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção dos Direitos e Apoio às Vítimas.

Além dessa Resolução, há outros documentos significativos que compõem a rede de proteção de vítimas e testemunhas. Merecem destaque:

- (1) Resolução nº181/2017 do CNMP: Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público.

- (2) Resolução nº 135/2016 do CNMP: Institui o Cadastro Nacional de Casos de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.
- (3) Resolução nº 118/2014 do CNMP: Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências.
- (4) Resolução nº 93/2013 do CNMP: Dispõe sobre a atuação do Ministério Público nos programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas.
- (5) Resolução nº 95/2013 do CNMP: Dispõe sobre as atribuições das ouvidorias dos Ministérios Públicos dos Estados e da União e dá outras providências.
- (6) Resolução nº 71/201 do CNMP: Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público na defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em acolhimento e dá outras providências.
- (7) Pacto Nacional pela Implementação da Lei nº 13.431 Pacto nacional pela implementação da Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência
- (8) Recomendação nº 43 do CNMP: Dispõe sobre a necessidade de conferir maior celeridade e efetividade em investigações, denúncias e acompanhamento das ações penais pela prática dos crimes de abuso e exploração sexual, tortura, maus-tratos e tráfico de crianças e adolescentes.
- (9) Nota Técnica nº 2 do CNMP: Dispõe sobre a atuação do Ministério Público nas audiências de custódia em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

(10) Nota Técnica nº 1 do CNMP : Trata da necessidade de criação e instalação dos Comitês de Enfrentamento da Homofobia, que integram a estrutura do Sistema Nacional de Garantia dos Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexuais – LGBTI.

(11) Nota Técnica de 17/12/2007: Analisa o PL nº 6.745/2006 que pretende modificar a Lei nº 7.347/1985, para atribuir a delegados de polícia competência para instaurar inquérito civil público. Além disso, propõe introduzir uma sistemática de distribuição, tramitação e arquivamento do inquérito civil no Judiciário.

(12) Resolução nº 253/2018 do CNJ: Define a política institucional do Poder Judiciário de atenção e apoio às vítimas de crimes e atos infracionais.

(13) Resolução nº 254/2018 do CNJ: Institui a política judiciária nacional de enfrentamento da violência contra as mulheres pelo Poder Judiciário e dá outras providências.

(14) Resolução nº 427/2021 do CNJ: Amplia a proteção a vítimas e testemunhas por meio da proteção à sua identidade, endereço e dados qualificativos.

(15) Resolução nº 341/2020 do CNJ: Determina aos tribunais brasileiros a disponibilização de salas para depoimentos em audiências por sistema de videoconferência, a fim de evitar o contágio pela Covid-19.

(16) Resolução nº 386/2021 do CNJ: Altera a Resolução nº 253/2018, que define a política institucional do Poder Judiciário de atenção e apoio às vítimas de crimes e atos infracionais, para dispor sobre os Centros Especializados de Atenção à Vítima e dá outras providências.

(17) Recomendação nº 33/2010 do CNJ: Recomenda aos tribunais a criação de serviços especializados para escuta de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência nos processos judiciais. Depoimento Especial.

(18) Recomendação nº 67/2020 do CNJ: Dispõe sobre a adoção de medidas de urgência, durante a pandemia, para a proteção da integridade física, psíquica e da vida de vítimas de violência doméstica e familiar contra a mulher, e dá outras providências.

Doutrinariamente procura-se justificar o *esquecimento* da vítima como tendo sido uma estratégia do legislador para racionalizar a persecução criminal:

Constatou-se a necessidade de se afastar a vítima do processo penal, com o propósito de garantir a aplicação da lei, livre de paixões ou pré-disposições, mas, como consequência deste distanciamento, criou-se um ambiente de insensibilidade, rechaço, falta de empatia (Rezende, p. 2021).

479

No entanto, com o passar dos anos percebeu-se que o distanciamento da vítima na persecução criminal acarretava-lhe prejuízos significativos, além de gerar uma corruptela na relação entre o Estado e o investigado, que sem a participação efetiva do ofendido na investigação ou no processo – mero circunstante do espetáculo artificializado, quanto muito! - transformou-se em um ríspido e infértil diálogo entre o investigador/sancionador e àquele que se submete à investigação e à sanção penal⁷:

A crise da vitimização, abrange três níveis do indivíduo: autoimagem (...) relacionamento (...) significado – a vítima passa a questionar suas crenças individuais, levando a sentimentos de desordem. (Santos, p. 2020)

⁷ “O processo penal neste contexto ganha relevância exatamente por constituir a técnica de engano da violência, já que o seu propósito é substituir a vingança pela argumentação compartilhada das palavras. Para que essa violência seja aceita e se interrompa o ciclo infinito da mimese é preciso uma metamorfose. Substituir-se um modelo monologante por um dialogante, na qual a gramática das palavras produz uma solução que é aceita por todos e, sobretudo, pelos afetados pela decisão”. (Silvério Júnior, p. 2014).

Hoje o panorama é distinto e, às vítimas, são reconhecidos os seguintes direitos: (a) direito à informação (inclusive do andamento e desfecho de investigações e processos criminais); (b) direito à participação (tanto nos inquéritos policiais como nos processos criminais); (c) direito de ser ouvida (com a preocupação de não se promover sua revitimização – com sucessivas e desarrazoadas oitivas, por exemplo); (d) direito à consulta e assistência jurídica; (e) direito à proteção e ao sigilo; (f) direito a inclusão em programa de proteção (programa de proteção à vítimas e testemunhas ameaçadas – PROVITA); (g) direito a tratamento profissional individualizado (por meio de equipes multidisciplinares); (h) direito à reparação dos danos.

480 Outro ponto muito importante que merece atenção quando se discute a evolução da investigação criminal sob os eflúvios de tutela das garantias individuais e respeito à dignidade da pessoa humana, refere-se à proteção de dados pessoais. Em 2018 foi publicada a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei nº 13.709), que tem como fundamentos (art. 2º): (a) o respeito à privacidade; (b) a autodeterminação informativa; (c) a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião; (d) a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem; (e) o desenvolvimento econômico e tecnológico da inovação; (f) a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; (g) os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais. De todo esse rol, há alguns tópicos que influenciam diretamente na investigação criminal, como, por exemplo, os referidos nas letras (a), (d) e (g).

Aliás, com a publicação da Lei 13.869, de 5 de setembro de 2019 (nova lei de abuso de autoridade), ao tipificar crimes que contemplam situações de violação de direitos de vítimas e de investigados, o legislador conferiu especial preocupação com a persecução criminal, incriminando a

exibição da imagem do investigado⁸, sua submissão a situação vexatória e também a revitimização.

Art. 13. Constranger o preso ou o detento, mediante violência, grave ameaça ou redução de sua capacidade de resistência, a:

I – **exibir-se ou ter seu corpo exibido à curiosidade pública;**

II – **submeter-se à situação vexatória ou a constrangimento não autorizado em lei;**

.....

....

Pena – detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa, sem prejuízo da pena cominada à violência.

.....

....

Art. 15-A. Submeter a **vítima de infração penal** ou a testemunha de crimes violentos a procedimentos desnecessários, repetitivos ou invasivos, que a leve a reviver, sem estrita necessidade:

I - a situação de violência;

II -outras situações potencialmente geradoras de sofrimento ou estigmatização.

Pena – detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, e multa.

§ 1º. Se o agente público permitir que terceiro intimide a vítima de crimes violentos, gerando indevida revitimização, aplica-se a pena aumentada de 2/3 (dois terços).

§ 2º. Se o agente público intimidar a vítima de crimes violentos, gerando indevida revitimização, aplica-se a pena em dobro.

481

Vê-se, assim, que o legislador processual penal tem se ocupado em regular a investigação criminal de tal sorte que sua gramática avance em direção ao tão esperado modelo democrático e republicano de persecução penal.

Garantir segurança às pessoas é tão importante quanto conferir aos personagens reais do procedimento inquisitorial (principalmente aos investigados e às vítimas) o status de pessoas com direitos que devem ser respeitados, pois quanto mais os são, mais próximos estaremos do marco civilizatório esperado.

Nesse ponto, vale refletir que, constantemente, se aponta o inquérito policial como arcaico e retrógrado, todavia paira a dúvida: o inquérito policial é arcaico em si, ou arcaica é a interpretação autorreferente dissociada da Constituição de 1988? (Xavier, p. 2020).

4 A POLÍCIA JUDICIÁRIA MILITAR

Desde o Império há no Brasil a previsão de crimes militares – categoria especial de delitos que tutelam os princípios, regulam o comportamento das pessoas e protegem os valores e o patrimônio (material e imaterial) das Forças Armadas. Rompida a monarquia e instaurada a República, a tradição se manteve cimentada em premissas muito parecidas que, ao longo do tempo, foram incorporando novos elementos de afirmação, bem como, argumentos de contrariedade.

482 Não obstante a dubiedade de percepções sobre esta realidade – a existência de crimes militares -, fato é que a Constituição de 1988 manteve a regra e, de forma explícita, reconheceu a especial categoria de delitos (art. 124, v.g.) e, indo além, firmou a existência de crimes propriamente militares (art. 5º, inc. LXI).

Ora, mas não seria suficiente, simplesmente, reforçar que em nosso ordenamento coabitam crimes comuns com crimes militares; era preciso ir além e definir atribuições e competências para a devida investigação, processamento e julgamento dessas infrações. Assim, renovaram-se os créditos já conhecidos à Justiça Militar e ao Ministério Público (militar). Todavia, reinou silêncio quanto ao exercício da polícia judiciária militar.

Com efeito, quando versa sobre a Segurança Pública (Capítulo III, do TÍTULO V), a Carta Federal refere-se à Polícia Federal e às polícias civis dos estados e do Distrito Federal como instituições destinadas à apuração de infrações penais, sem qualquer alusão à polícia judiciária das Forças Armadas, contemplada apenas no Código de Processo Penal Militar (CPPM):

O único órgão de investigação do Poder Executivo no qual o condutor da apuração e da autoria e a materialidade de um crime não possui conhecimento jurídico é a Polícia Judiciária Militar da União (...) Assim, a possibilidade de desconhecerem os direitos humanos do investigado, das vítimas e das testemunhas é significativa. (Gorrihas, p. 2023).

Esta realidade acaba por oportunizar brechas que fomentam discursos contra o sistema repressivo penal militar e se lhe imputam de maneira apressada, *data vênia*, a pecha de *sistema de exceção*, valendo-se de comparações muito simplórias permeadas de cotejos com a experiência de outros países, nos quais os investigadores, acusadores (promotores) e juízes pertencem, todos, às Forças Armadas.

No Brasil a Justiça Militar integra o Poder Judiciário e o Ministério Público Militar, por sua vez, é o ramo mais antigo do Ministério Público da União. Em ambas as carreiras, o ingresso se dá por difícilíssimo concurso de provas e títulos e não há nenhuma vinculação funcional com o Poder Executivo, tampouco com as Instituições Militares.

A partir deste panorama, questiona-se se o *elo fraco* desta corrente não seria a polícia judiciária militar, cujas atribuições reclamam por preparo técnico e, no entanto, são desempenhadas por oficiais e praças designados de forma (quase que) aleatória⁹.

Trata-se, na verdade, de uma **escala de missões** atribuídas aos militares para procedimentos administrativos diversos, como, por exemplo: exame de contracheques; recebimento de materiais licitados; sindicâncias para apurar a condição de arrimo de família de um militar etc. Ser Encarregado (presidente) de um Inquérito Policial Militar é, para o oficial

⁹ Gorrihas e Britto (2016) alertam que “para o acesso à carreira das Forças Armadas não há a exigência de curso superior de Direito (...) que eventualmente são indicados para atuar como encarregados de IPM’s. Isso quer dizer que militares das Forças Armadas (...) nem sempre são bacharéis em Direito, não dispondo, muitas vezes, de conhecimento jurídico, seja por acesso ao curso de formação acadêmica universitária, seja por submissão a curso de formação de técnicas para investigadores de IPs.”.

designado, apenas mais uma tarefa (missão) dentre as muitas que ele recebe, muitas das vezes, simultaneamente.

Agrava esse panorama a constatação de que o modelo de atuação da polícia judiciária militar é o mesmo desde a década de 1920, tomando-se como marco temporal o ano em que o Ministério Público Militar foi constitucionalmente institucionalizado, mas sem olvido de que, desde a vinda da família real ao Brasil (1808), militares sem formação jurídica, e por mera designação, desempenhavam e continuam desempenhando as sensíveis atribuições de investigação criminal:

(...) desde 1920 até os dias atuais, a polícia judiciária militar tem sido órfã de qualquer atenção legislativa, sendo tratada de maneira genérica, ocasional e tímida (...) Não houve, e não há, nenhum incremento significativo sobre a profissionalização da PJM, que busque a aplicação de melhores técnicas de investigação e o respeito das garantias que testemunhas, vítimas e investigados possuem no curso de um procedimento criminal. (Saraiva, p. 2023).

Esta percepção também é compartilhada por outros estudiosos, a exemplo de DUARTE (2017), que assevera ser a inexistência de uma polícia judiciária militar institucionalizada a causa de diversas e nocivas consequências prejudiciais para uma investigação criminal, especialmente no que tange à eficiência do ato administrativo e indica as principais vulnerabilidades do modelo, quais sejam: (a) deficiência técnica na formação investigativa; (b) deficiência técnica na formação jurídica; (c) deficiência na estrutura orgânico-funcional (Saraiva, p. 2023).

Assim também pontuam Gorrilhas *et al.* (2015):

(...) uma polícia judiciária militar ineficiente contribui para o desprestígio de todos os órgãos que compõem o sistema criminal militar, vale dizer, Defensoria Pública da União, Ministério Público Militar e Justiça Militar da União (...) a inabilidade policial em descortinar a autoria de crime repercute, de forma negativa, para a credibilidade destas instituições perante a sociedade.

Assim, dado que o crime militar é a realidade mais drástica da quebra do equilíbrio imposto pelos princípios da hierarquia e da disciplina, sabe-se que investigações demoradas, malfeitas, deficitárias e facilmente anuláveis pelo judiciário prejudicam o almejado estado da arte na atuação dos militares e das tropas.

Além disso, não se pode menosprezar o fato de que a atividade militar reverbera, amiúde e significativamente, no meio civil e na sociedade como um todo. Foi assim no passado e é assim no presente.

Fato é que o poder de polícia judiciária militar (PPJM) é regulado pelo Código de Processo Penal Militar (CPPM) e, por ele atribuído, de forma originária, aos comandantes militares de maior posição hierárquica, que podem, observados certos requisitos, delegá-lo aos oficiais subordinados, para fins específicos e por tempo determinado (*vide* o art. 7º do CPPM) e esta opção legislativa privilegiou os interesses vinculados à hierarquia e à disciplina militares, sobrepondo-os ao preparo técnico e à organização funcional eficiente do sistema de polícia judiciária militar. (Saraiva, p. 2023).

Isto produz uma situação real de dissonância entre as investigações de crimes comuns pelas polícias civis ou federal e a de crimes militares; que, conduzidas por oficiais que desconhecem os princípios e as regras que norteiam o processo penal contemporâneo, se esforçam para ‘cumprir a missão imposta’, custe o que custar!

Ocorre que não apenas os militares estão sujeitos ao poder de polícia judiciária militar, pois civis também podem figurar como intervenientes ocasionais (testemunhas, peritos etc.) ou mesmo como sujeitos protagonistas (vítimas e indiciados) de crimes militares. “Negar-lhes, portanto, que a direção das investigações esteja a cargo de profissionais habilitados, especializados e acostumados com o exercício das atividades policiais investigativas, é, em derradeira análise, uma *capitis diminutio* da cidadania.

Até mesmo porque o apuro técnico serve de barreira à subjetividade, aos a priori, aos estigmas e aos preconceitos” (Saraiva, p. 2023).

Ninguém ignora, exceto os cultores e executores do arbítrio, do abuso de poder e dos excessos funcionais, que o processo penal qualifica-se como instrumento de salvaguarda das liberdades individuais. Daí porque se impõe, às autoridades públicas neste país, notadamente àquelas que intervêm nos procedimentos de investigação penal ou nos processos penais, o dever de respeitar, de observar, e de não transgredir limitações que o ordenamento normativo faz incidir sob o poder do Estado. Nem se diga, por absolutamente inaceitável, considerada a própria declaração constitucional de direitos, que a pessoa sob persecução penal (seja em juízo ou fora dela) mostrar-se-ia destituída de direitos e garantias (voto do min. Celso de Mello, PSV 1/DF, aprovação da Súmula Vinculante nº 14, Plenário 02.02.2009, DJ 27.03.2009, DJe 59/2009).

486 Esse dever de respeitar todas as garantias de investigados, vítimas e testemunhas pode ser devidamente cobrado, na justa medida, a presidentes de inquéritos ou de autos de prisão em flagrante que recebem ordens para investigar, mas não conhecem direito constitucional, direito processual penal, direito penal? Que ignoram os conteúdos de tratados e convenções internacionais de direitos humanos que vigem em nosso ordenamento jurídico por força do art. 5º, § 3º da Constituição Federal? Que não sabem quais as medidas protetivas de urgência aplicáveis nos casos de violência doméstica e familiar (cujos casos têm aumentado significativamente)? Que não possuem os recursos necessários para custodiar provas e realizar perícias? Que não percebem nitidamente o alcance das prerrogativas da defesa técnica mesmo na fase inquisitorial?

Por isso defende-se que esse *estado de coisas* é incompatível com a vontade constitucional.

5 CONCLUSÕES

Já há algum tempo operadores do direito militar demonstram seu incômodo com as deficiências das investigações de crimes militares no âmbito federal. O exercício do poder de polícia judiciária militar sem o correspondente e necessário requisito de formação jurídica específica dos oficiais das Forças Armadas induz à conclusão de que esse ***estado de coisas ofende o princípio da dignidade da pessoa humana***, com afetações diretas aos investigados, vítimas, testemunhas e terceiros envolvidos na apuração, em razão do que pode ser considerado um *litígio estrutural*, a demandar uma reforma institucional.

Dos problemas mais habituais verificados nos IPM's, destacam-se: (a) tendência dos militares de considerarem os fatos a serem apurados (possíveis crimes) como meras transgressões disciplinares – que são tratadas em âmbito interno –, e, assim, absterem-se de instaurar inquérito policial militar, só o fazendo diante da intervenção do MPM; (b) dificuldade de conhecer as distinções entre crimes comuns e militares e, em relação a estes últimos, entre crimes propriamente, impropriamente e militares por extensão (Lei nº 13.491/17); (c) tutela insuficiente dos direitos dos investigados, vítimas e testemunhas; (d) não conhecimento do alcance das prerrogativas dos defensores (advogados e membros da DPU) de investigados e de advogados de vítimas e de testemunhas (que porventura tenham sido contratados para acompanhar diligências); (e) demora na conclusão dos inquéritos e necessidade constante de retorno do IPM à origem, por requisição do Ministério Público Militar, para que diligências imprescindíveis sejam realizadas e outras tantas corrigidas (renovadas) diante de não-observância das formalidades básicas exigidas; (f) falta de experiência para a realização de diversas diligências sensíveis, como, por exemplo, buscas domiciliares; (g) ausência de um corpo de peritos que atendam às

atuais exigências processuais (manutenção da cadeia de custódia, por exemplo); (h) despreparo para atuar com cenários sensíveis (oitiva de crianças ou pessoas vítimas de crimes contra a dignidade sexual, por exemplo) e ausência de instalações adequadas para isso (escuta especializada); (i) dificuldade em lidar com apurações que envolvem licitações e contratos, muitas das vezes em razão dos personagens envolvidos, dentre outras.

Acontece que esse acúmulo constante de dificuldades práticas da polícia judiciária militar causa morosidade na persecução criminal, incerteza na formação da *opinio delicti* pelo MPM, ausência de diálogo com as vítimas dos delitos, risco de prescrição da pretensão punitiva e, essencialmente, desrespeito aos cânones garantistas que regem a atividade investigativa do Estado.

488 Não por acaso, defende-se a criação de um Sistema de Polícia Judiciária Militar no âmbito das Forças Armadas que esteja em perfeita harmonia com a Constituição Federal, privilegiando a formação técnica dos investigadores e, assim, dando maior ênfase ao perfil garantista da atuação estatal que deve permear toda a persecução criminal. (Saraiva, p. 2023).

Eis uma possível *solução estruturante* que, implementada com cautela e ao seu tempo, poderá transformar a polícia judiciária militar em um exemplo de instituição eficiente, eficaz e democrática.

Oxalá!

REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício. *A retórica constitucional. Sobre tolerância, direitos humanos e outros fundamentos éticos do direito positivo*. São Paulo: Saraiva, 2010.

ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix (orgs). *Processos estruturais*. 2. ed. Salvador: Jus Podium, 2019.

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. *Fundamentos do controle externo da atividade policial*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

BACILA, Carlos Roberto. *Criminologia e estigmas. Um estudo sobre os preconceitos*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. *Um outro país. Transformações no direito, na ética e na agenda do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CUNHA, Paulo Ferreira da. *A constituição viva. Cidadania e direitos humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. *Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais*. Belo Horizonte. São Paulo: D'Plácido, 2021.

DUARTE, Antônio Pereira. *O Ministério Público e o controle externo da atividade de polícia judiciária militar: em busca de uma desejável efetividade*. Brasília: MPU, 2017.

GORRILHAS, Luciano Moreira. BRITTO, Cláudia Aguiar. *A polícia judiciária militar e seus desafios. Aspectos teóricos e práticos*. Porto Alegre: Lumen Juris, 2016.

GORRILHAS, Luciano Moreira; MIGUEL, Cláudio Amin. BARBOSA, Márcio Renato Alves. *A institucionalização da Polícia Judiciária Militar: uma necessidade premente*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2015.

GORRILHAS, Luciano Moreira. As atividades de Polícia Judiciária Militar e a necessidade de observação dos direitos humanos do investigado, da vítima e da testemunha. *Revista do Ministério Público Militar*, v. 39. Brasília: MPM, 2023.

HOFFMAN, Henrique. MACHADO, Leonardo Marcondes. ANSELMO, Márcio Adriano. BARBOSA, Ruchester Marreiros. *Polícia Judiciária no Estado de Direito*. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

LEAL, César Barros. *Prisões. O rosto mais sombrio da justiça criminal*. Curitiba: Juruá, 2020.

LIMA, Renato Brasileiro de. *Manual de Processo Penal*. 3. ed. Salvador: Jus Podium, 2015.

MARÇAL, Felipe Barreto. *Processos estruturantes*. Salvador: Jus Podium, 2021.

MORAIS JÚNIOR, José Borges de. Controle externo da atividade policial no estado democrático de direito: análise do papel do Ministério Público frente a abordagens policiais seletivas e discriminatórias. *Revista Acadêmica da Escola Superior do Ministério Público do Ceará*. A. 14, n. 2. Fortaleza: PGJ/ESMP/CEAF/CE: 2022.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria Pereira da. Investigação criminal, democracia e violência na América Latina. *Revista Boletim*, a. 30, n. 34. São Paulo: IBCCRIM, 2022.

NUNES, Lafla de Oliveira Cunha. NUNES, Tiago Lopes. Estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário: uma abordagem prática. *Revista o Ministério Público e o sistema de segurança pública brasileiro*.

PEREIRA, Eliomar da Silva. ANSELMO, Márcio Adriano. *Direito Processual de Polícia Judiciária*. O procedimento de inquérito policial. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Brasília: CNMP, 2022.

REZENDE, Guilherme Carneiro de. *O direito humano da vítima a um processo penal eficiente*. Curitiba: Juruá, 2021.

ROSA, Alexandre Morais da. AMARAL, Augusto Jobim. *Cultura da punição. A ostentação do horror*. Rio de Janeiro: 2014.

SARAIVA, Alexandre José de Barros Leal. Polícia Judiciária Militar: *prospecção e projeção*. Uma proposta: é preciso profissionalizar a polícia judiciária militar das Forças Armadas. *Revista do Ministério Público Militar*, vol. 39. Brasília: MPM, 2023.

SARAIVA, Alexandre José de Barros Leal. A índole do processo penal militar. *Revista do Ministério Público Militar*, v. 33. Brasília: MPM, 2020.

SANTOS, Celeste Leite dos. *Injusto penal e os direitos das vítimas de crimes*. Curitiba: Juruá, 2020.

SILVÉRIO JÚNIOR, João Porto. *Processo Penal fraterno. O dever de fundamentar o provimento acusatório pelo Ministério Público no sistema processual brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2014.

SIMENON, Georges. *Carta ao meu juiz*. Porto Alegre: L&PM, 2012.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. *In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix (orgs). Processos estruturais*. 2. ed. Salvador: Jus Podium, 2019.

XAVIER, Luiz Marcelo da Fontoura. *Constitucionalização da investigação policial*. Rio de Janeiro: Freitas Basto, 2020.

ZANETI JR., Hermes. DIDIER JR., Fredie. OLIVERIA, Rafael Alexandre de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix (orgs). Processos estruturais*. 2. ed. Salvador: Jus Podium, 2019