



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

Nº 86.357/2016-AsJConst/SAJ/PGR

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE  
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

[Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 10 do Reg. Interno do Dep. de Polícia Federal (Port. 2.877/2011, do Ministro da Justiça). Resoluções 1 e 2, de 2010, do Conselho Superior de Polícia. Resolução Conjunta 1/2015, desse Conselho e do “Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil”. Procedimentos das polícias criminais em face de solicitações e requisições externas.]

O **Procurador-Geral da República**, com fundamento nos arts. 102, I, *a e p*, 103, VI, e 129, IV, da Constituição da República, no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, propõe

**ação direta de inconstitucionalidade,**

**com pedido de medida cautelar**, contra (i) o **art. 10 do Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal**, aprovado pela Portaria 2.877, de 30 de dezembro de 2011, do Ministro de Estado da Justiça; (ii) as **Resoluções 1 e 2, de 26 de março de 2010**, do Conselho Superior de Polícia; e (iii) a **Reso-**

**lução Conjunta 1, de 1º de julho de 2015**, desse Conselho e do chamado “Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil”, as quais pretendem definir procedimentos internos a serem adotados pelas polícias criminais em face de solicitações e requisições externas.

Esta petição se acompanha de cópia dos atos impugnados (consoante o art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.868/1999).

## 1. OBJETO DA AÇÃO

É o seguinte o teor dos atos impugnados nesta ação (*sic*):

### PORTARIA MJ 2.877/2011

Art. 10. O Conselho Superior de Polícia, presidido pelo Diretor-Geral, é entidade de deliberação coletiva destinado a orientar as atividades policiais e administrativas em geral e a opinar nos assuntos de relevância institucional, tendo como membros o Diretor-Executivo, o Diretor de Investigação e Combate ao Crime Organizado, o Corregedor-Geral, o Diretor de Inteligência Policial, o Diretor Técnico-Científico, o Diretor de Gestão de Pessoal, o Diretor de Administração e Logística Policial, até 5 ([...]) Superintendentes Regionais e 1 ([...]) Adido Policial Federal.

§ 1º Os Superintendentes Regionais e o Adido Policial Federal poderão ser escolhidos, a critério do Diretor-Geral, em sistema de rodízio.

§ 2º O Conselho reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por semestre e, extraordinariamente, a qualquer tempo, por convocação do seu Presidente.

§ 3º O Chefe de Gabinete será o Secretário do Conselho.

**RESOLUÇÃO CSP 1/2010**

O CONSELHO SUPERIOR DE POLÍCIA, no uso da competência que lhe é conferida pelo art. 13 do Regimento Interno do DPF, aprovado pela Portaria nº 3.961, de 24 de novembro de 2009, do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Justiça, publicada na Seção 1 do DOU nº 225, de 25 de novembro de 2009,

CONSIDERANDO a independência e harmonia entre os poderes constituídos, nos termos do artigo 2º da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que é atribuição privativa do Presidente da República, com o auxílio dos seus Ministros de Estado, exercer a direção superior da administração federal, nos termos do artigo 84, inciso II, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que compete aos Ministros de Estado exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal e expedir instruções para execução das leis, decretos e regulamentos, nos termos do artigo 87, incisos I e II, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO o teor dos artigos 1º, 2º, 6º, incisos II e IV, 11, 12 e 20 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967;

CONSIDERANDO o respeito às competências e atribuições inerentes ao Poder Judiciário, ao Tribunal de Contas da União, à Controladoria-Geral e à Corregedoria-Geral da União;

CONSIDERANDO o respeito aos princípios da legalidade, razoabilidade, impessoalidade, eficiência e eficácia da Administração Pública;

CONSIDERANDO a necessidade de regulamentar os procedimentos da Polícia Federal em face da previsão contida no artigo 9º da Lei Complementar nº 75, de 1993;

CONSIDERANDO a importância de se preservar e fortalecer a harmonia e a boa relação institucional entre a Polícia Federal e o Ministério Público; e

CONSIDERANDO a importância de se evitar abusos ou excessos no exercício das atividades funcionais entre autoridades policiais e membros do Ministério Público, resolve:

Art. 1º O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público está adstrito às hipóteses previstas no artigo 9º da Lei Complementar nº 75, de 1993, podendo:

I – ter livre ingresso em estabelecimentos ou unidades policiais;

II – ter acesso à pessoa presa;

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

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

V – requisitar à autoridade competente a instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial.

§ 1º No caso do inciso I, após a identificação do membro do Ministério Público, a autoridade policial adotará as medidas necessárias à garantia da segurança do local e do representante do *parquet*, bem como determinará o registro dos atos praticados.

§ 2º Nas inspeções previstas no inciso II, o membro do Ministério Público deve ser acompanhado de um médico, que oferecerá relatório, em separado, sobre as condições em que se encontra o preso sujeito à jurisdição federal, fornecendo cópia à administração policial.

§ 3º Para efeito dos incisos IV e V, a autoridade competente é o Diretor-Geral, nos órgãos centrais, e o Superintendente Regional, nas unidades descentralizadas.

Art. 2º Os documentos compreendidos na atividade-fim policial são o Inquérito Policial, o Termo Circunstanciado, os registros de ocorrências e os livros cartorários.

Art. 3º Os documentos e informações protegidos por sigilo somente serão acessados pelo magistrado ou pelo membro do Ministério Público que oficiam no respectivo feito.

Art. 4º Não estão compreendidos no controle externo da atividade policial exercida pelo Ministério Público:

I – medidas de competência do Tribunal de Contas e da Controladoria-Geral da União, entre elas:

- a) atos de gestão e atividades de natureza administrativa; e
- b) fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

II – medidas de competência da Corregedoria-Geral da União, ressalvadas as previsões contidas no art. 15 e parágrafo único da Lei nº 8.429, de 1992, entre elas:

- a) sindicâncias investigativas; e
- b) procedimentos administrativos disciplinares.

III – acesso a documentos e informações de caráter administrativo, dentre os quais:

- a) passaportes e registro de estrangeiros;
- b) registros de armas;
- c) produtos químicos;
- d) segurança privada;
- e) controles migratórios;
- f) documentos de inteligência;
- g) transporte e condução de pessoas;
- h) bancos de dados;
- i) segurança orgânica; e
- j) recursos humanos e materiais.

Parágrafo único. Os documentos de uso interno, de exclusivo interesse da administração, como memorandos, ofícios, mensagens circulares, e-mails institucionais, ordens e relatórios de missão, entre outros, não estão abrangidos pelo controle externo da atividade policial.

Art. 5º A Polícia Federal zelará para que os membros do Ministério Público, no exercício das funções de controle externo da atividade policial, possam:

I – acompanhar a condução da investigação policial, desde que não haja prejuízo às diligências em andamento, observadas as medidas de segurança cabíveis;

II – receber informações requisitadas acerca de inquérito policial não concluído no prazo legal, bem assim representar ao juízo competente pela imediata remessa dos autos no estado em que se encontrem; e

III – receber, se necessário, a prestação de auxílio ou colaboração das Corregedorias da Polícia Federal.

Art. 6º Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se disposições em contrário, seguindo assinada pelos membros do Conselho Superior de Polícia e por todos os demais Superintendentes Regionais da Polícia Federal reunidos nesta Capital Federal.

### **RESOLUÇÃO CSP 2/2010**

O CONSELHO SUPERIOR DE POLÍCIA, no uso da competência que lhe é conferida pelo art. 13 do Regimento Interno do DPF, aprovado pela Portaria nº 3.961, de 24 de novembro de 2009, do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Justiça, publicada na Seção 1 do DOU nº 225, de 25 de novembro de 2009,

CONSIDERANDO a independência e harmonia entre os poderes constituídos, nos termos do artigo 2º da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que é atribuição privativa do Presidente da República, com o auxílio dos seus Ministros de Estado, exercer a direção superior da Administração Federal, nos termos do artigo 84, inciso II, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que compete aos Ministros de Estado exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da Administração Federal e expedir instruções para execução das leis, decretos e regulamentos, nos termos do artigo 87, incisos I e II, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO o teor dos artigos 1º, 2º, 6º, incisos II e IV, 11, 12 e 20 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967;

CONSIDERANDO o respeito aos princípios da legalidade, razoabilidade, impessoalidade, eficiência e eficácia da Administração Pública;

CONSIDERANDO a necessidade de regulamentar os procedimentos internos da Polícia Federal no que se refere às solicitações e requisições externas;

CONSIDERANDO a inexistência de amparo legal em face de algumas solicitações e requisições externas;

CONSIDERANDO a importância de se preservar e fortalecer a harmonia e a boa relação institucional da Polícia Federal com os demais órgãos do sistema de justiça criminal; e

CONSIDERANDO a importância de se evitar abusos ou excessos no exercício das atividades funcionais entre autoridades policiais e demais autoridades públicas, resolve:

Art. 1º Os policiais federais e servidores administrativos somente atenderão a intimações e convocações, na forma da lei, para instrução de:

I – processos judiciais;

II – inquérito policial;

III – Comissão Parlamentar de Inquérito, no âmbito do Poder Legislativo Federal;

IV – inquérito civil; e

V – procedimentos disciplinares.

Parágrafo único. A Polícia Federal somente procederá à condução coercitiva nos casos definidos nos incisos I a IV deste artigo.

Art. 2º Não serão instaurados inquéritos policiais baseados em requisições ou notícias genéricas, ou sem justa causa, devendo a recusa ser fundamentada, informando-se ao órgão requisitante.

Art. 3º As perícias serão realizadas, em face de requisições externas, para a instrução de processos criminais no âmbito das atribuições da Polícia Federal.

Art. 4º Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se disposições em contrário, seguindo assinada pelos membros do Conselho Superior de Polícia e por todos os demais Superintendentes Regionais da Polícia Federal reunidos nesta Capital Federal.

**RESOLUÇÃO CONJUNTA 1/2015**

O CONSELHO SUPERIOR DE POLÍCIA, no uso da competência que lhe é conferida pelo art. 10 do Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal, aprovado pela Portaria nº 2.877, de 30 de dezembro de 2011, do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Justiça, publicada na Seção 1 do DOU nº 01, de 02 de janeiro de 2012, e

O CONSELHO NACIONAL DOS CHEFES DE POLÍCIA CIVIL, no uso das competências estabelecidas no art. 1º do Estatuto do Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil,

Considerando o princípio constitucional fundamental de independência e harmonia entre os poderes constituídos, estabelecido no artigo 2º da Constituição Federal;

Considerando que a direção superior da administração federal é de atribuição privativa do Presidente da República, com o auxílio dos seus Ministros de Estado, nos termos do artigo 84, inciso II, da Constituição Federal;

Considerando que compete aos Ministros de Estado exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal, bem como expedir instruções para execução das leis, decretos e regulamentos, nos termos do artigo 87, incisos I e II, da Constituição Federal;

Considerando as previsões de igual natureza estabelecidas nas Constituições Estaduais em decorrência do princípio do paralelismo federativo, atribuindo aos Governadores dos Estados, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior dos órgãos e entidades das administrações estaduais;

Considerando as competências do Poder Judiciário, dos Tribunais de Contas, das Controladorias-Gerais e das Corregedorias-Gerais, da União e dos Estados;

Considerando os princípios da legalidade, razoabilidade, impessoalidade, eficiência e eficácia da Administração Pública; e Considerando a necessidade de regulamentação e uniformização dos procedimentos internos das polícias judiciárias em face das previsões contidas no artigo 9º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, e nas leis orgânicas dos



respectivos Ministérios Públicos Estaduais, bem como no que se refere a solicitações e requisições externas em geral,

Resolvem:

Art. 1º Ficam definidos procedimentos internos a serem adotados pelas polícias judiciárias em face de solicitações e requisições externas.

Art. 2º O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público está adstrito às hipóteses previstas no artigo 9º da Lei Complementar nº 75, de 1993, bem como nas respectivas leis orgânicas dos Ministérios Públicos Estaduais.

Art. 3º No caso do ingresso de membro do Ministério Público em unidade policial, a autoridade policial adotará as medidas necessárias à garantia da segurança dos presentes no procedimento, bem como determinará o registro dos atos praticados.

Art. 4º As requisições para instauração de inquérito policial sobre eventual omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial deverão ser dirigidas ao Diretor-Geral da Polícia Federal ou Superintendente Regional da Polícia Federal no Estado respectivo, ou ao Chefe de Polícia Civil do Estado.

Art. 5º Os documentos compreendidos na atividade-fim policial são o Inquérito Policial, o Termo Circunstanciado, os registros de ocorrências policiais e os livros cartorários.

Parágrafo único. Os documentos e informações protegidos por sigilo somente serão acessados pelo membro do Ministério Público que officie no respectivo feito.

Art. 6º Não estão compreendidas na atividade-fim policial:

I – atividades cujo controle é de competência dos Tribunais de Contas, Controladorias-Gerais e Corregedorias-Gerais, da União e dos Estados, tais como atos de gestão e atividades de natureza administrativa, contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

II – documentos e informações de caráter administrativo, assim entendidos aqueles não diretamente relacionados à prevenção e à repressão de crimes; e

III – documentos de uso interno e de exclusivo interesse da Administração, tais como memorandos, ofícios, mensagens circulares, e-mails institucionais, ordens e relatórios de missão.

Art. 7º Os chefes das polícias judiciárias zelarão para que os membros do Ministério Público, no exercício das funções de controle externo da atividade policial:

I – possam acompanhar a condução da investigação policial, observadas as medidas de segurança cabíveis e desde que não haja prejuízo às diligências em andamento; e

II – sejam acompanhados pelas corregedorias de polícia, caso necessário.

Art. 8º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, seguindo assinada pelos membros do Conselho Superior de Polícia, Superintendentes da Polícia Federal e membros do Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil.

Esses atos violam diversos dispositivos da Constituição da República, notadamente o que trata da divisão funcional do poder (art. 2º);<sup>1</sup> o princípio da legalidade (art. 5º, II);<sup>2</sup> a competência do Congresso Nacional e do Poder Executivo para criação de órgãos públicos (arts. 48, XI, e 88);<sup>3</sup> a competência do Presidente da República para organizar a administração pública federal (art. 84, VI,

<sup>1</sup> “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

<sup>2</sup> “Art. 5º [...] II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; [...]”

<sup>3</sup> “Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: [...]

XI – criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública; [...].

Art. 88. A lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.”

a)<sup>4</sup> e a competência constitucional do Ministério Público para controle externo da atividade policial (art. 129, VI e VII).<sup>5</sup>

## 2. CABIMENTO DA AÇÃO

O art. 102, I, da Constituição da República estabelece lei ou ato normativo federal ou estadual como objeto de ação direta de inconstitucionalidade. Qualifica-se como ato normativo aquele que contenha os requisitos essenciais de autonomia jurídica, abstração, generalidade e impessoalidade.<sup>6</sup>

Os atos questionados nesta ação possuem aptidão para enfrentar o teste abstrato de constitucionalidade, por serem dotados desses atributos. Possuem densidade normativa e pretendem regular diretamente matéria constitucional, porquanto criam regras limitadoras do exercício do controle externo da atividade policial e usurpam competências dos Poderes Legislativo e Executivo.

<sup>4</sup> “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...]

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; [...].”

<sup>5</sup> “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:[...]

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; [...].”

<sup>6</sup> Supremo Tribunal Federal. Plenário. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 2.321/DF. Relator: Ministro CELSO DE MELLO, 25/10/2000, maioria. *Diário da Justiça*, 10 jun. 2005.

Com pretexto de orientar atividades policiais e administrativas e de regulamentar procedimentos adotados pela polícia criminal em face de solicitações ou requisições externas, as resoluções invadem competência legislativa do Congresso Nacional e restringem indevidamente a atuação do Ministério Público. Podem, assim, ser cotejadas de forma direta com os preceitos dos arts. 2º, 5º, II, e 129, VI e VII, da Constituição da República, além dos demais apontados no tópico precedente, sem demandar exame de normas infraconstitucionais interpostas.

Sem embargo e por medida de cautela, caso esse Tribunal conclua pelo não cabimento de ação direta, postula-se, desde já, admissão desta petição como arguição de descumprimento de preceito fundamental, na forma do pedido subsidiário ao final.

### 3. FUNDAMENTAÇÃO

#### 3.1 INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 10 DO REGIMENTO INTERNO DO DPF

Com intuito de assegurar maior controle por parte do Congresso Nacional sobre prioridades e programas de governo, dispêndio de recursos públicos e políticas a serem desenvolvidas pelo Poder Executivo, impõe a Constituição de 1988 aprovação de lei formal para criar e extinguir ministérios e órgãos da administração pública. É o que estabelecem os arts. 48, XI, e 88 da Constituição

da República, com redação da Emenda Constitucional 32, de 11 de setembro de 2001:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

[...]

XI – criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública;

[...]

Art. 88. A lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.

HELY LOPES MEIRELLES define órgãos públicos como “centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertençam. São unidades de ação com atribuições específicas na organização estatal”, de modo que “têm, necessariamente, *funções, cargos e agentes*, mas são distintos deste elementos, que podem ser modificados, substituídos ou retirados sem supressão da unidade orgânica”.<sup>7</sup>

A respeito da importância e do alcance dessas disposições constitucionais, JOSÉ CARLOS FRANCISCO pondera:

A criação e a extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública estão subordinadas à lei para viabilizar a separação de poderes, pela qual há controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo concernente às prioridades e às polí-

<sup>7</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 63-64.

ticas públicas a serem desenvolvidas, além dos correlatos controles de gastos (normalmente gerados com a criação de Ministérios e órgãos ministeriais, sobretudo com novos cargos, empregos e funções públicas, ou transformações desses já existentes, o que remete para o art. 48, X, da Constituição), bem como da lisura e da estabilidade na Administração Pública. A importância dada pelo Constituinte a esse controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo é demonstrada tanto pela redação do art. 48, XI, da Constituição, como pelo teor do art. 88 do mesmo ordenamento constitucional, segundo o qual a lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.

[...] A reserva legal imposta para tratar desses temas se estende para Secretarias, Superintendências e demais departamentos do Poder Executivo vinculados a Ministérios ou à própria Presidência da República, caracterizados como órgãos da administração pública. A lei ordinária prevista no art. 48, X, e no art. 88, ambos da Constituição, é de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, II, *e*, da Constituição), mas também podem ser editadas medidas provisórias (presentes os requisitos excepcionais do art. 62 da Constituição) ou leis delegadas, embora regulamentos do Poder Executivo (muito menos atos normativos ministeriais e atos administrativos do Presidente da República ou de Ministros de Estado) não possam tratar desses temas.<sup>8</sup>

A Constituição excepciona da reserva legal a disciplina de atribuições, organização interna e funcionamento de órgãos da administração pública federal. Facultou a regulação de tais aspectos por decreto presidencial, desde que observadas as vedações a aumento de despesa e a criação e extinção de órgãos públicos:

---

<sup>8</sup> FRANCISCO, José Carlos. Comentário aos arts. 48, XI, e 88. In: CANNOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.: STRECK, Lênio L. (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1.014 e 1.303.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...]

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; [...].

Segundo JOSÉ LEVI DO AMARAL MELLO, o óbice constitucional à criação e à extinção de órgão público por decreto autônomo, além de atender ao princípio da reserva legal, deve ser compreendido no sentido de abarcar tanto divisões internas de ministérios quanto repartições públicas não integrantes de sua estrutura:

A Emenda n. 32, de 2001, conforma-se ao princípio da legalidade. Como exposto, o decreto autônomo, no direito brasileiro, possui campo material restrito: (a) atribuições e estruturação intestinas da administração pública, desde que não haja aumento de despesa ou criação ou extinção de órgãos públicos [...]; e (b) extinção de funções ou cargos públicos quando vagos. Se as atribuições e a estruturação versadas em decreto autônomo – bem assim a extinção de cargos públicos quando vagos – não gerarem influxo restritivo a direito de particulares, respeitado estará o princípio da legalidade. Do contrário, a matéria deverá constar de lei formal.

[...]

Na expressão “Ministérios”, constante da fórmula, devem ser compreendidos – como já inclusos – os órgãos internos aos Ministérios.

A expressão “órgãos” da fórmula é relativa aos órgãos não vinculados a Ministérios, isto é, refere-se, por exemplo, aos órgão diretamente subordinados à Presidência da República, como a Casa Civil da Presidência da República e o Ad-

vogado-Geral da União (*vide* a propósito, o art. 1º da Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003).

Assim, é de rigor técnico – e imperiosa – a utilização de decreto autônomo para dispor sobre a estruturação e as atribuições dos órgãos internos aos Ministérios, sob pena de inconstitucionalidade. Tais órgãos são de segundo nível, são “órgãos de órgãos” (os mencionados na fórmula são de primeiro nível), ou, em outras palavras, são meras unidades administrativas, tipicamente situadas no âmbito temático do decreto autônomo.<sup>9</sup>

Em atendimento aos preceitos constitucionais, o legislador federal editou a Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, a qual, ao dispor sobre organização da Presidência da República e dos ministérios, manteve o Departamento de Polícia Federal (DPF) como órgão do Ministério da Justiça (MJ) – redação da Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011, sem destaques no original:

#### Seção IV Dos Órgãos Específicos

Art. 29. Integram a estrutura básica:

[...]

XIV – **do Ministério da Justiça**: o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, o Conselho Nacional de Segurança Pública, o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, o Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual, o Conselho Nacional de Arquivos, o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, **o Departamento de Polícia Federal**, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal, o Departamento de Polícia Ferroviária Federal, a Defensoria

<sup>9</sup> MELLO, José Levi do Amaral. Comentário ao art. 84, inciso VI. In: CANTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coords.). Obra citada na nota 8, p. 1.227 e 1.229-1.230.



Pública da União, o Arquivo Nacional e até 6 (seis) Secretarias; [...].

Com base na competência conferida pelo art. 84, VI, *a*, da Constituição, o Presidente da República editou o Decreto 8.668, de 11 de fevereiro de 2016, o qual aprovou a estrutura regimental do MJ e dos órgãos específicos singulares da pasta, sucedendo diversos decretos precedentes. O decreto deu a seguinte configuração ao DPF:

Art. 2º O Ministério da Justiça tem a seguinte estrutura organizacional: [...]

II – órgãos específicos singulares: [...]

h) Departamento de Polícia Federal:

1. Diretoria-Executiva;
2. Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado;
3. Corregedoria-Geral de Polícia Federal;
4. Diretoria de Inteligência Policial;
5. Diretoria Técnico-Científica;
6. Diretoria de Gestão de Pessoal; e
7. Diretoria de Administração e Logística Policial; [...].

As atribuições do DPF e de cada órgão de sua estrutura, acima relacionadas, foram pormenorizadas nos arts. 36 a 43:

Art. 36. Ao Departamento de Polícia Federal cabe exercer as competências estabelecidas no art. 144, § 1º, da Constituição, e no art. 27, § 7º, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e, especificamente:

I – apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, de serviços e de 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, conforme previsto em lei;

II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o contrabando e o descaminho de bens e de valores, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III – exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União;

V – coibir a turbação e o esbulho possessório dos bens e dos próprios da União e das entidades integrantes da administração pública federal, sem prejuízo da manutenção da ordem pública pelas Polícias Militares dos Estados; e

VI – acompanhar e instaurar inquéritos relacionados aos conflitos agrários ou fundiários e os deles decorrentes, quando se tratar de crime de competência federal, e prevenir e reprimir esses crimes.

Art. 37. À Diretoria-Executiva compete:

I – dirigir, planejar, coordenar, controlar e avaliar as atividades de:

a) polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, segurança privada, controle de produtos químicos, controle de armas, registro de estrangeiros, controle migratório e outras de polícia administrativa;

b) apoio operacional às atividades finalísticas;

c) segurança institucional, de dignitário e de depoente especial;

d) segurança de Chefe de Missão Diplomática acreditado junto ao Governo brasileiro e de outros dignitários estrangeiros em visita ao País, por solicitação do Ministério das Relações Exteriores, com autorização do Ministro de Estado da Justiça;

e) identificação humana civil e criminal; e

f) emissão de documentos de viagem; e

II – propor ao Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal a aprovação de normas e o estabelecimento de parcerias com outras instituições na sua área de competência.

Art. 38. À Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado compete:

I – dirigir, planejar, coordenar, controlar e avaliar a atividade de investigação criminal relativa a infrações penais:

- a) praticadas por organizações criminosas;
  - b) contra os direitos humanos e comunidades indígenas;
  - c) contra o meio ambiente e patrimônio histórico;
  - d) contra a ordem econômica e o sistema financeiro nacional;
  - e) contra a ordem política e social;
  - f) de tráfico ilícito de drogas e de armas;
  - g) de contrabando e descaminho de bens;
  - h) de lavagem de ativos;
  - i) de repercussão interestadual ou internacional e que exija repressão uniforme; e
  - j) em detrimento de bens, de serviços e de interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas;
- e

II – propor ao Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal a aprovação de normas e o estabelecimento de parcerias com outras instituições na sua área de competência.

Art. 39. À Corregedoria-Geral de Polícia Federal compete:

I – dirigir, planejar, coordenar, controlar e avaliar as atividades correicional e disciplinar, no âmbito da Polícia Federal;

II – orientar, no âmbito da Polícia Federal, na interpretação e no cumprimento da legislação pertinente às atividades de polícia judiciária e disciplinar;

III – apurar as infrações cometidas por servidores da Polícia Federal; e

IV – propor ao Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal a aprovação de normas e o estabelecimento de parcerias com outras instituições, na sua área de competência.

Art. 40. À Diretoria de Inteligência Policial compete:

I – dirigir, planejar, coordenar, controlar, avaliar e orientar as atividades de inteligência no âmbito da Polícia Federal;

II – planejar e executar operações de contrainteligência, antiterrorismo e outras determinadas pelo Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal; e

III – propor ao Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal a aprovação de normas e o estabelecimento de parcerias com outras instituições, na sua área de competência.

Art. 41. À Diretoria Técnico-Científica compete:

I – dirigir, planejar, coordenar, orientar, executar, controlar e avaliar as atividades de perícia criminal e as relacionadas com bancos de perfis genéticos;

II – gerenciar e manter bancos de perfis genéticos; e

III – propor ao Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal a aprovação de normas e o estabelecimento de parcerias com outras instituições, na sua área de competência.

Art. 42. À Diretoria de Gestão de Pessoal compete:

I – dirigir, planejar, coordenar, orientar, executar, controlar e avaliar as atividades de:

a) seleção, formação e capacitação de servidores;

b) pesquisa e difusão de estudos científicos relativos à segurança pública; e

c) gestão de pessoal; e

II – propor ao Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal a aprovação de normas e o estabelecimento de parcerias com outras instituições, na sua área de competência.

Art. 43. À Diretoria de Administração e Logística Policial compete:

I – dirigir, planejar, coordenar, orientar, executar, controlar e avaliar as atividades de:

a) orçamento e finanças;

b) modernização da infraestrutura, tecnologia da informação e logística policial; e

c) gestão administrativa de bens e serviços;

II – propor ao Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal a aprovação de normas e o estabelecimento de parcerias com outras instituições, na sua área de competência; e  
III – gerir as atividades de pesquisa, de desenvolvimento e de inovação no âmbito de atuação do Departamento de Polícia Federal.

Em dispositivo algum, a Lei 10.683/2003 e o Decreto 8.668/2016 previram, como órgão da Polícia Federal, o autodenominado “Conselho Superior de Polícia”. Única norma a fazer menção a esse conselho é o Regimento Interno do DPF, aprovado pela Portaria 2.877, de 30 de dezembro de 2011, do Ministro da Justiça. Seu art. 10 estabelece (*sic*):

Art. 10. O Conselho Superior de Polícia, presidido pelo Diretor-Geral, é entidade de deliberação coletiva destinado a orientar as atividades policiais e administrativas em geral e a opinar nos assuntos de relevância institucional, tendo como membros o Diretor-Executivo, o Diretor de Investigação e Combate ao Crime Organizado, o Corregedor-Geral, o Diretor de Inteligência Policial, o Diretor Técnico-Científico, o Diretor de Gestão de Pessoal, o Diretor de Administração e Logística Policial, até 5 ([...]) Superintendentes Regionais e 1 ([...]) Adido Policial Federal.

§ 1º Os Superintendentes Regionais e o Adido Policial Federal poderão ser escolhidos, a critério do Diretor-Geral, em sistema de rodízio.

§ 2º O Conselho reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por semestre e, extraordinariamente, a qualquer tempo, por convocação do seu Presidente.

§ 3º O Chefe de Gabinete será o Secretário do Conselho.

Inequívoca é a desconformidade dessas disposições com os arts. 48, XI, 84, VI, *a*, e 88 da Constituição da República. Ao cri-

ar órgão não previsto originalmente na estrutura da Polícia Federal, a Portaria MJ 2.877/2011 inovou indevidamente no ordenamento jurídico e usurpou competência constitucionalmente reservada ao Legislativo, em afronta aos arts. 2º e 5º, II, da CR.

Instituído com finalidade de “orientar as atividades policiais e administrativas em geral” e “opinar nos assuntos de relevância institucional”, o Conselho Superior de Polícia foi concebido como verdadeiro órgão central de deliberação coletiva da administração da Polícia Federal. Imprescindível seria edição prévia de lei para criar órgão com a estatura, formato e competências previstas no ato ministerial, cujas atribuições incluem exercício de poder regulamentar que transcende seu âmbito interno.

A inconstitucionalidade, por ofensa ao princípio da legalidade, é reforçada pela existência de proposição legislativa que até há pouco tramitava no Congresso Nacional, a qual pretendia regular a matéria do art. 10 do Regimento Interno do DPF, a confirmar o caráter normativo primário de suas disposições. Tratava-se do projeto de lei 6.493/2009,<sup>10</sup> o qual buscava regular a organização e o funcionamento da Polícia Federal e previa, nos arts. 4º, II, 7º e 8º, a instituição de um Conselho Superior de Polícia:

<sup>10</sup> Disponível em: < <http://zip.net/bwrDpl> > ou < [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=0FD-FEB7CDB954AB9F54C0636FD0443E7.proposicoesWeb1?codteor=717940&filename=PL+6493/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0FD-FEB7CDB954AB9F54C0636FD0443E7.proposicoesWeb1?codteor=717940&filename=PL+6493/2009) >; acesso em 25 abr. 2016. Andamento do projeto disponível em < <http://zip.net/bwq5rK> > ou < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=461541> >; acesso em 25 abr. 2016.

Art. 4º Compõem a estrutura organizacional da Polícia Federal: [...]

II – Conselho Superior de Polícia; [...].

Art. 7º O Conselho Superior de Polícia, presidido pelo Diretor-Geral, é órgão de deliberação coletiva destinado a orientar e normatizar as atividades policiais e administrativas da Polícia Federal.

Parágrafo único. O Conselho Superior é composto pelo Diretor-Geral, pelos Diretores, pelo Corregedor-Geral e por um Superintendente Regional, escolhido pelo Diretor-Geral, de cada região geográfica do País.

Art. 8º Compete ao Conselho Superior de Polícia:

I – propor medidas de aprimoramento e padronização de procedimentos policiais, administrativos e técnico-científicos, visando ao desenvolvimento e à eficiência da organização policial;

II – manifestar-se quanto aos planos, projetos e programas de trabalho da Polícia Federal;

III – propor a normatização interna de dispositivos legais;

IV – manifestar-se sobre as normas e instruções para os concursos públicos de ingresso nos cargos de provimento efetivo do quadro de pessoal da Polícia Federal;

V – expedir resoluções sobre suas orientações; e

VI – elaborar seu regimento interno.

§ 1º As deliberações serão aprovadas pela maioria absoluta de seus membros, votando o presidente apenas no caso de empate.

§ 2º O Conselho Superior de Polícia reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por quadrimestre, e, extraordinariamente, por convocação de seu presidente ou da maioria de seus membros, de acordo com o seu regimento interno.

Por inovar indevidamente no ordenamento jurídico, configura-se inconstitucionalidade do art. 10 do Regimento Interno do

Departamento de Polícia Federal, aprovado pela Portaria 2.877/2011, do Ministro da Justiça.

### 3.2. INCONSTITUCIONALIDADE DAS RESOLUÇÕES CSP 1 E 2/2010 E DA RESOLUÇÃO CONJUNTA 1/2015

O Conselho Superior de Polícia, como unidade administrativa (indevidamente) incluída na estrutura do Departamento de Polícia Federal contra disposições constitucionais, e o denominado “Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil”, colegiado de fato sem base normativa, não possuem competência para fixar deveres e regras limitadoras com alcance sobre órgãos da administração pública. Repartição administrativa e colegiado sem previsão legal apenas poderiam, quando muito, fixar orientações internas. Não possuem amparo para expedir atos regulamentares com efeitos normativos que ultrapassem seu próprio âmbito.

Editadas a pretexto de orientar atividades policiais e administrativas e regulamentar procedimentos adotados pelas polícias criminais em face de solicitações e requisições externas, as Resoluções 1 e 2, de 26 de março de 2010, do Conselho Superior de Polícia (CSP), e a Resolução Conjunta 1, de 1º de julho de 2015, desse colegiado e do Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil, inovaram primariamente no ordenamento jurídico e restringiram atuação do Ministério Público, em afronta aos arts. 2º, 5º, II, e 129, VI e VII, da Constituição da República.



Ao tratar das funções institucionais do Ministério Público, conferiu-lhe o constituinte o controle externo da atividade policial e competência para requisitar informações e documentos a órgãos públicos. É o que estabelece o art. 129, VI e VII, da Constituição:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:  
[...]

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;  
[...].

Primeiramente, as resoluções questionadas são inconstitucionais por significarem usurpação de competência legislativa do Congresso Nacional para disciplinar funções institucionais do MP. Editadas sem suporte legal, exorbitam o âmbito dos colegiados que os expediram e invadem campo constitucionalmente reservado à lei complementar, pelos preceitos constitucionais acima. Limitam, ademais, o alcance da atividade ministerial, porquanto permitem que negar acesso do MP a dados imprescindíveis ao controle externo da atividade policial. Tal grotesca interferência pode ser verificada nas seguintes disposições da Resolução CSP 1/2010:

Art. 1º O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público está adstrito às hipóteses previstas no arti-

go 9º da Lei Complementar nº 75, de 1993, podendo: [...].

§ 2º Nas inspeções previstas no inciso II, o membro do Ministério Público deve ser acompanhado de um médico, que oferecerá relatório, em separado, sobre as condições em que se encontra o preso sujeito à jurisdição federal, fornecendo cópia à administração policial.

[...]

Art. 2º Os documentos compreendidos na atividade-fim policial são o Inquérito Policial, o Termo Circunstanciado, os registros de ocorrências e os livros cartorários.

Art. 3º Os documentos e informações protegidos por sigilo somente serão acessados pelo magistrado ou pelo membro do Ministério Público que oficiam no respectivo feito.

Art. 4º Não estão compreendidos no controle externo da atividade policial exercida pelo Ministério Público:

I – medidas de competência do Tribunal de Contas e da Controladoria-Geral da União, entre elas:

- a) atos de gestão e atividades de natureza administrativa; e
- b) fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

II – medidas de competência da Corregedoria-Geral da União, ressalvadas as previsões contidas no art. 15 e parágrafo único da Lei nº 8.429, de 1992, entre elas:

- a) sindicâncias investigativas; e
- b) procedimentos administrativos disciplinares.

III – acesso a documentos e informações de caráter administrativo, dentre os quais:

- a) passaportes e registro de estrangeiros;
- b) registros de armas;
- c) produtos químicos;
- d) segurança privada;
- e) controles migratórios;
- f) documentos de inteligência;
- g) transporte e condução de pessoas;

- h bancos de dados;
- i) segurança orgânica; e
- j) recursos humanos e materiais.

Parágrafo único. Os documentos de uso interno, de exclusivo interesse da administração, como memorandos, ofícios, mensagens circulares, e-mails institucionais, ordens e relatórios de missão, entre outros, não estão abrangidos pelo controle externo da atividade policial.

Art. 5º A Polícia Federal zelará para que os membros do Ministério Público, no exercício das funções de controle externo da atividade policial, possam:

I – acompanhar a condução da investigação policial, desde que não haja prejuízo às diligências em andamento, observadas as medidas de segurança cabíveis;

[...].

Pela simples leitura dos dispositivos, fica nítido que o Conselho Superior de Polícia (setor integrante do DPF, órgão sujeito a controle externo do Ministério Público) pretendeu fazer valer seu entendimento sobre limites do controle externo da atividade policial e impor ao Ministério Público o que poderia e o que não poderia fiscalizar. Promove a resolução gritante subversão do sistema de controle delineado pelo constituinte, porquanto fixa restrições a funções institucionais do Ministério Público, ao estabelecer a que dados o órgão controlador pode ter acesso. Em suma, o órgão controlado pretende decidir os limites do órgão controlador, o que agride qualquer noção primária de lógica jurídica.

A primeira dessas restrições inconstitucionais encontra-se no art. 1º, o qual estabelece que o controle externo pelo MP

“está adstrito às hipóteses previstas no artigo 9º da Lei Complementar nº 75, de 1993”. Tal reducionismo já deixa clara a ideia que dirigiu a criação da resolução: fazer a interpretação mais rasa possível, de modo a limitar a atividade ministerial. O § 2º do dispositivo determina que acesso do membro do MP a pessoa presa seja obrigatoriamente acompanhado por médico. Tal previsão, se houvesse competência e razoabilidade em sua instituição, obstaria o livre ingresso do Ministério Público em estabelecimentos prisionais, caso não haja, na unidade, profissional de saúde disponível.

O art. 2º pretende definir quais documentos se relacionam à atividade-fim policial. O intuito evidente da ousada norma é restringir o acesso de membros do MP a esses documentos. O art. 4º traz relação de procedimentos e documentos não sujeitos a controle externo, na visão do órgão controlado, entre os quais inclui os de interesse do Tribunal de Contas, da Controladoria-Geral da União e da Corregedoria-Geral da União; sindicâncias investigativas; procedimentos administrativos disciplinares; documentos e informações de caráter administrativo e outros. O parágrafo único do dispositivo almeja afastar de controle ministerial “documentos de uso interno, de exclusivo interesse da administração, como memorandos, ofícios, mensagens circulares, e-mails institucionais, ordens e relatórios de missão, entre outros”.

Controle externo sobre a atividade policial foi estabelecido diretamente pela Constituição da República. Recai sobre a atividade policial como um todo, ou seja, toda atividade que a polícia exerça como autoridade pública, por ter potencial para atingir direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. Evidentemente não abrange apenas registros de atividades de investigação, como estabelece a resolução, ao determinar que documentos relativos à atividade-fim seriam unicamente “o Inquérito Policial, o Termo Circunstanciado, os registros de ocorrências e os livros cartorários” (art. 2º).

Não se pode esquecer que o Ministério Público já possui competência constitucional para fiscalizar os órgãos da administração pública em geral, aí incluídos os órgãos policiais. Mesmo sem a previsão específica do controle externo da atividade policial já poderia, com alicerce nos arts. 127 e seguintes da Constituição, requisitar informações e documentos e realizar diligências em órgãos policiais.

Essas competências foram disciplinadas, para o Ministério Público da União, em sua Lei Orgânica, a Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, notadamente nos arts. 3º e 5º a 9º, que fixam diversos instrumentos jurídicos para esse fim. Não há dúvida de que atos normativos inferiores (ainda mais emanados de órgãos criados de forma inválida) não poderiam tolher o exercício dessas

competências do Ministério Público, usurpando diretamente competência legislativa do Congresso Nacional.

Não é difícil constatar que os documentos pretensamente retirados do controle externo pela Resolução CSP 1/2010, em regra, destinam-se à própria atividade policial. Isso ocorre com memorandos, ofícios e mensagens circulares, que são comunicações oficiais e, portanto, obviamente, prestam-se ao desenvolvimento de serviços policiais (como determinar prioridades em inquéritos e na execução de mandados de prisão em aberto, requisitar diligências preliminares anteriores à instauração de inquéritos, solicitar perícias, baixar instruções mais ou menos específicas sobre investigações e prioridades de atuação, entre inúmeras outras possibilidades). Nem mesmo lei formal poderia excluir, *a priori*, esses documentos do controle externo, rotulando-os como de “exclusivo interesse da administração”. Novamente, não cabe ao órgão controlador fixar o que é de interesse do órgão controlador.

As disposições da resolução, ao permitirem exclusão de acesso a documentos requisitados pelo MP, conflitam com a ordem constitucional, que não faz tal supressão.

Conhecimento sobre sindicâncias e procedimentos administrativos disciplinares instaurados em órgãos policiais constitui importante instrumento para detectar ilegalidades e outros abusos cometidos no desempenho da atividade policial, os quais podem ensejar atuação do MP, inclusive para requisitar instauração do in-

quérito policial, se for o caso. Por ser competência constitucional privativa do MP formar opinião sobre delitos de ação pública (a chamada *opinio delicti*), obviamente deve o órgão ter acesso ao apurado em sindicâncias e processos disciplinares, a fim de verificar fatos praticados por policiais que possam ensejar responsabilidade cível (no campo da improbidade administrativa, por exemplo) e criminal. A resolução indevidamente retira do titular da ação penal e da de improbidade conhecimento dos fatos e impede-o de exercer sua atribuição constitucional e deliberar sobre medidas apropriadas.

O Supremo Tribunal Federal já afirmou a relação entre o controle externo da atividade policial e o exercício das competências constitucionais do Ministério Público no processo penal:

[...] É PLENA A LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO PODER DE INVESTIGAR DO MINISTÉRIO PÚBLICO, POIS OS ORGANISMOS POLICIAIS (EMBORA DETENTORES DA FUNÇÃO DE POLÍCIA JUDICIÁRIA) NÃO TÊM, NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO, O MONOPÓLIO DA COMPETÊNCIA PENAL INVESTIGATÓRIA. – O poder de investigar compõe, em sede penal, o complexo de funções institucionais do Ministério Público, que dispõe, na condição de *dominus litis* e, também, **como expressão de sua competência para exercer o controle externo da atividade policial**, da atribuição de fazer instaurar, ainda que em caráter subsidiário, mas por autoridade própria e sob sua direção, procedimentos de investigação penal destinados a viabilizar a obtenção de dados informativos, de subsídios probatórios e de elementos de convicção que lhe permitam formar a *opinio delicti*, em ordem a propiciar eventual ajuizamento da ação

penal de iniciativa pública. Doutrina. Precedentes: HC 85.419/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO – HC 89.837/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – HC 91.613/MG, Rel. Min. GILMAR MENDES – HC 91.661/PE, Rel. Min. ELLEN GRACIE – HC 93.930/RJ, Rel. Min. GILMAR MENDES – HC 94.173/BA, Rel. Min. CELSO DE MELLO – HC 97.969/RS, Rel. Min. AYRES BRITTO – RE 535.478/SC, Rel. Min. ELLEN GRACIE, *v.g.*).<sup>11</sup>

*HABEAS CORPUS*. PENAL E PROCESSUAL PENAL. POLICIAL CIVIL. CRIME DE EXTORSÃO. DESCLASSIFICAÇÃO PARA O DELITO DE CONCUSSÃO. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL. DENÚNCIA: CRIMES COMUNS, PRATICADOS COM GRAVE AMEAÇA. INAPLICABILIDADE DO ART. 514 DO CPP. ILICITUDE DA PROVA. CONDENAÇÃO EMBASADA EM OUTROS ELEMENTOS PROBATÓRIOS. DECISÃO CONDENATÓRIA FUNDAMENTADA. ORDEM DENEGADA.

1. Legitimidade do órgão ministerial público para promover as medidas necessárias à efetivação de todos os direitos assegurados pela Constituição, inclusive o controle externo da atividade policial (incisos II e VII do art. 129 da CF/88). Tanto que a Constituição da República habilitou o Ministério Público a sair em defesa da Ordem Jurídica. Pelo que é da sua natureza mesma investigar fatos, documentos e pessoas. Noutros termos: não se tolera, sob a Magna Carta de 1988, condicionar ao exclusivo impulso da Polícia a propositura das ações penais públicas incondicionadas; como se o Ministério Público fosse um órgão passivo, inerte, à espera de provocação de terceiros.

2. A Constituição Federal de 1988, ao regradar as competências do Ministério Público, o fez sob a técnica do reforço normativo. Isso porque o controle externo da atividade policial engloba a atuação supridora e complementar do órgão mi-

<sup>11</sup> STF. Segunda Turma. Agravo no recurso em *habeas corpus* 122.839/SP. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 7 out. 2014, un. *DJe* 211, 28 out. 2014. Sem destaque no original.



nisterial no campo da investigação criminal. Controle naquilo que a Polícia tem de mais específico: a investigação, que deve ser de qualidade. Nem insuficiente, nem inexistente, seja por comodidade, seja por cumplicidade. Cuida-se de controle técnico ou operacional, e não administrativo-disciplinar.

3. O Poder Judiciário tem por característica central a estática ou o não-agir por impulso próprio (*ne procedat iudex ex officio*). Age por provocação das partes, do que decorre ser próprio do Direito Positivo este ponto de fragilidade: quem diz o que seja “de Direito” não o diz senão a partir de impulso externo. Não é isso o que se dá com o Ministério Público. Este age de ofício e assim confere ao Direito um elemento de dinamismo compensador daquele primeiro ponto jurisdicional de fragilidade. Daí os antiquíssimos nomes de “promotor de justiça” para designar o agente que pugna pela realização da justiça, ao lado da “procuradoria de justiça”, órgão congregador de promotores e procuradores de justiça. Promotoria de justiça, promotor de justiça, ambos a pôr em evidência o caráter comissivo ou a atuação de ofício dos órgãos ministeriais públicos. 4. Duas das competências constitucionais do Ministério Público são particularmente expressivas dessa índole ativa que se está a realizar. A primeira reside no inciso II do art. 129 (“II – zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia”). É dizer: o Ministério Público está autorizado pela Constituição a promover todas as medidas necessárias à efetivação de todos os direitos assegurados pela Constituição. A segunda competência está no inciso VII do mesmo art. 129 e traduz-se no “controle externo da atividade policial”. Noutros termos: ambas as funções ditas “institucionais” são as que melhor tipificam o Ministério Público enquanto instituição que bem pode tomar a dianteira das coisas, se assim preferir. [...] <sup>12</sup>

<sup>12</sup> STF. Segunda Turma. HC 97.969/RS. Rel.: Min. AYRES BRITTO. 1<sup>o</sup> fev. 2011, un. *DJe* 96, 23 maio 2011.

Quanto ao art. 4º, incisos I e II, a fiscalização e controle exercidos pelo TCU, pela CGU e pela Corregedoria-Geral da União não excluem a atuação do MP. Os sistemas de controle externo estipulados na Constituição podem e devem ser exercidos de modo concomitante e não necessariamente têm o mesmo escopo que o controle externo constitucionalmente assegurado ao Ministério Público. Além da ilegitimidade formal da resolução, do ponto de vista material, a norma não se sustenta, por falta de racionalidade.

O art. 3º almeja impedir fornecimento de documentos e informações protegidas por sigilo a membros que não oficiem em cada processo. O dispositivo ignora por completo a atribuição institucional do Ministério Público para requisitar informações e documentos da administração pública (CR, art. 129, VI)<sup>13</sup> e a vedação legal à oposição de sigilo ao Ministério Público (art. 8º, § 2º, da Lei Complementar 75/1993).<sup>14</sup> Servidor e órgão policial não detêm competência para estabelecer quais dados serão informados ao MP e quais permanecerão imunes a controle, sob justificativa

<sup>13</sup> “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...]

VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; [...].”

<sup>14</sup> “Art. 8º [...]

§ 2º Nenhuma autoridade poderá opor ao Ministério Público, sob qualquer 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. [...].”

de sigilo. Se lhes fosse dada tal competência, bastaria justificativa genérica de sigilo para eximir-se de inspeção ministerial.

No caso de ordens de missão policial (OMP) e relatórios de missão policial (RMP), é igualmente ilegítima e despropositada a exceção de acesso prevista no ato inconstitucional do Conselho Superior de Polícia. Tais documentos registram diligências policiais externas, muitas vezes no curso de investigações preliminares à instauração de inquérito policial. Trata-se de registro de missões geralmente realizadas em contato com cidadãos (testemunhas, informantes, investigados), pelo que tais documentos são fundamentais à análise da regularidade dessas abordagens e ao respeito às garantias fundamentais em face de possíveis abusos policiais (um dos objetivos primordiais do controle externo).

Caso a análise de algum documento (ofício, ordem de missão etc.) indique concretamente tratar-se de matéria unicamente administrativa (sem repercussão na atividade policial objeto de controle), decerto não será objeto de interesse de inspeção ministerial. Contudo, não se pode antecipadamente estabelecer, por ato infra-legal, que determinados documentos não estão abrangidos pelo controle externo da atividade policial. Cotejo dessa atividade com normas e princípios constitucionais – especialmente considerando a intenção de garantia a cidadãos e sociedade – leva à conclusão de que sua abrangência é bem maior do que aquela preconizada pela Resolução CSP 1/2010.

O controle externo das atividades policiais soma-se à fiscalização regularmente exercida pelo Ministério Público sobre os demais órgãos e serviços públicos. Seria contrassenso imaginar que atividade estatal sensível, exercida por corporação armada, fosse menos fiscalizada do que os demais serviços públicos – e é exatamente isso o que determina a resolução.

O Ministério Público exerce ampla fiscalização sobre a atividade de diversos órgãos públicos – como o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), a Receita Federal, o Banco Central do Brasil, as Forças Armadas etc. –, por força de normas constitucionais que lhe atribuem a defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis, o zelo pelo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública a direitos assegurados na Constituição, a proteção ao patrimônio público e social, ao ambiente e a outros interesses difusos e coletivos (CR, arts. 127, *caput*, e 129, II e III).

Tal fiscalização sobre serviços públicos e de relevância pública abrange não apenas notícias de irregularidades, mas verificação da legalidade do agir desses órgãos, a qualidade do atendimento prestado aos cidadãos, os meios de que dispõem para execução de seus serviços (pois isso repercute no cumprimento de suas finalidades legais), entre inúmeros outros fatores. A Constituição atribui ao Ministério Público ampla fiscalização, a bem da sociedade.

A prevalecerem os limites dados pela Resolução CSP 1/2010, exatamente aquela atividade que o constituinte determinou fosse mais fortemente acompanhada por órgão externo autônomo (o Ministério Público) estaria submetida a controle apenas parcial e bem menos abrangente do que qualquer outro órgão estatal. A inconstitucionalidade material da resolução, além da formal, é evidente.

Nova restrição a atribuições constitucionais do MP ocorre com a Resolução CSP 2/2010:

Art. 1º Os policiais federais e servidores administrativos somente atenderão a intimações e convocações, na forma da lei, para instrução de:

- I – processos judiciais;
- II – inquérito policial;
- III – Comissão Parlamentar de Inquérito, no âmbito do Poder Legislativo Federal;
- IV – inquérito civil; e
- V – procedimentos disciplinares.

Parágrafo único. A Polícia Federal somente procederá à condução coercitiva nos casos definidos nos incisos I a IV deste artigo.

Art. 2º Não serão instaurados inquéritos policiais baseados em requisições ou notícias genéricas, ou sem justa causa, devendo a recusa ser fundamentada, informando-se ao órgão requisitante.

O art. 1º desse ato proíbe (não se trata de mera sugestão ou orientação) que policiais federais e servidores administrativos atendam a intimações e convocações para instrução de procedi-

mentos diversos dos especificados em cada um dos incisos. Por não haver no dispositivo menção a procedimentos instaurados por órgãos do Ministério Público, conclui-se que agentes policiais não poderiam atender a intimações e convocações para instrução destes. O art. 2º permite que autoridade policial deixe de atender a requisição ministerial de instauração de inquérito policial. A norma vai em sentido diametralmente oposto ao art. 129, VIII, da CR.

Mesma interferência indevida promove a Resolução Conjunta 1/2015, do CSP e do “Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil”. Trata-se de ato que reproduz disposições da Resolução CSP 1/2010, com ampliação de alcance, de modo a atingir também a polícia civil dos Estados. Confira-se:

Art. 2º O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público está adstrito às hipóteses previstas no artigo 9º da Lei Complementar nº 75, de 1993, bem como nas respectivas leis orgânicas dos Ministérios Públicos Estaduais.

[...]

Art. 4º As requisições para instauração de inquérito policial sobre eventual omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial deverão ser dirigidas ao Diretor-Geral da Polícia Federal ou Superintendente Regional da Polícia Federal no Estado respectivo, ou ao Chefe de Polícia Civil do Estado.

Art. 5º Os documentos compreendidos na atividade-fim policial são o Inquérito Policial, o Termo Circunstanciado, os registros de ocorrências policiais e os livros cartorários.

Parágrafo único. Os documentos e informações protegidos por sigilo somente serão acessados pelo membro do Ministério Público que officie no respectivo feito.

Art. 6º Não estão compreendidas na atividade-fim policial:

I – atividades cujo controle é de competência dos Tribunais de Contas, Controladorias-Gerais e Corregedorias-Gerais, da União e dos Estados, tais como atos de gestão e atividades de natureza administrativa, contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

II – documentos e informações de caráter administrativo, assim entendidos aqueles não diretamente relacionados à prevenção e à repressão de crimes; e

III – documentos de uso interno e de exclusivo interesse da Administração, tais como memorandos, ofícios, mensagens circulares, e-mails institucionais, ordens e relatórios de missão.

Art. 7º Os chefes das polícias judiciárias zelarão para que os membros do Ministério Público, no exercício das funções de controle externo da atividade policial:

I – possam acompanhar a condução da investigação policial, observadas as medidas de segurança cabíveis e desde que não haja prejuízo às diligências em andamento; e

II – sejam acompanhados pelas corregedorias de polícia, caso necessário.

Dada a identidade de conteúdo de ambos os atos, todos os fundamentos aduzidos no que se refere à Resolução CSP 1/2010 valem para as normas da Resolução Conjunta 1/2015.

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), no exercício de sua competência constitucional para supervisionar a atuação administrativa da instituição, emitiu nota técnica em

que evidencia o descabimento das limitações impostas pela Resolução 1/2010 do CSP:

NOTA TÉCNICA DO CNMP  
MINISTÉRIO PÚBLICO E CONTROLE EXTERNO  
DA ATIVIDADE POLICIAL

O Conselho Nacional do Ministério Público, a propósito do controle externo da atividade policial por parte do Ministério Público, esclarece que:

1. A atuação dos membros do Ministério Público, no exercício da função institucional de controle externo da atividade policial, deve obediência aos termos do art. 129, *caput*, incs. I, II e VII, da Constituição Federal, art. 9<sup>a</sup> da Lei Complementar n. 75/93 e art. 80 da Lei n. 8.625/93, bem como à Resolução CNMP n. 20, de 28 de maio de 2007, editada com fundamento no art. 130-A, § 2<sup>a</sup>, da Constituição Federal, em consonância com os dispositivos constitucionais e legais citados.
2. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como objetivos, dentre outros, o respeito aos direitos humanos, a prevenção ou correção de ilegalidades e abuso de poder relativos à atividade de investigação criminal e a probidade administrativa no exercício da atividade policial.
3. Não cabe aos órgãos policiais controlados estabelecer restrições ao exercício do controle externo de suas atividades, levado a efeito pelo Ministério Público, nem opor embaraços de qualquer natureza ao cumprimento de requisições que lhes sejam dirigidas por parte do Ministério Público, no exercício de suas atribuições institucionais, inclusive nos termos do disposto na Resolução CNMP n. 13, de 02 de outubro de 2006.
4. Os membros do Ministério Público zelarão sempre para que as requisições de diligências e de instauração de inquérito policial, indicados os respectivos fundamentos jurídicos, na forma do art. 129, inc. VIII da Constituição Federal e arts. 7<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup>, incs. I e IX da Lei Complementar



n. 75/93 e art. 26, inc. I da Lei 8625/93, sejam cumpridas pela autoridade policial, à qual não cabe substituir-se ao Ministério Público na formação da *opinio delicti*, nem recusar-se ao cumprimento das requisições do órgão ministerial, sob pena de responsabilização.<sup>15</sup>

Os abusos decorrentes da resolução adotada pelo órgão da Polícia Federal levaram o CNMP a expedir, ainda, a Recomendação 15, de 7 de abril de 2010, a qual dispôs sobre exercício do controle externo da atividade policial pelo órgão:

O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no exercício das atribuições conferidas pelo artigo 130-A, § 2º, inciso I, da Constituição Federal e considerado o disposto nos arts. 19 e 29, inc. XXVIII do seu Regimento Interno;

CONSIDERANDO o art. 129, *caput*, incs. I, II, VII e VIII, da Constituição Federal, os arts. 8º e 9º da Lei Complementar n. 75/93 e art. 80 da Lei n. 8625/93, bem como os termos da Resolução CNMP n. 20, de 28 de maio de 2007, editada com fundamento no art. 130-A, § 2º, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO não caber aos órgãos policiais controlados estabelecer restrições ao exercício do controle externo de suas atividades, levado a efeito pelo Ministério Público, nem opor embaraços de qualquer natureza ao cumprimento de requisições que lhes sejam dirigidas pelo Ministério Público, no exercício de suas atribuições institucionais, inclusive nos termos do disposto na Resolução CNMP n. 13, de 02 de outubro de 2006;

<sup>15</sup> Disponível em < <http://zip.net/bxtcW1> > ou < [http://www.cnmp.gov.br/portal\\_2015/todas-as-noticias/554-controle-externo-das-policias-cnmp-expede-nota-tecnica-e-recomendacao?highlight=WyJub3Rhl-iwidFx1MDBlOWNuaWNhliwiY29udHJvbGUiLCJleHRlcm5vI-iwibm90YSB0XHUwMGU5Y25pY2EiLCJjb250cm9sZSBleHRlcm5-vll0=](http://www.cnmp.gov.br/portal_2015/todas-as-noticias/554-controle-externo-das-policias-cnmp-expede-nota-tecnica-e-recomendacao?highlight=WyJub3Rhl-iwidFx1MDBlOWNuaWNhliwiY29udHJvbGUiLCJleHRlcm5vI-iwibm90YSB0XHUwMGU5Y25pY2EiLCJjb250cm9sZSBleHRlcm5-vll0=) >; acesso em 25 abr. 2016.

## RESOLVE:

RECOMENDAR aos membros do Ministério Público da União e dos Estados que realizem o controle externo da atividade policial nos termos dos dispositivos constitucionais e legais pertinentes bem como em consonância com as orientações regulamentares expedidas por este Conselho, em especial por meio da Resolução n. 20, de 28 de maio de 2007, promovendo, se for o caso, a responsabilização de servidores públicos que agirem no sentido de impedir, frustrar ou dificultar a prática de atos relacionados ao exercício do controle externo da atividade policial ou que desatenderem as requisições de diligências formuladas conforme a legislação pertinente, adotando-se as medidas cabíveis no plano criminal, sem prejuízo das providências que se mostrarem pertinentes à luz da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92).<sup>16</sup>

O Conselho Superior de Polícia, do DPF, e o Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil pretenderam fixar obrigações e limites ao controle externo da atividade policial, função conferida ao Ministério Público diretamente pela Constituição da República. Referidos colegiados acabaram por opor obstáculos a que o MP obtenha informações administrativas de órgãos policiais, requisitadas com o fim de coibir e prevenir abusos ou violações a direitos e garantias fundamentais.

Todas as normas se destinam, essencialmente, a criar restrições à atuação do Ministério Público, como se coubesse à polícia controlar os limites em que pode agir o órgão constitucionalmente incumbido do controle dela, ou seja, o MP.

<sup>16</sup> Disponível em < <http://zip.net/bfrCVg> > ou < <http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Normas/Recomendacoes/Recomendacao-no-15controle-externo.pdf> >; acesso em 25 abr. 2016.

Chega-se à surrealista situação em que órgão público inexistente, acompanhado de reunião informal de autoridades, com “competência” haurida em portaria do Ministério da Justiça, se crê autorizado a estabelecer limites ao controle externo definido na Constituição, na Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, e na Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. No caso do Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil, a suposta fonte de competência é ainda mais curiosa: o estatuto do próprio Conselho.

Embora os atos, com a finalidade de aparentar legitimidade, afirmem tratar de procedimentos internos das polícias frente a requisições de outros órgãos, o que se vê é, na realidade, a intenção de criar condições e requisitos para o controle externo do Ministério Público. Isso é revelado pela definição de situações em que o Ministério Público pode ingressar em dependências policiais, de documentos e informações a que pode ter acesso etc.

Além de usurparem competência legislativa do Congresso Nacional (CR, arts. 2º e 5, II), as Resoluções CSP 1 e 2/2010 e a Resolução Conjunta 1/2015 invadem campo constitucionalmente reservado a lei complementar e limitam unilateralmente atuação do Ministério Público no controle externo da atividade policial, em afronta direta e inequívoca ao art. 129, VI e VII, da Constituição da República.

#### 4. PEDIDO CAUTELAR

Os requisitos para concessão de medida cautelar estão presentes.

O sinal do bom direito (*fumus boni juris*) está suficientemente caracterizado pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial.

Perigo na demora processual decorre do fato de que, com base nos atos questionados, órgãos policiais têm negado atendimento a requisições de membros do Ministério Público e deixado de fornecer informações e documentos, o que impõe obstáculos indevidos à realização do controle externo da atividade policial.

A manutenção da eficácia das normas impugnadas acarreta severa lesão às normas constitucionais aqui apontadas, pelos motivos acima arrolados, e causa ilegítima interferência na atuação do Ministério Público, com potencial de reduzir drasticamente a eficiência dessa instituição e do sistema constitucional de controle da atividade policial.

Tem havido insegurança jurídica pela permanência das normas atacadas, a despeito de sua flagrante usurpação de competência legislativa e de ofensa a relevantes dispositivos constitucionais. Apesar das múltiplas ofensas dessas resoluções à Constituição, já houve decisão judicial que nelas viu juridicidade,<sup>17</sup> o que demanda

---

<sup>17</sup> Por exemplo, neste acórdão: “PENAL. PROCESSUAL PENAL. RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. REJEIÇÃO DE DENÚNCIA. CRIME PREVISTO NO ART. 10 DA LEI N. 7.347/85. ELEMENTO SUB-

da jurisdição constitucional pôr cobro à contrariedade às normas fundamentais do ordenamento jurídico.

É necessário, portanto, que a disciplina inconstitucional imposta pelas Resoluções 1 e 2, de 26 de março de 2010, do Conselho Superior de Polícia (CSP), e pela Resolução Conjunta 1, de 1º de julho de 2015, do CSP e do Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil, seja o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia e, ao final, invalidada por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

Por conseguinte, além do sinal de bom direito, há premência em que essa Corte conceda medida cautelar para esse efeito.

## 5. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Requer, de início, que esse Supremo Tribunal conceda, com a brevidade possível, em decisão monocrática e sem intimação dos

---

JETIVO DO TIPO. NÃO DEMONSTRAÇÃO. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA PARA A AÇÃO PENAL.

1. Embora o Ministério Público tenha a atribuição do controle externo da atividade policial, tal controle externo está adstrito às hipóteses previstas no art. 9º, da Lei Complementar n. 75/93, só podendo ter acesso a documentos relativos à atividade-fim policial, nos termos da resolução n. 01/2010, do Conselho Superior de Polícia do Departamento de Polícia Federal.

2. O acusado desatendeu às requisições do Ministério Público não por omissão dolosa e sim em razão de norma administrativa que vincula sua atuação. Ausência do elemento subjetivo do tipo.

3. Recurso desprovido.” (Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Quarta Turma. Recurso em sentido estrito 0016379-79.2013.4.01.3400/DF. Rel.: Juiz Federal PABLO ZUNIGA DOURADO. 9 nov. 2015, un. *e-DJF1*, 24 nov. 2015, p. 504).

interessados, medida cautelar para suspensão de eficácia das normas impugnadas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, a ser oportunamente submetida a referendo do Plenário.

Requer que se colham informações dos órgãos interessados e que se ouça o Advogado-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição da República. Superadas essas fases, requer prazo para manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Requer que, ao final, seja julgado procedente o pedido, para declarar inconstitucionalidade (i) do art. 10 do Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal, aprovado pela Portaria 2.877, de 30 de dezembro de 2011, do Ministro da Justiça; (ii) das Resoluções 1 e 2, de 26 de março de 2010, do Conselho Superior de Polícia (CSP); e (iii) da Resolução Conjunta 1, de 1º de julho de 2015, do CSP e do chamado Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil.

Caso essa Corte considere, por qualquer razão, incabível esta ADI, postula-se, subsidiariamente, que a pretensão seja admitida e processada como arguição de descumprimento de preceito fundamental, pois estará plenamente configurado, nessa hipótese, o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999). Ficam indicados como preceitos fundamentais violados os seguintes dispositivos da Constituição da República, pelas razões acima expostas: art. 2º (princípio da divisão funcional de poderes); art. 5º, II (princípio da legalidade); arts. 48, XI, 84,

VI, *a*, e 88 (reserva legal para criação de órgãos públicos); e 129, VI e VII (atribuições institucionais do Ministério Público, relativas ao controle externo da atividade policial).

Pleiteia-se, também nesse caso, medida cautelar, com fundamento no art. 5<sup>º</sup> da Lei 9.882/1999 e procedência do pedido, nos mesmos termos acima.

Brasília (DF), 28 de abril de 2016.

**Rodrigo Janot Monteiro de Barros**

Procurador-Geral da República

RJMB/WCS/AMO-PLPGR/WS/112/2016