



Fernando Edgar Lengruber
Rodrigues

A atuação resolutiva do
Ministério Público Militar
em questões atípicas-
estruturais: Estudo de caso
da área residencial civil-
militar na faixa de fronteira
de Clevelândia do Norte

DOI: <https://zenodo.org/records/20669925>

Orientador: Alexandre Reis de Carvalho

Doutor em Direito Constitucional pelo Instituto de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), campus Brasília/DF. Procurador de Justiça Militar em São Luís/MA.

RESUMO

Este trabalho examina a atuação resolutiva do Ministério Público Militar (MPM) em contextos de convivência civil-militar, tomando como estudo de caso a comunidade de Clevelândia do Norte, situada na faixa de fronteira do Amapá com a Guiana Francesa. Busca-se compreender de que modo a resolutividade — entendida como a capacidade institucional de prevenir e solucionar conflitos de forma efetiva — pode contribuir para a segurança pública e para a garantia de direitos fundamentais em territórios sob administração militar. A pesquisa adota abordagem qualitativa e aplicada, combinando análise normativa (Constituição Federal de 1988, Código Penal Militar, Resoluções do CNMP, enunciados do MPM) e estudo empírico, baseado em observações diretas, narrativas locais e dados oficiais (IBGE, SNIS). O estudo revela que a singularidade de Clevelândia do Norte — uma comunidade civil inserida em área militarizada e marcada por carências estruturais — impõe desafios específicos de convivência e de definição de competências entre Exército, polícias, Ministério Público e Judiciário. Os resultados apontam que a presença institucional do MPM em Macapá foi determinante para captar as demandas locais e que a integração interinstitucional é essencial para assegurar direitos e reduzir conflitos. Conclui-se que a resolutividade do MPM transcende a lógica meramente demandista, permitindo soluções cooperativas e preventivas, e pode servir de paradigma replicável em outras áreas de convivência civil-militar no Brasil.

120

Palavras-chave: resolutividade; Ministério Público Militar; Clevelândia do Norte; convivência civil-militar; segurança pública; fronteira.

ABSTRACT

This paper examines the resoluteness of the Military Public Prosecutor's Office (MPM) in contexts of civil-military coexistence, taking as a case study the community of Clevelândia do Norte, located on the border between Amapá and French Guiana. The paper seeks to understand how resoluteness — understood as the institutional capacity to effectively prevent and resolve conflicts — can contribute to public safety and the guarantee of fundamental rights in territories under military administration. The research adopts a qualitative and applied approach, combining normative analysis (the 1988 Federal Constitution, the Military Penal Code, CNMP Resolutions, and MPM statements) with empirical research based on direct observations, local narratives and official data (IBGE, SNIS). The study reveals that the uniqueness of Clevelândia do Norte — a civilian community located in a militarized area marked by structural deficiencies — poses specific challenges for coexistence and the definition of responsibilities among the Army, police, Public Prosecutor's Office and Judiciary. The results indicate that the MPM's institutional presence in Macapá was crucial in addressing local demands and that interinstitutional integration is essential to ensuring rights and reducing conflicts. The conclusion is that the MPM's resoluteness transcends a merely demand-driven logic, enabling cooperative and preventive solutions, and can serve as a replicable paradigm in other areas of civil-military coexistence in Brazil.

Keywords: resolution; Military Public Prosecutor's Office; Clevelândia do Norte; civil-military coexistence; public safety; border.

1 INTRODUÇÃO

Clevelândia do Norte – distrito do município de Oiapoque/AP, situado na margem direita do rio Oiapoque, em plena faixa de fronteira com a Guiana Francesa – constitui um dos cenários mais peculiares da realidade brasileira. Criada como colônia agrícola e posteriormente convertida em colônia penal, a localidade mantém até hoje características singulares: uma pequena comunidade civil, com pouco mais de quatrocentos habitantes, vive em área sob administração militar, subordinada diretamente à Companhia Especial de Fronteira do Exército Brasileiro (IBGE, 2022).

O acesso pode ser feito por estrada de terra de aproximadamente cinco quilômetros ou por travessia fluvial de 15 a 20 minutos a partir da sede municipal de Oiapoque (Anexo 1). Essa condição geográfica e administrativa, somada à precariedade da infraestrutura – energia, saneamento e serviços básicos – gera desafios complexos de convivência civil-militar e de garantia de direitos fundamentais em plena fronteira nacional.

Nesse contexto, emerge a questão central: *como assegurar segurança pública, proteção de direitos e convivência harmônica em uma comunidade civil inserida em território militarizado?* É nesse ponto que se projeta a atuação do Ministério Público Militar (MPM), instituição que, após a Constituição de 1988, passou a adotar o paradigma da resolutividade, orientada à transformação social e à efetividade dos direitos fundamentais (CNMP, 2017; Carvalho, 2021).

O presente trabalho tem como *tema* a atuação resolutiva do Ministério Público Militar em áreas sob administração militar, tendo como estudo de caso a realidade de Clevelândia do Norte. O *problema de pesquisa* que se coloca é: como a atuação resolutiva do MPM pode contribuir para garantir segurança pública e convivência harmônica entre civis e militares em áreas sob administração militar?

O *objetivo geral* consiste em analisar a resolutividade do MPM em contextos de convivência civil-militar em áreas sob sua jurisdição. Como *objetivos específicos*, pretende-se: (i) examinar o conceito de atuação resolutiva; (ii) verificar a importância do elemento “lugar sob administração militar” na definição do crime militar; (iii) analisar o caso de Clevelândia do Norte; e (iv) propor formas de atuação integrada e resolutiva do MPM em situações semelhantes.

Parte-se da *hipótese* de que a resolutividade pode reduzir conflitos e fortalecer a segurança pública em áreas de administração militar, desde que exista articulação

interinstitucional entre Forças Armadas, polícias, órgãos do Ministério Público, Judiciário e comunidade local.

A *justificativa* do estudo se assenta em duas dimensões. No plano acadêmico, contribui para o desenvolvimento do Direito Penal Militar e da pesquisa empírica em Direito, ao conjugar análise dogmática com estudo de caso concreto (Gustin; Dias; Nicácio, 2020). No plano social, destaca-se a relevância de propor soluções jurídicas e institucionais que assegurem a efetividade dos direitos fundamentais de uma população civil residente em área militarizada, reforçando os objetivos da República previstos no art. 3º da Constituição de 1988 (Brasil, 1988).

A estrutura do trabalho organiza-se da seguinte forma: o Capítulo 1 aborda o conceito de Ministério Público resolutivo; o Capítulo 2 discute o elemento “lugar sob administração militar” e sua repercussão na tipificação dos crimes militares; o Capítulo 3 apresenta o estudo de caso de Clevelândia do Norte; o Capítulo 4 propõe soluções práticas de atuação resolutive do MPM; e, por fim, as considerações finais.

Para tanto, a pesquisa combina diferentes métodos e estratégias, a fim de conferir rigor científico à análise e aproveitar as peculiaridades do objeto de estudo.

O *método dedutivo* será utilizado para aplicar princípios gerais – normas constitucionais, legislação penal militar e recomendações do Conselho Nacional do Ministério Público – à análise do caso concreto de Clevelândia do Norte, permitindo verificar de que forma o arcabouço jurídico fundamenta a atuação resolutive do MPM.

Adota-se também uma *abordagem empírica*, fundamentada no *estudo de caso* de Clevelândia do Norte. O estudo de caso é estratégia metodológica reconhecida no campo jurídico-social, por possibilitar a análise aprofundada de realidades específicas que iluminam problemas mais amplos (Gustin; Dias; Nicácio, 2020).

Para justificar essa dimensão empírica, utiliza-se a fundamentação de Gustin, Dias e Nicácio (2020), que defendem a pesquisa em Direito como ciência social aplicada, integrando dados normativos e experiências vivenciais. As autoras admitem o uso de *observações diretas, narrativas pessoais, entrevistas informais e registros de campo* como insumos legítimos para a produção científica. Assim, as experiências profissionais e pessoais do pesquisador em Clevelândia do Norte não são tomadas como impressões subjetivas, mas como *dados qualitativos controlados*, organizados e interpretados à luz do referencial teórico.

Quanto à natureza dos dados, a pesquisa é essencialmente *qualitativa*, privilegiando a análise interpretativa, sem pretensão de generalização estatística. O estudo tem caráter

aplicado, voltado à proposição de soluções práticas e institucionais para a atuação resolutiva do MPM em áreas sob administração militar.

Dessa forma, a metodologia combina análise normativa e doutrinária com observação empírica e estudo de caso, em um desenho que se alinha à perspectiva de pesquisa jurídico-social aplicada, conforme sustentada por Gustin, Dias e Nicácio¹ (2020).

2 A ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL

2.1 Evolução histórica: do MP demandista ao resolutivo

O período que antecedeu à redemocratização, em que os militares estiveram no poder por mais de vinte anos, teve reflexos na configuração do Ministério Público, visto que, na Constituição Federal de 1967, estava encartado na última seção do capítulo referente ao Poder Judiciário, tendo, expressamente, a função de representar a União em juízo, por meio dos Procuradores da República. Nas comarcas do interior, o encargo seria do MP local (Brasil, 1967). Com a Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, o Ministério Público passa a ser tratado no capítulo que cuida do Poder Executivo, mantendo-se a função de representação da União (Brasil, 1969).

Como a Constituição Federal não trazia um detalhamento a respeito das atribuições do *Parquet*, até a edição da Lei Complementar n. 40 de 1981 – que fixou normas gerais para a organização dos MP estaduais, as normas locais é que determinavam as funções exercidas pelos seus membros, havendo muita diferença a depender de cada Unidade Federativa analisada. Mário Dias *in* Emerson Garcia (2017, p. 101):

Quanto à natureza das funções, os representantes do Ministério Público ora são considerados ‘meros auxiliares da administração da Justiça’, tal se verifica respectivamente no Estado do Rio e no Estado de Minas, ora são ainda considerados como ‘agentes do Poder Executivo’, como no Distrito Federal.

Apenas com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988 é que o Ministério Público alcança um patamar de órgão independente, sem vinculação a qualquer dos três Poderes, ou melhor, das três funções – legislativa, executiva e judiciária.

¹ *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 5. ed. rev., ampl. atual. São Paulo: Almedina, 2020.

2.2 A Constituição de 1988 e a redefinição do papel do MP

A atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro nasceu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, no sentido de que promotores e procuradores de justiça busquem a defesa dos interesses da sociedade de maneira ativa, com o devido protagonismo, especialmente, na seara extrajudicial. Fica, assim, sepultado aquele Ministério Público demandista, que se contentava com o ajuizamento de ações perante o Poder Judiciário, deixando a cargo exclusivamente do juiz a solução para as questões relevantes.

Para isso, o MP foi agraciado com um conjunto normativo-constitucional nunca visto em nosso ordenamento, recebendo a incumbência de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. E, para cumprir tão nobres funções, o princípio institucional da independência funcional é primordial, pois, em uma primeira vertente, exprime que a própria instituição não se submete aos demais poderes, atuando com autonomia financeira, funcional e administrativa. Em outra vertente, a independência funcional se destina a dar liberdade a cada membro do MP para que atue sem interferência de outrem, desde que seja dentro do que prescreve a ordem jurídica.

Nesse sentido, o art. 129 da Constituição de 1988 trouxe uma gama de funções institucionais que alicerçam a atuação resolutiva do MP:

Art. 129. São **funções institucionais** do Ministério Público:

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II - 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;
- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - **expedir notificações nos procedimentos administrativos** de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - **exercer o controle externo da atividade policial**, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - **requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial**, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - **exercer outras funções** que lhe forem conferidas, desde que **compatíveis com sua finalidade**, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

2.3 A recomendação CNMP n. 54/2017 e o paradigma da resolutividade

Com a edição da Recomendação CNMP n. 54/2017, que dispôs sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do MP, o conceito de atuação resolutiva do Ministério Público, firmado no §1º do art. 1º, passa por uma expansão, saindo da esfera apenas extrajudicial para abarcar também, a judicial:

Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, o problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a **resolução extrajudicial ou judicial** dessas situações.

Percebe-se que a resolutividade permeia tanto o âmbito extrajudicial, quanto o judicial; seja preventivamente, ou repressivamente; mas sempre com uma atuação focada na busca de resultados úteis à solução pacífica das controvérsias, impactando a sociedade de maneira positiva e dando concretude ao princípio da transformação social, de conformidade com os objetivos fundamentais da República, previstos no art. 3º da Constituição de 1988:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Com isso, a prática institucional do Ministério Público faz com que seus membros sejam considerados como agentes políticos, naquela classificação da doutrina administrativista sobre os agentes públicos, não apenas por agir com independência funcional, mas por ser um agente que interfere diretamente na transformação social, moldando políticas públicas e possibilitando que a população tenha acesso a todas as prestações que o Estado brasileiro tem o dever de ofertar. Nas palavras de Davi Reis S. B. Pirajá (CNMP, 2023, p. 35):

Considerado o novo perfil constitucional do Ministério Público, direcionado à resolutividade, o principal fundamento que ampara a qualificação de seus membros como *agentes políticos* é a função que lhes é atribuída pela Constituição, qual seja: *de construção de uma nova realidade social*. (grifos no original)
(...) Com efeito, o Ministério Público resolutivo encontra-se vinculado ao projeto democrático que emerge do processo constituinte, assumindo a Instituição o papel de

agente da *vontade política transformadora*. Isso significa que a prática dos integrantes do Ministério Público passa a orientar-se à efetiva transformação da sociedade, realizando os objetivos estratégicos da República brasileira e os direitos fundamentais.

2.4 A aplicação da resolutividade no âmbito do MPM

Em 2014, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou a Resolução n. 118, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público brasileiro, fixando competir a cada ramo do MP a criação de Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição, o que foi realizado, no Ministério Público Militar, por meio da Portaria n. 288/PGJM.

Os ‘considerandos’ da referida Portaria, alinhados com a atuação resolutiva do MPM, demonstram que o *Parquet* das Armas é “agente de transformação social, fomentador e implementador de políticas públicas”, sendo necessário efetivar “políticas públicas permanentes de incentivo e de aperfeiçoamento dos mecanismos de autocomposição e solução de conflitos, via sistema restaurativo”, objetivando “assegurar a promoção da justiça e a efetivação dos direitos indisponíveis e interesses difusos e coletivos previstos pela Constituição da República”, por meio de “soluções autocompositivas extrajudiciais ou já em sede de processo judicial”.

Há cerca de 10 anos, nos idos de 2015 e 2016, a Procuradoria de Justiça Militar (PJM) de Curitiba desenvolveu um projeto social, para os militares-alunos da Escola de Aprendizagem Marinheiros de Santa Catarina (EAMSC), de prevenção ao uso de substâncias entorpecentes, com a colaboração da ONG VIDA LIMPA, com sede na capital catarinense. Aplicando os conceitos de resolutividade, os membros da PJM/Curitiba conseguiram alterar a forma como a prevenção era tratada – com instruções expositivas focadas na conscientização, para uma abordagem que valorizasse o campo afetivo e a conexão empático-funcional (Carvalho, 2021).

Recentemente, na Procuradoria de Justiça Militar do Rio de Janeiro², foi celebrado um Acordo de cooperação técnica entre o Exército Brasileiro, por intermédio do Comando da 1ª Região Militar, e o Ministério Público Militar, para uso do denominado Programa *Phoenix*, desenvolvido pelo Hospital Geral do Rio de Janeiro, como condição para que sejam celebrados Acordos de Não Persecução Penal (ANPP), em casos de militares que pratiquem o crime do art. 290 do Código Penal Militar, na modalidade de porte de substância entorpecente para fins de consumo próprio.

² Disponível em: <https://www.mpm.mp.br/arquivos/69703>. Acesso em: 28 ago. 2025.

Outro exemplo de atuação resolutiva do MPM ocorreu na PJM de Curitiba¹, onde houve a conciliação entre uma organização militar e os vizinhos próximos, que reclamavam sobre o barulho causado pelas instruções de tiros no estande do 20º Batalhão de Infantaria Blindado (20º BIB), localizado em Curitiba/PR. Depois de a Secretaria Municipal de Meio Ambiente aferir que o nível de pressão sonora estava acima do permitido para a localidade, o MPM provocou o Comando do Batalhão, que empreendeu melhorias nas instalações, conseguindo se adequar e encerrar o conflito com a vizinhança.

2.5 Contribuições da pesquisa acadêmica sobre resolutividade no MPM

A dissertação de mestrado de Alexandre Reis de Carvalho, intitulada “*A necessidade da atuação resolutiva do Ministério Público Militar na prevenção de crimes militares envolvendo drogas por jovens militares: fundamentos para a formulação de política pública sobre drogas nas Forças Armadas*”, aborda a necessidade de uma atuação mais resolutiva por parte do Ministério Público Militar na prevenção de crimes envolvendo drogas entre jovens militares. A pesquisa destaca que a ausência de políticas públicas eficazes sobre o tema contribui para o aumento de crimes relacionados a entorpecentes, especialmente entre recrutas de 18 a 21 anos, que acabam enfrentando sanções criminais e até mesmo o encarceramento.

A pesquisa conclui que a resposta meramente punitiva, baseada no Código Penal Militar, é ineficaz para a ressocialização desses jovens e não resolve a raiz do problema, levando o autor a defender uma mudança de paradigma, propondo que o Ministério Público Militar atue como um agente de transformação social, buscando soluções extrajudiciais em parceria com o Terceiro Setor e voluntários.

A obra apresenta o projeto “Mais que Vencedores” como um exemplo concreto dessa abordagem, mostrando como parcerias com a sociedade civil organizada podem complementar as ações das Forças Armadas na prevenção de delitos e na reinserção social, concluindo que a verdadeira justiça não reside na repressão, mas sim na implementação de políticas públicas que priorizem a prevenção, o diálogo e a busca por soluções humanizadoras para a problemática das drogas no ambiente militar.

¹ Disponível em: <https://www.mpm.mp.br/arquivos/68304>. Acesso em: 2 set. 2025.

3 O ELEMENTO “LUGAR SOB ADMINISTRAÇÃO MILITAR” NO CÓDIGO PENAL MILITAR

3.1 Previsão normativa: Art. 9º do CPM

Quando se inicia o estudo do Direito Penal Militar, a primeira e mais importante barreira a ser transposta está na análise do artigo 9º do Código Penal Militar (CPM), considerado, por muitos doutrinadores, como o coração deste ramo das ciências jurídicas, pois, para que se possa falar em crime militar, necessário que sejam preenchidos alguns requisitos legais, indicando-se precisamente o inciso e a alínea em que a conduta se enquadra.

Para Jorge César de Assis, “crime militar é toda violação ao dever militar e aos valores das instituições militares” (2022, p. 113). No entanto, o legislador pátrio optou por acolher o critério legal (*ratione legis*) para classificar uma conduta como crime militar, sem apresentar uma definição legal do que é um delito militar. E a própria lei adota outros quatro critérios: *ratione materiae* – associando um agente militar com um bem jurídico de natureza militar; *ratione personae* – considerando apenas a qualidade de militar do sujeito ativo; *ratione temporis* – o que importa é quando o fato ocorreu, como em período de prontidão ou vigilância; *ratione loci* – em que se leva em conta se a conduta se deu em ‘lugar sujeito à administração militar’.

Especificamente, no que se refere ao critério em razão do lugar, o elemento “lugar sujeito à administração militar” está expresso na alínea b do inciso II e na alínea b do inciso III, ambos do art. 9º do CPM:

Art. 9º Consideram-se crimes militares, em tempo de paz:

(...)

II – os crimes previstos neste Código e os previstos na legislação penal, quando praticados: [\(Redação dada pela Lei nº 13.491, de 2017\)](#)

(...)

b) por militar da ativa, em **lugar sujeito à administração militar**, contra militar da reserva ou reformado ou contra civil; [\(Redação dada pela Lei nº 14.688, de 2023\)](#)

III - os crimes praticados por militar da reserva, ou reformado, ou por civil, contra as instituições militares, considerando-se como tais não só os compreendidos no inciso I, como os do inciso II, nos seguintes casos:

(...)

b) em **lugar sujeito à administração militar**, contra militar da ativa ou contra servidor público das instituições militares ou da Justiça Militar, no exercício de função inerente ao seu cargo; [\(Redação dada pela Lei nº 14.688, de 2023\)](#)

Considerando que o militar da reserva e o militar reformado são entendidos como civis pela Justiça Militar da União, tem-se que o “lugar sujeito à administração militar” é elemento

que define um crime militar quando: a) o sujeito ativo seja militar e o sujeito passivo seja civil; ou, b) o sujeito ativo é civil e o passivo é militar ou servidor público das instituições militares ou da Justiça Militar, no exercício de suas funções.

3.2 Impacto na definição do crime militar

A *contrario sensu*, as situações que não se enquadrarem em nenhuma das alíneas e em nenhum dos incisos do art. 9º do CPM, por óbvio, não serão consideradas crimes militares. E, tendo apenas o lugar do crime como referencial, se não for lugar sujeito à administração militar, como o interior de Próprios Nacionais Residências (PNRs), ficará configurado um crime comum. Também é evidente que outro critério, como o fato de o sujeito ativo ser militar, pode levar a que se conclua pela existência de um crime militar.

Por outro lado, se a conduta tiver um civil, militar da reserva ou reformado como sujeito ativo e outro civil, militar da reserva ou reformado como sujeito passivo, mesmo que o fato se dê em lugar sujeito à administração militar, ficará configurado um crime comum.

Além da possibilidade de o lugar sob administração militar configurar um crime militar, com base no art. 9º do CPM, a expressão também aparece em outros artigos da Parte Especial do Código Castrense, como elemento constitutivo do tipo, como se dá nos arts. 161 (Desrespeito a símbolo nacional), 290 (Tráfico, posse ou uso de entorpecente ou substância de efeito similar) e 302 (Ingresso clandestino).

3.3 Reflexos na atribuição da Polícia Judiciária Militar e das polícias civil e federal

Visto que não é peremptório que um delito praticado em área militar seja um delito castrense, devendo ser levados em consideração outros requisitos legais, tal questão apresenta-se assaz relevante devido à necessidade de fixação dos limites de atuação militares federais, na manutenção da ordem, em local não atendido pelo policiamento ostensivo/administrativo, conforme modelo dualista de polícia brasileiro.

Apenas a título de esclarecimento, deve-se lembrar que os modelos de polícia podem contemplar uma atuação em ciclo completo de polícia, em que o mesmo órgão é responsável pelas funções de polícia ostensiva/administrativa e de investigação/judiciária – como ocorre excepcionalmente, no Brasil, com a Polícia Federal – ou, em uma divisão que deixe as atividades de polícia administrativa sob responsabilidade de um órgão, enquanto a investigação

fica a cargo de outro órgão de segurança pública, como é feito, respectivamente, entre polícia militar e polícia civil, no âmbito dos estados (Candido, 2016, p. 171).

Quando se trata de crimes militares praticados em lugar sujeito a administração militar, as Forças Armadas atuam executando todas as funções previstas no ciclo completo de polícia, uma vez que são responsáveis pela prevenção, pela repressão imediata de delitos, pela investigação criminal e, ainda, pelas funções de polícia judiciária.

De outro lado, nos crimes comuns – mas antes de sua ocorrência, pode-se dizer que os militares federais atuam preventivamente, pois, em lugar sujeito à administração militar, aqueles que estão de serviço devem fazer rondas ostensivas que englobam todas as áreas sensíveis da organização militar, como a polícia militar faz na zona urbana.

Após (ou durante) a ocorrência de um crime comum em lugar sujeito à administração militar, as funções policiais podem ser exercidas pela Força Armada isoladamente ou em conjunto com outro órgão de segurança pública, de acordo com a atribuição de cada polícia e com a necessidade ou não de auxílio externo.

Por se estar em área de organização militar, agentes de órgãos policiais não atuarão isoladamente, sem a participação daqueles que administram o local. Assim, por mais que uma ocorrência de crime comum seja de atribuição, por exemplo, da polícia militar, como em um caso de flagrante de violência doméstica, a corporação estadual não pode adentrar à OM para atendimento de um chamado sem a autorização do comando da unidade militar federal. A mesma participação dos militares federais ocorrerá quando da atuação da polícia judiciária ou na fase de investigação, quando o crime comum seja praticado dentro de uma vila civil, localizada em área militar, entre sujeitos civis.

3.4 Consequências práticas para a atuação do MPM

A primeira e mais importante função a ser exercida por um membro do Ministério Público Militar diante de crimes comuns cometidos em áreas sob administração militar é preventiva, de orientação aos militares federais, a fim de que não sejam cometidos delitos subsequentes, como um possível abuso de autoridade em relação aos civis envolvidos direta ou indiretamente nos fatos, ou, para que não haja um prejuízo futuro para a investigação, caso haja uma quebra na cadeia de custódia.

4 ESTUDO DE CASO: CLEVELÂNDIA DO NORTE

4.1 Breve histórico: colônia agrícola e penal

A fronteira do Brasil com a França nem sempre foi no rio Oiapoque. Ela só foi definida após mais de dois séculos de disputas pela região onde hoje se localiza o Estado do Amapá, mais especificamente quanto à porção de terra que fica entre o rio Araguari e o rio que dá nome ao município – Oiapoque.

Apenas para que fique claro, a Guiana Francesa não é um país independente, mas, um departamento francês, onde circulam desde carros com placas da União Europeia até o euro, como moeda oficial, passando por muito ouro, uma vez que um voo breve sobre a região revela que a atividade de garimpo é muito mais intensa do lado francês do que do lado brasileiro.

No ano de 1900, uma arbitragem internacional, com decisiva participação do Barão do Rio Branco, definiu onde seria a fronteira, de forma pouco convencional, conforme o geógrafo Federico Ferretti *in* Carlo Romani (2014, p. 200):

A questão sobre quais árbitros teriam que decidir é considerada por Guy Mercier como um “absurdo geográfico”, porque se tratava de identificar o rio de Vicente Pinçon, reconhecido como limite legítimo pelo tratado de Utrecht, do qual os autores não tinham a mínima ideia da sua localização entre os numerosos rios de uma região cuja hidrografia sempre foi complicada e móvel. Se o Conselho Federal tinha um trabalho minucioso, confiando a William Rosier (geógrafo suíço amigo de Reclus e de Charles Perron) um poderoso estudo da cartografia histórica da região, é mais provável, segundo Romani, que considerações de geografia humana sobre o povoamento da região decidiram a arbitragem a favor do Brasil, já que Vidal de la Blache, cujos argumentos eram muito fortes do ponto de vista histórico-documental, paradoxalmente, “menosprezou a participação humana na questão geográfica”. Isso se explica, segundo o historiador, pela sua falta de conhecimento direto da região, enquanto o ativismo diplomático do Barão de Rio Branco foi mais convincente, mesmo porque ele mostrou “um melhor relacionamento com o poder local”.

Na obra *Clevelândia, Oiapoque – Aqui começa o Brasil! Trânsitos e confinamentos na fronteira com a Guiana Francesa. (1900-1927)*, o historiador Carlos Romani (2017, p. 117/118) detalha a necessidade de ocupação da nova região:

Desde sua incorporação jurídica até o ano de 1919, apesar de algumas poucas tentativas do Estado nacional de controle fiscal e militar, essa região limítrofe do Oiapoque permaneceu praticamente abandonada pelo poder público, sem nenhuma intervenção mais efetiva e duradoura. Tornou-se, ou melhor, continuou sendo uma “terra de ninguém”, de acordo com as denúncias recorrentes publicadas em jornais paraenses, lugar de passagem de contrabandistas e de estrangeiros que ingressavam em terras brasílicas para explorar clandestinamente seus recursos minerais e naturais. A fragilidade com que a soberania brasileira estaria sendo infringida incomodava políticos, nacionalistas e intelectuais paraenses – nessa época o Amapá ainda pertencia ao Estado do Pará – e ecoava até os jornais publicados no Distrito Federal.

Essa insistência da opinião pública formada nos periódicos de Belém, levou a uma campanha promovida pelo governo estadual em prol de uma real ocupação da região limítrofe. Impelido por essa demanda, o governo federal procurou incentivar o povoamento da região com a criação da Comissão Colonizadora do Oiapoque no ano de 1920. Esse projeto, dois anos após levou à fundação do Núcleo Colonial *Cleveland*, a primeira colônia agrícola a ser estabelecida na nova fronteira norte.

Em reforço argumentativo pela ocupação do norte do Amapá, o governo do Pará enfrentava problemas na capital Belém, pois havia centenas de retirantes do interior do Ceará que, durante a grande seca que começou em 1915, deslocaram-se para Fortaleza, para o Maranhão, chegando também ao Pará, levando o senador Justo Chermont, que acabara de assumir uma função junto ao Ministério da Agricultura, a liderar uma campanha pela colonização na região do rio Oiapoque:

A idéia de colonizar o Oiapoque partira do senador paraense Justo Chermont, que fez de tudo para aprovar no Congresso uma emenda para “a fundação de patronatos e colônias de nacionais na fronteira do Oyapock”. No fundo, a idéia parecia brilhante: tirar migrantes nordestinos da seca, assentá-los na fronteira e, assim, com gente brasileira, diminuir a influência francesa que acontecia naquela região. Por trás deste plano, depois se soube, havia um interesse bem menos patriótico em sua disposição. Chermont, também dono do jornal *O Estado do Pará*, era o maior proprietário de terras da região do Oiapoque. (Romani, 2003, p. 43)

Com isso, em 05 de maio de 1922, foi inaugurada a colônia agrícola de Oiapoque, fruto de um planejamento da ocupação, que prometia transformar a nova vila em um eldorado no meio da selva amazônica, onde migrantes cearenses e maranhenses começaram o trabalho de agricultura, na esperança de obter riquezas e desenvolvimento para a região. Entretanto, em pouco tempo, a situação se alterou profundamente, explica Carlo Romani (2017, p. 123):

Dois anos e meio após a sua inauguração, os colonos lá estabelecidos já não mostravam o mesmo otimismo com os resultados esperados das colheitas. Se a primeira colheita de mandiocas de tamanho gigantesco havia trazido euforia nos agricultores, em relação às outras culturas o solo, arenoso, demonstrava-se de baixa qualidade em nutrientes, esgotando-se rapidamente. Somente um eficiente acompanhamento agrônômico poderia trazer alguns resultados a médio prazo.

E, para completar o declínio da colônia agrícola, o governo do Presidente Arthur Bernardes, no enfrentamento da revolução paulista, deflagrada em 05 de julho de 1924, decretou Estado de Sítio e, em pouco tempo, teve que enfrentar o problema da falta de locais para receber uma quantidade crescente de presos.

Enquanto tentava sufocar a revolta de Isidoro e seus tenentes, que teve como um de seus desdobramentos a formação da Coluna Prestes, o governo federal varreu as ruas de São Paulo e do Rio de Janeiro recolhendo soldados rebeldes e ativistas sindicalistas. Eram as chamadas canoas que a polícia fazia pelos bairros populares e operários da cidade maravilhosa. As masmorras cariocas da 4ª Delegacia Auxiliar, da Polícia Central, depois passando para a Detenção ou Casa de Correção, o navio-prisão

Campos e inúmeras ilhas ao largo da Baía de Guanabara, para onde foi confinada a maior parte dos detidos perigosos, permaneceram lotadas durante todo o segundo semestre de 1924.

Sobravam prisioneiros, faltava espaço. A grande imprensa que ainda podia circular alardeava como porta voz oficial do governo: “trata-se de perigosos revolucionários.” Com essa conjuntura e argumentos favoráveis, os quadros do governo apresentaram uma única solução possível para o destino desses homens enjaulados: o exílio interno. A França, país modelo da civilização ocidental já não mantinha desde o século passado as suas ilhas do Diabo para segregar os tipos mais perigosos? Por que não o Brasil? Pensando bem, esses *bagné* coloniais do Diabo são nossos vizinhos de fronteira. Assim, seguindo a recomendação de seus funcionários, Bernardes não titubeou em inaugurar o primeiro campo de concentração brasileiro na selva equatorial para o confinamento de prisioneiros políticos. (Romani, 2003, p. 314/315)

Clevelândia do Norte, inaugurada como uma colônia agrícola tornava-se uma colônia penal, que os historiadores especialistas na região chegaram a classificar como campos de concentração, denominando-o de Inferno Verde, tamanha a falta de estrutura, as dificuldades de acesso e de comunicação, e o número de prisioneiros mortos diante das adversidades da região, como o clima e as doenças tropicais.

Para lá foram “oficialmente” degradados algo em torno de 1200 prisioneiros entre soldados rebeldes, operários sindicalistas, anarquistas, ladrões, loucos e vadios, conforme a classificação elaborada pela polícia nas listas de envio. Deste total, mais da metade sucumbiu às doenças tropicais e faleceu, vítima do impaludismo, malária, beribéri, disenteria e desidratação. Os que voltaram trouxeram consigo seqüelas permanentes: o olhar distante, sem vida, a face amarelada e o corpo esquelético, na descrição feita por Everardo Dias. Esta história surreal na selva equatorial brasileira, digna de ser filmada, um campo de prisioneiros, ou de extermínio como o *Lager* nazista. Sob a custódia do Ministério da Agricultura, marcou o fim do governo Bernardes, homem que recebeu a alcunha posterior de Presidente Clevelândia. (Romani, 2003, p. 340)

4.2 Da colônia militar à companhia especial de fronteira/34° BIS

Paralelamente à ocupação civil de retirantes e degradados políticos, houve a transferência de uma colônia militar, em razão da alteração da fronteira com a França, que antes ficava no Rio Araguari e passou ao Rio Oiapoque.

De início, em 1907, a Colônia Militar do Oiapoque foi instalada na Ponta dos Índios, bem próxima ao Oceano Atlântico, sendo transferida, em seguida, para a localidade de Santo Antônio (atual Vila Vitória), em frente à vila francesa de Saint Georges.

Após o total declínio da colônia agrícola de Clevelândia do Norte, foi trazido, para a localidade, o Pelotão de Fuzileiros Independente do Oiapoque, em 27 de maio de 1940, o qual foi transformado, sucessivamente, em Companhia de Fuzileiros Independente do Oiapoque (junho de 1942), 3º Batalhão de Fronteira (outubro de 1942), 1º/3º Batalhão de Fronteira

(1946), Colônia Militar de Clevelândia do Norte (1958), Colônia Militar do Oiapoque (1964), Companhia Especial de Fronteira do 3º BEF (1980), Divisão de Elementos de Fronteira (1999), Companhia Especial de Fronteira (2000), 1ª Companhia de Fuzileiros de Selva (2001), e, finalmente, Companhia Especial de Fronteira de Clevelândia do Norte (2008).

A partir dos anos 1940, em uma área total de aproximadamente 147km², teve início a convivência entre os militares e os civis residentes da vila histórica, que inauguraram o povoamento local, incentivados pelo Estado brasileiro – situação que perdura até os dias atuais.

4.3 Caracterização atual: população, infraestrutura e faixa de fronteira

Na minha primeira visita ao extremo norte do Amapá, ainda com a consciência de quem nasceu e viveu no Sudeste, sem conhecer a imensidão do Brasil, comecei a identificar a grande diferença que existe entre a população que vive em Oiapoque, com seus pequenos distritos, e aquela que vive principalmente em *Saint Georges*, cidade-espelho, que fica a poucos minutos de barco, no lado francês.

Em um restaurante *self-service*, o preço era para turista europeu; no caixa, uma variedade enorme de perfumes franceses sendo vendidos; nas placas, inscrições sempre em dois idiomas – primeiro, em francês, e, embaixo, em português; dentre os clientes, um, em especial, chamou a atenção, pois, além de diversos cordões e pulseiras de grosso calibre, seu sorriso era de um brilho reluzente (não pela brancura, mas, pela quantidade de ouro); na saída, um morador de rua, antes de perceber que eu sou brasileiro, cumprimentou-me com um ‘*bonjour!*’, para, depois do meu ‘boa tarde!’, deixar transparecer sua frustração por não receber uma ajuda em euro.

Atualmente, Clevelândia do Norte é um distrito de Oiapoque/AP, distante 600 km da capital amapaense, em que vive uma população civil de aproximadamente 434 (quatrocentos e trinta e quatro) habitantes, segundo o último censo² realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), no ano de 2022, estando localizado em área sob administração militar, mais precisamente da Companhia Especial de Fronteira – CEF, que está subordinada diretamente ao 34º Batalhão de Infantaria de Selva – 34º BIS, sediado em Macapá/AP.

E, como tantos outros pequenos distritos de pequenas cidades brasileiras, Clevelândia do Norte enfrenta desafios estruturais dos mais diversos, principalmente por se tratar de uma

² Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/mapas.html?localidade=1600501&recorte=setores_censitarios&tema=populacao. Acesso em: 6 set. 2025.

faixa de fronteira de um Estado da Federação situado na região norte do Brasil, em que os recursos são demasiadamente escassos, necessitando de um olhar especial dos órgãos estatais ali presentes.

Os moradores locais se deparam com problemas estruturais das mais variadas ordens, pois, apesar de residirem em terreno da União, dentro de uma organização militar, estão bem distantes de usufruírem dos serviços básicos que o Estado deveria prover. E, quando endereçam pedidos aos órgãos estatais, a resposta que os cidadãos mais ouvem é que, por estarem em uma área do Exército, a responsabilidade seria da Força Armada.

As dificuldades começam no acesso por uma estrada de terra ladeada de mata densa, cujo caminho é escuro, em razão da precariedade da iluminação pública. A vegetação densa prejudica a rede de distribuição que chega à organização militar. Além da iluminação pública, a própria distribuição de energia para as residências é recheada de problemas, seja porque as instalações no interior das casas são inadequadas, seja porque os transformadores, os cabos e os postes precisam de manutenção.

O caminho entre a vila de Clevelândia do Norte e a sede do município de Oiapoque tem aproximadamente 5km, em que, vencida a estrada de terra, passa-se à parte asfaltada, que está precisando de bons reparos. Não existe serviço de transporte público no município.

Há problemas com o abastecimento de água potável, que era feito com o tratamento da água do Rio Oiapoque, mas que foi interrompido, pois foi identificado um nível de mercúrio acima do tolerado – reflexo direto da atividade de garimpo que ocorre na região. O saneamento básico também é bastante deficitário, com tubulações que estão constantemente quebradas, causando vazamentos. O índice de atendimento total de água, divulgado em 2016, no município do Oiapoque³ é de 7,36%, segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS); enquanto em Macapá é de 39,00% e no Brasil, como um todo, é de 84,92%, em 2022⁴.

Na área da saúde, os moradores reivindicam a construção de uma unidade básica (UBS) para atendimento dos moradores, pois apenas o posto de refúgio da Companhia Especial de Fronteira é insuficiente, contando somente com um médico, uma enfermeira e uma dentista, que tentam ajudar, dentro do possível, no atendimento da comunidade.

A educação é outro ponto crítico, uma vez que existem duas escolas que atendem cerca de 500 (quinhentas) crianças do município, mas com estrutura defasada e dificuldades no transporte escolar. Não há creche ou maternal para atender as crianças da primeira infância.

³ Disponível em: <https://cidades.portal.ap.gov.br/conteudo/informacoes-e-indicadores-do-estado-do-amapa-e-dos-municipios/informacoes-e-indicadores>. Acesso em: 8 set. 2025.

⁴ Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/RELEASE_RANKING_2020_18.pdf. Acesso em 9 set. 2025.

Há, ainda, grande celeuma quanto às habitações ocupadas pelos civis, no que se refere, por exemplo, à natureza da posse e respectivo título e quanto às limitações administrativas aplicáveis à localidade, levando a Advocacia-Geral da União no Amapá a ajuizar ações, quando há obras de ampliação irregular de imóvel, como nos autos n. 1000070-06.2021.4.01.3102, que tramitaram na Subseção Judiciária de Oiapoque (Justiça Federal), culminando com o julgamento de procedência do pedido, para que fosse demolida a parte acrescida ao imóvel, com base nas informações constantes de cadastro feito pela Superintendência do Patrimônio da União (SPU) junto com a própria Companhia Especial de Fronteira (CEF/34º BIS).

4.4 A convivência entre civis e militares em área sob administração militar

Por fim, havia problemas de convivência, que foram sanados administrativamente e não causam mais conflitos entre os civis ali residentes em relação aos militares que servem na Companhia Especial de Fronteira.

Até recentemente, não existia sinalização clara a respeito das ruas por onde a circulação deveria ser limitada, o que permitia uma aproximação indevida a pontos sensíveis, como a reserva de armamentos. Hoje, o comando já sinalizou os locais em que não é possível o trânsito de moradores e visitantes.

A seção de manutenção de viaturas, até pouco tempo, era bem afastada da sede da Companhia, havendo diversas casas de civis no caminho, o que dava oportunidade para que houvesse tentativa de acesso indevido, com possibilidade de desvio de peças ou de danos às viaturas. Entretanto, houve uma transferência da seção referida para um local bem próximo da sede do comando, em frente ao posto de refúgio.

Contudo, em uma comunidade tão carente, qualquer oportunidade de se usufruir de algum serviço ou utilidade estatal representa um ganho de qualidade na vida daqueles cidadãos. E isto ocorre, por exemplo, quanto ao uso do campo de futebol e do ginásio da OM e na possibilidade de frequentar a igreja que também está localizada bem próxima ao pavilhão central da Companhia. Ter acesso a algum lazer e a um local para professar a sua fé são direitos básicos que são proporcionados pela administração militar, já que o comando da CEF autorizou a utilização do campo de futebol e do ginásio em horários específicos e pré-determinados, com uma planilha detalhada para todos os dias da semana, além da liberação para o comparecimento às missas da igreja, integrando a sociedade à rotina do quartel.

Por outro lado, existe certa resistência de alguns moradores que se sentem, de certa forma, oprimidos por um suposto excesso de regramentos. Mas é preciso lembrar que, por ser uma área militar, não há como ser de outra forma. As regras de comportamento logicamente são diferentes, se comparadas a uma população que reside em um bairro nos moldes civis tradicionais, em que certamente há mais liberdade para, por exemplo, ir e vir, já que em uma OM é imprescindível que se faça um controle, pela guarda do quartel, de entrada e saída de veículos – que possuem uma identificação especial por selo – e de pessoas – que são devidamente cadastradas (moradores) e identificadas com registro (visitantes).

4.5 Problemas concretos ligados à segurança pública: conflitos de atribuição e falta de articulação/cooperação

Além de todas essas mazelas vivenciadas pelos moradores de Clevelândia do Norte, a questão da atuação dos diversos órgãos de segurança pública causa problemas para os civis e, também, para os militares que servem na Companhia Especial de Fronteira.

Após ouvir relatos de moradores, de militares federais, do comandante da Polícia Militar, do Delegado Titular da Polícia Civil, percebe-se que há questões a serem resolvidas sob todos os pontos de vista.

Primeiramente, a população parece não ter pleno conhecimento acerca da condição em que se encontram, qual seja, a de ocupantes de imóveis da União em área militar federal, o que impede o livre trânsito, sendo necessário que sejam respeitadas as áreas mais sensíveis do aquartelamento. Chegou-se ao ponto de haver um incidente em que alguns jovens estariam bem próximos à reserva de armamento e se recusavam a sair daquelas imediações, tendo, inclusive, um dos rapazes deitado ao chão, dizendo que ninguém o tiraria dali. Somente após uma ação mais enérgica do então comandante é que a aglomeração foi dispersada.

Informalmente, sem precisar datas, os militares do Exército relataram que já houve situações em que, após o atendimento a uma ocorrência de crime comum, a polícia civil se negou a receber o infrator no Centro Integrado de Operações em Segurança Pública (CIOSP) de Oiapoque, apesar de o sujeito ativo responder perante a justiça estadual.

Quanto à polícia militar, há relatos de que, no atendimento a ocorrências em Clevelândia do Norte, uma guarnição foi obrigada a desequipar, para que pudesse adentrar na área da Companhia de Infantaria. Populares, por vezes chamam a PM, enquanto em outras ocasiões chamam o Exército para que lhes atendam. Foi levantado, ainda, que as chamadas se referem quase que exclusivamente a perturbação do sossego e a violência doméstica.

A polícia civil também apresentou as situações mais comuns, ocorridas fora das dependências do quartel, em que atuam, com militares federais como sujeitos ativos, quais sejam: embriaguez ao volante, porte de drogas e violência doméstica. Apesar de serem fora de área sob administração militar, são casos em que deve haver uma coordenação entre órgãos para que sejam respeitadas as prerrogativas do militar detido, conforme art. 74 do Estatuto dos Militares.

5 A ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MPM EM ÁREAS DE CONVIVÊNCIA CIVIL-MILITAR

5.1 Estratégias resolutivas de atuação: judicial e extrajudicial

Nos termos do art. 127 da Constituição Federal de 1988, o “Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (Brasil, 1988), sendo que a Lei Complementar n. 75 de 1993 – Lei Orgânica do Ministério Público da União (LOMPU) – detalha as funções institucionais do MPU, como um todo – o que engloba o MPM, no art. 5º, no qual, p.ex., o inciso II, alínea e, faz referência a “zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos à segurança pública” (Brasil, 1993).

Para tanto, o art. 6º da LOMPU coloca à disposição do Ministério Público da União diversos instrumentos de atuação, judicial e extrajudicial, como a promoção privativa de ação penal pública e a expedição de recomendações.

Por meio do ajuizamento de ações penais públicas, podem-se alcançar resultados efetivos na dissuasão de agentes que poderiam cometer delitos no futuro. É a função da pena chamada de prevenção geral, quando se dirige a toda sociedade; e, prevenção específica, quando se destina diretamente àquele indivíduo que cometeu o crime e está sendo punido.

A expedição de recomendações está prevista na Resolução n. 164, de 28 de março de 2017, do CNMP, sendo instrumento de autocomposição dos conflitos, com grande potencial para redução da judicialização, permitindo uma atuação resolutiva, com foco na proatividade do membro do *Parquet*, com definição estabelecida no art. 1º:

Art. 1º A recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela

instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas.

Outro instrumento que permite a atuação resolutiva do MP é o termo de ajustamento de conduta (TAC), pelo qual um agente violador de direitos se compromete, perante o Ministério Público, a readequar sua conduta para que as normas deixem de ser infringidas. Sua previsão está na lei de Ação Civil Pública, art. 5º, §6º: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial” (Brasil, 1985).

5.2 Instrumentos de integração interinstitucional: Exército, polícias, MPF, MPE, Defensoria e Judiciário

O Ministério Público pode funcionar como um catalisador da integração entre instituições diversas, em diversas áreas que possuem órgãos com atribuições exercidas simultaneamente ou conjuntamente em certa localidade ou em determinada política pública.

Situação corriqueira, que acontece na esfera cível, é a necessidade de se coordenar os entes estatais na promoção, por exemplo, do direito à saúde, em que as atribuições se sobrepõem, causando, por vezes, um jogo de empurra violador de direitos dos cidadãos.

No que se refere à política de segurança pública, a expedição de recomendação conjunta pelos ramos do Ministério Público – Militar, Federal e Estadual – com exposição detalhada das razões fáticas e jurídicas sobre a necessidade de atuação articulada entre Exército Brasileiro, polícias militar, civil e federal, além da Defensoria pública, a fim de que não haja lacunas no atendimento da população, nem que haja conflitos positivos na prevenção, repressão e investigação de crimes, concretiza uma atuação resolutiva/baseada em resultados úteis para a sociedade, ao prevenir condutas irregulares ou corrigi-las.

5.3 Enunciados do MPM: ciclo completo de polícia pelas FFAA

Em junho de 2019, o Ministério Público Militar realizou, no Auditório da Procuradoria-Geral de Justiça Militar, em Brasília/DF, o Seminário “Ciclo Completo de Polícia pelas Forças Armadas em Faixa de Fronteira”, quando se reuniram estudiosos, civis e militares, para discutir a possibilidade de implantação do ciclo completo de polícia pelas Forças Armadas nas áreas limítrofes do país.

Tais enunciados funcionam como opinião doutrinária, produzida no âmbito do *Parquet* das Armas, sem vincular os seus membros, mas que podem nortear uma possível atuação em situações similares às discutidas. E o caso de Clevelândia do Norte se passa em faixa de fronteira, com atuação do Exército Brasileiro, em crimes comuns praticados em lugar sob administração militar.

Apesar de os enunciados terem natureza orientativa – mesmo os produzidos pelos órgãos superiores, como a Câmara de Coordenação e Revisão, não sendo determinantes da atuação de cada membro, transmitem segurança jurídica na atuação individual, sem ofender a independência funcional, princípio constitucional de fundamental importância.

Na lição de Dr. Davi Reis S. B. Pirajá (CNMP, 2023, p. 41 e 42):

A independência funcional é um princípio institucional que acompanha toda a atividade finalística do MP, permitindo que seus membros atuem livremente, somente rendendo obediência à ordem jurídica, e impedindo que sejam responsabilizados pelos atos praticados no estrito exercício de suas funções, de forma que tenham plena independência para exercê-las em busca dos fins a que se destinam. À luz disso, a doutrina especializada sustenta que não estariam os membros do Ministério Público vinculados às recomendações, teses e enunciados jurídicos expedidos pelos órgãos superiores da Instituição.

(...)

Em linhas conclusivas, adverte-se que as teses e os enunciados institucionais, não obstante sua natureza orientativa, constituem relevantes instrumentos para a implementação de uma cultura de unidade e **resolutividade** no Ministério Público. Essas diretivas conferem sentido unitário e orgânico a atuação do MP, de forma que seus membros, diante de situações incertas, encontrarão respostas jurídicas seguras e institucionalmente aprovadas que poderão auxiliá-los no deslinde de um problema, conflito ou controvérsia. Cria-se um referencial de ação que informa toda a atividade da Instituição acerca do que é considerado uma prática ideal e, assim, reafirma-se o compromisso ministerial com os princípios da unidade e da segurança jurídica.

Logo, mesmo que os enunciados⁵ produzidos não sejam vinculantes, certamente podem ajudar na atuação do membro que se depare com casos análogos, que têm escopo diferente do previsto na LC n. 97, de 09 de junho de 1999, valendo o seu conhecimento:

PRIMEIRO ENUNCIADO – Os princípios do promotor e do juiz natural não implicam a exclusividade da investigação por determinada instituição, segundo orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal, no RE 593.727/MG (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14/05/2015) e na ADI 4.318/BA (Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 01/08/2018) e na ADI 4.618/SC (Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 01/08/2018).

SEGUNDO ENUNCIADO – É constitucional o registro formal de fatos criminosos de autoria conhecida feito pelas instituições que detêm poder de preservação da ordem pública nos casos de repressão imediata, com remessa direta do expediente ao Poder Judiciário e ao Ministério Público.

TERCEIRO ENUNCIADO – Tem caráter de peça de informação, independentemente do título, para os fins do art. 129, I, da CF/1988, o expediente gerado a partir do registro formal de fatos criminosos de autoria conhecida feito pelas

⁵ Disponível em: <https://www.mpm.mp.br/arquivos/43649>. Acesso em: 1 set. 2025.

instituições que detenham poder de preservação da ordem pública, desde que acompanhado dos elementos necessários à formação da *opinio delicti*.

QUARTO ENUNCIADO – É válida a lavratura de termo circunstanciado por militar das Forças Armadas que esteja atuando na preservação da ordem pública, partindo-se do conceito jurisprudencial de autoridade policial, para os fins do art. 69 da Lei 9.099/1995, e da premissa de que é um direito do autor de contravenção penal e de infração penal de menor potencial ofensivo não ter sua liberdade tolhida ao se comprometer a comparecer em juízo.

QUINTO ENUNCIADO – Ao atuar repressivamente em faixa de fronteira, com fundamento no art. 16-A da Lei Complementar 97/1999, as Forças Armadas podem registrar qualquer fato delituoso não abrangido pela Lei 9.099/1995, e não apenas os crimes transfronteiriços e ambientais, mediante a lavratura de auto de prisão em flagrante delito, onde não houver estrutura policial federal ou estadual ou for ela insuficiente. Deverá ser reconhecida a insuficiência pela autoridade militar quando for evidente que a prévia condução do flagranteado a uma delegacia de polícia (civil ou federal) retardará demasiadamente o encaminhamento do auto de prisão à autoridade judiciária.

SEXTO ENUNCIADO – O controle externo da atividade policial desenvolvida pelas Forças Armadas, inclusive o registro de fatos criminosos de autoria conhecida, será exercido pelo Ministério Público Militar, consoante os fundamentos da decisão do Conselho Nacional do Ministério Público no Pedido de Providências 1.00717/2016-53, sem prejuízo de eventual atuação conjunta com outros ramos do Ministério Público da União ou com os Ministérios Públicos dos Estados, e desde que respeitadas a atribuição e autonomia do promotor natural criminal.

5.4 O papel do Ofício de Representação do MPM em Macapá

As dificuldades enfrentadas em Clevelândia do Norte são daquelas que geralmente ficam à sombra de outras questões. Uma comunidade extremamente carente na faixa de fronteira, composta por cerca de duas centenas de casas com pouco mais de quatrocentos moradores, acaba por não ter força para conseguir ser ouvida pelas autoridades estatais.

A presença do Ministério Público Militar, no Estado do Amapá, por meio do Ofício de Representação em Macapá, acaba por permitir que haja a presença física de um Promotor de Justiça Militar em local longínquo, mesmo que esporadicamente, mas de maneira suficiente para que haja a tentativa de mudança do panorama social, com a formulação de uma política pública na área da segurança pública, dando concretude a direitos fundamentais que, por muito tempo, não foram respeitados.

5.5 Propostas de atuação preventiva e resolutiva em áreas sob administração militar

Para que sejam alcançados resultados sociais positivos, ou seja, para que a realidade social da população residente em Clevelândia do Norte, ou em localidades que tenham alguma

semelhança com o caso apresentado, seja alterada para melhor, sem que haja lacunas estatais na atuação referente à segurança pública, é necessária a atuação efetiva do Ministério Público Militar junto a todos os atores que podem e/ou devem interferir na busca de soluções, desde a associação de moradores até o Exército Brasileiro, por meio do comando da Companhia Especial de Fronteira, passando pelas polícias militar, civil e federal e, ainda, pelos demais ramos do Ministério Público, como o Federal (MPF) e o do Estado do Amapá (MP/AP), assim como, pela Defensoria Pública, por meio da realização de reuniões, audiências públicas e outros mecanismos que permitam a interação comunitária, com foco na resolutividade dos problemas sociais levantados pelas partes envolvidas.

De início, uma reunião com os moradores locais, diretamente ou representados por sua associação, deve ter participação obrigatória do comando da Companhia Especial de Fronteira, no intuito de colher o máximo de reclamações, pedidos e relatos de fatos ocorridos, a fim de que se fixe exatamente os pontos a serem solucionados.

Na mesma reunião, vale uma explicação sobre a possibilidade de ocorrência tanto de crimes comuns, quanto de crimes militares na localidade, mesmo que se trate de área sob administração militar. Ainda que seja evidente para os que lidam diariamente com o Direito Penal Militar, apresentar a influência do elemento ‘lugar sob administração militar’ na configuração do crime militar em detrimento do crime comum, é uma questão relevante devido à necessidade de fixação dos limites de atuação da autoridade de polícia judiciária militar – APJM, na manutenção da ordem em local não atendido pelo policiamento ostensivo/administrativo, conforme modelo dualista de polícia brasileiro.

Assim, tanto os militares, quanto os civis, estarão cientes de que, dependendo da natureza do delito, pode haver a necessidade de que o agente infrator seja conduzido à polícia civil, em caso de crime comum, ou fique detido nas próprias dependências do aquartelamento, em caso de flagrante de crime militar, ou, ainda, que haja a atuação das polícias militar ou federal na repressão da infração.

Em um segundo momento, é imperioso que se faça a articulação entre os órgãos que atuam diretamente na segurança pública, para que não reste dúvidas quanto às atribuições a serem exercidas isolada ou conjuntamente, mesmo se tratando de uma área militar federal.

Quanto aos crimes militares, pode-se dizer que a atuação das Forças Armadas se dá no modelo de ciclo completo de polícia, uma vez que desde a prevenção, passando pela repressão e chegando à investigação, tudo é feito pelos próprios militares federais. Logo, não há o que ser acrescentado ao que já ordinariamente acontece.

No caso de crimes comuns, em que a atuação repressiva for empreendida pelos militares federais, como em situações de flagrância, ou quando houver o atendimento da ocorrência por parte da polícia militar, deve haver articulação entre todos os órgãos policiais, incluindo a polícia civil, a fim de que não haja lacunas no desenvolvimento dos procedimentos pré-processuais.

Além disso, é importante, também, que haja uma coordenação entre os Ministérios Públicos dos diversos ramos, pois é possível que se faça o compartilhamento de experiências, como no caso do emprego da inteligência a fim de se alcançar as fontes financiadoras dos delitos de tráfico de drogas, por exemplo, evitando que se atue apenas contra o vendedor da substância entorpecente, quando se pode chegar àqueles que coordenam as operações criminosas. Por vezes, o GAECO pode contribuir com a expertise de atuação frequente em tais delitos.

Finalmente, após ser costurado um acordo multilateral entre os diversos órgãos, pode ser expedida uma recomendação conjunta entre os MPs atuantes naquela realidade, a fim de que se deixe institucionalmente registrado tudo que foi tratado e combinado, deixando abertas possibilidades de adaptações pontuais em casos específicos, a fim de que não se contrarie o que foi acordado, mas também permitindo uma flexibilidade saudável, o que traz oxigenação e longevidade ao protocolo de atuação firmado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo buscou analisar como a atuação resolutiva do Ministério Público Militar pode contribuir para a segurança pública e para a convivência harmônica entre civis e militares em áreas sob administração militar, tendo como referência empírica a realidade de Clevelândia do Norte, distrito de Oiapoque/AP.

Constatou-se que a singularidade local – uma comunidade civil inserida em território militar e marcada por carências estruturais – gera desafios institucionais relevantes. Nessas circunstâncias, a resolutividade mostra-se instrumento fundamental, pois permite que o MPM atue de forma proativa, articulando órgãos estatais e oferecendo respostas que ultrapassam a lógica puramente demandista (Carvalho, 2021; CNMP, 2017).

A pesquisa também evidenciou a importância do elemento “lugar sob administração militar” para a definição do crime militar. Esse aspecto normativo, além de repercussões

técnicas, possui impacto prático na definição de competências e na articulação entre Forças Armadas, polícias, Ministério Público e Judiciário.

Ressalte-se que, não fosse a criação do Ofício de Representação do Ministério Público Militar em Macapá, essa realidade dificilmente chegaria de forma concreta ao conhecimento institucional do MPM. A proximidade territorial conferida pelo Ofício tornou possível o acompanhamento efetivo da vida comunitária em Clevelândia do Norte, permitindo que demandas locais fossem percebidas e tratadas sob a ótica da resolutividade.

O estudo de caso demonstrou que o MPM pode exercer papel estratégico como agente de integração institucional, promovendo a cooperação entre Exército, polícias, Ministério Público Federal e Estadual, Defensoria e Poder Judiciário. Essa atuação resolutiva é essencial para assegurar direitos fundamentais à população civil residente em áreas militares e para concretizar os objetivos constitucionais previstos no art. 3º da Constituição de 1988 (Brasil, 1988).

A pesquisa, de natureza qualitativa e aplicada, confirmou que experiências vivenciais e observações diretas podem ser incorporadas como dados científicos quando submetidas a tratamento metodológico adequado (Gustin; Dias; Nicácio, 2020). Isso legitima o uso de narrativas de campo, transformando-as em insumos relevantes para a compreensão de realidades jurídicas complexas.

Por fim, conclui-se que a resolutividade do MPM, aplicada a contextos como o de Clevelândia do Norte, pode servir de paradigma de atuação institucional em outras situações de convivência civil-militar, dentro e fora da faixa de fronteira. Essa perspectiva reafirma a função do Ministério Público como agente político de transformação social, capaz de prevenir conflitos, fortalecer a cidadania e contribuir para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (Carvalho, 2021).

REFERÊNCIAS

ASSIS, Jorge Cesar de. *Comentários ao Código Penal Militar: comentários, doutrina, jurisprudência dos tribunais militares e tribunais superiores e jurisprudência em tempo de guerra*. Curitiba: Juruá, 11. ed., 2022.

BRASIL. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Presidência da República, [1967]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1969)]. *Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF, [1969]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Manual de resolutividade do Ministério Público* [recurso eletrônico]/Corregedoria Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2023. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/manual_de_resolutividade.pdf. Acesso em: 1 ago. 2025.

CANDIDO, Fábio Rogério. *Direito policial: o ciclo completo de polícia*. Curitiba: Juruá, 2016.

CARVALHO, Alexandre Reis de. *A necessidade da atuação resolutiva do Ministério Público Militar na prevenção de crimes militares envolvendo drogas por jovens militares: fundamentos para a formulação de política pública sobre drogas nas Forças Armadas*. Brasília: UCB, 2021.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público*. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2017. E-book. ISBN 9788547217051. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547217051/>. Acesso em: 09 set. 2025.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. São Paulo: Almedina, 5ª ed., 2020.

ROMANI, Carlo. *Clevelândia, Oiapoque - aqui começa o Brasil!:* trânsitos e confinamentos na fronteira com a Guiana Francesa (1900-1927). Campinas: UNICAMP, 2003.

ROMANI, Carlo. *Aqui começa o Brasil! Histórias das gentes e dos poderes na fronteira do Oiapoque*. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2013, 215 p. GEOgraphia, Niterói, v. 16, n. 32, p. 195-202, 2014. DOI: [10.22409/GEOgraphia2014.v16i32.a13694](https://doi.org/10.22409/GEOgraphia2014.v16i32.a13694). Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13694>. Acesso em: 9 set. 2025.

ROMANI, Carlo. *Aqui começa o Brasil!* São Paulo: Verve (PUC-SP), 2003. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/verve/article/view/4953/3501>. Acesso em: 6 set. 2025.

ROMANI, Carlo. E então o matuto falou: “Comecemo a morrê”. Colonização agrária, saúde e morte na fronteira do Oiapoque na década de 1920. In: Vanderlei Vazelesk; Maria Verónica Secreto. (Org.). *Agrarismos. Estudos de história e sociologia do mundo rural contemporâneo*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2017, p. 117-140.

ANEXO 1 – caminho de 5,5km entre Clevelândia do Norte e a sede da prefeitura do Oiapoque/AP



