

CONSULTA Nº 68/2019

PROCEDIMENTO IDEA S/Nº

SUMÁRIO

1. Do objeto da consulta	01
2. Da natureza do estudo efetuado pelo CAOPAM	02
3. Das atribuições para investigar atos de improbidade administrativa de policiais	03
4. Conclusão	13

1 – Do objeto da consulta

Trata-se de consulta efetuada pelo Promotor de Justiça Everardo José Yunes Pinheiro, titular da 7ª Promotoria de Justiça de Camaçari.

O órgão de execução solicitou ao Centro de Apoio Operacional a realização de pesquisa voltada a identificar se a atribuição para investigar atos de improbidade administrativa praticado por policial em Camaçari compete à Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público ou à Promotoria de Justiça de Controle Externo da Atividade Policial. O questionamento ministerial foi elaborado nos seguintes termos, os quais cingem a resposta a ser elaborada pelo CAOPAM:

Visando manter a atuação desta Promotoria de Justiça estritamente nos ditames e entendimentos firmados pelo Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público da Bahia, solicito esclarecimentos sobre qual promotoria prevalece a atribuição civil em improbidade administrativa na hipótese de autoria por parte de policiais.

A dúvida recai entre a promotoria especializada em improbidade administrativa e a promotoria de controle externo da atividade policial em casos que venham ocorrer no interior do estado

Com o propósito de fornecer os subsídios solicitados e respeitada a independência funcional do órgão de execução, o **CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DE PROTEÇÃO À MORALIDADE ADMINISTRATIVA – CAOPAM**, com amparo no art. 17, da Resolução nº 006/2009, do Colégio de Procuradores de Justiça, bem como no art. 3º, V, IX, XIII do Ato Normativo nº 027/2014, da Procuradoria-Geral de Justiça, apresenta a seguinte análise técnico-jurídica.

2 – Da natureza do estudo efetuado pelo CAOPAM

De plano, cabe destacar que o presente estudo técnico tem por objetivo exclusivo fornecer subsídios jurídicos para a tomada de decisão do consulente. Isso porque eventual definição de conflito de atribuições compete, exclusivamente, ao Procurador-Geral de Justiça, nos moldes do art. 15, XI, da Lei Complementar Estadual nº 11/1996:

Art. 15. Ao Procurador-Geral de Justiça compete:

(...)

XI – dirimir conflitos de atribuições entre membros do Ministério Público, decidindo quem deve officiar no feito;

Posto isso, caso exista divergência de entendimento concreta entre os ofícios ministeriais, sugere-se que seja suscitado o pertinente conflito de atribuições.

3 – Das atribuições dos Promotores de Justiça para investigar atos de

improbidade administrativa praticados por policiais

Conforme apontado no tópico 1, acima, o questionamento do órgão de execução diz respeito à atribuição para investigar ato de improbidade administrativa praticado por policial.

A regulamentação das atribuições dos promotores de justiça é remetida a cada Ministério Público, por lei de iniciativa própria. Nesse sentido, dispõe a Lei Federal nº 8.625/1993, que institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público:

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.

Parágrafo único. A organização, atribuições e estatuto do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios serão objeto da Lei Orgânica do Ministério Público da União.

(...)

Art. 23. As Promotorias de Justiça são órgãos de administração do Ministério Público com pelo menos um cargo de Promotor de Justiça e serviços auxiliares necessários ao desempenho das funções que lhe forem cometidas pela Lei Orgânica.

§ 1º As Promotorias de Justiça poderão ser judiciais ou extrajudiciais, especializadas, gerais ou cumulativas.

§ 2º As atribuições das Promotorias de Justiça e dos cargos dos Promotores de Justiça que a integram serão fixadas mediante proposta do Procurador-

Geral de Justiça, aprovada pelo Colégio de Procuradores de Justiça.

§ 3º A exclusão, inclusão ou outra modificação nas atribuições das Promotorias de Justiça ou dos cargos dos Promotores de Justiça que a integram serão efetuadas mediante proposta do Procurador-Geral de Justiça, aprovada por maioria absoluta do Colégio de Procuradores.

(...)

Art. 80. Aplicam-se aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União.

Art. 81. Os Estados adaptarão a organização de seu Ministério Público aos preceitos desta lei, no prazo de cento e vinte dias a contar de sua publicação.

(sublinhamos)

Na Bahia, o disciplinamento das atribuições é feito, em linhas gerais, pela Lei Orgânica do Ministério Público Estadual (Lei Complementar Estadual nº 11/1996). Esse ato normativo nada dispõe sobre a atribuição das promotorias de justiça voltadas ao controle externo da atividade policial, embora defina o âmbito de atuação das promotorias de justiça de defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa, nos moldes abaixo:

Art. 267 - Aos cargos especializados de Promotor de Justiça, respeitadas as disposições especiais desta Lei Complementar, são atribuídas as funções judiciais e extrajudiciais de Ministério Público, nas seguintes áreas de atuação:

(...)

XXIII - Promotor de Justiça de Proteção da Moralidade Administrativa e do Patrimônio Público: defesa da probidade e legalidade administrativas, bem como do patrimônio público e social;

Tem-se, portanto, que a delimitação da atribuição das promotorias de justiça

de defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa é feita de acordo com o *direito material* a ser defendido pelo “Parquet”. Não há exclusão prévia acerca do momento (se apenas na fase extraprocessual ou na processual), bem como do campo de atuação (cível ou criminal).

Por outro lado, embora não abordada no art. 267, que tem por objeto relacionar as atribuições das diversas promotorias especializadas, a atribuição de controle externo da atividade policial é referida em diversas passagens da Lei Complementar Estadual nº 11/1996, conforme segue:

Art. 72 - São funções institucionais do Ministério Público, nos termos da legislação aplicável:

(...)

XVI - exercer o controle externo da atividade policial por meio de medidas administrativas e judiciais, podendo, dentre outras:

a) ter ingresso em estabelecimentos policiais, civis ou militares, ou prisionais;

b) representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;

c) ter livre acesso a quaisquer documentos relativos à atividade de polícia judiciária;

d) requisitar à autoridade competente a abertura de inquérito sobre omissão ou fato ilícito ocorridos no exercício da atividade policial;

e) receber, imediatamente, comunicação da prisão de qualquer pessoa por parte da autoridade policial, com indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da legalidade da prisão;

f) requisitar à autoridade competente a abertura de inquérito para apuração de fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;

g) requisitar o auxílio de força policial.

Art. 92 - Cabe aos Promotores de Justiça exercer as atribuições de Ministério Público junto aos órgãos jurisdicionais de primeira instância, competendo-lhes ainda:

XIV - expedir notificações e requisições e instaurar procedimentos investigatórios nos casos afetos à sua área de atuação;

(...)

XXV - exercer o controle externo da atividade policial;

(...)

XXXI - exercer outras atribuições definidas em lei ou ato normativo, desde que afetas à sua área de atuação.

(sublinhamos)

Percebe-se que, embora refira, em dispositivos diversos, as atribuições de defesa do patrimônio público e do controle da atividade policial, a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado da Bahia não estabelece critério que permita definir de qual desses ofícios ministeriais é a atribuição para apurar atos de improbidade administrativa praticados por policiais. Em vista disso, é necessário examinar outros atos normativos, voltados para regular a atividade ministerial, que tenham abordado esse tema.

Merece referência, em primeiro lugar, a Resolução nº 20/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público, que disciplina o controle externo da atividade policial no âmbito do Ministério Público, da qual se extrai a seguinte passagem:

Art. 2º O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das Polícias voltada para a persecução penal e o interesse público, atentando, especialmente, para:

(...)

VII – a probidade administrativa no exercício da atividade policial.

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.

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

(...)

§ 3º Decorrendo do exercício de controle externo repercussão do fato na área cível e, desde que não possua o órgão do Ministério Público encarregado desse controle atribuição também para a instauração de inquérito civil público

ou ajuizamento de ação civil por improbidade administrativa, incumbe a este encaminhar cópias dos documentos ou peças de que dispõe ao órgão da instituição com a referida atribuição.

(sublinhamos)

Portanto, a aludida resolução *afasta a presunção de que a apuração dos atos de improbidade administrativa praticados por policiais é inerente à atribuição dos promotores de justiça de controle externo*. Ao contrário disso, o ato normativo do Conselho Nacional do Ministério Público estabelece que essa atuação apenas ocorrerá *se estiver expressamente prevista dentre as atribuições dos promotores de controle externo*. *Caso contrário (ou seja, se não estiver expressamente consignada a sua atribuição para atuar no campo da improbidade administrativa), essa atribuição pertencerá ao promotor que a detém naturalmente, qual seja, o que atua na defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa.*

No âmbito do Ministério Público do Estado da Bahia, o Ato Normativo nº 003/2006 do Procurador-Geral de Justiça do Estado da Bahia, que disciplina a atuação do MPBA no controle externo da atividade policial, dispõe que:

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 ação de polícia judiciária, considerada a titularidade exclusiva da ação penal pública, observando as seguintes diretrizes:

(...)

IV - a prevenção ou correção de irregularidades, ilegalidades ou abuso de poder, relacionados à atividade de investigação criminal, por parte de agente policial, civil ou militar;

(...)

XI - atuar junto aos órgãos corregedores da Polícia Civil e Militar, inspecionando-os, podendo requisitar a instauração de inquéritos e representar pela instauração de sindicância para apurar omissões ou fatos ilícitos ocorridos no exercício da atividade policial, extraindo cópia de procedimentos findos ou em andamento;

(...)

XVII - instaurar e instruir procedimentos investigatórios referentes a ilícitos penais ocorridos no exercício da atividade policial ou procedimentos administrativos que versem sobre matéria inserta na área de suas atribuições, ingressando em juízo com as ações cabíveis, cíveis e criminais, inclusive para responsabilização dos policiais civis ou militares, por conduta ilícita no exercício de suas funções;

XVIII - propor medidas judiciais cabíveis e necessárias à eficácia da persecução penal, em especial as de natureza cautelar.

Art. 3º As mesmas regras definidas no artigo anterior, no que for compatível, serão aplicadas pelo Ministério Público na fiscalização da regularidade de outras espécies de procedimento investigatório policial, tais como termos circunstanciados de ocorrência e sindicâncias para apuração de ato infracional praticado por adolescente.

(...)

Art. 5º Decorrendo do exercício do controle externo qualquer repercussão do fato na área cível, incumbe ao órgão do Ministério Público encaminhar cópias dos documentos ou peças de que dispõe, para a instauração de inquérito civil público ou ajuizamento de ação civil por improbidade administrativa.

(...)

Assim, numa primeira leitura, o art. 1º, XVII, dá a entender que, na Bahia, as

promotorias de justiça de controle externo abrigam tanto a atribuição criminal, quanto cível. Todavia, esse entendimento é textualmente afastado pelo art. 5º do mesmo ato, o qual (aproximando-se significativamente da redação do art. 2º, § 3º, da Resolução nº 20/2007, do Conselho Nacional do Ministério Público), determina que o promotor de justiça de controle externo *remeta cópia das peças, para instauração de inquérito civil ou ajuizamento de ação civil por ato de improbidade administrativa*. É certo que, se as peças devem ser *encaminhadas*, a interpretação que se impõe é que serão enviadas *para outro ofício ministerial*, pois não é plausível supor que o órgão de execução *encaminhe documentos para si mesmo*.

Note-se, ainda, que o art. 6º, II, do Ato Normativo nº 003/2006, dispõe que o controle externo da atividade policial, no interior do estado, será desempenhado por promotores de justiça *criminais*. Vejamos:

Art. 6º As atribuições relativas ao controle externo da atividade policial serão exercidas da seguinte forma:

I - na Capital do Estado, diretamente pelo Grupo de Atuação Especial de Controle Externo da Atividade Policial - GACEP e, indiretamente, pelos Promotores de Justiça que atuam nas Promotorias como órgãos de execução, fiscalizando a legalidade e a legitimidade dos inquéritos policiais civis ou militares, durante a tramitação destes nos juízos criminais respectivos;

II - nas comarcas do interior do Estado, pelos Promotores de Justiça com atuação na área criminal, ou por meio de Forças Tarefas integradas por membros das Promotorias de Justiça Regionais respectivas, bem como em conjunto com Promotores relacionados no inciso I deste artigo, designados por ato do Procurador-Geral de Justiça.

(sublinhamos)

Pois bem: as *promotorias de justiça criminal* detém atribuição apenas nessa órbita de atuação, conforme preconiza o art. 296 da Lei Complementar nº 11/1996:

Art. 269 - Aos cargos criminais e cíveis são atribuídas todas as funções judiciais e extrajudiciais de Ministério Público, respectivamente na sua área de atuação penal ou cível, salvo aqueles que, na mesma comarca, forem de atribuição de cargos especializados ou de cargos com designação de determinada localidade.

(...)

(sublinhamos)

Os dispositivos por último referidos devem ser interpretados em conjunção com o art. 2º, § 3º, da Resolução nº 20/2007: esse último estatui que o promotor de controle externo somente terá atribuição para apurar improbidade administrativa *se lhe for expressamente conferida essa atribuição*, ao passo que os primeiros (tanto o Ato Normativo nº 003/2006, quanto a Lei Complementar Estadual nº 11/1996) estabelecem que os promotores de controle externo (atividade essa desempenhada pelos *promotores criminais*) *não têm essa atribuição*. Ou, dito de outra forma, não existe, na regulamentação estadual, nenhum ato normativo que, expressa ou implicitamente, confira atribuição *cível* aos promotores de controle externo.

Voltando-nos especificamente para o caso sob apreciação, essa conclusão é reforçada pelo exame da Resolução nº 019/2013 do Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça, que efetuou a delimitação das atribuições das promotorias de justiça do interior do estado. No que se refere, especificamente, aos escritórios ministeriais de Camaçari, esse ato enuncia que a 7ª Promotoria de Justiça de Camaçari possui atribuição nas áreas de “Fundações (Fiscalização das Fundações e Terceiro Setor), Patrimônio Público e Moralidade Administrativa e Fazenda Pública (Cível e Criminal)”, enquanto a 10ª Promotoria de Justiça de Camaçari possui atribuição nas áreas de “Controle Externo da Atividade Policial, Violência Doméstica Contra a Mulher (Cível e Criminal) e Execuções Penais”. Assim, a regulamentação mais específica, que trata exatamente da situação ora analisada, quando se refere à 10ª Promotoria de Justiça de Camaçari, estabelece a conjugação das atribuições cível e criminal apenas no que pertine aos casos de violência doméstica, e não aos de controle externo da atividade policial.

Cumprir referir, todavia, a existência de decisões internas em sentido diverso ao exposto nos parágrafos acima. Com efeito: em recente decisão exarada nos autos do conflito de atribuição IDEA nº 597.9.7828/2019, referente a Promotores de Justiça da Comarca de Valença/BA, a Procuradoria-Geral de Justiça assentou o entendimento de que compete à promotoria de controle externo da atividade policial a atribuição legal para apurar, na órbita da improbidade administrativa, eventuais excessos praticados por integrantes da guarda municipal, por considerar que ao controle externo compete a fiscalização da atividade de segurança pública desenvolvida pelas guardas. Nesse sentido, destacamos:



Entendimento similar foi exarado pelo Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça, ao se pronunciar sobre conflito de atribuição entre o GACEP e o GEPAM. O entendimento do órgão colegiado foi exarado por meio da Resolução nº 044/2014, com o seguinte teor:

O EGRÉGIO ÓRGÃO ESPECIAL DO COLÉGIO DE PROCURADORES DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições legais, reunido em sessão ordinária, realizada no dia 08/09/2014, nos autos do Procedimento em epígrafe, por unanimidade, nos termos do voto proferido pelo Relator, Procurador de Justiça Júlio Cezar Lemos Travessa, deliberou, no sentido de confirmar a atribuição dos Promotores de Justiça integrantes do Grupo Especial de Atuação para o Controle Externo da Atividade Policial da comarca de Salvador, designados especialmente para esta finalidade, de acordo com o artigo 1º do Anexo III, da Resolução nº 004/2006, para apurar irregularidades de qualquer natureza, inclusive na seara de improbidade administrativa, bem como, propor ações judiciais de qualquer natureza, que estejam relacionadas ao controle externo da atividade policial.

3 – Conclusão


Diante do exposto, em resposta à consulta efetuada, o CAOPAM manifesta o seguinte entendimento:

- (a) A Resolução nº 20/2007, do Conselho Nacional do Ministério Público, estabelece que as promotorias de justiça de controle externo da atividade policial somente podem atuar no campo da improbidade administrativa se a regulamentação local do Ministério Público expressamente lhe conferir essa atribuição;
- (b) No estado da Bahia, a atribuição para o controle externo da atividade policial não compete a promotorias de justiça especializadas, mas às promotorias de justiça criminais (art. 6º, II, do Ato Normativo nº 003/2006), as quais apenas detém atribuição para officiar em matéria criminal (art. 269, “caput”, da Lei Complementar Estadual nº 11/1996), sendo-lhes textualmente retirada a atribuição cível;

- (c) A Resolução nº 019/2013, do Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça, na parte em que enuncia as atribuições da 10ª Promotoria de Justiça de Camaçari, à qual compete o controle externo da atividade policial, não lhe confere atribuição cível nessa matéria;
- (d) Os fundamentos normativos acima referidos apontam para a atribuição da 7ª Promotoria de Justiça de Camaçari para apurar atos de improbidade administrativa envolvendo policiais, bem como ajuizar as ações civis de improbidade administrativa correspondentes;
- (e) É relevante apontar, contudo, que existem manifestações da Procuradoria-Geral de Justiça e do Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça, decidindo em sentido diverso às conclusões acima externadas e determinando que a investigação e a persecução judicial dos atos de improbidade administrativa praticados por policiais cabe às promotorias de justiça de controle externo da atividade policial;
- (f) Caso exista divergência de entendimento entre a 7ª e a 10ª Promotorias de Justiça de Camaçari, o caminho juridicamente instituído para solucioná-lo consiste na suscitação de conflito de atribuições, a ser decidido pelo Procurador-Geral de Justiça, nos moldes do art. 15, XI, da Lei Complementar Estadual nº 11/1996.

Colocamo-nos à disposição para fornecer outros subsídios que se revelem necessários.

Salvador, 24 de outubro de 2019.


Luciano Taques Ghignone
Promotor de Justiça
Coordenador do CAOPAM