



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO CONSELHEIRO ANTÔNIO PEREIRA DUARTE

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS Nº 1.00717/2016-53

RELATOR: Conselheiro Antônio Pereira Duarte

REQUERENTE: Ministério Público do Estado de São Paulo

REQUERIDO: Membros do Ministério Público Federal

DECISÃO

Tenho, sob meu exame, *pedido liminar* reiterado pela terceira vez, formulado pelo Excelentíssimo Procurador-Geral de Justiça e pelo Excelentíssimo Corregedor Geral, ambos do **Ministério Público do Estado de São Paulo**, em razão da instauração do Procedimento de Administrativo de Acompanhamento n.º 1.00.000.013480/2016-78 no âmbito do Ministério Público Federal/**Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão**, medida adotada pela Excelentíssima Subprocuradora-Geral da República Dra. Deborah Duprat.

Aduzem os ora requerentes que a concessão da tutela de urgência se faz necessária tendo em vista que o prolongamento da duração do processo no âmbito deste Conselho, o que está gerando instabilidade das competências em que atua o Ministério Público de São Paulo, invadida pelo Ministério Público Federal.

Esclarecem, ainda, que a conciliação parcial foi homologada à unanimidade pelo plenário deste e. Conselho na 18ª Sessão Ordinária, em 27.09.2016.

Por sua vez, o julgamento de mérito previsto para a 21ª Sessão Ordinária foi adiado (10.11.2016), sendo que na 22ª Sessão Ordinária o julgamento foi iniciado, porém em razão do pedido de vista, transcorreram a 23ª e a 24ª Sessão de 2016, bem como a 1ª, 2ª, 3ª, e a 4ª Sessão de 2017, sem que tenha ocorrido o julgamento final do mérito

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS Nº 1.00717/2016-53



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO CONSELHEIRO ANTÔNIO PEREIRA DUARTE

do processo, perpetuando a violação às atribuições do MPSP, sobretudo por ter a PFDC acionado o chefe do Poder Executivo estadual anunciando vigilância sobre as atividades de segurança pública.

Vindica, ao final, o deferimento de medida liminar, a fim de declarar ilegal a instauração do Procedimento Administrativo de Acompanhamento nº 1.00.000.013780/2016-78 que foi instaurado pela Procuradoria federal dos Direitos do Cidadão.

É o relatório. Fundamento e decido.

Trata-se de reiteração do pedido de medida liminar que ocorre em ocasião fática modificada: ainda se encontra pendente de julgamento o **mérito** do processo, nos termos do art. 116 e 117, do Regimento Interno deste Conselho Nacional.

Não obstante este Relator tenha proferido voto em 21 de novembro de 2016 no sentido de julgar **procedente** o pedido formulado pelo Ministério Público bandeirante, e **determinar** a imediata remessa do Procedimento Administrativo de Acompanhamento n.º 1.00.000.0013780/2016-78, àquele *parquet* estadual, o julgamento está suspenso em razão de pedido de vistas.

Registre-se, que **anteciparam** voto, **acompanhando** o entendimento esposado por este relator, os eminentes Conselheiros Walter Agra, Leonardo Carvalho, Orlando Rochadel, Esdras Dantas, Valter Shuenquener, Fábio Stica, Marcelo Ferra e Cláudio Portela (cf. Certidão de Julgamento da 22.ª Sessão Ordinária, constante dos presentes autos), o que configura maioria absoluta do e. Plenário, ainda que em caráter precário, a demonstrar a plausibilidade da tese neles defendida.

Quando inicialmente deixei de analisar o pedido de medida liminar anteriormente apresentado pelo requerente, busquei o resultado que melhor atendesse o contraditório e ampla defesa, pautando o



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO CONSELHEIRO ANTÔNIO PEREIRA DUARTE

processo para julgamento de mérito em sessão plenária o mais breve possível, com o objetivo de resolver definitivamente a demanda submetida ao CNMP.

Entretanto, diante dos novos fatos, quais sejam, o prolongamento do julgamento e a plausibilidade evidenciada pelo voto da maioria absoluta do Conselho, e com base no poder geral de cautela conferido ao relator, há necessidade de revisão¹ do posicionamento anterior para evitar uma crise de efetividade da prestação administrativa a que compete ao Conselho Nacional do Ministério Público.

Processo efetivo é aquele que, observado o equilíbrio entre os valores segurança e celeridade, proporciona às partes o resultado desejado pelo direito material. Estabelecido o contraditório e ampla defesa, garantida a segurança do processo, a efetividade do processo compreenderá a plenitude das garantias processuais e uma resposta mais próxima e com maior capacidade de transformação real das coisas².

A garantia à tutela efetiva, na qual se espelha também o processo administrativo, é extraída, na verdade, do modelo constitucional do processo, destinado a assegurar instrumento équo e justo para solução das controvérsias.

Verifico que a maturação probatória pode determinar a necessidade de alteração da tutela provisória, e no presente caso, a sua concessão. A espera pela cognição exauriente definitiva no caso já está sendo prejudicial à proteção efetiva da esfera jurídica do requerente, e o

¹ Existem precedentes de deferimento de medida cautelar nessas condições processuais, tais como demonstra a seguinte ementa: EMENTA: QUESTÃO DE ORDEM. MEDIDA CAUTELAR. LIMINAR QUE ATRIBUI EFEITO SUSPENSIVO A RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REFERENDO DA TURMA. INCISOS IV E V DO ART. 21 DO RI/STF. PIS E COFINS. É de ser confirmada a decisão singular que atribui efeito suspensivo a recurso extraordinário em que se discute matéria objeto de outro recurso (art. 3º da Lei nº 9.718/98), cujo exame, pelo Plenário desta colenda Corte, foi suspenso em razão de pedido de vista, a demonstrar a plausibilidade da tese neles defendida. Precedentes de ambas as Turmas. Questão de ordem que se resolve pelo referendo da decisão concessiva da cautelar. (AC 834 MC-QO, Relator(a): Min. Carlos Britto Primeira Turma, julgado em 06/09/2005, DJ 07-10-2005, p. 017)

² BEDAQUE, José dos Santos. Efetividade e Técnica Processual. Malheiros, São Paulo, 2013.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO CONSELHEIRO ANTÔNIO PEREIRA DUARTE

prejuízo gerado pela espera, quanto à decisão final, pode levar à inutilidade ou ao perecimento das garantias institucionais do MPSP por tempo demasiadamente longo.

Assim, tendo em vista a repercussão negativa à autonomia do Ministério Público de São Paulo a que está sendo submetido desde o momento em que não se definiu um posicionamento do CNMP a eliminar as inseguranças pendentes, valendo-me do poder geral de cautela, passo a analisar a concessão de medida liminar no caso em tela.

1. Preliminar de competência do CNMP para decidir o caso em tela

Cabe **afastar**, uma vez mais, conforme precedentemente enfatizado no Voto por mim proferido, que aqui não se está diante de típico *conflito de atribuição*, pois este tem por característica, como é da sabença geral, a atuação de **dois órgãos de execução do Ministério Público** diante de um **determinado caso concreto**, que se dizem competentes (conflito positivo) ou que afirmam não ter atribuição (conflito negativo).

Aqui, diversamente, além da já registrada total ausência de competência **legal** da PFDC para exercício do controle externo das polícias *estaduais*, a lide instaurada possui verdadeiro viés **objetivo-institucional**, não figurando aqui como requerente um promotor de justiça e como requerido um procurador da república, sobre um inquérito (civil ou policial) certo e determinado.

Na verdade, aqui se tem como **postulantes** o próprio Procurador-Geral de Justiça e o Corregedor-Geral do MPSP, que pretendem uma baliza de **contornos institucionais em torno do tema ventilado**.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO CONSELHEIRO ANTÔNIO PEREIRA DUARTE

De fato, a própria Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão – PFDC (**requerida**), ao prestar informações, sustentou **não possuir atribuições judiciais**, tampouco os **requerentes** possuem atribuição no controle externo da atividade policial, seja difuso seja concentrado.

A rigor os requerentes estão atuando na defesa da autonomia de sua instituição objetivamente considerada, daí porque descabe falar em conflito de atribuição, quando o que se tem, claramente, é um **conflito (ou colisão) de autonomias funcionais e administrativas de ramos diversos do Ministério Público**.

Além disso, na oportunidade em que foi proferido voto, conheci do pedido como Reclamação Para Preservação da Autonomia do Ministério Público, nos termos do art. 116 e 117, do Regimento Interno deste Conselho Nacional, tendo em vista enquadrar-se perfeitamente na norma primária que rege o CNMP, *in verbis*:

“Art. 116 O Conselho zelará pela independência funcional e pelo livre exercício das competências administrativas do Ministério Público, de ofício ou mediante provocação, **sempre que houver ofensa**, ameaça ou restrição à independência funcional de seus membros ou **interferência indevida na autonomia de seus órgãos**, observando-se o procedimento previsto nos artigos 118 a 122 deste Regimento.” (original sem destaques)

Assim angulada a questão, o precedente a ser fixado por este Conselho ultrapassa os limites objetivos e subjetivos do Procedimento Administrativo de Acompanhamento n.º 1.00.000.013780/2016-78, passando a servir de marco para casos vindouros.

2. Preenchimento de requisitos da medida cautelar

Eis o estado de fato da lide, que a meu sentir comporta acolhimento da **tutela de urgência** pretendida, na forma do art. 43,



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO CONSELHEIRO ANTÔNIO PEREIRA DUARTE

inciso VIII, do Regimento Interno deste Conselho Nacional³, a fim de evitar dano irreparável ou de difícil reparação à **parte requerente**, *in casu*, o Ministério Público do Estado de **São Paulo**.

Cediço que para a concessão de medida cautelar necessário aferir a presença da aparência do bom direito e o perigo da demora, **requisitos** que verifico **presentes** na espécie, como passo a delinear.

A propósito, o novo Código de Processo Civil exige a probabilidade do direito afirmado. Na tutela de evidência, o direito evidente (*ex facto oritur ius*) a favor do postulante justifica sua concessão e a inversão da posição jurídica quanto ao objeto litigioso em disputa. Afinal, se o direito é evidente, não há por que impedir o acesso do postulante sobre o bem requerido⁴.

Tenho por irretorquível, que no caso sob exame, a essa altura sobeja o **fumus boni juris**, uma vez que o **art. 144** da Constituição Federal, quando tratou da Segurança Pública, nos incisos I a III, em que a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal são instituições inseridas na **internalidade da União** (Poder Executivo), como pessoa jurídica de direito público interno o que, inexoravelmente, as sujeitam ao controle externo da atividade policial do Ministério Público **Federal**.

A interpretação sistemática dos arts. 25, 26 e 27 da Lei nº 8.625/1993 e dos artigos 103, I, VII, VIII, XIII, e 104 da Lei Complementar nº 734/1993, do art. 94, IV da Constituição Estadual de São Paulo, combinados com a interpretação dos arts. 11 a 14, 15, §1º,

³ Art. 43 Compete ao Relator:
VIII – conceder medida liminar ou cautelar, presentes relevantes fundamentos jurídicos e fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação;

⁴ ARAUJO, Fábio Caldas de. Curso de processo civil, parte geral. São Paulo, Malheiros, 2016.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO CONSELHEIRO ANTÔNIO PEREIRA DUARTE

39, 41, da Lei Complementar 75/1993, demonstram que houve desbordamento das atribuições da PFDC nos atos praticados.

E é a norma estatutária do Ministério Público da União que deu o contorno e as atribuições para o PFDC, *in verbis*:

TÍTULO I

Das Disposições Gerais

CAPÍTULO IV

Da Defesa dos Direitos Constitucionais

Art. 15. É vedado aos órgãos de defesa dos direitos constitucionais do cidadão promover em juízo a defesa de direitos individuais lesados.

§ 1º Quando a legitimidade para a ação decorrente da inobservância da Constituição Federal, verificada pela Procuradoria, couber a outro órgão do Ministério Público, os elementos de informação ser-lhe-ão remetidos.

(...)

Art. 16. A lei regulará os procedimentos da atuação do Ministério Público na defesa dos direitos constitucionais do cidadão.

TÍTULO II

Dos Ramos do Ministério Público da União

CAPÍTULO I

Do Ministério Público Federal

SEÇÃO I

Da Competência, dos Órgãos e da Carreira

Art. 39. Cabe ao Ministério Público Federal exercer a defesa dos direitos constitucionais do cidadão, sempre que se cuidar de garantir-lhes o respeito:

I - pelos Poderes Públicos Federais;

II - pelos órgãos da administração pública **federal** direta ou indireta;

III - pelos concessionários e permissionários de serviço público **federal**;

IV - por entidades que exerçam outra função delegada da **União**.

(...)

Art. 152. O Procurador-Geral de Justiça designará, dentre os Procuradores de Justiça e mediante prévia aprovação do



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO CONSELHEIRO ANTÔNIO PEREIRA DUARTE

nome pelo Conselho Superior, o Procurador Distrital dos Direitos do Cidadão, para servir pelo prazo de dois anos, permitida a recondução, precedida de nova decisão do Conselho Superior. (original sem destaques)

O cerne que deflui da interpretação dos artigos transcritos é de que o PFDC, na parte específica do Ministério Público Federal (Título II, “Dos Ramos do Ministério Público da União”, Capítulo I, “Do Ministério Público Federal”), foi introduzido pela LC 75/1993 com a expressa previsão de que a defesa dos direitos constitucionais do cidadão cabe ao MPF sempre que se cuidar de garantir-lhes o respeito pelos Poderes Públicos **Federais** ou por entes da União.

Verifico também que a lei previu também que o MPDFT, **ramo integrante do MPU**, porém pertencente a ente da federação diverso, detém por expressa previsão da LC 75/1993, a figura do **Procurador Distrital dos Direitos do Cidadão**, indicado pelo procurador-geral de Justiça do Distrito Federal conforme o supramencionado art. 152, da LC 75/1993.

De outro lado e de forma paralela e similar, o art. 27 da Lei 8.625/1993, norma geral de organização dos Ministérios Públicos dos Estados prevê a atribuição de que cada Ministério Público exerça a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, em face de Poderes Públicos estaduais e municipais. Assim, na oportunidade de apresentação do voto está veiculada a recomendação de que cada Estado também institua o seu próprio Procurador Estadual dos Direitos do Cidadão com os contornos definidos em legislação estadual própria, a ser indicado pelo procurador-geral de Justiça do Estado.

Assim, da detida análise dos autos verifico que às fls. 40, consta o Ofício 598/2016/PFDC/MPF, emitido pela Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão, a eminente Subprocuradora-Geral Deborah Duprat, o



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO CONSELHEIRO ANTÔNIO PEREIRA DUARTE

qual **expressa a motivação** para a instauração de Procedimento Administrativo de Acompanhamento de nº 1.00.000.0013780/2016-78, *in verbis*:

“Tendo em conta **representações relativas a supostas violações de direitos humanos por uso excessivo de violência e limitação de direitos fundamentais pelas forças de segurança públicas estaduais**, no contexto de manifestações em vias públicas ocorridas nos últimos dias na cidade de São Paulo, foi instaurado procedimento para averiguar a procedência das denúncias e monitorar os próximos atos que venham a ocorrer.(...) (original sem destaques)

Deve ser posto em relevo ainda, o teor do Ofício nº 596/2016/PFDC/MPF, encaminhado pela Excelentíssima Subprocuradora-Geral e eminente PFDC ao Procurador Regional dos Direitos do Cidadão, Dr. Pedro Antônio de Oliveira Machado, junto à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, contendo a seguinte solicitação, *in verbis*:

(...) Ante o exposto, solicito a Vossa Excelência **complementar as informações já reunidas, colhendo, inclusive, depoimentos de eventuais vítimas de excessos policiais e instruindo os procedimentos com outros elementos de prova necessários para avaliar se houve uso proporcional de força.** (original sem destaques)

Portanto, o que se constata **concretamente** nos presentes autos, é que o Ministério Público Federal instaurou procedimento próprio baseado em representações recebidas, conferindo-lhes impulso, sem que, ao menos tenha encaminhado ao MPSP para as providências que lhe são afetas.

Infere-se, nitidamente, não ter escapado à esfera de cognição da i. Subprocuradora, que as *supostas violações de direitos humanos* por eventual uso excessivo de violência e limitação de direitos fundamentais teriam sido causadas, em tese, pelas **forças de segurança pública estaduais**, o que, à toda evidência, não é tarefa que lhe foi cometida, como não deixa dúvida o art. 38, inciso IV, da Lei Complementar n.º 75



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO CONSELHEIRO ANTÔNIO PEREIRA DUARTE

de 20 de maio de 1993 – LOMPU, cujo teor, por **unívoco**, transcrevo a seguir:

“Art. 38. São **funções institucionais do Ministério Público Federal** as previstas nos Capítulos I, II, III e IV do Título I, incumbindo-lhe, especialmente:

[...]

IV - **exercer o controle externo da atividade das polícias federais, na forma do art. 9º;**” (original sem destaques)

Cabe enfatizar, nesta linha de intelecção, que a Lei Orgânica do Ministério Público da União (LC 75/1993) **compartimentou** as competências entre os ramos do *Parquet*, estabelecendo que incumbe ao Ministério Público **Militar**, o controle externo da atividade da polícia judiciária militar (art. 117, inciso II)⁵ e ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, mesma tarefa no que tange à polícia **distrital** (art. 150, inciso IV).

Ainda nesse diapasão, o controle externo da atividade policial na esfera estadual foi cometido ao Ministério Público dos estados, conforme se **denota** no art. 144, § 6º, da Constituição Federal *in verbis*:

“§ 6º As **polícias militares** e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, **juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados**, do Distrito Federal e dos Territórios.” (original sem destaques)

Não por outra razão, em caráter **residual** ao que estabelecido na Lei Orgânica do MPU, o Ministério Público Paulista, aqui **requerente**, no exercício da *competência legislativa* que lhe é deferida pela Constituição Federal, *ex vi* de seu art. 128, § 5º⁶, e também de acordo

⁵ Art. 117. Incumbe ao **Ministério Público Militar**:

I - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial-militar, podendo acompanhá-los e apresentar provas;

II - **exercer o controle externo da atividade da polícia judiciária militar.**

Art. 150. Incumbe ao **Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**:

I - III - *omissis*

IV - exercer o **controle externo da atividade da polícia do Distrito Federal e da dos Territórios**;

⁶ Art. 128. O Ministério Público abrange:



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO CONSELHEIRO ANTÔNIO PEREIRA DUARTE

com o art. 2.º, *caput*, da Lei n.º 8.625/1993⁷ - Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, **editou** a sua própria Lei Orgânica, qual seja, a **Lei Complementar n.º 734**, de 26 de novembro de 1993, que em seu art. 103, inciso XIII, estabelece:

“Artigo 103 - São funções institucionais do Ministério Público, nos termos da legislação aplicável:

[...]

XIII - **exercer o controle externo da atividade policial** por meio de medidas administrativas e judiciais, podendo, dentre outras;” (original sem destaques)

Em plena **consonância** com tais dispositivos de base **legal**, este Conselho Nacional do Ministério Público editou a **Resolução nº 20/2007**, que estabeleceu a disciplina acerca do tema *decidendum*, e assim dispôs no art. 3º, *verbis*:

Art. 3º. O **controle externo da atividade policial** será exercido:

I - na forma de controle difuso, por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal, quando do exame dos procedimentos que lhes forem atribuídos;

II - em **sede de controle concentrado, através de membros com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial, conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público.**

Parágrafo único. As atribuições de **controle externo concentrado da atividade policial civil ou militar estaduais poderão ser cumuladas entre um órgão ministerial central, de coordenação geral, e diversos órgãos ministeriais locais.** (original sem destaques)

Portanto, esta coerência *lógico-sistêmica* existente entre LOMPU e a Lei Orgânica do Ministério Paulista, a estabelecer que o MPM, o MPF e os Ministérios Públicos estaduais, cada qual controlando externamente a sua respectiva força policial, obedece ao **arquétipo do**

[...]

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

⁷ Art. 2º Lei complementar, denominada Lei Orgânica do Ministério Público, cuja iniciativa é facultada aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados, estabelecerá, no âmbito de cada uma dessas unidades federativas, normas específicas de organização, atribuições e estatuto do respectivo Ministério Público.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO CONSELHEIRO ANTÔNIO PEREIRA DUARTE

Parquet brasileiro preconizado no **art. 128, incisos I e II**, da Constituição Federal, *in verbis*:

- “Art. 128. O Ministério Público abrange:
I - **o Ministério Público da União**, que compreende:
a) o Ministério Público Federal;
b) o Ministério Público do Trabalho;
c) o Ministério Público Militar;
d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;
II - os Ministérios Públicos dos Estados.”

Tenho por inexorável, que referido artigo encontra-se **permeado** pelo *princípio federativo*, de modo a impedir interferência indevida de um Ministério Público sobre o outro. Nesse sentido, colho-me magistério doutrinal do i. Procurador da República JOSÉ ADÉRCIO LEITE SAMPAIO, *in verbis*:

“...as investidas são próprias a cada ente, assim como os demais atributos de sua autonomia administrativa, orçamentária, financeira e funcional. **Por essa mesma razão, a indivisibilidade se mantém nos esquadros de competências federativas, sem que isso importe hierarquias.** Não há um MP superior a outro, mas sim um só MP com **funções diversas e complementares dentro das unidades federativas** e dos respectivos graus de jurisdição, sempre em **conformidade com a Constituição e as leis** (Comentário ao artigo 128. Em: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 521)” (original sem destaques)

Deve ser **sublinhando**, outrossim, que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI n.º 3.041/RS, declarou a inconstitucionalidade de lei gaúcha, entendendo o Excelso Pretório, dentre outros fundamentos, que o **MPF** não poderia estar sujeito a prestar contas à Assembleia Legislativa local, por se tratar de *órgão estadual*. No ponto, transcrevo excerto do Voto proferido pelo eminente Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, *in verbis*:

“De outro lado, é possível, em tese, que as investigações de uma Comissão Parlamentar de Inquérito estadual redundem na descoberta de crimes que sejam de competência de esferas jurisdicionais diversas, ou seja, da Justiça federal e da Justiça estadual. **Nessa situação, o Ministério Público Federal teria que prestar contas à Assembleia**



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO CONSELHEIRO ANTÔNIO PEREIRA DUARTE

Legislativa gaúcha, o que, à toda evidência, afrontaria o nosso modelo federativo. (ADI 3041, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 10/11/2011, Dje-022, 31-01-2012, publicado 01-02-2012) (original sem destaques)

Presente tal moldura, não se revela lícita a **interferência** do **Ministério Público Federal** no controle externo da atividade policial no âmbito das *polícias* (militar e civil) do Estado de São Paulo.

Este atuar **vulnera**, de forma clarividente, a **autonomia funcional e administrativa** deferida pelo constituinte originário ao Ministério Público *brasileiro*, *ex vi* de seu art. 127, § 2.º, assim considerado em seu todo.

Esta prerrogativa traduz-se em indisputável garantia *fundamental* de caráter **institucional** a **blindar** o *Parquet* paulista **contra** a indevida ingerência em sua **esfera legal e constitucional** de atribuição, ainda que essa intromissão seja exercida por outro ramo do Ministério Público, como ocorre na espécie.

Restando delineado o quadro acima retratado, este Conselho Nacional tem por **dever** fazer cessar a sobrepujança da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão sobre o Ministério Público do Estado de São Paulo, conforme expressamente dispõe o art. 116, do Regimento Interno deste Conselho Nacional do Ministério Público.

Encontram-se, portanto, claramente divisada a relevância do fundamento (fumaça do bom direito), a conferir **aptidão** ao **deferimento** do pedido intermediário formulado.

Com relação ao **segundo requisito** para a concessão da medida acauteladora, de igual modo está demonstrado o ***periculum in mora***, como passo a sumariar.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO CONSELHEIRO ANTÔNIO PEREIRA DUARTE

O perigo da demora está relacionado ao efeito danoso do tempo no processo e ao comprometimento do resultado útil na entrega da prestação administrativa do CNMP.

Além disso, a técnica processual deve também preocupar-se com a celeridade, pois a solução do processo administrativo não pode ser morosa, a ponto de tornar-se praticamente inútil para quem necessita e tem direito à tutela.

Cumprido colocar em destaque, por inteiramente relevante, que a situação verificada no caso *sob exame* está a grassar verdadeira **insegurança jurídica**, que se instalou tanto no seio do Ministério Público Paulista, quanto a gerar **perplexidade** nas instituições sujeitas aos seus comandos:

“O Chefe do Poder Executivo foi diretamente acionado pela D. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, anunciando-se vigilância sobre as atividades de segurança pública.

A incerteza com relação ao Promotor Natural e os limites de atuação podem acarretar consequências à sociedade e a outros Órgãos/Instituições, apesar de não serem partes formais nos presentes autos.” (original sem destaques)

Assiste razão ao requerente, ao invocar o *princípio do promotor* natural como uma garantia da sociedade, como já **destaquei no voto anteriormente proferido**. Nesse sentido, confira-se:

“O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o HC 67.759/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO, reconheceu a existência do princípio do Promotor Natural em nosso ordenamento constitucional, em decisão que, proferida pelo Plenário desta Corte, está assim ementada: “O postulado do Promotor Natural, que se revela imanente ao sistema constitucional brasileiro, repele, a partir da vedação de designações casuísticas efetuadas pela Chefia da Instituição, a figura do acusador de exceção. **Esse princípio consagra uma garantia de ordem jurídica destinada tanto a proteger o membro do Ministério Público, na medida em que lhe assegura o exercício pleno e independente do seu ofício, quanto a tutelar a própria coletividade, a quem se reconhece o direito de ver atuando, em quaisquer causas, apenas o Promotor cuja intervenção se justifique a partir de critérios abstratos e pré-determinados estabelecidos em lei.** A matriz constitucional desse princípio assenta-se nas cláusulas da independência funcional e da inamovibilidade dos membros da Instituição.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

GABINETE DO CONSELHEIRO ANTÔNIO PEREIRA DUARTE

O postulado do Promotor Natural limita, por isso mesmo, o poder do Procurador-Geral que, embora expressão visível da unidade institucional, não deve exercer a Chefia do Ministério Público de modo hegemônico e incontestável. (...)” A consagração constitucional do princípio do Promotor Natural significou o banimento de “manipulações casuísticas ou designações seletivas efetuadas pela Chefia da Instituição” (HC 71.429/SC, Rel. Min. CELSO DE MELLO), em ordem a fazer suprimir, de vez, a figura esdrúxula do “acusador de exceção” (HC 67.759/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO). **O legislador constituinte, ao proceder ao fortalecimento institucional do Ministério Público, buscou alcançar duplo objetivo:** (a) **instituir, em favor de qualquer pessoa, a garantia de não sofrer arbitrária persecução penal instaurada por membro do Ministério Público designado “ad hoc”** e (b) tornar mais intensas as prerrogativas de independência funcional e de inamovibilidade dos integrantes do “Parquet”. A garantia da independência funcional, viabilizada, dentre outras, pela prerrogativa da inamovibilidade, reveste-se de caráter tutelar. **É de ordem institucional (CF, art. 127, § 1º) e, nesse plano, acentua a posição autônoma do Ministério Público em face dos Poderes da República, com os quais não mantém vínculo qualquer de subordinação hierárquico-administrativa.** Daí a precisa observação, quanto a tal aspecto, de JOSÉ FREDERICO MARQUES (“A Reforma do Poder Judiciário”, vol. I/175, 1979, Saraiva): “O Ministério Público é funcionalmente independente, porquanto, apesar de órgão da administração pública, não é ele instrumento à mercê do governo e do Poder Executivo. (...). Independente é, também, o Ministério Público, da magistratura judiciária, que, sobre ele, nenhum poder disciplinar exerce. Entre o juiz e o promotor de justiça, existem relações de ordem processual tão-somente. Não cabe ao magistrado judicial dar ordens ao Ministério Público, no plano disciplinar e da jurisdição censória (...).” (STF HC – 99558 Ministro CELSO DE MELLO Relator, *informativo* 613) (original sem destaques)

Desta feita, o postulado em questão, aqui colocado sob o prisma **objetivo-institucional**, justamente por haver **prévia** formatação legal no que tange ao exercício do controle externo da atividade policial pelos diversos ramos do Ministério Público, como exaustivamente demonstrado, **repele** a indevida atuação da PFDC.

Evidenciado, então, que esta concretude de atuação em verdadeiro **prejuízo às atribuições do Ministério Público bandeirante**, viola o princípio da *segurança jurídica*, sob a ótica do ideal *liberal-clássico*, e de previsão expressa no art. 5.º, *caput*⁸, da Constituição

⁸ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO CONSELHEIRO ANTÔNIO PEREIRA DUARTE

Federal. É dizer, o *Parquet* Paulista tem o **direito fundamental** de ter a certeza necessária de que está atuando dentro de balizas fixadas pelo legislador ordinário, observada a reserva de iniciativa do seu Procurador-Geral, e de que sua esfera de atuação não sofrerá ingerência de outro ramo do Ministério Público.

Com efeito, **não há óbice** para que o Ministério Público, enquanto ente estatal despersonalizado, goze deste direito **impregnado de fundamentalidade**, tradicionalmente titularizado pelos cidadãos da República. No ponto, lapidar a lição do Ministro CELSO DE MELLO, ao deferir medida liminar **contra** ato **deste** Conselho Nacional, cujo teor, por elucidativo, segue transcrito:

“Nem se diga que tal postulado **não abrangeria as instituições estatais, inclusive os órgãos públicos não personificados, como o Ministério Público**. Impõe-se ter presente, neste ponto, o valioso magistério de PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, em obra conjunta escrita com GILMAR FERREIRA MENDES e INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO (“Curso de Direito Constitucional”, p. 349/350, item n. 12.1, 2010, Saraiva), cuja lição ressalta a **possibilidade constitucional de pessoas jurídicas ou de órgãos públicos em geral titularizarem, eles mesmos, direitos e garantias fundamentais**, aí incluídas, no que concerne às prerrogativas jurídicas de ordem procedimental, as próprias pessoas de direito público, além dos órgãos estatais não personificados:

“**Não há, em princípio, impedimento insuperável a que pessoas jurídicas venham, também, a ser consideradas titulares de direitos fundamentais, não obstante estes, originalmente, terem por referência a pessoa física**. Acha-se superada a doutrina de que os direitos fundamentais se dirigem apenas às pessoas humanas. **Os direitos fundamentais suscetíveis, por sua natureza, de serem exercidos por pessoas jurídicas podem tê-las por titular**. (...). Questão mais melindrosa diz com a possibilidade de pessoa jurídica de direito público vir a titularizar direitos fundamentais. Afinal, os direitos fundamentais nascem da intenção de garantir uma esfera de liberdade justamente em face dos Poderes Públicos. Novamente, aqui, uma resposta negativa absoluta não conviria, até por força de alguns desdobramentos dos direitos fundamentais do ponto de vista da sua dimensão objetiva. Tem-se admitido que as entidades estatais gozam de direitos do tipo procedimental. Essa a lição de Hesse, que a ilustra citando o direito de ser ouvido em juízo e o direito ao juiz predeterminado por lei. A esses exemplos, poder-se-ia agregar o direito à igualdade de armas – que o STF afirmou ser prerrogativa, também, da acusação pública, no processo penal – e o direito à ampla defesa.” (STF MS 34526, Rel. Min. Celso de Mello.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO CONSELHEIRO ANTÔNIO PEREIRA DUARTE

Decisão Liminar. DJE nº 258, divulgado em 02/12/2016) (original sem destaques)

Por se tratar de medida cautelar concedida no bojo de processo cujo julgamento encontra-se em curso e suspenso por força de pedido de vista, havendo votos antecipados no mérito, **salutar** colher o referendo do E. Plenário, na forma do § 3.º, do art. 43, do RICNMP (“§ 3º Na hipótese do inciso VIII deste artigo, o Relator poderá, a seu critério, submeter a decisão ao referendo do Plenário”).

Ex positis, forte nos fundamentos expostos, que passam a fazer parte integrante do Voto proferido na 22.ª Sessão Ordinária de 2016, **defiro** o provimento vindicado, **ad referendum** do E. Plenário, o que faço para **suspender** a tramitação do Procedimento Administrativo de Acompanhamento nº 1.00.000.0013780/2016-78, bem como **determinar** aos requeridos, que se abstenham de praticar quaisquer atos na internalidade do referido caderno procedimental, além de outros tendentes a configurar controle externo da atividade das polícias civil e militar paulista.

Inclua-se em mesa para referendo, na próxima Sessão Ordinária.

Publique-se.

Intimem-se.

Cumpra-se, com a **máxima urgência**.

Brasília, 1º de março de 2017.

Conselheiro ANTÔNIO PEREIRA DUARTE

Relator