

Excelentíssimo Senhor Dr. Juiz de Direito da Vara da Fazenda Pública de Porto Alegre:

ATO ADMINISTRATIVO QUE PRETENDE IMPOR LIMITES AO ALCANCE ESTABELECIDO EM LEI COMPLEMENTAR AO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL É ILEGAL E ABUSIVO, CORRIGIVÉL VIA MANDADO DE SEGURANÇA.

COM PEDIDO LIMINAR

O MINISTÉRIO PÚBLICO, por seu promotor de justiça signatário, no uso de suas atribuições legais e constitucionais, vem ante Vossa Excelência impetrar o presente

MANDADO DE SEGURANÇA

contra ato do **Sr. Chefe de Polícia**, delegado de polícia **XXX¹**, pelos fatos e fundamentos a seguir articulados:

1 – SINOPSE FÁTICA E JURÍDICA

No dia 12 de novembro de 2007 foi publicada no Diário Oficial do Estado a Portaria **164/2007/GAB/CH/PC**, ato

¹ Com endereço profissional na Av. XXX - Porto Alegre.

administrativo editado pelo Sr. Chefe de Polícia (cópia inclusa – doc. 01), delegado de polícia XXX.

A referida Portaria, embora tenha revogado a similar **101/2007/GAB/CH/PC** (cópia inclusa – doc. 02), é um desdobramento desta, ambas com objetivo de desconstituir a Portaria **273/2001/GAB/CH/PC** (cópia inclusa – doc. 03) e impor ilegais limites ao exercício do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público.

Em razão da edição da Portaria 101/**2007** (que dentre outras disposições também revogou a Portaria 273/**2001**) foi instaurado o Inquérito Civil Público n.º 02/2007, a fim de apurar possíveis ilegalidades no ato administrativo, com reflexo na indisponibilidade, celeridade e finalidade da persecução penal, em desrespeito aos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal e nas Leis, notadamente aos princípios da legalidade, impessoalidade e publicidade (cópia da portaria inaugural anexa – doc. 04).

O noticiado inquérito civil prossegue em seu curso, ainda que a nova portaria (164/2007) tenha revogado a 101/2007, até porque também esta última possui diversas ilegalidades, **sendo necessária a investigação de possível desvio de finalidade do ato**

administrativo, editado que foi com propósitos diversos dos quais deveriam reger a administração pública.

Porém, apesar de continuar das investigações, antes mesmo do ajuizamento de eventual ação judicial para declarar as nulidades constantes no ato administrativo, **imperioso se mostra o manejo desta ação mandamental para coibir ameaça de lesão e lesão a direito líquido e certo**, uma vez que a Portaria 164/2007 pretende impor limites inexistentes ao Controle Externo da Atividade Policial que está regulado em leis complementares² e em resolução do Conselho Nacional do Ministério Público³.

Por certo não se desconhece ser uma das atribuições do impetrado editar atos administrativos na gestão da instituição que chefia. Agora, se subjacente ao ato houver motivação estranha aos interesses públicos, se houver ofensa aos princípios constitucionais que regem a administração pública, se está a Polícia Civil, por seu dirigente máximo, **pretendendo impor ilegais limites à extensão do controle externo** que a Constituição e as leis impõem faça o Ministério Público, alternativa outra não resta senão o ajuizamento deste *mandamus*, a fim de não sofrerem solução de continuidade os atos de controle externo que estavam sendo realizados desde 2001 sem

² Lei Complementar Federal 75/93 e Lei Complementar Estadual 11.578/2001

³ Resolução n. 20/2007.

maiores dificuldades, isto até a assunção do impetrado como Chefe de Polícia, no mês de janeiro de 2007.

Visando não deixar margem à dúvida, foi expedido ofício ao Sr. Chefe de Polícia (n.º 845/06-GCEAP - cópia anexa doc. 05) indagando se as expressões “**para fins exclusivos de controle interno**” usadas nos dispositivos da Portaria 164/2007 (artigos 198 e 200) implicariam em vedar acesso a tais documentos ao Ministério Público quando da realização dos atos de controle externo, sobreveio resposta positiva (cópia do ofício n.º 1080 do Gabinete do Chefe de Polícia anexa – doc. 06), **onde fica claro que a intenção da Portaria é disponibilizar ao Ministério Público apenas autos de inquéritos policiais, termos circunstanciados e procedimentos especiais de adolescentes.**

Como isso determina limites ao alcance da Lei Complementar Estadual n.º 11.578/2001 (cópia integral do texto anexa – doc. 07), bem assim à Lei Complementar Federal n.º 75/93 e à resolução n.º 20, de 28 de maio de 2007, do Conselho Nacional do Ministério Público (cópia anexa – doc. 08), caracterizada está a ilegalidade do ato administrativo, que **viola direito líquido e certo do Ministério Público de ter acesso à quaisquer⁴ documentos existentes**

⁴ Art. 1 - O Ministério Público, nos termos do art. 127, VII, da Constituição Federal e do art. 111, IV, da Constituição Estadual, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, exercerá o controle externo da atividade policial civil e militar, por meio de medidas extrajudiciais e judiciais, podendo:

I - ter livre ingresso em estabelecimentos e em unidades policiais civis e militares;
II - ter acesso a quaisquer documentos, informatizados ou não, relativos à atividade de polícia judiciária civil e militar e que digam respeito à persecução penal;

nos órgãos de polícia judiciária que digam respeito, ainda que minimamente, à persecução penal.

Ademais, o ato administrativo ora vergastado **também ofende a coisa julgada**, uma vez que o alcance dos atos de controle externo foi discutido em demanda judicial⁵, movida pela Associação dos Delegados de Polícia, cuja decisão já transitou em julgado (cópias da sentença, do acórdão e da certidão do trânsito em julgado anexas – docs. 09, 10 e 11, respectivamente).

Portanto, vedada está a possibilidade da autoridade coatora, sob o argumento de estar editando ato regulamentar dentro do poder que lhe cabe, desobedecer não só que a lei complementar e resolução já definiram como também decisão judicial já transitada em julgado.

Para um melhor conhecimento dos reais motivos que ensejaram a revogação da Portaria 273/2001 e a edição da atual Portaria 164/2007, necessário se mostra apresentar um rápido histórico dos fatos precedentes, desde já pedindo-se escusas pela prolixidade desta inicial, mas que se mostra imprescindível, dada a relevância da *vexata quaestio*.

III - requisitar à autoridade competente a adoção de providências para sanar omissão indevida, fato ilícito penal ocorridos no exercício da atividade policial, prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder, podendo acompanhá-los;

IV - acompanhar, quando necessário ou solicitado, a condução da investigação policial civil ou militar;

⁵ Processo n. 0010757316 - 2 Vara da Fazenda Pública

No dia **14 de fevereiro de 2007**, a Promotora de Justiça XXX, da Promotoria de Justiça de Controle e Execução Criminal – Grupo de Controle Externo da Atividade Policial, compareceu à Delegacia de Homicídios de Trânsito – DHT, para a realização de ato de controle externo da atividade policial previamente designado para aquela data, **tendo sido impedida de fazê-lo pelo Delegado de Polícia XXX**. Na ocasião, a referida autoridade policial negou-se a mostrar quaisquer documentos outros que não fossem autos de inquéritos, chegando ao absurdo de exigir fosse apontado qual inquérito em particular o Ministério Público queria acesso, devendo, ainda, apontar o motivo.⁶

Em face do ocorrido, a Promotora retirou-se do local e lavrou a ata 01/2007 (cópia anexa – doc. n.º 13). Também expediu ofício ao Sr. Chefe de Polícia (cópia anexa – doc. n.º 14), noticiando o fato e informando a nova data que compareceria à Delegacia de Homicídios de Trânsito, **a fim de que, na condição de superior hierárquico, assegurasse a realização do ato.**

Como obstaculizar, embaraçar e impedir o controle externo previsto nas Constituições Federal⁷ e Estadual⁸, na Lei

⁶ Nesse sentido, a própria ocorrência policial que registrou o Delegado Milton Salatino (Ocorrência n. 1822/2007/100805 - cópia anexa - doc. N. 12).

⁷ Art. 129, inciso VII

⁸ Art. 111, IV

Complementar Federal 75/93⁹, Lei Federal 8.625/93¹⁰ e Lei Complementar Estadual 11.578/2001, caracteriza, ao menos em tese, ato de improbidade administrativa, a promotora XXX comunicou o fato ao signatário, por ser quem detém a atribuição para tal matéria no Grupo de Controle Externo da Atividade Policial, sendo determinada a instauração de inquérito civil público, constando como investigado, no primeiro momento, o Delegado XXX, recebendo o expediente o n.º 01218.00001/2007.

Na nova data aprezada (01 de março de 2007), compareceram a promotora XXX e o signatário, quando novamente foram impedidos de realizar o ato de controle externo, não se fazendo presente qualquer representante da Chefia de Polícia. Sequer o Diretor do Departamento Estadual de Polícia Judiciária de Trânsito – DPTRAN, delegado XXX, procurado pelos promotores para que assegurasse a realização do ato, fazia-se presente no momento.

No curso do inquérito civil público 01/2007, constatou-se que também o impetrado, Delegado XXX, infringiu o princípio da legalidade, pois deixou de praticar, indevidamente, ato de ofício, qual seja: assegurar a realização do controle externo, conquanto, na condição de Chefe de Polícia, superior hierárquico¹¹ ao primeiro demandado, tinha o dever de agir para

⁹ Artigo 9

¹⁰ Artigo 80

¹¹ A Constituição Estadual, artigo 134, e a Lei Estadual n. 10.994/97, artigo 7, inciso III, estabelecem que a **hierarquia** é um dos princípios de Polícia Civil.

assegurar fosse a lei cumprida, inclusive afastando-o das suas funções, em razão do que foi a portaria inaugural aditada.

Também foi incluído como investigado por ter ignorado requisição a ele endereçada, que foi reiterada por duas vezes, a qual pretendia apurar quais as providências havia ele adotado no âmbito de suas atribuições para assegurar a realização dos atos de controle externo na Delegacia de Polícia de Homicídios de Trânsito.

Após transcorrer *in albis* o prazo fixado ao impetrado para apresentar defesa no referido inquérito civil público, com o encerramento das investigações, **foi ajuizada ação civil pública** em desfavor dele e do delegado XXX (cópia da inicial anexa – doc. 15)¹².

Por haver forte probabilidade de que a revogação da Portaria 273/01 pela Portaria 101/2007 foi em desobediência ao princípio da impessoalidade, conquanto uma das razões para a revogação, inclusive de forma retroativa a 01 de janeiro de 2007, **pode ter sido para produzir a defesa do impetrado e do delegado XXX na ação civil pública contra eles ajuizada pelos fatos ocorridos nos dias 14 de fevereiro de 01 de março de 2007**, foi instaurado o inquérito civil público n.º 02/2007, que se encontra em andamento.

¹² Processo 001/1.07.0164436-6

Se isto ficar comprovado, como já se tem um indicativo nas razões do agravo de instrumento que interpuseram contra a decisão judicial que afastou temporariamente o XXX das suas funções (cópia anexa – doc. 16), onde usam como um dos argumentos justamente a revogação da Portaria 273/2001 e dos demais atos administrativos para obterem a revogação da liminar conferida, caracterizado restaria o desvio de finalidade do ato administrativo, com ofensa aos princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade.

Da mesma forma, a Portaria 164/2007 pretende dar uma roupagem de legalidade à recusa do delegado XXX de disponibilizar ao Ministério Público acesso a todo e qualquer documento que registrassem atos de persecução penal, ainda que reflexamente, como autorizado pela lei, para apenas franquear acesso aos autos de inquéritos policiais.

Relevante chamar a atenção para o fato de que a revogada Portaria 273/2001 definia serem os livros obrigatórios¹³

¹³ Art. 8 . São Livros Cartorários de uso obrigatório, para registro dos atos de persecução penal, os denominados e ordenados da seguinte forma:

I - Livro de Registro de instauração/Distribuição/Remessa de Procedimentos Policiais (Inquérito Policial, Termo Circunstanciado, Procedimento de Apuração de ato Infracional Atribuído a Adolescente);

II - Livro de Registro/Distribuição de Requisições Judiciais e Ministeriais/Procedimentos devolvidos;

III - Livro de Registro/distribuição/controle de Carta Precatórias expedidas e recebidas;

IV - Livro de Registro de procedimentos Cautelares propostos perante a Justiça (buscas, prisões temporárias/preventivas, Internações provisórias de Adolescentes, escutas, seqüestro de bens, quebras de sigilo bancário, telefônico, fiscal etc);

V - Livro de Registro de material e objetos apreendidos/arrecadados (bens, objetos, drogas, armas etc);

documentos para fins de registro de atos de persecução. Ora, a natureza de tais documentos não é modificável por simples portaria. Ou tais documentos registram atos de persecução ou não. Não é a autoridade coatora quem pode alterar a natureza jurídica deles, como pretendeu.

Indiscutível, à toda evidência, a natureza jurídica de documentos (livros e pastas) nos quais são lançadas informações que se destinam a historiar os atos investigatórios da polícia judiciária. Ainda que a norma interna que crie o uso obrigatório desses documentos não os defina expressamente como fez a Portaria 273/01, o propósito de sua existência foi e continua a ser para a documentação dos atos de persecução, aos quais a lei complementar que regulou o exercício do controle externo permitiu fossem examinados pelo Ministério Público.

No tópico em que será tratado do pedido de liminar, colacionar-se-á precedente jurisprudencial exatamente neste sentido.

2 - DO CABIMENTO DA AÇÃO

VI - Livro de registro fiança arbitradas.

A descrição fática posta à apreciação perfeitamente se amolda às estreitas hipóteses de impetração do mandado de segurança, pois presentes se fazem **todos** os requisitos constitucionais, previstos no artigo 5º, LXIX¹⁴, e infraconstitucionais, descritos no artigo 1º da Lei 1.533/51.¹⁵

O líquido e certo direito do impetrante decorre de expressa disposição da Constituição Federal, artigo 129, VII; das Leis Complementares Estadual n.º 11.578/01 e Federal n.º 73/93, bem assim da Resolução n.º 20/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público, que impõem o dever institucional do impetrante em exercer o controle externo da atividade policial. Para tal fim e delineado pelas mesmas normas consubstanciados estão os limites da atividade de controle, cujo acesso a todas as informações, documentos, livros e pastas encontram-se por ele circundadas.

Esse direito e sua escoreta delimitação, além de ser expressamente contemplado nas normas legais *suso* referidas, já

¹⁴ CF, art.5º, inciso LXIX: "Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas-corpus ou habeas-data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuição do Poder Público".

¹⁵ Lei Federal n.º 1.533/1951, art. 1º: "Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus, sempre que, ilegalmente ou com abuso do poder, alguém sofrer violação ou houver justo receio de sofrer-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

§ 1.º - Consideram-se autoridades, para os efeitos desta lei, os representantes ou administradores das entidades autárquicas e das pessoas naturais ou jurídicas com funções delegadas do Poder Público, somente no que entender com essas funções".

restaram definitivamente avaliados pelo poder Judiciário. Daí se retira a absoluta certeza e liquidez do direito que tem o impetrante em ter acesso a todos esses documentos, **não sujeito à limitações que possa desejar impor a autoridade pública.**

Logo, sobrevindo ato administrativo, emanado por autoridade pública no exercício de suas funções, que viole frontalmente os dispositivos legais que conferem o direito/dever do impetrante, não só ameaçando como concretamente impedindo a correta atividade de controle externo, hipótese outra tão adequada não se encontra senão a via do *mandamus*.

Frise-se não estar se atacando os abstratos efeitos que podem advir do ato administrativo em questão e sim efetiva lesão e contínua ameaça à esfera jurídica do direito do impetrante, assegurado na legislação, ao desempenho de sua missão constitucional.

A Polícia Civil tem a hierarquia como princípio institucional¹⁶, em razão do que todas as autoridades policiais do Estado ficam atreladas a cumprir o conteúdo na Portaria 164/2007.

Ora, tendo o impetrado emitido o ato, obrigando as demais autoridades policiais a negar acesso ao Ministério Público a documentos que também registram os atos da persecução penal, inclusive

¹⁶ Nesse sentido: art. 134 da Constituição Estadual e art. 7, inciso III, da Lei Estadual 10.994/97

com orientação expressa nesse sentido, conforme o Ofício n.º 1080/2007 que enviou, bem assim pelo teor dos documentos oriundos das Promotorias de Justiça do interior do Estado (cópias anexas – docs. 17/27) que dão conta da negativa das autoridades policiais de franquear acesso a documentos que desde o início do controle externo eram examinados pelo Ministério Público (conforme cópias de atas de atos de controle externo anteriormente realizados, que se junta para demonstração – docs. 28/32), é ele parte legítima passiva a figurar nesta demanda, estando caracterizada a ameaça de lesão e a já consumada lesão a direito líquido e certo.

3 - DO ALCANCE DO CONTROLE EXTERNO

Em seu artigo 1º, a Constituição Federal proclama que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em **Estado Democrático de Direito**, sendo o controle externo da **atividade policial pelo Ministério Público um desdobramento deste princípio**, integrando o sistema constitucional brasileiro de freios e contrapesos (“checks and balances”), no qual uma instituição é controlada por outra. Mesmo independentes uns dos outros, até os Poderes da República estão sujeitos aos mecanismos de controle

recíproco¹⁷, impondo ao Ministério Público, dentre outros, o múnus de realizar o controle externo da atividade policial.¹⁸

Como pendia de regulamentação por lei complementar, esta missão constitucional restou prejudicada por longos 12 anos, pois somente em 2001 foi editada, no Estado do Rio Grande do Sul, a Lei Complementar Estadual n.º 11.578/2001, embora fosse possível, por força do artigo 80 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei 8.625/93), aplicar-se subsidiariamente a Lei Complementar Federal n.º 75/93 (Dispõe sobre a organização, as atribuições e o Estatuto do Ministério Público da União)¹⁹.

No âmbito do Rio Grande do Sul, a Lei Complementar 11.578/2001 é clara quanto a ter o Ministério Público acesso a quaisquer documentos que digam respeito à persecução penal. Transcreve-se:

¹⁷ Sobre a necessidade da existência do controle, leciona Walter Paulo Sabella: "A polícia é hoje um dos organismos mais poderosos da Administração Pública, um organismo hipertrofiado, cuja absoluta independência na apuração dos crimes equivale à negação do princípio segundo o qual o Ministério Público é o dono da ação penal".

¹⁸ Art. 129 - São funções institucionais do Ministério Público:
VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior.

¹⁹ "Artigo 9.º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais podendo:

I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;

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

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

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

V - promover a ação penal por abuso de poder".

“Art. 1º - O Ministério Público, nos termos do art. 127, VII, da Constituição Federal e do art. 111, IV, da Constituição Estadual, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, exercerá o controle externo da atividade policial civil e militar, por meio de medidas extrajudiciais e judiciais, podendo:

I - ter livre ingresso em estabelecimentos e em unidades policiais civis e militares;

II - **ter acesso a quaisquer documentos, informatizados ou não, relativos à atividade de polícia judiciária civil e militar e que digam respeito à persecução penal;**

III - requisitar à autoridade competente a adoção de providências para sanar omissão indevida, fato ilícito penal ocorridos no exercício da atividade policial, prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder, podendo acompanhá-los;

IV - acompanhar, quando necessário ou solicitado, a condução da investigação policial civil ou militar;”

Após a edição da Lei Complementar Estadual, bem assim do Provimento n.º 08/2001, da Procuradoria-Geral de Justiça, emitido em obediência ao artigo 4º da Lei²⁰, restou regulamentado, no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, como se

²⁰ Art. 4 - A presente Lei Complementar será regulamentada pelo Ministério Público, através de ato do Procurador-Geral de Justiça, ouvido o órgão Especial do Colégio de Procuradores, quanto à organização de seus serviços internos necessária à execução deste diploma.

daria o controle externo da atividade policial, estabelecendo o referido provimento, **exemplificativamente**, quais os documentos deveriam ser examinados pelos promotores quando do exercício do controle. Vejamos:

ART. 2º - Os órgãos do Ministério Público, no exercício das funções de controle externo da atividade policial, poderão:

I - ter livre ingresso em estabelecimentos ou unidades policiais civis ou militares;

II - **ter acesso a quaisquer documentos, informatizados ou não, relativos à atividade de persecução penal executada pela polícia civil ou militar, 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;
- e) ao registro de inquéritos policiais;
- f) ao registro de termos circunstanciados (Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995);
- g) ao registro de cartas precatórias;
- h) ao registro de diligências requisitadas pelo Ministério Público ou pela autoridade judicial;

Veja-se que a tanto a Lei Complementar quanto o Provimento 08/2001, editado com o permissivo do artigo 4º da norma, **NÃO limitam o acesso a autos de inquéritos, termos circunstanciados ou procedimentos de apuração de ato infracional**, como pretende o impetrado²¹, pelo contrário, deixam claro ser **dever** do promotor de justiça examinar **TODO E QUALQUER DOCUMENTO** que tiver relação, ainda que mínima, com a investigação policial.

Também imperioso ser esclarecido, já há **DECISÃO JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO** estabelecendo qual o alcance legal do controle externo a ser exercido pelo Ministério Público, **sendo a Portaria 164/2007 verdadeira ofensa a essa decisão.**

Com efeito, como já dito, a Associação dos Delegados de Polícia do Rio Grande do Sul ingressou com uma ação judicial²² contra a realização do controle externo, reputando ilegal e inconstitucional o provimento 08/2001-PGJ, **a qual foi julgada improcedente**, sendo a sentença, no mérito, mantida pela 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça, restando a decisão assim ementada:

²¹ O Ofício n. 1080/2007 que enviou ao signatário deixa claro ser essa a pretensão da Portaria 164/2007

²² Processo n. 0010757316 - 2 Vara da Fazenda Pública

“CONSTITUCIONAL. POLÍCIA. CONTROLE EXTERNO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. LIMITES E ADMISSIBILIDADE.

1. O provimento 8/2001 do Sr. Procurador-Geral da Justiça **não infringe os limites ao controle externo da atividade policial, a teor do art. 129, VII, da CF/88 e demais disposições legais pertinentes.** Se, em certo caso concreto, há requisição de informação impertinente, a exemplo da exigência de que o Delegado de Polícia informe quais as investigações realizadas por seus servidores, o ato é passível de correção por meio de mandado de segurança. Redução da verba honorária.

2. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA - grifei.²³

Após o manejo de todos os recursos possíveis, a sentença transitou em julgado no dia 30 de junho de 2004.

A sentença de primeiro grau da lavra do eminente Juiz de Direito, **Dr. Pedro Luiz Pozza** (cópia anexada sob doc. n.º 09), **afastou todas as alegações** da Associação dos Delegados de Polícia, inclusive a de que o Provimento 08/01 desbordava do previsto na lei complementar, exaurindo a questão com percuciência, estabelecendo o exato limite do controle externo a ser realizado pelo Ministério Público, asseverando:

²³ Apelação Cível n. 70003919180

“E, como se vê do provimento questionado, ele se atém, exclusivamente, à atividade de persecução penal, sem imiscuir-se nos afazeres administrativos a cargo da autoridade policial, no que concerne à condução da repartição policial. **Todavia, quando esta atividade tiver qualquer relação, por menos que seja, com a *persecução penal*, ela estará sujeita, sempre, ao controle externo por parte do Ministério Público - grifei”.**

À toda evidência, e não por desconhecimento, o impetrado pretende confundir atividade administrativa com atividade fim de polícia judiciária.

Sem embargo, chega às raias do absurdo a afirmação de que os documentos destinados ao registro de mandados de prisão, ao registro de fianças, ao registro de armas, valores, substâncias entorpecentes, veículos e outros objetos apreendidos, ao registro de ocorrências policiais, ao registro de inquéritos policiais, ao registro de termos circunstanciados (Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995); ao registro de cartas precatórias, ao registro de diligências requisitadas pelo Ministério Público ou pela autoridade judicial²⁴, são documentos administrativos

²⁴ Documentos que registram atos de persecução, mencionados no Provimento PGJ 08/01, passíveis de exame quando do atos de controle externo.

e não de atividade fim, e isto pela singela razão de que não são remetidos ao Poder Judiciário!!??²⁵

Tal abuso do Chefe de Polícia, editando ato administrativo com desrespeito à Constituição, às Leis e à decisão judicial, deve ser prontamente coibido, sob pena de grave ofensa ao Estado Democrático de Direito, com inevitável quebra da harmonia entre as instituições de Estado, podendo o caso descambar para uma grave crise institucional.

Ademais, além da Lei Complementar Estadual n.º 11.578/2001 e do Provimento PGJ 08/2001 delimitarem o alcance da atividade de controle externo, **também o órgão que exerce o controle externo do Ministério Público**, o Conselho Nacional do Ministério Público, emitiu a Resolução n.º 20/2007 ²⁶, regulamentando dita função,

²⁵ Argumento deduzido no Ofício n. 1080/07.

²⁶ Art. 4º - Incumbe aos órgãos do Ministério Público, quando do exercício ou do resultado da atividade de controle externo:

I – realizar visitas ordinárias periódicas e, quando necessário, a qualquer tempo, visitas extraordinárias, em repartições policiais, civis e militares, órgãos de perícia técnica e aquartelamentos militares existentes em sua área de atribuição;

II – examinar, em quaisquer dos órgãos referidos no inciso anterior, autos de inquérito policial, inquérito policial militar, autos de prisão em flagrante ou **qualquer outro expediente ou documento de natureza persecutória penal**, ainda que conclusos à autoridade, deles podendo extrair cópia ou tomar apontamentos, fiscalizando seu andamento e regularidade;

III – **fiscalizar a destinação de armas, valores, substâncias entorpecentes, veículos e objetos apreendidos;**

IV – **fiscalizar o cumprimento dos mandados de prisão, das requisições e demais medidas determinadas pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, inclusive no que se refere a prazos;**

estando o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul rigorosamente adequado ao teor dela.

Dentro do uso das suas atribuições e prerrogativas, os membros do Ministério Público, ao realizarem o controle externo, **podem examinar todo e qualquer documento que registre atos de persecução penal**. Logo, podem ser examinados sim os livros de instauração, distribuição e remessa de inquéritos, de registro de representações por medidas cautelares, de fianças, de diligências requisitadas por autoridades judiciais e ministeriais, de material e objetos apreendidos ou arrecadados, de precatórias recebidas e enviadas, as pastas de arquivo das ocorrências registradas, a pasta de arquivo das comunicações de prisão, inspecionam-se as celas de detenção, enfim, tudo dentro da lei e como especificado na resolução do Conselho Nacional do Ministério Público.

V – verificar as cópias dos Boletins de Ocorrência ou sindicâncias que não geraram instauração de Inquérito Policial e a motivação do despacho da Autoridade Policial, podendo requisitar a instauração do inquérito, se julgar necessário;

VI – comunicar à autoridade responsável pela repartição ou unidade militar, bem como à respectiva Corregedoria ou autoridade superior, para as devidas providências, no caso de constatação de irregularidades no trato de questões relativas à atividade de investigação penal que importem em falta funcional ou disciplinar;

VII – solicitar, se necessário, a prestação de auxílio ou colaboração das Corregedorias dos órgãos policiais, para fins de cumprimento do controle externo;

VIII – fiscalizar cumprimento das medidas de quebra de sigilo de comunicações, na forma da lei, inclusive através do órgão responsável pela execução da medida;

IX – expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços policiais, bem como o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa seja de responsabilidade do Ministério Público, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

Longe de serem estranhos ao controle externo, como afirma o Ofício n.º 1080/2007 do Gabinete do Chefe de Polícia, estes documentos são necessários para se dar efetividade ao preceituado no artigo 3º da Lei Complementar 11.578/01:

“Art. 3º - No controle externo da atividade policial, previsto nesta lei, o **Ministério Público atuará no sentido de assegurar a indisponibilidade da persecução penal e a prevenção ou a correção de ilegalidades ou abuso de poder.**”

Também o artigo 1º do Provimento 08/2001, da Procuradoria-Geral de Justiça, estabelece as diretrizes do Controle Externo. Vejamos:

Art. 1º - 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 de polícia judiciária**, atentando especialmente para:

- I - o respeito aos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal e nas leis;
- II - a prevenção da criminalidade;
- III - a finalidade, a celeridade, o aperfeiçoamento e **a indisponibilidade da persecução penal;**
- IV - **a prevenção ou correção de irregularidades, ilegalidades ou**

abuso de poder relacionados à atividade de investigação criminal;

V - a superação de falhas na produção probatória, inclusive técnicas, para fins de investigação criminal.

Ora, como poderá o Ministério Público cumprir os preceitos contidos na Lei Complementar Estadual n.º 11.578/2001 e Provimento 08/2001 sem ter acesso aos livros de instauração de inquéritos e às pastas onde são arquivadas as ocorrências policiais?! **Como fiscalizar a indisponibilidade da persecução sem poder conferir se todas as ocorrências criminais que registrem fatos típicos receberam a devida instauração de inquérito policial??!**

Da mesma forma, como os dados estatísticos da polícia devem ser divulgados à população em geral, nos termos da Lei Estadual 11.343/99²⁷, exercendo o Ministério Público o controle externo da atividade policial, pode ter acesso também a essas informações antes mesmo da publicação, **até por força dos poderes implícitos**²⁸ **decorrentes do dever constitucional e legal** de exercer o controle.

Se no boletim estatístico consta o efetivo do órgão, a lotação de cada cartório, os meios de que dispõem (viaturas e

²⁷ Texto integral da Lei Estadual 11.343/99 em anexo.

²⁸ Doutrina constitucional norte-americana denominada *theory implied and inherent powers*, incorporada ao nosso ordenamento jurídico, pela qual, no exercício de sua missão constitucional enumerada, o órgão executivo deve dispor de todas as funções necessárias, ainda que implícitas, desde que não expressamente limitadas (Myers v. Estados Unidos - US 272 - 52, 118).

equipamentos), o número de feitos em tramitação, o total de feitos enviados, das ocorrências registradas, **estas informações são sim do interesse do controle externo**, pois guardam relação com os atos de persecução penal, com a eficiência, eficácia e efetividade do serviço público policial, conforme referido na lei complementar.

O efetivo e a lotação dos funcionários são necessários ao Ministério Público, pois, a partir destas informações é que será possível fixar prazo razoável para o cumprimento das requisições que serão feitas. Também para emitir eventual recomendação no uso dos recursos humanos e materiais disponíveis, visando a celeridade no andamento dos inquéritos policiais, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade da persecução penal.

Percebe-se que as informações lançadas no relatório estatístico que as Delegacias de Polícia remetem à Divisão de Planejamento Estratégico da Polícia Civil – Diplanco, **a par de não serem protegidas de qualquer sigilo que impeça tenha o Ministério Público acesso a elas**, são do interesse do controle externo sim, não havendo qualquer excesso ou ilegalidade solicitar tal exame a qualquer momento.

Este é o alcance da atuação do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial. Não serão as polícias sujeitas ao controle que poderão impor limites. Tal pretensão

chega a ser teratológica. Ora, a instituição fiscalizada não pode pretender escolher o que vai permitir seja controlado, impondo limites que a lei não impôs.

4 - DA LIMINAR

Para que seja concedida uma liminar, segundo melhor doutrina, basta a *prova inequívoca* apta a convencer o julgador da *verossimilhança da alegação*, e, em particular, quando houver *fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação*.

Hely Lopes Meirelles ²⁹, com o brilho e clareza que lhe eram peculiar, assim discorreu sobre os requisitos da concessão da liminar previstos na Lei n.º 1.533/51:

“A medida liminar é provimento cautelar admitido pela própria lei de mandado de segurança, quando sejam relevantes os fundamentos da impetração e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da ordem judicial, se concedida a final (art. 7º, II). Para a concessão da liminar devem concorrer os dois requisitos

²⁹ Mandado de Segurança: ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, “habeas-data”, 13ª ed., Ed. Revista dos Tribunais, 1989, pág. 51.

legais, ou seja, a relevância dos motivos em que se assenta o pedido na inicial e a possibilidade da ocorrência de lesão irreparável ao direito do impetrante, se vier a ser reconhecido na decisão de mérito - *fumus boni iuris e periculum in mora*. A medida liminar não é concedida como antecipação dos efeitos da sentença final; é procedimento acautelador do possível direito do impetrante, justificado pela iminência de dano irreversível de ordem patrimonial, funcional ou moral, se mantido o ato coator até a apreciação definitiva da causa. Por isso mesmo, não importa em prejulgamento; não afirma direitos; nem nega poderes à Administração. Preserva, apenas, o impetrante de lesão irreparável, sustando provisoriamente os efeitos do ato impugnando."

A verossimilhança das alegações do Ministério Público está sobejamente demonstrada, uma vez que não pode o impetrado impedir a realização do controle externo com a amplitude admitida no ordenamento jurídico, desrespeitando, inclusive, a coisa julgada, conforme extensamente comprovado nos tópicos antecedentes.

Ademais, a subversão da hierarquia das normas, por si só, já seria suficiente para demonstração da ilegalidade do ato administrativo que emitiu o impetrado, constituindo motivo bastante para a concessão da liminar para correção da lesão e ameaça de lesão ao direito líquido e certo.

O risco de dano da demora consiste no fato de que não se poderá aguardar o julgamento definitivo desta ação para ser possível a realização dos atos de controle externo nas delegacias de polícia de todo o estado do Rio Grande do Sul.

Igualmente justifica a concessão da medida liminar a necessidade de impor-se a superioridade hierárquica das leis complementares, resoluções e provimentos, emanados com supedâneo na Constituição Federal, à pretensão da autoridade impetrada de restringir o alcance dessas normas através de simples portaria, assegurando-se, inclusive, a soberania do Parlamento que editou as normas.

Em sendo o controle externo da atividade policial não antes um poder como dever confiado pela Magna Carta, a obrigatoriedade e periodicidade desse exercício também daí decorre.

Por isso, determinam a resolução n.º 20/2007³⁰ do CNMP e Provimento PGJ 08/2001³¹, a obrigatoriedade de realização

³⁰ Art. 4º - Incumbe aos órgãos do Ministério Público, quando do exercício ou do resultado da atividade de controle externo:

I – realizar visitas ordinárias periódicas e, quando necessário, a qualquer tempo, visitas extraordinárias, em repartições policiais, civis e militares, órgãos de perícia técnica e aquartelamentos militares existentes em sua área de atribuição;

³¹ Art. 3º - Incumbe aos órgãos do Ministério Público, quando do exercício ou do resultado da atividade de controle externo:

I – realizar atos de controle externo semestral, ordinários, e, quando necessários, extraordinários, em repartições policiais e unidades militares existentes em sua área de atribuição, fiscalizando o

do controle externo ordinária e extraordinariamente. No Rio Grande do Sul a realização dos atos ordinários deverá se dar, no mínimo, duas vezes ao ano, nos meses de janeiro a maio e junho a dezembro. No segundo semestre deve se dar, preferencialmente, no mês de novembro³², o que não vem ocorrendo em virtude do ato impugnado.

Em arremate, conforme já decidiram os Tribunais de Justiça do Distrito Federal e de São Paulo, em situações símiles, indeferir a liminar acabaria por legitimar o abuso. Pela pertinência, cita-se:

“CONSTITUCIONAL - PROCESSUAL CIVIL - CONTROLE EXTERNO DA POLÍCIA - MINISTÉRIO PÚBLICO - MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DE DELEGADO DE POLÍCIA - INDEFERIMENTO DE LIMINAR. AGRAVO PROVIDO.

1- No exercício de sua atividade constitucional está previsto o Controle Externo da Polícia, art. 129, VII, da CF.

2- O obstáculo a esta atividade por Delegado de Polícia constitui abuso, combatido com mandado de segurança, CF, art. 5º, LXXI.

3- O Juiz que nega liminar em mandado de segurança sob argumento de que sua concessão esgotaria a prestação jurisdicional, antecipando os efeitos da tutela antecipada, está legitimando o abuso de autoridade.

andamento dos inquéritos policiais civis ou militares e demais procedimentos investigatórios.

³² Provimento PGJ 28/2006.

3.1- O Mandado de Segurança não pode ter limites que alguns arestos vêm emprestando a este instrumento de salvaguarda dos direitos do povo, do cidadão e de instituições.

3.2- O receio de intervir nas hipóteses previstas para concessão de liminar em mandado de segurança ao invés de guardar a segurança da tutela, arreda-a para uma decisão serôdia e inócua.

4- Nenhuma autoridade pode impedir a atuação de uma instituição sobre a de outra somente porque entende que algumas de suas atribuições são ilegais. Para não praticar abuso, deve permitir o que é constitucional e inviabilizar o que entender ser abuso, respondendo por seus atos".³³

"MANDADO DE SEGURANÇA - Delegada de Polícia que se recusou a exhibir ao representante do Ministério Público, quando de sua visita periódica, **os livros obrigatórios que lhe foram solicitados** - Concessão da ordem pronunciada corretamente em primeiro grau - **Hipótese em que o "parquet", para exercer de forma adequada o controle externo da atividade de polícia judiciária,** deve ter irrestrito acesso aos livros mencionados na petição inicial, não se podendo falar, nas circunstâncias, que se pretende impor, à digna autoridade impetrada, qualquer tipo de subordinação hierárquica - Incidência do art. 129, VII, da CF,

³³ AGI n.º 7440/96, 4ª Turma Cível, TJDF, unânime, j.em 31/10/96

bem como dos arts. 103, XIII, e 104 da LCE n.º 734/93 - Reexame necessário (pertinente na espécie) e apelo da Fazenda Estadual não providos" - grifei.³⁴

Toma-se a liberdade de juntar cópia integral deste último aresto (doc. n.º 33), dada a excelência da argumentação e pertinência com a causa posta em julgamento, pedindo vênua para ser considerado como parte integrante desta inicial.

Estas são as razões pelas quais vem o Ministério Público buscar a tutela jurisdicional liminar, suspendendo-se o ato que deu motivo ao pedido, pois relevantes os fundamentos invocados, mostrando-se evidente que do ato poderá resultar ineficácia da medida em sendo deferida, nos termos preconizados pelo artigo 7º, II, da Lei do Mandado de Segurança.

5 - DO PEDIDO

³⁴ Ap. Cível n.º 411.900 5/8-00, TJSP, 8ª Câmara de Direito Público, unânime, j.em **18/04/07**.

EX SUPRA POSITIS, com base no art. 5º, inciso LXIX, da Constituição da República, e na Lei Federal nº 1.533/51, o Ministério Público requer:

- a) seja concedida a liminar, *inaudita altera pars*, **suspendendo os efeitos dos artigos 198 e 200 da Portaria 164/2007/GAB/CH/PC, no que pertine às expressões “*para fins exclusivos de controle interno*”**, ordenando ao impetrado que determine a todas as autoridade policiais a ele subordinadas permitam, aos promotores de justiça com atribuições de controle externo da atividade policial, acesso irrestrito a todos e quaisquer documentos que registrem atos de persecução, nos termos do artigo 1º, II, da Lei Complementar 11.578/01, em particular àqueles mencionados no artigo 2º, II, e suas alíneas, do Provimento PGJ 08/01 e artigo 4º e seus incisos, da Resolução 20/07 do CNMP;
- b) a notificação do impetrado para que preste informações que achar necessárias, no prazo de 10 dias;
- c) a intimação do agente do Ministério Público que atuar perante este juízo como fiscal da lei;

d) no mérito, seja a liminar tornada definitiva, concedendo-se a segurança, dando à Portaria 164/2007 interpretação conforme às Leis Complementares n^{os} 75/93 (Federal) e 11.578/01 (Estadual), no sentido de que as expressões “para uso exclusivo de controle interno” não se aplicam ao Ministério Público quando do exercício do poder/dever de realizar o controle externo da atividade policial.

e) alternativamente, seja a liminar tornada definitiva, concedendo-se a segurança, permitindo-se aos promotores de justiça com atribuições de controle externo da atividade policial, acesso irrestrito a todos e quaisquer documentos que registrem atos de persecução, nos termos do artigo 1^o, II, da Lei Complementar 11.578/01, em particular aqueles mencionados no artigo 2^o, II, e suas alíneas, do Provimento PGJ 08/01 e artigo 4^o e seus incisos, da Resolução 20/07 do CNMP.

f) sejam as intimações do autor feitas pessoalmente, mediante entrega e vista dos autos na Promotoria de Justiça de Controle e Execução Criminal – Grupo de Controle Externo da Atividade Policial, situada na Rua Santana n.º 440, quarto andar, Porto Alegre, fone 3288-8935.

Atribui-se à causa o valor de alçada.

Porto Alegre, 20 de dezembro de 2007.

NILSON DE OLIVEIRA RODRIGUES FILHO,
Promotor de Justiça.