

COMARCA DE PORTO ALEGRE  
16ª VARA CÍVEL DO FORO CENTRAL  
Rua Márcio Veras Vidor (antiga Rua Celeste Gobato), 10

---

**Nº de Ordem:** 1115/10  
**Processo nº:** 001/1.07.0164436-6 (CNJ.:1644361-33.2007.8.21.0001)  
**Natureza:** Ação Civil Pública  
**Autor:** Ministério Público  
**Réu:** Milton Salatino  
Pedro Carlos Rodrigues  
**Juiz Prolator:** Juiz de Direito - Dr. Flavio Mendes Rabello  
**Data:** 27/09/2010

Vistos.

I – O **MINISTÉRIO PÚBLICO** ajuizou **ação civil pública** em desfavor **MILTON SALATINO** e de **PEDRO CARLOS RODRIGUES**, igualmente qualificados na demanda. Referiu, em síntese, que nos dias 14 de fevereiro e 1º de março de 2007, o primeiro réu deixou de praticar ato de ofício ao embarçar, obstruir e impedir que o Ministério Público realizasse os atos de controle externo da atividade policial, consistente em obstaculizar a ação da promotora de justiça Tatiana de Oliveira D'Ávila, afirmando que não permitiria a realização do controle externo pretendido pelo *Parquet*. Disse, também, que a agente ministerial retirou-se do local, lavrou ata e expediu ofícios ao chefe de polícia (segundo réu) e ao Corregedor-Geral de Polícia, noticiando o fato e informando a nova data da realização do controle externo. Expôs, outrossim, que ao retornar à delegacia de polícia, o chefe de polícia não se fez presente e o Ministério Público, agora representado por três agentes ministeriais, mais uma vez foi impedido de realizar o

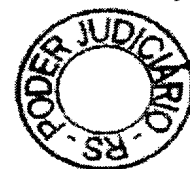
J 1



controle externo. Aduziu que, ao obstaculizar, embaraçar e impedir o controle externo previsto nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Complementar Federal nº 75/93, Lei Federal nº 8.625/93 e Lei Complementar Estadual nº 11.578/2001, o demandado MILTON SALATINO infringiu o princípio da legalidade, pois deixou de praticar, indevidamente, ato de ofício, qual seja, submeter-se aos comandos legais que impõem a realização do controle externo. Asseverou que o requerido PEDRO CARLOS RODRIGUES também praticou ato de improbidade, consistente em ignorar a requisição elaborada pelo Ministério Público para que fossem apuradas as irregularidades e em se recusar a atender requisição do agente ministerial argumentando que tal comando deveria advir, unicamente, do procurador-geral de justiça, circunstância que não possui amparo legal. Discorreu acerca dos limites do controle externo e da improbidade administrativa ocorrida no caso em testilha. Ao final, liminarmente, pleiteou o afastamento de MILTON SALATINO das atividades de delegado de polícia. Nos provimentos finais, requereu a condenação dos réus à perda da função pública, suspensão dos direitos políticos por até cinco anos, pagamento de multa civil no montante de até cem vezes o valor da remuneração e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários, pelo prazo de três anos (fls. 02/31). Juntou documentos (fls. 32/714).

O juízo deferiu o pedido liminar (fls. 715/716v).

Notificado (fl. 715v), o réu MILTON SALATINO interpôs agravo de instrumento, que foi parcialmente provido pela 3ª Câmara Cível do TJRS (fls. 1159/1165), e apresentou defesa prévia, aduzindo, em síntese, que não praticou os atos descritos na petição inicial, e que apenas se recusou a fornecer documentos existentes na delegacia de polícia estranhos ao controle externo, momento em que a promotora de justiça Tatiana de Oliveira D'Ávila deixou o local. Expôs, outrossim, que na segunda ocasião em que o Ministério Público compareceu à delegacia de polícia, novamente os promotores de justiça buscavam acesso a todos os documentos do local, incluindo, mais uma vez, aqueles estranhos à persecução penal, o que foi negado pelo agente policial. Discorreu acerca do limite no exercício do controle externo e da inexistência de ato de improbidade administrativa. Ao final,



requereu a rejeição da demanda ou, subsidiariamente, a improcedência do pedido (fls. 757/766). Trouxe documentos (fls. 767/1077).

Igualmente notificado (fl. 715v), o demandado PEDRO CARLOS RODRIGUES também interpôs o agravo de instrumento parcialmente provido pela 3ª Câmara Cível do TJRS (fls. 1159/1165) e apresentou defesa prévia, aduzindo, em síntese, as inúmeras atividades exercidas pelo chefe de polícia, que em determinadas ocasiões dificultam o imediato atendimento das solicitações, não havendo a menor intenção de retardar ou descumprir a solicitação do Ministério Público, não obstante a precariedade de recursos e de servidores da Polícia Civil gaúcha. Disse, também, que na condição de chefe de polícia, em nenhum momento obstaculizou o exercício do controle externo pelos promotores de justiça, e que o fato descrito na petição inicial, envolvendo o delegado de polícia e co-réu MILTON SALATINO, se trata de uma exceção nas relações institucionais envolvendo o Ministério Público e a Polícia Civil. Expôs, outrossim, que não é verdadeira a acusação de omissão na tomada de providências frente ao caso. Ao final, requereu a rejeição da ação de improbidade (fls. 1078/1089). Acostou documentos (fls. 1090/1157).

A petição inicial foi recebida (fls. 1166/1168).

Citados, os réus apresentaram contestação, reiterando, cada um, os termos da defesa prévia (fls. 1176/1187 e 1191/1203).

O Ministério Público apresentou réplica (fls. 1204/1218).

A prova oral foi colhida em audiência (fls. 1503/1518v).

Encerrada a instrução (fl. 1504), os debates orais foram substituídos por alegações finais, ocasião em que o autor (fls. 1521/1540) e os réus (fls. 1542/1563 e 1564/1580) reiteraram, respectivamente, os termos da petição inicial e das contestações.

Vieram os autos conclusos para sentença.

**É o relatório.**

**Passo a decidir.**



II - O feito teve tramitação regular e encontra-se apto para julgamento, assegurando-se às partes o direito ao contraditório, permitindo-lhes, assim, a faculdade para a produção das provas que entendiam necessárias para o deslinde da lide.

Não havendo preliminares a serem enfrentadas e estando presentes as condições da ação e os pressupostos processuais, possível a análise do mérito da causa.

Da análise do conjunto probatório carreado ao bojo dos autos, entendo que os fatos narrados na peça portal apontam a prática, pelos réus, de atos de improbidade administrativa que conduzem à aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.429/92.

Passo a fundamentar.

Os princípios constitucionais incidem sobre os fatos concretos e, em caso de eventual colisão destes princípios, o que pode gerar a ideia de aparente contradição no sistema, adotar-se-á o critério da preponderância de um princípio em relação ao outro, no caso concreto, fazendo prevalecer um sobre o outro, de forma a harmonizar o sistema. No caso, tratando-se de ação civil pública que trata de fatos de improbidade administrativa, incidem os princípios que regem a administração pública, expressos no art. 37 da Constituição Federal.

Deve-se ter presente, igualmente, a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, aqui representada de uma classe sobre a outra. Discorrendo sobre a supremacia do interesse público, assim se manifestou Celso Antonio Bandeira de Mello<sup>1</sup>:

“Também por força desta posição de supremacia do interesse público e — em consequência — de quem o representa na esfera administrativa, reconhece-se à Administração a possibilidade de revogar os próprios atos inconvenientes ou inoportunos, conquanto dentro de certos limites, assim como o dever de anular os atos inválidos que haja praticado. E o princípio da autotutela dos atos administrativos.

**Em todos os casos, a ameaça ou a incorreta utilização de**

1 in Curso de Direito Administrativo Brasileiro, 12º ed., São Paulo: Malheiros, 2000

J 1



158

quaisquer destas prerrogativas podem ser judicialmente corrigidas, preventiva ou repressivamente, conforme o caso, sobretudo pelo habeas corpus, quando ofensivas à liberdade de locomoção (art. 5, LXV, da Constituição), e nos demais casos pelo mandado de segurança individual, ou coletivo se for a hipótese (art. 5º, LXIX e LXX), ou mesmo por medidas possessórias, tratando-se de defender ou retomar a posse.

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. E a própria condição de sua existência. Assim, não se radica em dispositivo específico algum da Constituição, ainda que inúmeros aludem ou impliquem manifestações concretas dele, como, por exemplo, os princípios da função social da propriedade, da defesa do consumidor ou do meio ambiente (art. 170, III, V e VI), ou tantos outros. Afinal, o princípio em causa é um pressuposto lógico do convívio social".  
(grifei)

A Administração Pública, seja federal, estadual ou municipal, está adstrita a observância do princípio da legalidade, expresso no art. 37 da Constituição Federal, o qual dispõe que a administração pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Sobre o princípio da legalidade afirma Celso Antonio Bandeira de Mello<sup>2</sup>:

"Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Onde, administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições. Segue-se que a atividade administrativa consiste na produção de decisões e comportamentos que, na formação escalonada do Direito, agregam níveis maiores de concreção ao que já se contém abstratamente nas leis".

2 Idem.



Assim, embora possa parecer uma expressão deveras ingênua, a pessoa investida da função pública **deve** (e não pode) cumprir a lei, seja por ser inerente ao cargo ou função, seja pelo dever de exemplo a ser transmitido para o administrado.

Merece menção, ainda, o princípio da razoabilidade, pelo qual o Poder Judiciário, constatando sejam certos atos desproporcionais, possa invalidá-los quando não for possível anular unicamente o excesso detectado. Aproximando a teoria para o caso em exame, reconheço que o Ministério Público, embora tenha demonstrado um pequeno revanchismo ao retornar à delegacia de polícia, não desbordou do âmbito da competência constitucionalmente conferida nem superou os limites que naquele caso lhe corresponderia.

Ao contrário, o ato comissivo do réu MILTON SALATINO foi caracterizado de uma intensidade negativa e extensão supérflua, pois sua conduta não apenas obstaculizou a atividade dos promotores de justiça, mas flagrantemente descumpriu a Constituição Federal, o que ressalta a ilegalidade no seu agir. E, gize-se, nenhum particular em seu cotidiano ou o agente público (ou político) deve suportar constrictões em sua liberdade, propriedade e atividade que não sejam indispensáveis à satisfação do interesse público.

O excesso na conduta do réu suso referido não milita em benefício dele, da parcela da classe (felizmente pequena) que expressou ferrenha oposição ao controle externo ou de quem quer que seja. Perde toda a sociedade, pois o Ministério Público não age (nem pode) em benefício próprio, mas do cidadão, incluindo o próprio réu, também beneficiário de uma segurança pública célere, eficaz e íntegra.

Ora, medidas desproporcionais ao resultado legitimamente alvejável ou condutas ilógicas ou incongruentes exibem sua inadequação ao escopo legal. Já se viu que inadequação à finalidade da lei é inadequação à própria lei.

Fixados os parâmetros acerca da aplicabilidade da lei de improbidade administrativa, cumpre se examine se as condutas imputadas ao demandado efetivamente constituíram ato de improbidade administrativa; para



1584

tanto, cabe o exame da natureza dos atos impugnados e a configuração ou não dos vícios apontados na inicial.

Deve-se ter presente, ainda, a possibilidade de aplicação, nas situações em exame, dos princípios da legalidade, da moralidade administrativa e, também, da razoabilidade ou proporcionalidade, de forma a não se impor punição excessiva ou exacerbada aos demandados em situações nas quais o ato praticado não se reveste de maior gravidade ou lesividade.

A Constituição Federal prevê o controle externo das atividades policiais pelo *Parquet* em seu art. 129, VII:

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. (*grifei*)

O art. 9º da Lei Complementar nº 75/93, por sua vez, disciplina o seguinte:

Art. 9º 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. (*grifei*)

Em âmbito estadual, dispõe o art. 111, IV, da Constituição do Rio



Grande do Sul:

Art. 111. Além das funções previstas na Constituição Federal e nas leis, **incumbe ainda ao Ministério Público**, nos termos de sua lei complementar:

(...)

**IV – exercer o controle externo da atividade policial;** *(grifei)*

E a sua regulamentação, consoante o art. 1º Lei Complementar Estadual nº 11.578/2001:

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:

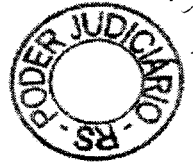
**I – ter livre ingresso em estabelecimentos e em unidades policiais civis e militares;**

**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;** *(grifei)*

No Estado do Rio Grande do Sul foi emitido o Provimento nº 08/2001, pelo procurador-geral de justiça, que disciplina na prática o controle externo. Este ato administrativo, frise-se, foi alvo de fracassada ação ajuizada pela Associação dos Delegados de Polícia do Rio Grande do Sul consoante a ementa abaixo:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. POLICIA. CONTROLE EXTERNO PELO MINISTERIO PUBLICO. LIMITES E ADMISSIBILIDADE. 1. O PROVIMENTO 8/2001 DO SR. PROCURADOR-GERAL DA JUSTICA NAO INFRINGE OS LIMITES AO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL, A TEOR DO ART. 129, VII, DA CF/88 E DEMAIS DISPOSICOES LEGAIS PERTINENTES. SE, EM CERTO CASO CONCRETO, HA REQUISICAO DE INFORMACAO IMPERTINENTE, A EXEMPLO DA EXIGENCIA DE QUE O DELEGADO DE POLICIA





INFORME QUAIS AS INVESTIGACOES REALIZADAS POR SEUS SERVIDORES, O ATO E PASSIVEL DE CORRECAO POR MEIO DE MANDADO DE SEGURANCA. REDUCAO DA VERBA HONORARIA. 2. APELACAO PARCIALMENTE PROVIDA. (Apelação Cível Nº 70003919180, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em 12/06/2002)

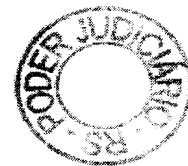
Ao contrário do referido Provimento, a Portaria nº 164/2007 do Chefe da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul possui artigos que extrapolam os limites constitucionais e legais e reserva apenas para o exame interno de documentos impressos ou não que fazem parte da persecução penal. E se houvesse um espaço em que o agente público, no caso o delegado de polícia, pudesse descumprir a lei ou a norma, diante de sua inconstitucionalidade, seria em relação a tais artigos, desde que de forma motivada.

Por certo, qualquer abuso de direito eventualmente cometido por promotor de justiça no exercício do controle externo pode (e deve) ser corrigido judicialmente mediante provocação do ofendido ou do Estado do Rio Grande do Sul representando a Polícia Civil. A jurisdição é inafastável (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal). Isso porque o atendimento do controle externo não deve implicar na submissão do Delegado de Polícia às imposições do agente do Ministério Público, transformando o controle externo em relação hierárquica. Veja-se o que pondera o ilustre Procurador de Justiça do Estado de São Paulo Hugo Nigro Mazzili<sup>3</sup>:

“Por certo não é intuito do legislador criar verdadeira hierarquia ou disciplina administrativa, subordinando a autoridade policial aos agentes do Ministério Público. Entretanto, não se pode afastar em tese a conveniência de estabelecer uma forma de corregedoria do Ministério Público em relação à polícia, nos moldes que a exercia o Poder Judiciário, antes da Constituição de 1988. Entre as formas de corregedoria que a Constituição atribuiu ao Poder Judiciário, não está aquela sobre a atividade policial.

Tal controle externo não importa poder disciplinar algum do

<sup>3</sup> Regime jurídico do Ministério Público, p. 235, 2.ª Ed., São Paulo, Saraiva, 1995.



Ministério Público sobre a polícia. Na área funcional, se o promotor de justiça verificar a ocorrência de quaisquer faltas disciplinares, tendo esse órgão ministerial atribuições de controle externo – forma irrecusável de correção da polícia judiciária – há de dirigir-se aos superiores hierárquicos do funcionário público faltoso (delegado de polícia, escrivão, investigador, carcereiro, etc.); indicará as falhas e as providências que entenda cabíveis, para que a autoridade administrativa competente possa agir. Para esse fim, poderá valer-se das normas gerais de controle previstas na lei”.

Consoante mencionou o Desembargador Vasco Della Giustrina, integrante da 4ª Câmara Cível do TJRS, em voto proferido na Apelação Cível nº 70003919180, julgada em 12.06.2002, o controle externo é um dos caminhos mais adequados para que haja a necessária transparência nas indagações policiais, no sistema acusatório, dados os poderes enfeixados pela autoridade policial e a natureza, características e importância da atividade da polícia judiciária para toda a sociedade, tão atingida pela delinquência. Importa, isto sim, que a fiscalização externa da atividade polícia judiciária seja a mais ampla possível. Ninguém melhor do que o Ministério Público está apta para exercê-la.

*In casu*, no dia 14 de fevereiro de 2007, o demandado MILTON SALATINO, na época delegado de polícia titular da Delegacia de Polícia de Homicídios de Trânsito, obstruiu, embaraçou e impediu que o Ministério Público, por conta da promotora de justiça Tatiana de Oliveira D'Ávila, realizasse o controle externo.

Após deixar a delegacia de polícia, lavrar ata do ocorrido e comunicar o co-réu e também delegado PEDRO CARLOS RODRIGUES, então Chefe da Polícia Civil, e o Corregedor-Geral de Polícia, o Ministério Público agendou nova visita e solicitou providências para que o controle externo pudesse ser realizado. Assim, no dia 1º de março de 2007, os promotores de justiça Tatiana de Oliveira D'Ávila e Nilson de Oliveira Rodrigues Filho retornaram à delegacia de polícia, quando mais uma vez foram impedidos de realizar o controle externo.

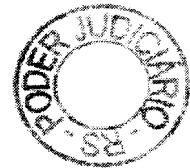
A prova oral elaborada ao longo da instrução processual revela

J 1









cumprimento das diligências.

A omissão do co-réu PEDRO CARLOS RODRIGUES, embora de menor gravidade do que a ação do co-réu MILTON, não pode passar despercebida pelo julgador, a quem cabe não só aplicar a lei através da sentença, mas precipuamente distribuir a justiça. O embaraço desnecessário e ilegal criado por MILTON SALATINO não foi uma banalidade, nem se revestiu de somenos importância, mas representou o descumprimento de norma constitucional e criou uma celeuma que só trouxe prejuízo ao Estado, pois o custo do processo e as horas de trabalho desperdiçadas poderiam ser melhor investidas pela Polícia Civil, Ministério Público e Poder Judiciário.

É lógico que o Chefe da Polícia Civil gaúcha não possui poucas atribuições. Não menos evidente é o caráter político do cargo, que não exige apenas tarefas de persecução penal, mas principalmente de cunho administrativo e constitucional. Contudo, repito, o caso apresentava seriedade e colocava frente a frente duas das mais importantes instituições do Estado Democrático de Direito. A solicitação dos promotores de justiça não convidava o chefe de polícia para a apresentação de uma banda marcial de escola pública, mas buscava a solução de um conflito, que por não ter sido resolvido gerou esta lastimável ação civil pública e embaraçou o controle externo.

Além disso, o fato de a promotora de justiça não ter dado voz de prisão ao réu MILTON SALATINO não enfraquece a pretensão deduzida nesta demanda nem beneficia os réus, pois aqui se trata de uma improbidade administrativa, jurisdição distinta da criminal.

Para Alexandre de Moraes<sup>4</sup>, a Lei nº 8.429/92 consagrou a responsabilidade subjetiva do servidor público, exigindo o dolo nas três espécies de atos de improbidade (artigos 9º, 10 e 11) e permitindo, em uma única espécie - artigo 10 -, também a responsabilidade a título de culpa.

O art. 11 da Lei 8.429/92 refere que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e

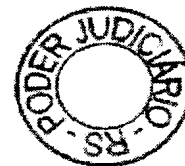
<sup>4</sup>in" *Direito Constitucional Administrativo*. São Paulo: Atlas S.A., 2002.

12  
J 1









desproporcional, deixo de condenar o Ministério Público ao pagamento de honorários de advogado, custas e despesas processuais na forma do art. 18 da Lei 7.347/85<sup>6</sup> 7.

Outrossim, ainda por conta da recíproca e desproporcional sucumbência, condeno os réus ao pagamento de 80% (oitenta por cento) das custas processuais. Incabível a condenação em honorários em favor do Ministério Público, haja vista a vedação do artigo 128, §5º, inciso II, letra "a", da Constituição Federal, e a interpretação que deve ser dada a partir da análise do art. 18 da Lei nº 7.347/85<sup>8</sup>.

Publique-se.

Registre-se.

Intimem-se.

Porto Alegre, 27 de setembro de 2010.

Flavio Mendes Rabello,  
Juiz de Direito

## RECEBIMENTO

Na data infra, recebi estes autos

P. Alegre 30 de set de 2010 de 10

O Escrivão:

6 Nesse sentido: Resp 577.804 – STJ; AgRg no Ag 542821/MT – STJ.

7 Art. 18. Nas ações de que trata esta lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais. (redação dada pela Lei 8.078/90)

8 Cito, exemplificativamente: Apelação Cível nº 70020349916, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Irineu Mariani, Julgado em 21/11/2007.