



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

7ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E SISTEMA PRISIONAL)

NOTA TÉCNICA 7ª CCR Nº 5, DE 10 DE JULHO DE 2015

Nota Técnica da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal sobre as Resoluções nº 1 e nº 2 de 2010, do Conselho Superior da Polícia Federal, e a Resolução Conjunta nº 1/2015, do Conselho Superior da Polícia Federal e do "Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil".

A 7ª Câmara de Coordenação e Revisão, no exercício da sua função de Coordenação das atividades de controle externo da atividade policial no âmbito do Ministério Público Federal, na forma do artigo 62, incisos I, II e III, da Lei Complementar nº 75/93, elabora a presente Nota Técnica acerca das Resoluções nº 1/2010 e nº 2/2010, do Conselho Superior do Departamento de Polícia Federal e da Resolução Conjunta nº 1/2015, do Conselho Superior do Departamento de Polícia Federal e do "Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil":

1. Natureza jurídica dos Conselhos de Polícia

O chamado Conselho Superior de Polícia (CSP) possui previsão em Portaria do Ministro da Justiça. O art. 13 da Portaria MJ n. 3.961, de 24/11/2009 assim dispõe: "Art. 13. 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 membro o Diretor Executivo, o Diretor de 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 cinco Superintendentes Regionais e um Adido Policial Federal”.

A Portaria MJ n. 2.877, de 30/11/2011, revogou a Portaria MJ n. 3.961, de 24 de novembro de 2009, mas manteve previsão idêntica em seu art. 10.

Instituído mediante portaria, e com a finalidade de “orientar as atividades policiais e administrativas em geral e a opinar nos assuntos de relevância institucional”, sem qualquer poder decisório ou executivo, o denominado Conselho Superior de Polícia não é um órgão no sentido jurídico, por inexistir qualquer poder de decisão, muito menos execução, mas **exclusivamente uma repartição, uma seção ou divisão administrativa**, dentro do órgão que é o Departamento de Polícia Federal.

O mesmo se aplica ao assim chamado “Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil”, um colegiado sem qualquer previsão legal que ampare a expedição de normativos, aparentemente sendo uma instituição de caráter meramente privado.

Uma repartição administrativa, ou um colegiado, sem previsão legal só pode fixar orientações internas. Em outras palavras, não pode prever obrigações e limites externos para outros órgãos ou Instituições, sob pena de se verificar situação absolutamente ilegal: o ato praticado pelo CSP teria uma hierarquia superior à própria norma que o constituiu, em uma completa subversão legislativa. O “Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil” nem previsão regulamentar tem nesses mesmos moldes.

2. As Resoluções nº 1 e 2 do CSP e a Resolução Conjunta nº 1/2015 como atos administrativos inválidos e ineficazes

As referidas resoluções são desprovidas de qualquer eficácia quanto ao seu objetivo de vincular o exercício das atividades institucionais do Ministério Público, limitando-as, sendo, portanto, desprovidas de fundamento de validade, porque instituídas ao desamparo da lei.

2.1. Ausência de atribuição do CSP ou do Conselho de Chefes de Polícia Civil para fixar deveres e obrigações

O CSP, como divisão administrativa colegiada, destinada a “orientar as atividades policiais e administrativas em geral”, além de “opinar nos assuntos de relevância institucional”, não tem qualquer poder para editar atos normativos vinculantes. Assim também não tem qualquer atribuição nesse sentido o “Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil”.

As Resoluções em tela, em realidade, são apenas documentos de conclusões de reuniões de colegiados internos, sem força normativa. Da forma como estão redigidas, fixando deveres a policiais, são abusivas.

2.2. Impossibilidade de fixar obrigações e limites a outros órgãos ou instituições. Ausência de atribuição do Ministro da Justiça para dispor sobre controle externo.

Considerando a natureza desses Conselhos de Polícia, assim como a ausência de base legal para que exerçam atribuições normativas, não é dado a tais conselhos: 1) tratar das atribuições de órgãos ou instituições externas (v.g., Ministério

Público); 2) estabelecer, ainda que para o âmbito interno da polícia, orientações contrárias a diplomas normativos de hierarquia superior.

Quanto ao primeiro aspecto, nota-se que as Resoluções 1 e 2, do CSP, pretendem claramente interferir nas atribuições de outros órgãos e instituições, em especial do Ministério Público. Vejamos a Resolução nº 1/2010:

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: [...]

*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.*

Assim também pretende interferir a Resolução Conjunta nº 1/2015.

Vejamos:



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;

No

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.

Verifica-se, pois, que **o Conselho Superior da Polícia Federal e o “Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil” pretendem fixar obrigações e limites ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**, função conferida diretamente pela Constituição Federal. Especificamente no art. 4º da Resolução nº 1/2010, assim como nos artigos 5º e 6º da Resolução Conjunta nº 1/2015, os referidos colegiados querem opor obstáculos a que o Ministério Público obtenha informações administrativas da polícia, as quais são requisitadas com o fim de coibir e prevenir eventuais abusos ou violações a direitos e garantias fundamentais.

E a invasão de atribuição continua na Resolução nº 2/2010 do CSP:

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.

Esse dispositivo proíbe (note-se que não se trata de uma mera sugestão ou orientação) que os policiais federais e servidores administrativos atendam a intimações e convocações para instrução de Procedimentos Investigatórios Criminais, previsto no artigo 8º, da Lei Complementar n. 75/93, e regulamentado pela Resolução n. 13, de 2/10/2006, do CNMP e Resolução n. 77, de 14/09/2004, do CSMPF.

Além de ilegal, a limitação é patentemente inconstitucional, conforme posicionamento do Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário n. RE 593.727, segundo o qual o Ministério Público pode instaurar Procedimento Investigatório Criminal e praticar atos de investigação, dentre os quais se encontram justamente as intimações e requisições. Vejamos a conclusão do julgamento, tal como amplamente noticiada (acórdão pendente de publicação):

Em seguida, o Tribunal afirmou a tese de que o Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei nº 8.906/94, art. 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade sempre presente no Estado democrático de Direito do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante nº 14), praticados pelos membros dessa Instituição.

Em síntese, pode-se afirmar que nem o Ministério da Justiça, nem muito menos os tais Conselhos de Polícia, têm qualquer atribuição para disciplinar ou regular limites à atuação do Ministério Público, tampouco para dispor sobre controle externo da atividade policial.

Ademais, o controle externo da atividade policial é previsto no **art. 129, VII, da Constituição Federal** e regulamentado pela **Lei Complementar nº 75/93**, em seus artigos 3º, 9º e 10. Além disso, regem a matéria: a) a **Resolução n. 20, de 28/05/2007**, do CNMP, que retira seu fundamento de validade diretamente do art. 130-A da CF (a propósito, o STF, no julgamento da ADC n. 12-MC/DF, afirmou que o Conselho Nacional de Justiça, órgão simétrico ao CNMP, podia editar resoluções com força normativa primária); b) a **Resolução n. 127, de 8/05/2012**, do CSMPPF, que retira seu fundamento de validade diretamente do artigo 57, inciso I, combinado com o artigo 38, inciso IV, ambos da Lei Complementar nº 75, de 20/05/1993.

Dessa forma, no que tange à regulamentação do controle externo da atividade policial, **há todo um encadeamento hierárquico legislativo**, como deve ser: a Constituição Federal é regulamentada pela lei, que é esmiuçada por resoluções expedidas por órgãos com poder normativo pertinente.

Por fim, o artigo 8º, VIII, da Lei Complementar nº 75/93 autoriza o membro do Ministério Público, nos procedimentos de sua competência, a ter *“acesso incondicional a qualquer banco de dados de caráter público ou relativo a serviço de relevância pública”*. Ora, toda atividade exercida pela Polícia constitui serviço de relevância pública.

2.3. Impossibilidade de o órgão controlado fixar limites ao órgão de controle

As Resoluções nº 1 e 2/2010 e a Resolução Conjunta nº 1/2015 pretendem fixar limites à atuação do Ministério Público no controle externo da atividade policial, na tentativa de inverter a ordem estabelecida em normas de estatutura legal e constitucional. De fato, considerando a matriz constitucional do

controle externo, não há como escapar da óbvia conclusão de que **o ente controlado não pode fixar limites ao ente de controle.**

A propósito, o CNMP emitiu Nota Técnica, publicada no DJ, Seção Única, de 12/04/2010, pág. 1, na qual destacou que *"Não cabe aos órgãos policiais controlados estabelecer restrições ao exercício do controle externo de suas atividades"*. E a Recomendação nº 15, de 7/04/2010, do CNMP, publicada no mesmo Diário de Justiça, orientou os membros do MP a que procedessem à responsabilização de servidores públicos que frustrassem o exercício do controle externo.

O exercício do controle externo da atividade policial, além de advir da titularidade da ação penal, também se compreende no contexto de fiscalização da Administração Pública pelo Ministério Público.

De se ver ainda que a indevida classificação como "documentos de uso interno e de exclusivo interesse da Administração", como por exemplo as "ordens" e os "relatórios de missão policial", inibe o controle e pode facilitar abusos e violações que podem levar a prática de crimes.

Dessa forma, é contraditório e insustentável que tais Conselhos de Polícia, fora de qualquer *status jurídico*-institucional que assim os respalde, editem atos limitando o controle externo da atividade policial.

3. Conclusões

Feitas essas considerações, a presente Nota Técnica da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal reafirma que, em razão de exorbitarem da regra de competência e violar normas de hierarquia superior, as

Resoluções nº 1 e 2/2010, do Conselho Superior da Polícia Federal e Resolução Conjunta nº 1/2015 do Conselho Superior de Polícia Federal e do “Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil” são atos manifestamente inválidos, porque atentam contra a lei e a Constituição.

Por conseguinte, as autoridades policiais não podem licitamente recusar-se a prestar informações com base em tais atos, cabendo ao membro do Ministério Público Federal oficiante, diante das circunstâncias do caso concreto, avaliar a adoção das providências judiciais criminais ou de improbidade pertinentes, à luz da Recomendação CNMP nº 15/2010.

Brasília, 10 de julho de 2015.



MARIO LUIZ BONSGLIA
Subprocurador-Geral da República
Coordenador da 7ª CCR



CARLOS FREDERICO SANTOS
Subprocurador-Geral da República



CARLOS ALBERTO VILHENA COELHO
Subprocurador-Geral da República



MARCELO DE FIGUEIREDO FREIRE
Procurador Regional da República