

TEMA:

ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Supremo Tribunal Federal

EMENTA: Agravo interno. Recurso extraordinário com agravo. Atribuições do Ministério Público Federal. Controle externo da atividade policial. Art. 129, VII, da Constituição Federal. Possibilidade de acesso à informação sobre quantitativo de agentes e delegados em determinada unidade policial. 1. A Constituição Federal de 1988 ampliou sobremaneira as funções do Ministério Público, transformando-o em um verdadeiro defensor da sociedade, tanto no campo penal, com a titularidade exclusiva da ação penal pública, quanto no campo cível, como fiscal dos demais Poderes Públicos e defensor da legalidade e moralidade administrativa, inclusive com a titularidade do inquérito civil e da ação civil pública. 2. O poder investigatório do Ministério Público não é sinônimo de “poder sem limites” ou “avesso a controles”, mas sim derivado diretamente das suas funções constitucionais enumeradas no art. 129 de nossa Carta Magna e com plena possibilidade de responsabilização

dos seus membros por eventuais abusos cometidos no exercício das suas funções, pois, em um regime republicano, todos devem fiel observância à Lei. 3. O que não se pode permitir é, sob falsos pretextos, o afastamento da independência funcional do Ministério Público e a diminuição das suas funções — expressas ou implícitas —, sob pena de grave perigo de retrocesso no combate ao crime organizado e na fiscalização à corrupção na administração pública. 4. A solicitação, pelo Ministério Público Federal, de informações acerca do quantitativo discriminado de agentes e delegados por turno na Delegacia de Polícia Federal de Mossoró/RN insere-se no controle externo da atividade policial (art. 129, VII, da CF). 5. Agravo Interno a que se nega provimento.

(ARE 1477981 AgR, Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em: 13 maio 2024, Processo eletrônico DJe-s/n. Divulgado: 17 maio 2024. Publicado: 20 maio 2024).

Nosso comentário: O exercício do poder de polícia judiciária reflete uma das formas de atuação da Administração Pública. Enquanto a polícia administrativa exerce uma atividade que se exaure em si mesma, a polícia judiciária preside a apuração dos elementos de provas para avaliação do órgão titular da ação penal, no caso o Ministério Público, ou para eventual prestação jurisdicional. Assim, a natureza jurídica da atividade exercida pela polícia judiciária é de função administrativa.

Para deixar mais clara a natureza jurídica acima indicada, há de se lembrar que a polícia judiciária também pode exercer função administrativa em sentido mais estrito do termo, e o faz, por exemplo, quando a Polícia Federal emite passaportes.

Da caracterização como função administrativa se extrai que o controle externo da polícia pelo Ministério Público não é extraído apenas do inciso VII do art. 129 da Constituição Federal, mas também de outros dispositivos daquele artigo, em especial o inciso II que determina o “zelo pelo efeito respeito aos serviços de relevância pública aos direitos assegurados” pela Constituição Federal.

Essa garantia de exercício do controle da atividade policial, tanto no inciso II, quanto no inciso VII, da Constituição Federal, foi diretamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do *Habeas Corpus* 97.969, em que o Relator Ayres Britto:

4. Duas das competências constitucionais do Ministério Público são particularmente expressivas dessa índole ativa que se está a realçar. 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 (*HC* 97.969, Relator: Ministro Ayres Britto, Segunda Turma, julgado em: 1 fev. 2011, DJe-096, Divulgado: 20 maio 2011. Publicado: 23 maio 2011. Ement. vol. 02527-01 PP-00046).

O exercício do controle externo pelo Ministério Público, e dentro do papel de fiscal da ordem jurídica, de acordo com a Resolução 279, de 12 de dezembro de 2023, do Conselho Nacional do Ministério Público, pode ser difuso ou concentrado. A modalidade difusa é aquela feita

[...] por todos os membros do Ministério Público com atribuição nas áreas criminal ou cível, quando do exame de procedimentos investigatórios de qualquer natureza, bem como processos judiciais que lhes forem atribuídos (art. 4º, I).

A modalidade concentrada é feita “por órgãos especializados que deverão dispor de condições materiais, técnicas e operacionais necessárias e compatíveis para o exercício dessas atribuições.” (art. 4º, II).

A partir disso, seja no bojo de inquéritos policiais instaurados, seja no exercício do controle externo difuso, a exemplo das inspeções ordinárias e extraordinárias em unidades policiais (Resolução 279/2023, art. 6º), os membros do Ministério Público podem requisitar informações e dados, a exemplo do quantitativo discriminado de agentes e delegados por turno de uma delegacia para garantir o bom exercício dos serviços de relevância pública, no caso a segurança pública, prevista no art. 144 da Constituição Federal.

A possibilidade de requisição de dados e informações para órgãos da administração direta está prevista no art. 26, b, da Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, e na Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, art. 8º, II. Ademais, de acordo como art. 9º, I e II, da Lei Complementar 75, de 20 de maio

de 1993, o Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial, podendo "I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais; II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial".

Assim, caso a polícia negue acesso a informações requisitadas pelo Ministério Público, estará, a um só tempo, desobedecendo o mandamento previsto no art. 129, II, e VII, da Constituição Federal, bem como dispositivos legais das próprias leis orgânicas dos Ministérios Públicos estaduais e do Ministério Público da União. Em função dessa previsão constitucional e legal, o acórdão do Supremo Tribunal Federal afirma que a negativa de dados requisitados seria uma afronta às funções institucionais do Ministério Público.

Superior Tribunal de Justiça

EMENTA: ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL EXERCIDO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ART. 129, VII, DA CF/1988. ART. 9º, I E II, DA LC 75/1993. INGRESSO EM ESTABELECIMENTOS POLICIAIS. ACESSO A TODAS AS DEPENDÊNCIAS DA POLÍCIA FEDERAL.

1. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público emana expressamente no art. 129, VII, da Constituição Federal e é disciplinado na Lei Complementar 75/1993.

2. Como dito anteriormente, o art. 9º, I e II, da LC 75/1993 garante expressamente ao Ministério Público da União o exercício do controle externo da atividade policial mediante o livre ingresso em estabelecimentos policiais e o acesso a qualquer documento relativo à atividade-fim policial.

3. Não há fundamento hermenêutico razoável para se excluir da expressão "estabelecimentos policiais" as salas de inteligência de um órgão policial, no caso a Polícia Federal, sendo certo que tais atividades almejam, ao fim e ao cabo, justamente a apuração de infrações penais, como consta no art. 9º, II, da LC 75/1993.

4. Controle externo não significa ingerência. E, ao contrário do alegado pela recorrente, a real violação da separação dos poderes parece ocorrer quando até mesmo a entrada dos membros do MPF em determinados lugares é liminarmente impedida pela Polícia Federal, pois o aludido princípio constitucional se consubstancia somente mediante a clássica ideia de "freios e contrapesos", que, por óbvio, nem sequer pode existir se não houver ao menos acesso às informações.

5. As normas aplicáveis garantem acesso aos documentos — e não domínio ou controle sobre eles — e ingresso nos locais — que não se traduz em direção nem comando. As competências e atribuições constitucionais e legais de cada uma das instituições devem ser exercidas com respeito mútuo, pois são deveres-poderes atribuídos pela ordem jurídica em prol da sociedade.

6. Agravo Interno não provido.

(AgInt no REsp 1.848.640/PE, Relator: Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em: 18 ago. 2020, DJe: 2 out. 2020.)

Nosso comentário: De acordo como art. 9º, I e II, da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, o Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial, podendo "I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais; II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial".

No caso concreto, a Polícia Federal negou acesso ao Ministério Público às salas onde se realizam interceptações telefônicas sob a alegação de que haveria "informações sigilosas". Ainda, pretendeu excluir da expressão "estabelecimentos policiais" (prevista na Lei Complementar) as salas de inteligência do órgão policial.

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região reconheceu como indevido o empecilho feito pelo órgão policial, fazendo a distinção entre controle externo difuso e concentrado:

a autorização para ingresso nesses locais [pelo controle externo concentrado] não implica aquiescência para conferir as

informações sigilosas obtidas nas interceptações telefônicas ou mesmo nas atividades de inteligência policial, pois, consoante já se afirmou, o conteúdo desses dados somente é assegurado ao procurador responsável para atuar no caso [controle externo difuso].

O exercício do controle externo pelo Ministério Público, dentro do papel de fiscal da ordem jurídica, de acordo com a Resolução 279, de 12 de dezembro de 2023, do Conselho Nacional do Ministério Público, pode ser difuso ou concentrado. A modalidade difusa é aquela feita

[...] por todos os membros do Ministério Público com atribuição nas áreas criminal ou cível, quando do exame de procedimentos investigatórios de qualquer natureza, bem como processos judiciais que lhes forem atribuídos (art. 4º, I).

A modalidade concentrada é feita "por órgãos especializados que deverão dispor de condições materiais, técnicas e

operacionais necessárias e compatíveis para o exercício dessas atribuições.” (art. 4º, II).

O julgado do Superior Tribunal de Justiça fundamenta, ainda, o controle externo da polícia pelo Ministério Público pelo “sistema de freios e contrapesos.” Embora não haja letra expressa prevendo esse sistema, há julgados do Supremo Tribunal Federal que o consideram estabelecidos na Constituição Federal (ADPF 449, Relator: Ministro Luiz Fux, julgado: 8 maio 2019. Publicado DJe: 2 set. 2019).

O acórdão trata, ainda, de mais um tema sensível: a tentativa do órgão controlado (a polícia) em impedir e dificultar a atividade do órgão controlador. Sobre isso, cabe lembrar da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.515/DF, na qual o Procurador-Geral da República à época questionou 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, bem como as Resoluções 1 e 2, de 26 de março de 2010, do denominado Conselho Superior de Polícia e a Resolução Conjunta 1, de 1º de julho de 2015, desse Conselho e do chamado Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil, as quais, sob o pretexto de definir “procedimentos internos a serem adotados pelas polícias criminais em face de solicitações e requisições externas”, na realidade, queriam colocar óbices às requisições do Ministério Público.

A citada ação foi julgada prejudicada, por conta da revogação da Portaria 2.877/2011, mas o conflito fez com que o Conselho Nacional do Ministério Público editasse a Recomendação 15, de 7 de abril de 2010, em que recomendou que os membros do Ministério Público responsabilizassem agentes públicos policiais que se opusessem às requisições de dados para o exercício de controle externo.

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. RELATÓRIOS AVULSOS DE INTELIGÊNCIA POLICIAL. ACESSO IRRESTRITO. DIREITO. INEXISTÊNCIA.

1. O Plenário do STJ decidiu que “aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça” (Enunciado Administrativo n. 2).

2. Entre as funções institucionais atribuídas ao Ministério Público pela Constituição Federal está o controle externo da atividade policial (CF, art. 129, VII), o que abrange o acesso a quaisquer documentos relativos àquela atividade-fim (art. 9º da LC n. 75/1993).

3. A atividade de inteligência, disciplinada pela Lei n. 9.883/1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), consiste na “obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado”. 4. “O controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional” (art. 6º daquele diploma legal).

5. A inclusão do Departamento de Polícia Federal entre os órgãos integrantes do SISBIN (art. 4º do Decreto n. 4.376/2002) permitiu àquela unidade a elaboração de relatório de inteligência (RELINT), que, de acordo com a União, “pode transcender o âmbito policial”.

6. O controle externo da atividade policial exercido pelo Parquet deve circunscrever-se à atividade de polícia judiciária, conforme a dicção do art. 9º da LC n. 75/1993, cabendo-lhe, por essa razão, o acesso aos relatórios de inteligência policial de natureza persecutório-penal, ou seja, relacionados com a atividade de investigação criminal.

7. O poder fiscalizador atribuído ao Ministério Público não lhe confere o acesso irrestrito a “todos os relatórios de inteligência” produzidos pelo Departamento de Polícia Federal, incluindo aqueles não destinados a aparelhar procedimentos investigatórios criminais formalizados.

8. O exercício de atividade de inteligência estranha às atribuições conferidas pela Constituição Federal à Polícia Federal (polícia judiciária) demanda exame de eventual contrariedade a preceitos constitucionais, o que não é possível na via do recurso especial.

9. Agravo interno desprovido.

(AgInt no REsp 1.439.165/RJ, Relator: Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado: 12 ago. 2019, DJe: 20 ago. 2019.)

Nosso comentário: De acordo como art. 9º, I e II, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, o Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial, podendo “I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais; II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial.”

No caso concreto, a Polícia Federal negou acesso ao Ministério Público às salas onde se realizam interceptações telefônicas sob a alegação de que haveria “informações sigilosas”. Ainda, pretendeu excluir da expressão “estabelecimentos policiais” (prevista na Lei Complementar) as salas de inteligência do órgão policial.

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região reconheceu como indevido o empecilho feito pelo órgão policial, fazendo a distinção entre controle externo difuso e concentrado: “a autorização para ingresso nesses locais [pelo controle externo concentrado] não implica aquiescência para conferir as informações sigilosas obtidas nas interceptações telefônicas ou mesmo nas atividades de inteligência policial, pois, consoante já se afirmou, o conteúdo desses dados somente é assegurado ao procurador responsável para atuar no caso [controle externo difuso].”

O exercício do controle externo pelo Ministério Público, dentro do papel de fiscal da ordem jurídica, de acordo com a Resolução

nº 279, de 12 de dezembro de 2023, do Conselho Nacional do Ministério Público, pode ser difuso ou concentrado. A modalidade difusa é aquela feita

por todos os membros do Ministério Público com atribuição nas áreas criminal ou cível, quando do exame de procedimentos

investigatórios de qualquer natureza, bem como processos judiciais que lhes forem atribuídos. (art. 4º, I).

A modalidade concentrada é feita “por órgãos especializados que deverão dispor de condições materiais, técnicas e operacionais necessárias e compatíveis para o exercício dessas atribuições.” (art. 4º, II).

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. RELATÓRIOS AVULSOS DE INTELIGÊNCIA POLICIAL. ACESSO IRRESTRITO. DIREITO. INEXISTÊNCIA.

1. O Plenário do STJ decidiu que “aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça” (Enunciado Administrativo n. 2).

2. Entre as funções institucionais atribuídas ao Ministério Público pela Constituição Federal está o controle externo da atividade policial (CF, art. 129, VII), o que abrange o acesso a quaisquer documentos relativos àquela atividade-fim (art. 9º da LC n. 75/1993).

3. A atividade de inteligência, disciplinada pela Lei n. 9.883/1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), consiste na “obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado”. 4. “O controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional” (art. 6º daquele diploma legal).

5. A inclusão do Departamento de Polícia Federal entre os órgãos integrantes do SISBIN (art. 4º do Decreto n. 4.376/2002) permitiu àquela unidade a elaboração de relatório de inteligência (RELINT), que, de acordo com a União, “pode transcender o âmbito policial”.

6. O controle externo da atividade policial exercido pelo Parquet deve circunscrever-se à atividade de polícia judiciária, conforme a dicção do art. 9º da LC n. 75/1993, cabendo-lhe, por essa razão, o acesso aos relatórios de inteligência policial de natureza persecutório-penal, ou seja, relacionados com a atividade de investigação criminal.

7. O poder fiscalizador atribuído ao Ministério Público não lhe confere o acesso irrestrito a “todos os relatórios de inteligência” produzidos pelo Departamento de Polícia Federal, incluindo aqueles não destinados a aparelhar procedimentos investigatórios criminais formalizados.

8. O exercício de atividade de inteligência estranha às atribuições conferidas pela Constituição Federal à Polícia Federal (polícia judiciária) demanda exame de eventual contrariedade a preceitos constitucionais, o que não é possível na via do recurso especial.

9. Agravo interno desprovido.

(AgInt no REsp 1.439.165/RJ, Relator: Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em: 12 ago. 2019, DJe: 20 ago. 2019.)

Nosso comentário: Segundo o caso concreto, o Ministério Público Federal no Estado do Rio de Janeiro requisitou ao Departamento de Polícia Federal todos os relatórios de inteligência entre janeiro de 2008 e março de 2010, no intuito de “conhecer a finalidade e o conteúdo dos aludidos relatórios que não ensejaram procedimentos investigatórios penais”. Havia o objetivo de fiscalizar e aferir a existência de relatórios de inteligência que, indevidamente, faziam às vezes de investigações criminais, sem sua formalização em inquérito policial, bem como relatórios de inteligência que não obstante documentarem eventuais crimes também não ensejaram procedimentos investigatórios criminais.

O Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2) decidiu que

Os relatórios de inteligência produzidos pela Polícia Federal decorrem do exercício de sua atividade, delineada no art. 144 da Constituição Federal, razão pela qual estão sujeitos ao controle externo da atividade policial e devem ser encaminhados ao Ministério Público Federal por força de requisição [...],

tendo havido recurso da União ao Superior Tribunal de Justiça.

A legislação brasileira define Inteligência como

[...] a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimento dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado (art. 1º, § 2º, da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999).

A redação acima é limitativa e relaciona inteligência apenas como Inteligência Governamental, não abrangendo a Inteligência Criminal. Esta não é exclusiva da polícia, podendo ser realizada por qualquer instituição que tenha como preocupação a criminalidade, como o Ministério Público e órgãos responsáveis pela segurança pública e sistema prisional.

De acordo com o item 1.4. do Anexo ao Decreto 10.777, de 24 de agosto de 2021, que instituiu a Polícia Nacional de Inteligência de Segurança Pública, a atividade de segurança pública é conceituada como:

[...] exercício permanente e sistemático de ações especializadas destinadas à identificação, à avaliação e ao acompanhamento de ameaças reais e potenciais no âmbito da segurança pública, orientadas para a produção e a salvaguarda de conhecimentos necessários ao processo decisório no curso do planejamento e da execução da PNSPDS e das ações destinadas à prevenção,

à neutralização e à repressão de atos criminosos de qualquer natureza que atentem contra a ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Ainda, segundo o art. 1º, § 4º, IV, da Resolução SENASP 1, de 15 de julho de 2009, que regulamenta o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), a atividade de inteligência policial (mais adequado seria chamar “inteligência criminal”) é:

O conjunto de ações que empregam técnicas especiais de **investigação**, dividindo a confirmar evidências, indícios e a obter conhecimentos sobre a atuação criminosa dissimulada e complexa, bem como a identificação de redes e organizações que atuem no crime, de forma a proporcionar um perfeito entendimento sobre a maneira de agir e operar, ramificações, tendências e alcance de condutas criminosas. (destacou-se).

Portanto, a Inteligência Policial (Criminal) tem relação íntima com o conjunto de métodos de investigação, mais do que uma atividade de produção de conhecimento para decisões governamentais políticas. Assim, enquanto a Inteligência Governamental é de âmbito amplo, trabalhando com conhecimento nas áreas de política externa, defesa, tecnologia etc., a Inteligência Criminal atua na área de segurança pública, obtendo conhecimento para a tomada de decisões quanto à prevenção e à repressão do crime (**Corrêa; Araújo**, 2016, p. 281). Pelo exposto, é possível concluir que o acórdão do Superior Tribunal de Justiça, ao negar plenamente o acesso ao Ministério Público dos dados de inteligência com base na Lei 9.883/1999, que instituiu o SISBIN e criou a ABIN, apesar de tangenciar a distinção entre a Inteligência Governamental e a Inteligência Criminal, criou uma imunidade absoluta contra o controle externo do Ministério Público pois autorizou que o “controlado” entregasse ao “controlador” apenas o que, em seu entender, tivesse relação com a investigação criminal.

Pelo caso concreto, é possível deduzir que o Ministério Público Federal não queria exercer o controle externo da atividade de

inteligência governamental, mas sim ter acesso aos relatórios para fiscalizar se havia atividades de inteligência que, sob o véu de “governamentais”, na realidade, poderiam estar sendo utilizadas para investigação criminal, sem a formalização do devido inquérito policial.

Ademais, a decisão limitou-se a analisar a atuação do Ministério Público sob a óptica do controle externo da polícia, sem discutir o possível uso indevido do serviço de inteligência governamental como um controle necessário do serviço de relevância pública que deve ser fiscalizada nos moldes do art. 129, II, da Constituição Federal.

O art. 5º, k, da Resolução 279, de 12 de dezembro de 2023, do Conselho Nacional do Ministério Público, dispõe que, para o exercício de controle externo, os Ministérios Públicos podem requisitar e ter acesso “aos relatórios de inteligência”.

Cabe registrar que, conforme decisão posterior do Superior Tribunal de Justiça, as “salas de inteligência policial” estão enquadrados no conceito de “estabelecimentos policiais” do art. 9º Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993 (AgInt no REsp 1.848.640/PE, Relator: Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em: 18 ago. 2020, DJe de: 2 ago. 2020).

Dessa forma, não obstante não esteja previsto na Lei 9.883/1999, o Ministério Público e a Justiça Criminal devem ter acesso aos relatórios de inteligência como um todo, não para fiscalizar a inteligência governamental, mas para aferir Inteligência Criminal, que não se confunde com àquela Lei, pois tanto a repressão aos crimes ocorridos quanto a compreensão dos cenários de criminalidade (para prevenção de crimes e identificação de *hotspots*, previsão de tendências, identificação de lideranças etc.) são de interesse do Ministério Público e da Justiça Criminal.

EMENTA: PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. DISPONIBILIZAÇÃO DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES. ATIVIDADE-FIM. RESSALVA. IMPOSSIBILIDADE DO CONTROLE PRÉVIO DAS ORDENS DE MISSÃO POLICIAL DECORRENTES DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E SOBRE AS QUAIS HAJA ACORDO DE SIGILO.

1. “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 n. 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 1.365.910/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Rel. p/ Acórdão Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 5/4/2016, DJe 28/9/2016.

2. Ressalva-se a impossibilidade de fornecimento prévio das ordens de missão policial - OMPs decorrentes de cooperação internacional exclusiva da Polícia Federal sobre as quais haja acordo de sigilo.

Em tais casos, as OMPs estão sujeitas à controle por parte do Ministério Público *a posteriori*, de forma a não comprometer o sigilo e a confidencialidade das investigações desenvolvidas com base em acordo técnico de cooperação internacional. Nesse sentido: EDcl no REsp 1.365.910/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 10/10/2017, DJe 17/10/2017.

3. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp 1.354.069/RS, Relator: Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em: 5 dez. 2017, DJe de: 13 dez. 2017).

Nosso comentário: O exercício do controle externo pelo Ministério Público, e dentro do papel de fiscal da ordem jurídica, de acordo com a Resolução 279, de 12 de dezembro de 2023, do Conselho Nacional do Ministério Público, pode ser difuso ou concentrado. A modalidade difusa é aquela feita

[...] por todos os membros do Ministério Público com atribuição nas áreas criminal ou cível, quando do exame de procedimentos investigatórios de qualquer natureza, bem como processos judiciais que lhes forem atribuídos (art. 4º, I).

A modalidade concentrada é feita “por órgãos especializados que deverão dispor de condições materiais, técnicas e operacionais necessárias e compatíveis para o exercício dessas atribuições” (art. 4º, II).

No caso concreto, o grupo de controle externo da atividade policial no estado do Rio Grande do Sul requisitou à Polícia Federal as OMPs que possuem relação direta com a atividade-fim do órgão policial, para análise de eventual irregularidade no uso de bens públicos.

A requisição estava e está em consonância com as Resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público que tratam do controle externo da atividade policial. O atual art. 5º, da Resolução 279, de 12 de dezembro de 2023, prevê o acesso

[...] a quaisquer informações, registros, dados e documentos, informatizados ou não, relativos, direta ou indiretamente, à atividade policial, incluindo as de polícia técnica desempenhadas por outros órgãos.

No julgado, o Superior Tribunal de Justiça realizou a distinção entre OMPs decorrentes de cooperação internacional exclusiva da Polícia Federal e as OMPs internas, sendo que o controle daquelas deverá ser “*a posteriori*, de forma a não comprometer o sigilo e a confidencialidade das investigações desenvolvidas com base em acordo técnico de cooperação internacional”.

Entendemos que seja a Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, seja a Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, fazem essa limitação e retira o caráter preventivo do controle externo,

nesta temática específica. Pelo contrário, o art. 3º, *caput*, deste diploma legal prevê expressamente que o controle externo da atividade policial será exercido pelo Ministério Público tendo em vista também os princípios das relações internacionais, o que abrange atos de cooperação internacional.

De acordo com o art. 3º, V, da Resolução 279, de 12 de dezembro de 2023, do Conselho Nacional do Ministério Público, o controle da atividade policial tem que ser preventivo na correção de irregularidades e ilegalidades. O conhecimento da ordem de missão após o seu cumprimento impossibilita esse controle prévio.

Cabe registrar a previsão no art. 8º, § 2º, da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, que dispõe que

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.

Por fim, cabe lembrar que, no mesmo ano que o Superior Tribunal de Justiça julgou essa questão das ordens de missão, um outro julgado, pela mesma Turma, sedimentou a possibilidade do Ministério Público ter acesso: 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 OMPs expedidas nos últimos 12 meses; d) livro e 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. (REsp 1.365.883/RS, Relator: Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em: 21 set. 2017, DJe: 4 out. 2017).

Compilação e curadoria científica:

Comentários elaborados pelo Grupo de Trabalho de Controle Externo da Atividade Policial da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, composto pelos **Procuradores Regionais da República Marcelo de Figueiredo Freire e Roberto Antonio Dassi Diana e pelos Procuradores da República Monique Cheker Mendes, Gabriel Pimenta Alves, Mirella de Carvalho Aguiar e Thiago Pinheiro Correa.**

Referências

CORRÊA, Marco José Marco; ARAÚJO, Márcio Schusterschitz da Silva. O controle externo e o trabalho de inteligência. In: SALGADO, Daniel de Resende;

DALLAGNOL, Deltan Martinazzo; CHEKER, Monique. (Org.). *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2016. p. 274-290.