

RECURSO ESPECIAL Nº 1.365.910 - RS (2013/0026070-9)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARTS. 129, VII, DA CF E 9º, II, DA LC N. 75/1993. ORDEM DE MISSÃO POLICIAL (OMP). ATIVIDADE-FIM POLICIAL CONFIGURADA. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO.

1. No caso concreto, o Ministério Público Federal impetrou mandado de segurança contra ato ilegal do Delegado-Chefe da Delegacia de Polícia Federal em Santo Ângelo, que teria obstado, em razão dos termos da Resolução 1ª da Polícia Federal, a disponibilização de documentos e informações requisitados pelo *Parquet* Federal no exercício da atividade de controle externo da atividade policial, especificamente: a) relação de servidores e contratados em exercício na unidade, com especificação daqueles atualmente afastados (em missão, reforço, operação, etc.); b) relação de coletes balísticos da unidade (especificando os vencidos e os dentro do prazo de validade); c) pasta com ordens de missão policial (OMP) expedidas nos últimos 12 (doze) meses; d) os seguintes livros (relativos aos últimos 12 meses): sindicâncias e procedimentos disciplinares.
2. O *Parquet* Federal, nesta Corte Superior, apresentou petição (fls. 575/579) na qual noticiou que, dentre os pedidos de acesso aos documentos e informações formulados no mandado de segurança e que haviam sido obstados pelo órgão policial, "*o único ponto que ainda apresenta resistência da Polícia Federal é a prestação de informações e apresentação dos documentos relativos às ordens de missão policial*" (OMP)".
3. Assim, no tocante aos pedidos especificados nas alíneas *a*, *b* e *d* acima indicadas, deve ser reconhecido que o Ministério Público Federal e a Polícia Federal não mais divergem sobre a possibilidade de requisição de tais informações. Além disso, é necessário consignar que o Ministério Público também exerce a ampla fiscalização da administração pública, inclusive da Polícia Federal, por meio da Lei de Improbidade Administrativa, entre outras normas de controle administrativo.
4. No tópico remanescente do pedido inicial, indicado no item *c* (pasta de ordens de missão policial - OMP), o principal ponto a ser examinado na presente controvérsia passa pela análise do conceito de atividade-fim policial.
5. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público está previsto expressamente no art. 129, VII, da Constituição Federal e disciplinado na Lei Complementar 75/93.
6. A ordem de missão policial (OMP) é um documento de natureza policial e obrigatório em qualquer missão de policiais federais e tem por objetivo, entre outros, legitimar as ações dos integrantes da Polícia Federal em caráter oficial. As denominadas ordens de missão policial, relacionadas à atividade de investigação policial, representam direta intervenção no cotidiano dos cidadãos, a qual deve estar sujeita ao controle de eventuais abusos ou irregularidades praticadas por seus agentes, ainda que realizadas em

momento posterior, respeitada a necessidade de eventual sigilo ou urgência da missão.

7. Por outro lado, a realização de qualquer investigação policial, ainda que fora do âmbito do inquérito policial, em regra, deve estar sujeita ao controle do Ministério Público. Importante consignar que tal atividade, por óbvio, não está sujeita a competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União ou da Controladoria-Geral da União, como afirmado pela Corte de origem.

8. O Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, com o objetivo de disciplinar o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, editou a Resolução nº 20/2007, e estabeleceu nos arts. 2º, V e 5º, II, respectivamente: "**O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das Polícias voltada para a persecução penal e o interesse público** atentando, especialmente, para: **a correção de irregularidades, ilegalidades ou de abuso de poder relacionados à atividade de investigação criminal**"; "**Aos órgãos do Ministério Público, no exercício das funções de controle externo da atividade policial caberá: ter acesso a quaisquer documentos, informatizados ou não, relativos à atividade-fim policial civil e militar, incluindo as de polícia técnica desempenhadas por outros órgãos (...)"** (sem destaque no original).

9. Portanto, é manifesto que a pasta com ordens de missão policial (OMP) deve estar compreendida no conceito de atividade-fim e, consequentemente, sujeita ao controle externo do Ministério Público, nos exatos termos previstos na Constituição Federal e regulados na LC 73/93, o que impõe à Polícia Federal o fornecimento ao Ministério Público Federal de todos os documentos relativos as ordens de missão policial (OMP).

10. Provimento parcial do recurso especial.

VOTO-VENCEDOR

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES:

Trata-se de recurso especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, com fundamento na alínea *ado* permissivo constitucional, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado (fl. 428):

"ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. ATIVIDADE POLICIAL. CONTROLE EXTERNO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. RESOLUÇÃO 01/2010 DO CONSELHO SUPERIOR DE POLÍCIA.

. Hipótese em que não se verifica a perda superveniente de objeto do mandado de segurança, pois a pretensão do impetrante permanece no que se refere a um dos pedidos formulados na inicial.

. As normas que disciplinam as relações entre o Ministério Público e a Polícia Judiciária devem ser interpretadas de forma sistemática e teleológica, de acordo com sua racionalidade e objetivos próprios.

. O controle externo do Ministério Público visa a assegurar a efetiva fiscalização do Parquet na atividade investigativa, de modo a garantir a legalidade dos atos, a preservação dos direitos fundamentais e a eficiência do material colhido para a formação da *opinio delicti*. Esse controle está

inserido no sistema de freios e contrapesos existente entre os Poderes e instituições para garantia do sistema acusatório.

- . Incabível a ingerência do Ministério Público na organização interna da polícia.
- . Reconhecida a legalidade da Resolução nº 01, de 26 de março de 2010, do Conselho Superior de Polícia.
- . Apelação e remessa oficial providas."

Sustenta o recorrente que o acórdão recorrido violou o art. 9º da LC 75/93. Alega, em síntese, que a lei complementar garantiu livre acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial, a qual deve ser "*entendida como toda ação praticada no intuito de concretizar os seus deveres funcionais*" (fl. 458). Requer o provimento do recurso especial para reformar o acórdão recorrido.

A recorrida apresentou contrarrazões ao recurso especial (fls. 486/493)

O recurso foi admitido pelo Tribunal de origem (fls. 509/510).

O recorrente Ministério Pùblico Federal apresentou petição e documento no qual formulou pedido, com base no art. 462 do Código de Processo Civil, para que "*seja apreciado o fato superveniente acima mencionado, que importa em reconhecimento do pedido em sua quase totalidade e seja dado provimento ao recurso especial para determinar o fornecimento dos documentos relativos a todas as ORDENS DE MISSÃO POLICIAL*" (fls. 575/579).

É o relatório.

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso especial.

No caso concreto, o Ministério Pùblico Federal impetrou mandado de segurança contra ato ilegal do Delegado-Chefe da Delegacia de Polícia Federal em Santo Ângelo, que teria obstado, em razão dos termos da Resolução 1ª da Polícia Federal, a disponibilização de documentos e informações requisitados pelo *Parquet* Federal no exercício da atividade de controle externo da atividade policial, especificamente:

- a) relação de servidores e contratados em exercício na unidade, com especificação daqueles atualmente afastados (em missão, reforço, operação, etc.);
- b) relação de coletes balísticos da unidade (especificando os vencidos e os dentro do prazo de validade);
- c) pasta com ordens de missão policial (OMP) expedidas nos últimos 12 (doze) meses;
- d) os seguintes livros (relativos aos últimos 12 meses): sindicâncias e procedimentos disciplinares.

Por ocasião da sentença (fls. 225/228), o magistrado em primeiro grau de jurisdição reconheceu *incidenter tantum "a inconstitucionalidade formal da Resolução nº 01, de 26 de março de 2010, expedida pelo Conselho Superior de Polícia (falta de competência constitucional para editá-la, nos termos do art. 129, inciso VII, da Constituição Federal)"*, e concedeu a "*segurança para determinar à autoridade policial o cumprimento da Lei Complementar nº 75/93, nas atividades de controle externo realizadas pelo Ministério Pùblico Federal. Ainda, que, na realização dessas atividades, disponibilize ao impetrante, por ocasião da inspeção ou quando solicitado, para consultas (e se necessário extração de cópias) das seguintes informações e documentos: a) relação de servidores contratados em exercício na DPF/Santo Ângelo, com especificação daqueles atualmente afastados (em missão, reforço, operação, etc.);*

b) relação de coletes balísticos na DPF/Santo Ângelo (especificando os vencidos e os dentro do prazo de validade); c) pasta com ordens de missão policial (OMP) expedidas nos últimos 12 (doze) meses; d) livro de sindicâncias, bem assim autos de sindicâncias e processos disciplinares eventualmente em trâmite na delegacia; e) memorando, ofícios, mensagens circulares, relatórios de missão policial e quaisquer outros elementos que envolvam comunicações oficiais, para que o próprio MPF avalie o interesse ao controle externo da atividade policial.".

O Tribunal de origem, ao analisar a controvérsia, consignou (fls. 424/426):

"A questão debatida nos autos já foi analisada por esta Egrégia 4ª Turma, quando do julgamento da apelação em mandado de segurança nº 5000770-14.2010.404.7111, ocasião em que acompanhei o voto da Relatora, Exma. Desembargadora Federal Marga Inge Barth Tessler, proferido nos seguintes termos:

'O controle externo das atividades policiais está previsto no art. 129, VII, da Constituição de 1988, nos seguintes termos:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...) VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

Esse dispositivo foi regulamentado pela Lei Complementar nº 75/93, nos arts. 3º, 7º, II, 9º e 10, que assim dispõem:

Art. 3º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial tendo em vista:

a) o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei;

b) a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;

c) a prevenção e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder;

d) a indisponibilidade da persecução penal;

e) a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública.

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

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

Art. 9º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais podendo:

I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais; I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;

II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial;

III - representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;

IV - requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;

V - promover a ação penal por abuso de poder.

Art. 10. A prisão de qualquer pessoa, por parte de autoridade federal ou do Distrito Federal e Territórios, deverá ser comunicada imediatamente ao Ministério Público competente, com indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da legalidade da prisão.

No exercício do controle externo da atividade policial, pelo Ministério Público, há certos limites a serem respeitados, em homenagem à própria Constituição. As normas que disciplinam as relações entre o Ministério Público e a Polícia Judiciária devem ser lidas e interpretadas de forma sistemática e teleológica, de acordo com sua racionalidade e objetivos próprios.

Há que se ter presente que persecução penal desenvolve-se em duas fases: uma administrativa, na qual é confeccionado o inquérito policial e outra jurisdicional, que inicia com a propositura da ação penal.

Durante o trâmite do inquérito policial, presidido pelo Delegado, é feita a investigação sobre a existência de fato criminoso e sua autoria, visando dar elementos para a formação da opinio delicti do órgão acusador. Em suma, o que se busca é dar embasamento fático para que a ação penal tenha justa causa.

Daí a importância do controle externo do Ministério Público como forma de assegurar a efetiva fiscalização do Parquet na atividade investigativa, de modo a garantir a legalidade dos atos, os direitos fundamentais (em especial os do indiciado) e a eficiência do material colhido para a formação da opinio delicti. Esse controle está inserido no sistema de freios e contra pesos existente entre os Poderes e instituições para garantia do sistema acusatório.

Nada tem a ver com ingerência do Ministério Público na organização interna da polícia. No que diz com as atividades-meio, a própria Administração Pública detém o poder de controlar seus atos, através da chamada autotutela administrativa.

Desse modo, atividades da Polícia Federal como a contratação de pessoal, os gastos, a utilização de patrimônio e de bens de consumo, o emprego de dotação orçamentária, e outras, não estão abrangidas pelo controle externo do Ministério Público Federal.

Esse o entendimento adotado pelo Presidente deste Tribunal, Desembargador Vilson Darós, que, em caso idêntico, suspendeu a execução da sentença proferida no mandado de segurança nº 5003085-42.2010.404.7102/RS pelo Juízo Federal Substituto da 2ª Vara Federal de Santa Maria/RS. Transcrevo e adoto como razões de decidir os seus fundamentos:

'O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público encontra alicerce constitucional no inciso VII do artigo 129 da CF/88:

'Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: ... VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;...'

Na esteira da norma constitucional acima transcrita, a Lei Complementar nº 75/93, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o

estatuto do Ministério Público da União, veio a disciplinar o acesso a documentos relativos à atividade policial pelo controle externo Ministerial no inciso II do artigo 9º nos seguintes termos:

'Art. 9º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais podendo: (...) II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial; (...)' (grifei)

Veja-se, pois, que, no cumprimento de sua tarefa de controlador externo, a Lei Complementar estabeleceu um limite de acesso aos documentos pelo Ministério Público, qual seja, acesso apenas a documentos relativos à atividade-fim policial. Por sua vez, a expressão 'atividade-fim policial' não deixa margem para dúvidas que se trata de acesso a quaisquer documentos relativos à apuração e à prevenção de infrações penais, tal como estabelecido (e-STJ Fl.425) Documento eletrônico recebido da origem nos incisos I, II, III e IV do § 1º do art. 144 da CF/88:

'Art. 144 (...) § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; III - exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras; III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. (...)'

Nessa esteira ainda, buscando orientar os agentes policiais de forma preservar a relação institucional com o Ministério Público, o Conselho Superior de Polícia editou a Resolução nº 01/2006-DG/DPF, de 26 de março de 2010. No artigo 2º do referido normativo infralegal, estão enumerados os documentos que dizem respeito à atividade-fim policial: inquérito policial, termo circunstaciado, registros de ocorrências e livros cartorários.

Desse modo, entendo que não pode ser mantida a decisão proferida pelo Juízo de primeiro grau, na medida em que dita resolução, editada pelo Conselho Superior de Polícia, apenas ecoa o disposto na Lei Complementar nº 75/93 (inciso II do art. 9º). Ao contrário disso, a pretensão do Ministério Público vai além de sua competência de controlador da atividade-fim policial porquanto a exigência de cópias que informem 'a) relação de servidores contratados em exercício na DPF/Santa Maria, com especificação daqueles atualmente afastados (em missão, reforço, operação, etc.); b) relação de coletes balísticos na DPF/Santa Maria (especificando os vencidos e os dentro do prazo de validade); c) pasta com ordens de missão policial (OMP) expedidas nos últimos 12 (doze) meses; d) livro de sindicâncias, bem assim autos de sindicâncias e processos disciplinares eventualmente em trâmite na delegacia; e) memorando, ofícios, mensagens

circulares, relatórios de missão policial e quaisquer outros elementos que envolvam comunicações oficiais, para que o próprio MPF avalie o interesse ao controle externo da atividade policial' dizem respeito à atividade-meio da órgão policial.

A exigência de tais documentos e informações pelo Ministério Público Federal, além de extrapolar a sua capacidade de controle externo da polícia, tal como delimitada na Lei Complementar nº 75/93, usurpa, outrossim, a competência fiscalizatória de outros órgãos como o Tribunal de Contas da União, a Controladoria-Geral da União e a Corregedoria da Polícia Federal.' Registro que a Corte Especial confirmou essa decisão.

Reconheço, pois, a legalidade da Resolução nº 01, de 26 de março de 2010, do Conselho Superior de Polícia.' Adoto esses fundamentos como razões de decidir, a fim de denegar a segurança"

O Parquet Federal, nesta Corte Superior, apresentou petição (fls. 575/579) na qual noticiou que, dentre os pedidos de acesso aos documentos e informações formulados no mandado de segurança e que haviam sido obstados pelo órgão policial, "o único ponto que ainda apresenta resistência da Polícia Federal é a prestação de informações e apresentação dos documentos relativos às ordens de missão policial" (OMP)'.

Assim, no tocante aos pedidos especificados nas alíneas *a*, *b* e *d* acima indicadas, deve ser reconhecido que o Ministério Público Federal e a Polícia Federal não mais divergem sobre a possibilidade de requisição de tais informações.

Além disso, como muito bem observado pelo ilustre Ministro Herman Benjamin, é necessário consignar que o Ministério Público também exerce a ampla fiscalização da administração pública, inclusive da Polícia Federal, por meio da Lei de Improbidade Administrativa, entre outras normas de controle administrativo.

No tópico remanescente do pedido inicial, indicado no item *c* (pasta de ordens de missão policial - OMP), o principal ponto a ser examinado na presente controvérsia passa pela análise do conceito de atividade-fim policial.

O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público está previsto expressamente no art. 129, VII, da Constituição Federal e disciplinado na Lei Complementar 75/93.

A ordem de missão policial é um documento de natureza policial e obrigatório em qualquer missão de policiais federais e tem por objetivo, entre outros, legitimar as ações dos integrantes da Polícia Federal em caráter oficial.

As denominadas ordens de missão policial, ainda que relacionadas à atividade de investigação policial, representam direta intervenção no cotidiano dos cidadãos, a qual deve estar sujeita ao controle de eventuais abusos ou irregularidades praticadas por seus agentes, ainda que realizadas em momento posterior, respeitada a necessidade de eventual sigilo ou urgência da missão.

Por outro lado, a realização de qualquer investigação policial, ainda que fora do âmbito do inquérito policial, em regra, deve estar sujeita ao controle do Ministério Público. Importante consignar que tal atividade, por óbvio, não está sujeita a competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União ou da Controladoria-Geral da União, como afirmado pela Corte de origem.

O Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, com o objetivo de disciplinar o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, editou a Resolução nº 20/2007, da qual destaco os seguintes trechos (sem destaques no original):

"Art. 2º - O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das Polícias voltada para a persecução penal e o interesse público, atentando, especialmente, para:

IV - a finalidade, a celeridade, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade da persecução penal;

V - a prevenção ou a correção de irregularidades, ilegalidades ou de abuso de poder relacionados à atividade de investigação criminal;

VI - a superação de falhas na produção probatória, inclusive técnicas, para fins de investigação criminal;

VII - a probidade administrativa no exercício da atividade policial."

"Art. 5º - Aos órgãos do Ministério Público, no exercício das funções de controle externo da atividade policial caberá:

(...)

II - ter acesso a quaisquer documentos, informatizados ou não, relativos à atividade-fim policial civil e militar, incluindo as de polícia técnica desempenhadas por outros órgãos (...)" (sem destaque no original)

Portanto, é manifesto que a pasta com ordens de missão policial (OMP) deve estar compreendida no conceito de atividade-fim e, consequentemente, sujeita ao controle externo do Ministério Público, nos exatos termos previstos na Constituição Federal e regulados na LC 73/93, o que impõe à Polícia Federal o fornecimento ao Ministério Público Federal de todos os documentos relativos as ordens de missão policial (OMP).

Por fim, deve ser incorporado ao presente voto a ressalva proposta pelo Ministro Og Fernandes na sessão de julgamento realizada no dia 5/4/2016, no que "se refere às OMPs lançadas em face de atuação como polícia investigativa, decorrente de cooperação internacional exclusiva da Polícia Federal, e sobre a qual haja acordo de sigilo", hipótese em que o acesso do Ministério Público não será vedado, mas realizado *a posteriori*.

Ante o exposto, dou parcial provimento ao recurso especial, nos termos da fundamentação.

É o voto.