



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 5ª REGIÃO**

**Exmo. Sr. DESEMBARGADOR FEDERAL RELATOR E DEMAIS MEMBROS DA
QUARTA TURMA DO EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª
REGIÃO.**

Processo n.º : 0800966-78.2017.4.05.8302 (PJE)
Referência : Apelação Cível e Remessa Necessária
Apelante : União Federal
Apelado : Ministério Público Federal
**Relator : Desembargador Federal Rubens de Mendonça Canuto Neto – Quarta
Turma**

PARECER N.º 20947 / 2017

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. ATIVIDADE-FIM POLICIAL RECONHECIDA. CABIMENTO DO CONTROLE EXTERNO. DISPONIBILIZAÇÃO DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES REQUERIDAS. PARECER PELO CONHECIMENTO E IMPROVIMENTO DA APELAÇÃO.

I – SÍNTESE DOS FATOS

Trata-se de **Reexame Necessário** e **Apelação Cível** interposta pela União (Id. 4058302.3856322) contra a Sentença (Id. 4058302.3531424) proferida pelo Juízo da 37ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco que confirmou a tutela antecipada, concedendo a segurança para permitir que o Ministério Público Federal tenha acesso a todas as dependências da Delegacia da Polícia Federal de Caruaru, ressalvando-se apenas o conteúdo das informações obtidas em caráter sigiloso, relacionado às tarefas finalísticas da polícia.

Inconformada, a União demonstra, em sede de Apelação, que as informações não concedidas foram fundamentadas pelo caráter sigiloso, além de que se trata de conteúdo não referente às atividades da polícia judiciária, única matéria da atividade policial submetida ao controle externo. Aduz que não há comprovação de direito líquido e certo.

O Ministério Público Federal apresentou Contrarrazões à Apelação (Id. 4058302.4132764), em que demonstra seu direito líquido e certo, diante da determinação constitucional quanto à função de exercer o controle externo de atividade policial. Aduz que o acesso às informações não reveladas também é garantido pelo entendimento jurisprudencial e pela Lei da Transparência, conforme versa seu art. 25, §1º. Esclarece que os dados não revelados compõem informações condizentes à atividade-fim da polícia, sujeita ao controle externo do Ministério Público.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 5ª REGIÃO

Vieram os autos eletronicamente a esta Procuradoria Regional da República para o oferecimento do parecer.

É o relatório.

Passo a opinar.

II – DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE RECURSAL

Primordialmente, antes que se passe à análise do mérito recursal, julga-se imperioso observar os requisitos de sua admissibilidade, sem os quais o recurso não há de ser conhecido. No caso, restam presentes todos os requisitos que concernem à admissibilidade recursal, quais sejam: cabimento, tempestividade, interesse e legitimidade para recorrer, inexistência de fato impeditivo ou extintivo do poder de recorrer, e regularidade formal; razão pela qual é de se opinar pelo **conhecimento** da Apelação interposta.

III – DO MÉRITO

Necessário reconhecer a atuação do Ministério Público no controle externo da atividade policial, conforme positivado na Constituição Federal em seu art. 129, VII, colacionado abaixo:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
 - II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
 - III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
 - IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
 - V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
 - 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;**
- [...] (Grifou-se)

A regulamentação de tal função é dada pela Lei Complementar nº 75/93, e detalhada pela Resolução nº 20/2007 do CNMP, que apresenta os objetivos do controle externo, bem como enumera os tipos de informações necessárias para o devido cumprimento da função, conforme transcrito de seu art. 2º, V e art. 5º, II:

Art. 2º O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 5ª REGIÃO

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:

- I – o respeito aos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal e nas leis;
- II – a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;
- III – a prevenção da criminalidade;
- 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;**
(Grifou-se)

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

I – ter livre ingresso em estabelecimentos ou unidades policiais, civis ou aquartelamentos militares, bem como casas prisionais, cadeias públicas ou quaisquer outros estabelecimentos onde se encontrem pessoas custodiadas, detidas ou presas, a qualquer título, sem prejuízo das atribuições previstas na Lei de Execução Penal que for em afetadas a outros membros do Ministério Público;

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, em especial:

- a) ao registro de mandados de prisão;
 - b) ao registro de fianças;
 - c) ao registro de armas, valores, substâncias entorpecentes, veículos e outros objetos apreendidos;
 - d) ao registro de ocorrências policiais, representações de ofendidos e notícia criminis;
 - e) ao registro de inquéritos policiais;
 - f) ao registro de termos circunstanciados;
 - g) ao registro de cartas precatórias;
 - h) ao registro de diligências requisitadas pelo Ministério Público ou pela autoridade judicial;
 - i) aos registros e guias de encaminhamento de documentos ou objetos à perícia;
 - j) aos registros de autorizações judiciais para quebra de sigilo fiscal, bancário e de comunicações;
 - l) aos relatórios e soluções de sindicâncias findas
- [...] (Grifou-se)

Resta claro então a função ministerial de controle externo da atividade policial, podendo transitar livremente pelos estabelecimentos policiais e ter acesso às informações sobre as investigações policiais, atividade-fim da Polícia Federal. Trata-se de uma forma de integrar as funções do Ministério Público Federal e das Polícias, visando aprimorar a persecução penal e o consequente atendimento do interesse público.

Ainda, faz-se necessário destacar que tal função de controle externo da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 5ª REGIÃO

atividade policial encontra limites, uma vez que busca apenas o controle da atividade-fim policial, pondo a salvo as atividades tipicamente administrativas, que não são objeto de controle de legalidade externa por tratarem de autonomia administrativo-funcional. Bem como, o caráter sigiloso das informações relacionadas às tarefas finalísticas da polícia impede a atuação do *Parquet* em sede de controle externo, podendo ter acesso ao conteúdo dos documentos apenas quando o representante ministerial encontra-se atribuído a atuar no caso.

Com efeito, no caso em tela, a Procuradora da República Natália Lourenço Soares, enquanto responsável pelo Procedimento nº 1.26.002.000256/2016-19, compareceu à Delegacia de Polícia Federal em Caruaru para realizar inspeção na unidade, porém algumas informações não foram prestadas pelo Delegado da Polícia Federal Sr. Hebert Oswald Barros Lira, indicando o requerimento posterior.

Assim, o Ministério Público Federal requereu respostas ao Chefe de Delegacia da Polícia Federal em Caruaru/PE em relação aos tópicos a seguir transcritos:

1) cópia dos dados do SISCART (ou SINPRO) referentes a todos os IPLs instaurados no último ano na unidade, em que se possa constatar a data de recebimento da notícia-crime, a data da instauração do IPL, o número do IPL (ou, não havendo, o do protocolo) e o nome do Delegado Responsável;

2) que fossem remetidos os 20 (vinte) inquéritos policiais mais antigos em tramitação na DPF/Caruaru para serem inspecionados;

3) que fosse apresentada justificativa, por escrito, da negativa de acesso aos núcleos de análise da DPF/ Caruaru à Procuradora da República que realizou a inspeção no dia 21/11/2016;

4) que fossem prestadas as seguintes informações, não fornecidas no momento da inspeção, devendo ser enviados os relatórios do SISCART (ou SINPRO) comprovando cada dado:

5.1 – Houve ocorrências investigadas sem instauração de inquéritos policiais ou termos circunstanciados de ocorrências no semestre de referência? 5.1.1 (se sim) Quantas? 5.1.2 - (se sim) Foi constatada a existência de ocorrências sem instauração de inquéritos policiais ou termos circunstanciados de ocorrências envolvendo: 5.1.2.1 - Autos de Resistência (confronto policial); 5.1.2.2 - Crimes Hediondos ou equiparados; 5.1.2.3 - Crimes Contra a Ordem Tributária ou contra o Sistema Financeiro Nacional; 5.1.2.4 - Crimes de Lavagem de Dinheiro; 5.23.1 - Número total de inquéritos em tramitação na unidade policial; 5.23.2 - Instaurados por Portaria; 5.23.3 - Instaurados por flagrante; 5.23.4 - Trâmite dentro do prazo; 5.23.5 - Trâmite fora do prazo; 5.23.6 - Relatados com indiciamento; 5.23.7 - Números de Inquéritos instaurados há mais de 6 meses após o recebimento da notícia criminis; 5.23.8 - Saldo de inquéritos policiais em 31/12 do ano anterior; 5.24 - Boletins de ocorrências no semestre de referência 5.24.1 - Número de boletins de ocorrências registrados 5.24.2 - Número de boletins de ocorrências convertidos em inquéritos policiais 5.24.3 - Número de boletins de ocorrências convertidos em termos circunstanciados; 5.25 – Termos Circunstanciados no semestre de referência; 5.25.1 - Lavrados; 5.25.2 - Trâmite fora do prazo há mais de trinta dias; 5.25.3 - Saldo dos Termos Circunstanciados em 31/12 do ano anterior; 5.26 - Registros de cumprimento de mandado de prisão penal no semestre de referência; 5.26.1 - Abertos; 5.26.2 Cumpridos; 5.27 - Registros de cumprimento de mandado de prisão civil no semestre de referência; 5.27.1 - Abertos; 5.27.2 -



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 5ª REGIÃO

cumpridos; 6.4 - Há registro de apreensão de valores no semestre de referência? 6.4.1 - (se sim) Especificar valores em moeda nacional; 6.4.2 - (se sim) Especificar valores em moeda estrangeira; 6.5 - Há registro de apreensão de bens no semestre de referência? 6.6 - Há registro de apreensão de substância entorpecente no semestre de referência? 6.6.1 - (se sim) Quantidade total por tipo (ex: 300 gramas, maconha); 6.7 - Há registro de apreensão de veículos no semestre de referência? 6.7.1 - (se sim) Quantidade total: 6.8 - Há registro de apreensão de armas e munições no semestre de referência? 6.8.1 - (se sim) Quantidade de armas: 10.1.11 - Há veículo sob afetação provisória? 10.1.11.1 - (se sim) Quantos? 10.1.13 - Há veículos acautelados há mais de 2 anos? 10.1.14 - Há veículos afetados provisoriamente há mais de 5 anos?

Depreende-se que as informações requeridas, e não recebidas, são referentes a atividade-fim policial, importando em aspectos quantitativos dos inquéritos policiais, ou seja, matéria passível de controle externo realizado pelo Ministério Público. De tal modo, não merece prosperar o apelo da União, uma vez que não há qualquer impedimento quanto ao recebimento de tais informações para a efetividade do controle externo.

Não é outro o entendimento jurisprudencial consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça, conforme ementas colacionadas de casos semelhantes:

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARTS. 129, VII, DA CF E 9º, II, DA LC N. 75/1993. DISPONIBILIZAÇÃO DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES MENCIONADOS NA INICIAL. ATIVIDADE-FIM POLICIAL CONFIGURADA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

I - No caso concreto, o Ministério Público Federal impetrou mandado de segurança contra ato ilegal do Delegado-Chefe da Delegacia de Polícia Federal em Santa Maria-RS, que teria obstado a disponibilização de documentos e informações requisitados pelo Parquet Federal no exercício da atividade de controle externo da atividade policial, especificamente.

II - A Justiça Federal do Estado do Rio Grande do Sul determinou ao Delegado-Chefe da DPF Santa Maria-RS que concedesse o acesso e cópias ao Ministério Público dos seguintes documentos: a) relação de servidores e contratados em exercício na unidade, com especificação daqueles atualmente afastados; b) relação de coletes balísticos da unidade; c) pasta com ordens de missão policial (OMP) expedidas nos últimos 12 meses; d) livro de sindicâncias e processos disciplinares, bem assim autos de sindicâncias e processos disciplinares eventualmente em trâmite na delegacia; e) memorandos, ofícios, mensagens circulares, relatórios de missão policial e quaisquer outros documentos que envolvam comunicações oficiais, para que o próprio Ministério Público Federal avalie o interesse ao controle externo da atividade policial.

III - O Tribunal Regional Federal da 4ª Região reformou, parcialmente, a decisão (fls. 366/393), limitando a análise pelo Ministério Público Federal apenas às pastas com ordens de missão policial (OMP), expedidas nos últimos 12 meses.

IV - Recurso Especial do MPF que alega, em síntese, que os documentos solicitados têm relação com a análise da atividade-fim da Polícia Federal, que a fiscalização pretendida está inserida entre os deveres do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial e que o pedido por ele formulado não é ilegal, sendo injustificável a recusa do Delegado-Chefe da DPF Santa Maria-RS.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 5ª REGIÃO

V - 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.

VI - 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 (...)" Precedente: REsp 1365910/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, Rel. p/ Acórdão Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/04/2016, DJe 28/09/2016.

VII - Requisição de registros escritos elencados na inicial está em absoluta consonância com teor dos arts. 129, VII, da Constituição Federal, 3º e 9º da Lei Complementar 75/93 e 5º, incisos II, III e VI, da Resolução 20/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público.

VIII - Recurso especial conhecido e provido, com o restabelecimento da decisão federal de primeira instância.

(RESP 201300260002, Francisco Falcão, STJ - Segunda Turma, DJE Data:04/10/2017)

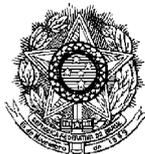
(Grifou-se)

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 5ª REGIÃO

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 destaques no original).

9. Portanto, é manifesto que a pasta com ordens de missão policial (OMP) deve estar compreendida no conceito de atividade-fim e, conseqüentemente, 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.

(RESP 201300260709, Humberto Martins, STJ - Segunda Turma, DJE Data:28/09/2016 RIP VOL.:00099 PG:00271)

(Grifou-se)

Corroborando tal entendimento, o Juízo *a quo* concedeu a segurança, permitindo que o Ministério Público Federal tenha acesso a todas as dependências da Delegacia, conforme assegurado por disposições normativas, ressalvando apenas o conteúdo das informações obtidas em caráter sigiloso, relacionadas às tarefas finalísticas da polícia,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 5ª REGIÃO

conforme trecho colacionado abaixo:

Por essas razões, **CONCEDO A SEGURANÇA**, confirmando os efeitos da tutela antecipada conferida, resolvendo o mérito do processo, nos termos do art. 487, I, do CPC/2015, para permitir o acesso do Ministério Público Federal a todas as dependências da Delegacia da Polícia Federal em Caruaru, ressalvando-se, apenas, o conteúdo das informações obtidas em caráter sigiloso, relacionado às tarefas finalísticas da polícia, característica de que NÃO se revestem as informações solicitadas pelo MPF nestes autos acerca dos servidores, tais como: **número total de Servidores, número de Servidores por turno, quantidade dos Servidores por categoria, se o número de Servidores é suficiente para o adequado exercício da atividade fim, se os servidores são constantemente deslocados pela chefia superior para exercício de atividades administrativas ou outra atividade não afeta a delegacia, se os servidores são constantemente deslocados para o exercício de missões ou diligências em outra unidade da federação, especialmente para apoio em operações, se há servidor em missão fora do setor há mais de 60 dias, 90 dias e 180 dias.**

Não há portanto motivos que ensejem a reforma da Sentença vergastada, devendo a mesma manter-se em seus estritos termos.

IV – CONCLUSÃO

Diante das razões acima expendidas, opina este representante do Ministério Público Federal, preliminarmente, pelo **CONHECIMENTO** do presente recurso de Apelação e no mérito, pelo seu **IMPROVIMENTO**.

É o parecer.

Recife, 11 de dezembro de 2017.

JOAQUIM JOSÉ DE BARROS DIAS
Procurador Regional da República

JJBD/APGM