



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

NOTA TÉCNICA Nº 7, DE 26 DE JANEIRO DE 2016

(Publicada no Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, de 08/03/2016, págs. 1/11)

Nota técnica referente a normas editadas isolada e conjuntamente pelo Conselho Superior de Polícia/DPF e Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil, visando, por via transversa, delimitar o alcance de atribuição constitucional do Ministério Público inerente ao controle externo da atividade policial. Impossibilidade. Usurpação da competência regulamentar do CNMP. Afronta evidente à *Lex Legum*. Natureza jurídica de cláusula pétreia do inciso VII do art. 129, por representar garantia constitucional concernente ao controle da eficácia da atividade policial. Estudo elaborado pela Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública, objetivando subsidiar elaboração de nota técnica a ser expedida pelo Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público.

O **CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**, no exercício das atribuições previstas no artigo 130-A, §2º, I, da Constituição da República, e no artigo 37, §1º, inciso V, de seu Regimento Interno, em virtude de solicitação direcionada à Comissão de Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública, vem manifestar-se acerca das Resoluções nºs 1 e 2/2010, do Conselho Superior de Polícia, e da Resolução Conjunta nº 1/2015, desse órgão e do chamado Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil, e expedir a presente Nota Técnica, aprovada, à unanimidade, no julgamento da Nota Técnica nº 1.00308/2015-20, ocorrido na 1ª Sessão Ordinária do Plenário, realizada em 26 de janeiro de 2016, nos seguintes termos:

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Trata-se de pedido de informações técnicas formulado pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros, à Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública do Conselho

Nacional do Ministério Público, acerca das normas suprarreferidas, que criam restrições ao exercício do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público.

Vejamos.

2 – USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA REGULAMENTAR DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Os atos normativos referidos na epígrafe foram editados por colegiados integrados exclusivamente por policiais, pretendendo regulamentar a atuação do Ministério Público no exercício de sua atribuição constitucional de controle externo da atividade policial (doravante CEAP).

O denominado Conselho Superior de Polícia está previsto no art. 10 do Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal (Portaria 2.877/2011, do Ministro da Justiça), sendo órgão vinculado à hierarquia do Departamento de Polícia Federal. É integrado por Diretores e Superintendentes daquele órgão e possui função orientativa e opinativa internas. Tal órgão não pode editar normas que afetem órgãos externos à instituição e, muito menos, normas que contrariem a Constituição e as leis. Já o chamado Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil não possui previsão legal, sequer é um órgão público.

É evidente que não é possível ao órgão controlado pretender regulamentar a atuação do órgão controlador. Seria o mesmo que um órgão público do Poder Executivo editar um ato normativo limitando a atuação do Tribunal de Contas. Ou um Tribunal de Justiça editar ato normativo regulamentando o que o Conselho Nacional de Justiça pode ou não realizar em sua atividade de controle externo do Poder Judiciário. Em verdade, há um dever de o órgão controlado prestar contas ao órgão de controle externo, em sua atividade de fiscalização, uma derivação lógica do princípio da publicidade e da transparência.

Segundo a Constituição Federal, art. 130-A, § 2º, inciso I, compete ao Conselho Nacional do Ministério Público “zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências”.

Portanto, quem tem atribuições constitucionais para regulamentar a atuação do Ministério Público no exercício do CEAP é este Conselho Nacional do Ministério Público. Segundo o STF, a competência regulamentar do CNJ e CNMP não deriva da lei, mas

diretamente da Constituição, de forma que seus regulamentos são atos normativos primários (STF, ADC 12, Pleno, rel. Min. Carlos Britto, j. 16/02/2006). E este Conselho Nacional já regulamentou o exercício do CEAP na Resolução nº 20/2007.

Desse modo, os atos normativos referidos na epígrafe, a pretexto de coibir supostos abusos por parte de membros do Ministério Público, são inconstitucionais por usurparem atribuição deste Conselho Nacional. Trata-se de medida transversa para uma instituição policial revogar a regulamentação do CEAP realizada pelo órgão constitucional com poderes para tal, quando, em verdade, os atos do CNMP são submetidos ao controle exclusivo do Poder Judiciário, em especial do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, inciso I, alínea “r” da Constituição Federal.

Sobre o tema, este Conselho Nacional já se posicionou na Nota Técnica publicada no DJU de 12/04/2010, no sentido de que: “Não cabe aos órgãos policiais controlados estabelecer restrições ao exercício do controle externo de suas atividades”.

Se, acaso, algum membro do Ministério Público praticar eventual excesso em sua atuação de CEAP, poderá qualquer interessado questionar tal atuação perante este Conselho Nacional. Aliás, o controle externo sobre o Ministério Público é substancialmente mais incisivo que o próprio controle externo da atividade policial, já que este Conselho Nacional possui poderes de avocar ou instaurar processos disciplinares e revisar ou aplicar diretamente sanções.

Não bastasse a inconstitucionalidade por vício de competência, violando o art. 130-A, § 2º, inciso I, da Constituição Federal, as normas contêm restrições indevidas à atuação do Ministério Público no exercício do CEAP, violando igualmente o art. 129, incisos VI, VII, e VIII da Carta Magna.

Vejamos.

3 – ATRIBUIÇÃO MINISTERIAL CONSTANTE DE NORMA CONSTITUCIONAL COM ÍNDOLE DE CLÁUSULA PÉTREA

O Ministério Público moldado pelo Constituinte originário de 1988 foi dotado de preciosos instrumentos de trabalho, de maneira a bem cumprir suas impostergáveis missões, destacadamente a intangibilidade da ordem jurídica, a salvaguarda do Estado Democrático e a defesa dos direitos individuais e sociais indisponíveis.

Neste sentido, sua postura há de se nortear pela incessante busca em prol do resguardo das garantias fundamentais, sobretudo em razão de a República brasileira se ancorar no princípio da dignidade humana.

Por isso, ao zelar para que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública sejam efetivamente bem prestados, o Ministério Público nada mais faz do que cumprir um poder-dever assinalado pela Carta Constitucional, conforme art. 129, inciso II. E, sob tal perspectiva, torna-se claro que as polícias, que desempenham diversos e notáveis serviços, o façam com máxima eficiência e completo respeito aos direitos previstos na Constituição.

Não por outro motivo, há de se perceber que a atuação eficiente das Polícias constitui, por assim dizer, uma garantia fundamental do cidadão, de modo a se poder sustentar a tese sobraçada por Roberto Antonio Dassié Diana, segundo a qual “a função fiscalizatória do Ministério Público sobre os Poderes Públicos em geral (artigo 129, inciso II) e em relação às polícias em destaque (artigo 129, inciso VII) constitui garantia fundamental do cidadão, **não podendo ser suprimida**”¹¹(grifamos).

Tal assertiva se baliza na concepção de que o controle externo da atividade policial é instrumento de freio e contrapeso ao emprego do poder armado estatal, inserindo-se como garantia constitucional que visa igualmente assegurar a eficácia da atividade policial e, por via de consequência, a efetivação dos direitos que tal atividade objetiva.²

Em suma, ao fixar atribuição para o Ministério Público exercer o controle externo da atividade policial, o Constituinte respaldou sua atuação com o poder-dever de assegurar direitos e garantias fundamentais, determinando a fiscalização de tal atividade estatal, com vistas a que seja cumprida de forma responsável, proba e eficiente, com irrestrito respeito aos direitos humanos.

Com tal preocupação, estabeleceu normas de caráter pétreo (art. 129, incisos II e VII), por vincularem as precitadas garantias fundamentais.

¹¹In Controle Constitucional pelo Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial: Fundamentos e Natureza Jurídica, Necessidade, Objeto, Extensão, Exercício e Cláusulas Pétreas, p. 109, da obra coletiva Controle Externo da Atividade Policial pelo Ministério Público, coordenação de Daniel de Resende Salgado *et alii*, Editora JusPODIVM, Salvador, 2013.

²*Op. Cit.*, p. 110.

4 – RESOLUÇÃO N.º 1/2010 DO CONSELHO SUPERIOR DE POLÍCIA, DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL

No art. 1º, a Resolução n.º 1/2010 – CSP/DPF estabelece que a atividade de controle externo da atividade policial pelo Ministério Público está adstrita ao que determina o art. 9º da LC n.º 75/1993. Essa conceituação restritiva não está correta.

Em primeiro lugar, porque há outras normas que regulamentam o CEAP. As finalidades do CEAP estão previstas no art. 3º da LC n.º 75/1993, tratando-se de verdadeira interpretação teleológica autêntica, que estabelece a moldura da interpretação de todas as demais normas relativas ao tema. A Constituição Federal estabelece no art. 129, inciso VII, que o CEAP seria regulamentado por lei complementar e tal lei é a LC n.º 75/1993. Esta lei complementar não tratou do tema de forma sistemática, havendo diversas normas esparsas relativas ao relacionamento entre Ministério Público e polícia, devendo todas serem levadas em consideração na construção hermenêutica da abrangência normativa do CEAP.

Assim, o art. 5º, inciso II, alínea “e”, da LC n.º 75/1993, estabelece que é função institucional do Ministério Público zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos à segurança pública. Da mesma forma como o Ministério Público fiscaliza todos os direitos fundamentais sociais, como educação, saúde, meio ambiente, seguridade social, política urbana, sistema financeiro e outros, igualmente o Ministério Público deve fiscalizar as políticas de segurança pública, e tal fiscalização está interligada com o conceito mais amplo de CEAP.

O art. 6º da LC n.º 75/1993 estabelece rol – amplo, mas não exaustivo – de instrumentos de atuação do Ministério Público no exercício de todas as suas atribuições. O art. 9º desta lei apenas explicita alguns dos instrumentos específicos no exercício do CEAP, mas não exclui todos os demais instrumentos relativos a todas as atribuições do Ministério Público. Destacam-se especialmente o uso do inquérito civil público, da ação civil pública, a ação de promoção de responsabilização de agentes públicos e a recomendação (LC n.º 75/1993, art. 6º, incisos VII, alínea “d”, X, XIV, alíneas “a” e “c”, e XX). Obviamente, para exercer tais atribuições, o Ministério Público necessita fiscalizar a polícia, conhecer o órgão controlado e aferir a legalidade de suas ações. Não faria sentido que para todas as atribuições ordinárias o Ministério Público pudesse utilizar tais instrumentos, exceto para o CEAP.

Igualmente, em seu relacionamento ordinário com a polícia, poderá o

Ministério Público utilizar-se dos expedientes previstos no art. 7º da LC n.º 75/1993, que estabelece:

Art. 7º Incumbe ao Ministério Público da União, sempre que necessário ao exercício de suas funções institucionais:

I - instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos correlatos;

II - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e de inquérito policial militar, podendo acompanhá-los e apresentar provas;

III - requisitar à autoridade competente a instauração de procedimentos administrativos, ressalvados os de natureza disciplinar, podendo acompanhá-los e produzir provas.

Ademais, se houver necessidade de o Ministério Público conduzir diretamente uma investigação relacionada ao tema do CEAP, seja relacionada a crimes praticados por policiais, seja na fiscalização das políticas de segurança pública, poderá fazer uso dos diversos expedientes investigativos indicados no art. 8º da LC n.º 75/1993, que estabelece:

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

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

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

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

IV - requisitar informações e documentos a entidades privadas;

V - realizar inspeções e diligências investigatórias;

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

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

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

IX - requisitar o auxílio de força policial.

Finalmente, o art. 10 da LC n.º 75/1993 igualmente regulamenta tema de CEAP, relacionado à comunicação imediata da prisão de qualquer pessoa.

Portanto, é um grave equívoco procurar restringir a atuação do Ministério Público no âmbito do CEAP exclusivamente às hipóteses do art. 9º da LC n.º 75/1993, quando há diversos outros instrumentos de atuação legalmente previstos, que se aplicam a todas as áreas de atuação do Ministério Público, e da mesma forma ao exercício do CEAP.

Finalmente, a proposta de interpretação restritiva exclui a possibilidade de regulamentação pelo CNMP que, como já visto, é reconhecida pelo STF como ato normativo primário, com força normativa derivada diretamente da Constituição Federal. Essa visão restritiva é uma tentativa dissimulada de anular a Resolução n.º 20/2007 deste Conselho Nacional.

O art. 1º, §2º, da Resolução n.º 01/2010 – CSP/DPF, estabelece ser obrigatório que o membro do Ministério Público esteja acompanhado de médico. Essa norma não possui qualquer respaldo legal e parece restringir indevidamente a atuação do Ministério Público, já que, se não houver médico disponível, fica implícito que não seria possível a atuação do membro do Ministério Público, quando em verdade a lei não estabelece tal restrição, mas o livre ingresso (LC n.º 75/1993, art. 9º, inciso I, e art. 8º, inciso V).

O art. 1º, §3º, da resolução indica quais seriam as autoridades competentes para receberem requisições ou representações do Ministério Público no exercício do CEAP, centralizando tais recepções. Essa norma restringe indevidamente o poder de requisição do Ministério Público, já que a lei estabelece que ela deve ser endereçada “à autoridade competente”, a qual deve ser definida segundo as regras ordinárias de delimitação de competências dentro da instituição pública.

Ordinariamente, quem tem atribuições para instaurar inquérito policial é o Delegado de Polícia da unidade policial, não o Diretor-Geral ou o Chefe de Polícia. Não é possível criar uma autoridade ordinária para a prática de atos no caso de requisição do Ministério Público, de modo a centralizar a competência para se determinar seu cumprimento em uma outra autoridade superior, normalmente situada na capital do Estado. Especialmente nos locais em que há descentralização administrativa, estabelecer que as meras requisições de instauração de inquérito devam ser encaminhadas ao órgão central, normalmente na capital, é uma irracionalidade que viola claramente o princípio constitucional da eficiência. Trata-se de

uma burocracia desnecessária, que visa indiretamente obstaculizar o exercício do CEAP, ao estabelecer um controle político interno às requisições de instauração de inquérito pelo Ministério Público, que são um ato ordinário de relacionamento com a autoridade policial.

O art. 2º da resolução conceitua quais documentos estão abrangidos no conceito de atividade-fim policial, como sendo o inquérito policial, o termo circunstanciado e os registros de ocorrência policial e livros cartorários. Trata-se de enunciação restritiva, pois visa excluir outros documentos, que podem estar incluídos na atividade policial fim. Por exemplo, infelizmente, é comum instituições policiais registrarem ocorrências de fatos delituosos e não instaurarem inquérito policial, mas o denominado “Procedimento de Verificação de Procedência de Informações”; sem adentrar na discussão sobre a ilegalidade deste procedimento, ele é inegavelmente exercício da atividade-fim policial, pois é, na verdade, uma investigação criminal. Da mesma forma, os procedimentos ditos de inteligência policial, para conhecimento da realidade de um fenômeno criminoso de forma a orientar a atuação policial, são igualmente atividade-fim e, muitas vezes, configuram já uma pré-investigação, especialmente no âmbito da repressão ao crime organizado (ou, conforme conceito de Kai Ambos, são verdadeiras “investigações proativas” para obtenção da notícia do fato delituoso³).

Ademais, a estrutura que a polícia dispõe para realizar suas funções, ainda que seja ordinariamente uma atividade-meio, quando impacta diretamente a atividade-fim, pode e deve ser objeto de fiscalização pelo Ministério Público. Não faria sentido que todas as políticas públicas relacionadas a direitos sociais fossem fiscalizadas pelo Ministério Público, exceto as políticas de segurança pública, mesmo quando estão expressamente previstas como submetidas à sua fiscalização (LC n.º 75/1993, art. 5º, inciso II, alínea “e”). Portanto, o acesso à informação sobre o número de policiais lotados em determinada unidade policial, em contraposição à quantidade necessária para o adequado funcionamento da unidade, e a efetiva presença das condições de trabalho necessárias aos policiais, estão diretamente relacionadas com a eficiência da atuação policial, com a concretização das políticas de segurança pública, e não podem ser sonegadas do órgão de controle externo.

Nesse sentido, a jurisprudência dos tribunais tem reconhecido que o órgão de

³AMBOS, Kai. *Proceso penal: perspectiva internacional, comparada y latinoamericana*. Cidade do México: Ubijus, 2009, p. 18-23.

controle externo da atividade policial pode requisitar informações aparentemente relativas à área meio, quando estão impactando as políticas de segurança pública. Conferir:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ART.129 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E LEI COMPLEMENTAR Nº 75/93. FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL. REQUISIÇÃO DE INFORMAÇÕES. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA DELEGACIA. CONDIÇÕES MATERIAIS DE TRABALHO E DE PESSOAL. ATIVIDADE-FIM VERSUS ATIVIDADE MEIO. TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS.

1. Nos termos do artigo 129 da Constituição Federal, cabe ao Ministério Público, dentre outras funções institucionais que lhe são conferidas, o controle externo da atividade policial, conforme regulamentado pela Lei Complementar nº 75/93.

2. Segundo a Teoria dos Poderes Implícitos, quando a Constituição Federal outorga expressamente poderes a um determinado órgão, implicitamente lhe assegura os meios necessários a sua execução.

3. A requisição de informações feita pelo Ministério Público sobre a estrutura organizacional da delegacia, pertinentes às condições materiais de trabalho e de pessoal, com o objetivo de avaliar a razoabilidade do prazo face aos recorrentes atrasos na instauração de inquérito e na tramitação dos processos, evidencia meio necessário ao exercício do controle externo da atividade policial.

4. Remessa Oficial e Apelação Cível conhecidos e não providos. (TJDFT, Acórdão n.836649, 20130110939804APO, Relator: SIMONE LUCINDO, Revisor: MARIA IVATÔNIA, 1ª Turma Cível, Data de Julgamento: 19/11/2014, Publicado no DJE: 05/12/2014. Pág.: 129)

Este precedente é de todo análogo ao das resoluções do CSP/DPF. Por sua relevância, conferir trechos do voto da relatora:

Por oportuno, vale dizer que o controle externo da atividade policial não é o único fundamento capaz de justificar a requisição de informações relativas ao número de servidores em atividade, material disponível, número de viaturas, coletes balísticos, etc., uma vez que, dentre as funções institucionais elencadas no artigo 129, II da Constituição Federal, cabe ao parquet “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”. Além disso, o Ministério Público pode realizar a fiscalização e o controle sobre a gestão regular do patrimônio e dos serviços públicos, na forma do art. 5º, III, b, e IV da Lei Complementar nº 75/93. [...]

Nesse particular, cumpre acentuar que desgarra da razoabilidade o teor da nota técnica emitida pela direção-geral da polícia (fls. 96/110), uma vez que inexistente sentido lógico em se admitir que o ente objeto de controle diga quais são os limites do controlador, como restou destacado à fl. 110, penúltimo parágrafo da nota técnica nº 14/2013-Ass/PCDF. Ademais, não pode o corregedor-geral da polícia civil do Distrito Federal abster-se de prestar as informações que lhe foram requisitadas, porquanto o acesso à informação é direito fundamental, tendo como regra a publicidade, ainda mais quando esta informação se tratar de segurança pública, tornando-se um dever da autoridade prestá-las, sob pena de o agente público responder por improbidade administrativa (artigo 32, I e §2º, da Lei nº 12.527/11 c/c artigo 11 da Lei nº 8.429/92). Ora, não cumpre ao órgão superior da entidade, objeto da fiscalização e controle, estabelecer, à guisa de regulamentação, os limites do controle da atividade policial (fl. 94), sendo-lhe permitido, caso não concorde com o controle exercido, questionar, pela via adequada, os eventuais excessos ou abusos, e não usurpar-se da competência de intérprete da lei.

Ressalta-se do acórdão que a lei de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011) garante acesso aos dados de que trata a qualquer interessado como uma regra geral na Administração Pública. Restringir acesso de informações de órgãos públicos ao Ministério Público é, ademais, uma violação ao princípio constitucional da transparência (Constituição Federal, art. 37, §3º, inciso II).

Ademais, é possível que as instituições policiais venham a desempenhar funções anômalas, não diretamente relacionadas à segurança pública, como, por exemplo, o controle de produtos químicos, controle de serviços de segurança privada, expedição de passaportes, registro de armas, e polícia aeroportuária. A partir do momento em que tais competências foram conferidas a um órgão policial, o qual, lembre-se, é braço armado do Estado, elas se tornam parte de sua atuação-fim, e o CEAP deve ser exercido em razão das competências dos órgãos incumbidos da segurança pública, conforme determina o art. 3º, alínea “e”, da LC nº 75/1993. É inócua a discussão se tal fiscalização seria modalidade de

CEAP ou de fiscalização do patrimônio público e das políticas públicas, pois ambos são igualmente atribuições do Ministério Público.⁴

Finalmente, é possível que, no âmbito de uma investigação criminal, o Ministério Público precise ter acesso a informações administrativas, como, por exemplo, escala de serviço, registro de comunicações entre viaturas, os dados cadastrais de um policial, ou sua fotografia. Igualmente, não seria lícita a recusa de fornecer tais informações. Nesse sentido, conferir precedente dos tribunais:

Recurso especial. Possibilidade de o Ministério Público realizar procedimentos administrativos visando à coleta de dados relevantes à formação de juízos pertinentes à atividade institucional. Acesso do Parquet a fotografias de policiais civis. Identificação de agentes de eventuais condutas sancionáveis. Parecer do MPF pelo provimento do recurso. Recurso provido.

[...]

Essa orientação da egrégia Corte do Distrito Federal, porém, não pode ser aceita sem reservas, porquanto, sendo norma constitucional a de que cabe ao MP o exercício do controle externo da atividade policial (art. 129, VII da Carta Magna), soaria irrazoável (e quiçá ilógico) que não lhe fosse reconhecido o poder de requisitar elementos relevantes àquela atividade, quando já disponíveis em repartição da Polícia Civil, que se acha (e isso é voz constitucional) sob o controle externo. [...] (STJ, REsp 1.126.468/DF, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, decisão monocrática, DJe 18 dez. 2012).

O art. 3º da resolução estabelece que as informações protegidas por sigilo apenas podem ser acessadas pelo órgão do Ministério Público que oficia no feito, excluindo-se, portanto, o órgão do Ministério Público com atribuições para o CEAP. Essa norma viola frontalmente o disposto no art. 8º, inciso VIII e § 2º, da LC n.º 75/1993, que estabelece:

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

[...]

§2º Nenhuma autoridade poderá opor ao Ministério Público, sob qualquer

⁴ Sobre o tema, ver SILVA, Aldir Jorge Viana da. *Guia de atuação do promotor de justiça no exercício do controle externo da atividade policial*. Belém: Ministério Público do Pará, 2010, p. 43; DIANA, Roberto Antonio Dassié. “O controle constitucional pelo Ministério Público e o controle externo da atividade policial: fundamentos e natureza jurídica, necessidade, objetivo, extensão, exercício e cláusulas pétreas”. In: SALGADO, Daniel de Resende *et al.* (Orgs.). *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. Salvador: Juspodivm, 2013, p. 97.

pretexto, a exceção de sigilo, sem prejuízo da subsistência do caráter sigiloso da informação, do registro, do dado ou do documento que lhe seja fornecido.

O art. 4º da resolução procura expressamente excluir da fiscalização pelo Ministério Público, no exercício do CEAP, medidas de competência do Tribunal de Contas e da CGU. Conforme já discutido acima, todos os atos de gestão de todos os órgãos públicos estão submetidos à fiscalização pelo Ministério Público, enquanto modalidade de fiscalização do patrimônio público, em concurso com a atuação dos Tribunais de Contas e órgãos de controle interno do Executivo. Diante do já exposto, é mais uma vez despiendo discutir se tal atribuição é modalidade de CEAP ou de fiscalização do patrimônio público. E, de qualquer sorte, nada impede o Ministério Público de, ao realizar sua divisão interna de atribuições, cumular num mesmo órgão as atribuições de CEAP e de fiscalização do patrimônio público de instituições policiais, para maior eficiência.

Infelizmente, não é raro que, no âmbito da atividade de Corregedoria, notícias de fatos delituosos atribuídos a policiais sejam autuadas como “procedimento administrativo” ou “sindicância” e posteriormente arquivados, tudo sem qualquer comunicação ao Ministério Público. A resolução em análise viola a normativa deste CNMP, que estabeleceu em sua Resolução n.º 20/2007, art. 5º, inciso II, alínea “1”, que está incluído no poder de requisição no exercício do controle externo da atividade policial o acesso “aos relatórios e soluções de sindicâncias findas”. Dessa forma, se o Ministério Público requisitar o acesso a tais informações para fiscalizar se há hipótese de atuação ministerial, não cabe ao órgão submetido ao controle externo recusar cumprimento à requisição de informações sob o pretexto de que o tema está fora da área de atuação do Ministério Público, mas cumprir a requisição. Quem analisará se há ou não hipótese de atuação ministerial é o próprio Ministério Público e, se houver algum excesso na atuação ministerial, em caso de eventual intervenção judicial (ação penal ou ação de improbidade administrativa), competirá ao juiz respectivo corrigir o possível excesso. Jamais caberá à polícia sonegar informações ao seu órgão de controle externo.

Ao invés de se insularem à transparência democrática, as instituições policiais deveriam abrir-se ao diálogo democrático, o qual é instrumentalizado pelo controle externo. Há diversas normas internacionais sobre a relevância de abertura democrática das instituições policiais e a importância de haver um órgão de controle externo da atividade policial com

poderes para realizar investigações autônomas de desvios policiais e de obter as informações necessárias à transparência democrática. Thiago Pierobom de Ávila indica diversas dessas normas internacionais⁵

Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, art. 7º;

Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, art. 12 e 13;

Declaração sobre a Proteção de todas as Pessoas contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, art. 8º;

Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra Tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, art. 20 (adotado pela Assembléia Geral da ONU pela Resolução A/RES/57/199, de 18 de dezembro de 2002 e ratificado pelo Brasil em 2007);

Princípios e Diretrizes Básicos sobre o Direito a Remédios a Reparação para Vítimas de Graves Violações do Direito Internacional dos Direitos Humanos e Sérias Violações do Direito Internacional Humanitário (Resolução 60/147 da ONU), item II.3.b;

Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação das Leis, da ONU (Res. n. 34/169, de 17 dez. 1979), art. 8.c;

Princípios Orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei da ONU (Resolução n. 1989/61), seção I.B, §§ 3º e 4º;

Princípios Relativos a uma Prevenção Eficaz e Investigação das Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias ou Sumárias, da ONU, art. 9º;

Conjunto de princípios para a proteção de todas as pessoas sujeitas a qualquer tipo de detenção ou prisão, art. 7.2 e art. 33;

Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, da ONU, art. 22 c/c art. 6.II.f e art. 23.

Referido autor conclui:⁶

[O] controle externo da atividade policial pelo Ministério Público exerce-se

⁵ ÁVILA, Thiago André Pierobom de. *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. Lisboa: FDUL [tese de doutoramento], item 5.2.1.

⁶ÁVILA, *op. cit.*, conclusões.

na forma de quatro atribuições distintas, mas complementares: (i) controle processual de direção mediata; (ii) controle processual de fiscalização da legalidade das medidas potencialmente restritivas de direitos fundamentais; (iii) controle extraprocessual de auditoria; (iv) responsabilização do desvio policial. [...]

O controle extraprocessual de auditoria deriva da função constitucional do Ministério Público de zelar pelo respeito pelos poderes públicos aos direitos fundamentais, especialmente qualificado pelo dever de controlar externamente a atividade policial. Ele se exerce num conjunto de ações de fiscalização constante da atividade policial como um todo, destinadas a assegurar sua adesão à legalidade e sua eficiência, recomendando a alteração de padrões de atuação potencialmente desviante. Também é um canal de comunicação democrática da Polícia com a sociedade.

5 – RESOLUÇÃO N.º 02/2010 – CSP/DPF

Esta resolução é editada na premissa da “inexistência de amparo legal em face de algumas solicitações e requisições externas” e “a importância de se evitar abusos ou excessos no exercício das atividades funcionais entre autoridades policiais e demais autoridades públicas”. Novamente, está implícito que a restrição que se busca estabelecer é em relação ao exercício do CEAP pelo Ministério Público.

O art. 1º da resolução estabelece que os policiais federais e servidores administrativos somente atenderão a intimações e convocações dos procedimentos que estão listados. Primeiramente, a lista acaba não sendo exaustiva, pois seria possível imaginar outros procedimentos em que a intimação de um policial federal fosse possível, e a resolução estaria amparando um descumprimento de intimação (v.g., uma eventual CPI conduzida pelo Legislativo Estadual que precisasse obter informações de policiais federais). Mas o objetivo eloquente da normativa é impedir que policiais federais compareçam nos procedimentos de investigação criminal conduzidos pelo Ministério Público.

Da mesma forma, o parágrafo único deste art. 1º estabelece, a *contrario sensu*, a proibição de policiais federais cumprirem requisições do Ministério Público para a condução coercitiva, incidentais ao seu procedimento de investigação criminal. E o art. 3º, a *contrario sensu*, proíbe a realização de perícias requisitadas pelo parquet no âmbito de

procedimento de investigação criminal conduzido pelo Ministério Público.

O tema já foi devidamente pacificado pelo STF, que, em decisão plenária com repercussão geral, assentou que é constitucional a realização de investigação criminal pelo Ministério Público, sem limitações de “situações excepcionais”. Conferir o enunciado da tese com repercussão geral assentada pelo STF:

O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei 8.906/94, artigo 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa instituição. (STF, RE 593727, rel. ac. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2015, acórdão eletrônico repercussão geral - mérito DJe-175 de 08/09/2015) .

No âmbito do poder de investigação do Ministério Público está o de expedir intimações de policiais, e de requisitar à polícia a condução coercitiva de testemunhas, bem como de requisitar perícias (especificamente, ver STF, HC 94173, rel. Min. Celso de Mello, 2ª T., j. 27 out. 2009, DJe-223 de 26 nov. 2009). Assim, é inconstitucional a norma da Resolução n.º 02/2010 do CSP/DPF que estabelece que policiais não devem atender às intimações de comparecimento expedidas pelo Ministério Público no âmbito de procedimento de investigação criminal, nem cumprir requisições de condução coercitiva de testemunhas ou de realização de perícias, por clara violação ao art. 129, incisos VI e VIII, da Constituição Federal, e da decisão do Plenário do STF no RE 593.727, com repercussão geral.

Finalmente, o art. 2º desta resolução permite que a autoridade policial denegue a instauração de inquérito policial quando entender que há notícias genéricas ou falta de justa causa na requisição do Ministério Público. A norma é tão genérica que praticamente transforma a autoridade policial em juiz da pertinência da requisição ministerial. Certamente o diálogo entre as instituições é profícuo, mas não se pode admitir que um órgão policial se recuse a cumprir requisição ministerial por razões genéricas, especialmente quando a

investigação criminal é instaurada exatamente para esclarecer os fatos, e as normas constitucionais e legais não preveem esse tipo de restrição. Desde 1941, estabelece o Código de Processo Penal, em seu art. 13, inciso II, que é dever da autoridade policial realizar as diligências requisitadas pelo Ministério Público, sem juízos de valor sobre a pertinência da requisição. De modo que referido dispositivo da Resolução em tela é inconstitucional por violação ao art. 129, inciso VIII, da Constituição Federal.

6 – RESOLUÇÃO CONJUNTA N.º 01/2015 – CSP/DPF E CONSELHO NACIONAL DOS CHEFES DE POLÍCIA CIVIL

Referida resolução anda nos passos das resoluções anteriores, pelo que se remete a mesma argumentação. Todavia, em alguns pontos é ainda mais ilegal.

O art. 4º desta resolução pretende centralizar no “Chefe da Polícia Civil no Estado” a autoridade para determinar o cumprimento das requisições de instauração de inquérito policial pelo Ministério Público. Numa instituição com a capilaridade da Polícia Civil, uma atividade ordinária de requisição de instauração de inquérito entre um Promotor de Justiça da Comarca e o Delegado da unidade policial local pode passar a demorar meses para ser cumprida, se necessitar ser encaminhada à Capital para receber um *exequatur*. Novamente, não há sentido em uma autoridade ter uma atribuição ordinária, mas ser impedida de cumprir as requisições do Ministério Público, nos atos ordinários de investigação criminal.

Ademais, nos documentos que se propõe a exclusão da atuação do Ministério Público estão as ordens e missões de serviço, que claramente estão dentro da atuação-fim.

Da forma como redigida, a resolução deste órgão sem previsão legal é claramente uma indução à prática de atos ilegais por parte de policiais.

7 – CONCLUSÃO

Assim, o Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público manifesta seu entendimento no sentido da inconstitucionalidade/ilegalidade das Resoluções n.ºs 1 e 2 /2010, do Conselho Superior de Polícia, e da Resolução Conjunta n.º 1/2015, desse órgão e do chamado Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil, por:

i) pretenderem regulamentar de forma inconstitucional e ilegal a atuação do Ministério Público no controle externo da atividade policial, violando a atribuição constitucional deste Conselho Nacional do Ministério Público de regulamentar a atuação do Ministério Público (Constituição Federal, art. 130-A, §2º, inciso I);

ii) restringirem indevidamente a atribuição constitucional do Ministério Público de exercer o controle externo da atividade policial (Constituição Federal, art. 129, inciso VII);

iii) desrespeitarem as prerrogativas constitucionais do Ministério Público para requisitar diligências investigatórias, instaurar inquérito policial (Constituição Federal, art. 129, inciso VIII) e conduzir diretamente investigações criminais (Constituição Federal, art. 129, inciso VI, c/c inciso I e art. 127, caput);

iv) descumprirem o princípio constitucional da transparência, especialmente qualificado perante o seu órgão de controle externo (Constituição Federal, art. 37, caput e § 3º, inciso II);

v) violarem diversas normas de tratados internacionais que determinam que o órgão de controle externo da atividade policial tenha poderes de investigação autônomos reconhecidos.

Brasília-DF, 26 de janeiro de 2016.

RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS
Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público