

ASSUNTOS VARIADOS

O Ministério Público no controle das atividades militares no Brasil

Normélia Miranda

*Oficiala do Ministério Público do Estado de Minas Gerais
Graduada em Gestão Pública pelo Centro Universitário Uni-BH
Pós-graduanda em História e Culturas Políticas pela Universidade Federal de Minas Gerais*

Geraldo Maurício Faria Rocha

*Oficial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais
Graduado em Gestão Pública pelo Centro Universitário Uni-BH
e Pós-graduado em Direito Público pela Anamages*

O Ministério Público Federal (MPF), como Instituição essencial ao funcionamento do sistema federativo, vem trabalhando na manutenção da defesa da ordem jurídica e do regime democrático, com intervenções diferenciadas a cada tempo de sua história no Brasil e no mundo.

Em determinados momentos da história, em que mudanças provocadas nos ambientes sociais, econômicos e políticos das nações tornam-se exigências para a reorganização dos negócios do Estado, uma determinada área do Poder atua de forma mais intensa, buscando a solução para o conflito de um modo que pareça ser o mais conveniente para a situação de crise em destaque.

No Brasil, em vários momentos históricos de conflitos e mudanças na ordem política do Estado, as Forças Armadas participaram mais intensamente nas atividades e decisões destinadas ao Governo, uma vez que este é o Executivo das atividades estatais. Em cada uma das diferentes condições propostas pelas crises ou situações políticas e sociais – que exigiram a aproximação do poder militar ao exercício do Poder Executivo –, as intervenções militares foram inseridas no contexto das relações de poder de diferenciada maneira.

No caso da República brasileira, coube à mais elevada patente do Exército a cadeira de Primeiro Chefe de Estado em condições de Estado de Direito e no decorrer da história

política nacional, além da intervenção das Forças Armadas na escolha dos presidentes da República. Verificou-se o momento de maior afirmação do poder do Exército no período de interrupção completa do exercício da democracia, instaurado pelo Golpe Militar de 1964 e pela permanência do regime ditatorial, que só foi posto a termo com a subida de um presidente eleito ao Poder, ainda que indiretamente.

A proposta de Estado moderno foi acrescida, ao longo dos anos, de direitos cada vez mais determinadores de ordens juridicamente voltadas ao interesse da sociedade. Para a legitimação dessa proposta, tornou-se essencial a criação de mecanismos tendentes à paz social capazes de controlar e fiscalizar as atividades exercidas pelos representantes do povo.

Quanto ao processo em direção ao afastamento do monopólio do poder do governo e ao estreitamento das relações entre decisões políticas e sociedade, com a instituição de uma ferramenta de controle em que a balança deve tender a resultados mais democráticos, questiona-se: naqueles momentos de intromissão das Forças Armadas no Poder que deveria ser submetido à vontade do povo, qual teria sido o peso da atividade ministerial sobre tais desmandos militares?

A aproximação ou o afastamento do Ministério Público e o exercício da atividade de controle em relação às Forças Armadas, em cada um dos momentos de crise em que a participação militar passou a ser determinante para as mudanças políticas, econômicas e sociais da nação, devem ser entendidos para que se tenha ciência do aumento do controle sobre as autoridades após o último advento constitucional brasileiro.

A introdução de mecanismos de controle no modelo federativo

A formulação do federalismo foi proposta sobre a base de que se faz necessária a definição de três Poderes indepen-

dentes, em suas áreas de atuação, porém ligados pela proposta de Estado em todas as suas exigências de garantir a ordem e o bem-estar da sociedade abrigada em seu território.

De outra forma, as mudanças provocadas nas sociedades mundiais, trazidas pelas ideias iluministas,¹ conduziram a novas espécies de aliança que contribuíram para que – a partir da federalização dos Estados Unidos da América – o federalismo se levantasse como forma de fortalecimento para garantir a independência em relação ao poder colonizador europeu que dominava, em plano global, naquele período.

O processo de federalização americano concretizou-se no século XVIII, como descreve Dallari:

O primeiro Estado federal surgiu no século XVIII, mais especificamente no ano de 1787, na América do Norte, com a união das colônias inglesas que haviam-se [sic] declarado independentes politicamente da Inglaterra (1776) e que vieram a constituir os Estados Unidos da América. (DALLARI, 1995, p. 215-221).

O grande passo para assumir esse novo modelo de organização de Estado foi dado pelos norte-americanos; entretanto, o processo de federalização foi difundido na forma definida por Montesquieu,² com a exigência da criação de Poderes, cada qual com uma função própria e independente dentro do modelo a ser estabelecido.

A Teoria da Separação dos Poderes (ou da Tripartição dos Poderes do Estado) é a teoria de ciência política desenvolvida por Montesquieu, no livro *O Espírito das Leis* (1748), que visou moderar o Poder do Estado dividindo-o em funções, e dando competências a órgãos diferentes do Estado. As ideias de Montesquieu partiram principalmente das teses lançadas por John Locke, ainda que implicitamente, cerca de cem anos antes. A ideia da existência de três poderes [sic], outrossim, não era novidade, remontando a Aristóteles, na obra *Política*. (WIKIPEDIA, 2011)

O que poderia ser entendido é que, com a criação de poderes de decisões distintos, cada qual com sua função no comando da nação, as atividades governamentais seriam limitadas às competências atribuídas a cada um deles por uma constituição. Assim, garantir-se-ia que o poder total não ficasse restrito ao governo central.

Contudo, tal independência, quando se trata de poder, exige a criação de um sistema de controle, freios e contrapesos, também independente, com autonomia e legitimidade

1 As ideias iluministas representaram, a partir do séc. XVIII, um movimento intelectual, filosófico, político, científico e religioso, para retomada dos conceitos de desenvolvimento do ser humano e da civilização iniciados no mundo antigo.

2 Charles-Louis de Secondat, Barão de Montesquieu (1689 a 1755), filósofo, político e escritor francês que desenvolveu a Teoria da Separação dos Poderes a partir das ideias de John Locke.

para limitar os Poderes e exigir o cumprimento de suas funções típicas em razão da ampliação da ordem social necessária para o funcionamento do Estado de Direito.

Não é tarefa difícil imaginar a necessidade da criação de um instrumento controlador para a reformulação de um Estado que se fazia moderno, sob a perspectiva de mudanças culturais e ambientais da época, baseado no monopólio sobre a produção jurídica que compõe seu ordenamento em circunstâncias de um poder tripartido. Nesse caso, a quem caberia a responsabilidade de guardião do cumprimento das normas e de limitador das atividades reservadas aos Poderes criados para o Estado?

Assim, por se tratar de um Estado que organiza seus Poderes baseando-se no Direito, não se pode distanciar da ideia de que o poder deve ser “[...] limitado pela lei que lhe condiciona não somente as formas, mas também os conteúdos”. (FERRAJOLI, 2002, p. 687).

O controle, estabelecido como essencial ao prosseguimento do modelo federativo, desenvolvido pelos ilustres pensadores de sua criação, é o aparato de fiscalizar e limitar a independência dos Poderes tripartidos, porém com funções precípua diferenciadas para cada Órgão.

A palavra ‘controle’ tem origem no latim *roulum* e no francês *rôle*. Etimologicamente, tornou-se vocábulo originário do francês *contrôle*. Esta forma, por sua vez, provinha, através de um fenômeno designado haplologia, do vocábulo *contrerôle*, cujo étimo era o latim medieval *contrarotulus* (contra+lista). Os mercadores venezianos, na Idade Média, criaram o método da contabilidade por partida dobrada, usado ainda na atualidade, que necessitava de dois rolos de papel para ser executado: um deles, o devedor que, em latim vulgar da época, tinha a designação de *rotulus*, e o credor, a que chamavam *contrarotulus*, que era o rolo de verificação. Este último que passou ao francês como *contre-rôle*, mais tarde tomou a forma de *contrôle*.

Em relação ao Estado de Direito, pensado para abrigar o federalismo, o controle faz parte da consolidação do exercício da justiça que se revela no entendimento do direito posto como lei que organiza as intenções do governo em relação ao povo por ele representado. Nesse contexto, Meirelles (2001) define o controle como

[...] a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro. Verifica-se ser o controle exercitável em todos e por todos os Poderes de Estado, Executivo, Legislativo e Judiciário.

Não obstante a exigência do controle realizado pelos Poderes entre si e, ainda, internamente em cada um dos Órgãos, como já esclarecido anteriormente, o maior controle deve

ser exercido por uma força externa àqueles três, e igualmente independente, responsável por atividades fiscalizadoras em conformidade com as pretensões sociais.

No Brasil, assim como se fez em muitas outras nações do mundo, ao principiar a organização do federalismo, instituiu-se o Ministério Público como entidade fiscalizadora, responsável pela garantia da harmonia entre os Poderes independentes e, por consequência, da ordem jurídica e dos procedimentos por esta estabelecidos, agindo em defesa dos interesses da sociedade.

A instituição do Ministério Público Militar no Brasil e a forma de atuação em tempos de intervenção militar na administração do Estado

O Brasil Colônia seguia uma orientação do direito lusitano, como não poderia deixar de ser, não havendo informação de menção a uma estrutura conhecida como Ministério Público. Contudo, as Ordenações Manuelinas, de 1521,³ e as Ordenações Filipinas, de 1603,⁴ atribuíram a fiscalização da lei e a promoção da acusação criminal a promotores de Justiça, havendo ainda procuradores do rei que representavam os interesses da Coroa portuguesa naquela época, como forma de poder descentralizado.

No início do período imperial, o Ministério Público foi criado, servindo mais como demonstração de adaptação ao modelo federal do que propriamente para introduzir o controle por ele exigido, pois o Poder Moderador exercido pelo imperador repelia qualquer forma real de controle.

Pouco tempo após a proclamação da República brasileira, o Ministério Público ganhou espaço na Constituição e foi organizado pelos arts. 21 a 26 do Decreto-Lei nº 848, de 11 de outubro de 1890.

Foi com o Código Civil de 1917 que o Ministério Público iniciou seu crescimento e passou a ser entendido como Instituição essencial ao cumprimento da lei. A partir de então, passou a evoluir e adquirir novas atribuições e formações, até a formatação atual nas formas dispostas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88).

O Capítulo IV da CR/88 trata das funções essenciais à Justiça e apresenta, em sua primeira seção, o Ministério Público como defensor dos principais interesses do federalismo brasileiro, juntamente com os Tribunais de Justiça, com as Defensorias

Públicas e a Advocacia Geral da União. Sendo assim, afigura-se como aparelho essencial ao Sistema de Freios e Contrapesos da tripartição dos Poderes no Brasil, desta forma transcrita: “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”.

Este novo momento de verdadeira transformação na sociedade brasileira traz um Ministério Público fortalecedor dos ideais federalistas, como expõe Tatagiba⁵:

O Ministério Público, que teve como momento marcante de fortalecimento a legitimação para propositura da ação civil pública em defesa de direitos difusos e coletivos, consagrou-se com o advento da Constituição Federal de 1988, o qual reconheceu a sua independência em dois momentos distintos: ao tratá-lo em capítulo à parte e ao prescrever que é sua função institucional ‘zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos [...] (art. 129, II), esclarecendo que o Ministério Público não é órgão de nenhum dos três Poderes públicos [sic], mas sim órgão do Estado e da Sociedade’. (*apud* CARMO, 2008, p. 47).

Em relação à organização do Ministério Público, assim como no federalismo, em que as várias alterações no ambiente social, econômico e político brasileiro obrigaram as Instituições governamentais à descentralização desenvolvida para adaptação ao crescimento populacional e desenvolvimento das atividades econômicas, também a atividade ministerial careceu de uma descentralização.

Desse modo, foi no decorrer do ano de 1920 que se instituiu no Brasil a forma descentralizada do Ministério Público com competência para fiscalização das atividades militares.

O Ministério Público Militar (MPM) foi criado em 1920 com o advento do Código de Organização Judiciária e Processo Militar. Em 1951, foi contemplado com Estatuto próprio, compondo o Ministério Público da União, ao lado dos demais ramos federais, sendo atualmente regido pela Lei Complementar nº 75/93. A carreira do MPM é constituída pelos cargos de Promotor da Justiça Militar, Procurador da Justiça Militar e Subprocurador-Geral da Justiça Militar, cujos ofícios são as Procuradorias da Justiça Militar, nos Estados e no Distrito Federal, e a Procuradoria-Geral da Justiça Militar, em Brasília (DF), respectivamente. Também integram a estrutura orgânica da Instituição o Colégio de Procuradores da Justiça Militar, composto por todos os Membros do MPM, o Conselho Superior do Ministério Público Militar, a Câmara de Coordenação e Revisão e a Corregedoria.

Percebe-se que, pela data de criação do MPM, na queda do Império brasileiro, a qual abriu espaço à introdução da República Federativa do Brasil, não há como reclamar a parcela participa-

3 Codificação da organização judiciária adotada por D. Manuel, em 1521, para atualizar as Ordenações Afonsinas.

4 Novas ordenações em substituição às Ordenações Manuelinas, que representavam a expressão coordenada do Direito vigente. Trata-se de Lei sancionada por Filipe I, em 1595, mas que só foi definitivamente colocada em prática após a sua impressão em 1603. Constituíram a base do Direito português até a promulgação dos sucessivos códigos do século XIX.

5 Promotor de Justiça Glauber Sérgio Tatagiba do Carmo.

tiva do MPM no processo, uma vez que ele ainda não existia.

Entretanto, a história, pouco mais recente, de crises governamentais brasileiras continua sendo discutida em relação aos efeitos negativos que serão analisados pelos cientistas políticos ainda por um longo tempo. Traz à baila a completa ausência de fiscalização, atitude própria dos regimes ditatoriais. O Golpe Militar de 1964 representou a apropriação do Poder Central por idealistas militares que anexaram ao Administrador Chefe todas as formas de controle, incluindo-se as do MPM.

Por questões culturais da própria Instituição militar, da mesma forma que, em muitos momentos da história da civilização, o reconhecimento do poder atribuí ao chefe regimental as glórias das conquistas por batalhas e, conseqüentemente a faculdade de poder tomar, pela força demonstrada, as rédeas da administração do Governo. Em momentos mais atuais, os golpes de Estado de iniciativa militar preservam essa mesma consciência. Tal questão se faz antiga em relação ao direito da legitimidade do poder da guarda do ordenamento jurídico e do controle da administração.

Contudo, o temor de se estabelecer, novamente, no Brasil, um movimento de descontentamento passível de intervenção das Forças Armadas diretamente na Administração do Estado parece ser pensamento do passado, conforme entendimento e esclarecimento proposto por Freitas⁶ da seguinte maneira:

[...] parece-nos, de toda sorte, que as FFAA obtiveram avanços tanto no que diz respeito à profissionalização quanto no que concerne à mentalidade. Há indicações no sentido de que quanto mais a instituição militar se profissionaliza, se desenvolvendo sob o aspecto técnico, específico de sua atividade, torna-se menos propensa no sentido de interferir de maneira indébita no espaço da política, com tendência a aceitar os valores civis que, afinal, são os da maioria da sociedade. Há, portanto, relação entre a profissionalização e a criação de uma mentalidade militar fundada na idéia da subordinação das FFAA ao poder civil alicerçado na Lei Maior. Apesar da inexistência de dados empíricos nesse sentido, consegue-se, pela observação, notar avanços no interior da instituição militar na direção do surgimento de uma 'cultura militar' adequada ao Estado democrático de direito. (FREITAS, 2005, p. 156).

O MPM é parte integrante do Ministério Público da União (MPU), tendo as atribuições voltadas ao controle jurisdicional das atividades militares em todas as esferas (Exército, Marinha, Aeronáutica e Polícias Militares). Assim sendo, não cabe à Instituição disciplinar as atividades dessas entidades. Na verdade, só atua quando verificada indignidade

ou incompatibilidade nas execuções dos atos declarados de agentes militares.

Olhando por esse ângulo, é possível visualizar que, em casos de intervenção militar na atividade governamental, se os dirigentes das forças militares estiverem dispostos a investir contra as determinações constitucionais de definição dos Poderes, contra os próprios Poderes definidos pelo conceito federativo e contra os ideais democráticos, também não se acharão dispostos a atender ao chamado do MPM.

Entretanto, a Constituição da República Federativa do Brasil, democrática de direito, que se propõe ser, ampliou em seu texto os mecanismos de controle e fiscalização do Estado, inclusive, recaindo estes sobre os atos dos membros dos Poderes constituídos pelo federalismo aos chefes do Poder Executivo. Da mesma forma, essa cultura de controle e fiscalização que assegura o respeito às regras estabelecidas pela Lei Maior também criou raízes nas instituições militares e, assim, pode-se considerar que também as mais elevadas patentes das Forças Armadas passaram a zelar pelo respeito ao MPM.

Nesse contexto, o Ministério Público Militar é o órgão que se acha incumbido do relevante papel de buscar punição para aqueles que são acusados de, eventualmente, haverem infringido a norma penal ou praticado ato de improbidade administrativa, além de resguardar o que a CR/88 deixou a cargo da união ministerial, ou seja, a defesa dos interesses da sociedade.

Devemos então crer que, tal como as Forças Armadas de países da Europa Ocidental e até mesmo as dos Estados Unidos da América respeitam e zelam pela Corte Marcial, para dar continuidade à credibilidade das forças militares, também as Forças Armadas brasileiras estenderão o respeito ao MPM, posterior à CR/88, para manutenção da credibilidade, não só da Instituição, mas também do próprio Estado Democrático de Direito nacional.■

Referências bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 11. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2005. 468 p.

CARMO, Glauber Sérgio Tatagiba do. Estrutura da Lei Orgânica Estadual (Lei Complementar nº 34/94): algumas considerações. In: MINAS GERAIS. Procuradoria-Geral de Justiça. **Manual de atuação funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Procuradoria-Geral de Justiça de Minas Gerais / Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional / Diretoria de Produção Editorial, 2008. p. 47-54 (tópico 1.2).

6 Ricardo Freitas é Procurador de Justiça Militar, Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e professor de Direito Penal e Criminologia da UFPE.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo legal. Trad. Fauzi Hassan Choukr. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FREITAS, Ricardo. **O Ministério Público na defesa da ordem jurídica e do regime democrático**. Boletim Científico – Escola Superior do Ministério Público da União. Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público da União, ano 4, n. 14, jan./mar., 2005. p. 156.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MIGON, Eduardo Xavier Ferreira. O papel jurídico-constitucional das Forças Armadas (FFAA) do Cone Sul como fator de influência na integração militar regional. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 36, 02/01/2007. Disponível em: <<http://cepen.org/portaldacidadania/2010/12/o-papel-juridico-constitucional-das-forcas-armadas-ffaa-do-cone-sul-como-fator-de-influencia-na-integracao-militar-regional/>>. Acesso em: 2 set. 2011.

WIKIPEDIA. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Teoria_da_separa%C3%A7%C3%A3o_dos_poderes>. Acesso em 5/09/2011.