

## NOTA TÉCNICA N.º 02/2016/CONAMP

**Assunto:** Procedimento de Controle Administrativo n.º 1.00209/2015-49, do Conselho Nacional do Ministério Público - caracterização do exercício das funções do Ministério Público como atividade de risco.

**Relator:** Conselheiro Orlando Rochadel Moreira

**Ementa: Exercício das funções do Ministério Público como atividade de risco. Configuração. Necessidade de reconhecimento administrativo pelo Conselho Nacional do Ministério Público.**

- Periculosidade inequivocamente inerente às atividades ministeriais, na persecução criminal (preliminar e em Juízo), no exercício do controle externo da atividade policial e nas investigações e ações cíveis para a tutela de interesses e direitos transindividuais e individuais indisponíveis.
- Reconhecimento da legitimidade da função investigatória criminal, própria e direta, exercida pelo Ministério Público. Recepção da legislação anterior à CF/1988 que reputa a atividade policial como de risco, assim reconhecida pelo STF. Necessidade de extensão desse tratamento jurídico ao MP, que realiza investigações com a mesma natureza daquelas conduzidas pela Polícia Judiciária.
- Prerrogativa do porte legal de arma como reconhecimento *ex vi legis* do risco no exercício das funções ministeriais.
- Casos conhecidos de atentados contra membros do Ministério Público, em razão do exercício funcional, com resultado morte.
- Risco ínsito à atividade de todos os agentes ministeriais, inclusive por força do sistema de plantões e das designações para cobrir afastamentos temporários.

A **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CONAMP**, entidade representativa de mais de 16 (dezesesseis) mil Promotores e Procuradores de Justiça do Ministério Público Brasileiro, vem, diante da discussão em curso no Conselho Nacional do Ministério Público – Procedimento de Controle Administrativo n.º 1.00209/2015-49, sob a relatoria do Conselheiro Orlando Rochadel Moreira –, acerca da **caracterização do exercício das funções do Ministério Público como atividade de risco**, expressar seu posicionamento sobre a matéria, fazendo-o nos termos seguintes:

Foi instaurado, no Conselho Nacional do Ministério Público, o PCA n.º 1.00209/2015-49, Relator Conselheiro Orlando Rochadel Moreira, a partir de pleito formulado pelo Promotor de Justiça André Luís Alves de Melo, por meio do qual busca a revisão de decisão do Ministério Público do Estado de Minas Gerais que lhe denegou direito de aposentadoria especial por atividade de risco na área criminal.

A discussão suscitada no âmbito do CNMP oportuniza a definição se o exercício das funções ministeriais configura, ou não, atividade de risco.

Tal questão reveste-se de invulgar importância para a instituição, desbordando de meros limites semânticos, para produzir efeitos concretos no regime jurídico de seus membros, notadamente na disciplina de sua aposentação, a teor dos artigos 40, e 129, §4º, c/c 93, da Constituição Federal de 1988.

**José Afonso da Silva** doutrina que são **de risco**, ou **perigosas**, as atividades, “[...] quando o servidor, pelas suas atribuições, fica sujeito no seu exercício a permanente situação de risco, como certas atividades policiais”<sup>1</sup>.

O **Supremo Tribunal Federal**, no julgamento do Mandado de Injunção nº 833-DF<sup>2</sup>, Relatora Ministra Cármen Lúcia, após reconhecer o caráter aberto da expressão **atividades de risco**, contida no art. 40, §4º, II, da CF/1988, e a relativa liberdade de conformação do legislador, assentou que, para sua configuração, **a periculosidade deve ser inequivocamente inerente ao ofício**, não bastando, para tanto, a eventual exposição a situações de perigo.

Nos tópicos seguintes, analisar-se-á se o risco à incolumidade pessoal é inerente ao exercício das funções do Ministério Público, ou se figura como elemento accidental na trajetória de seus membros, para, ao cabo desse exame, poder-se concluir se os Promotores e Procuradores exercem, ou não, atividade de risco.

## **I. RISCO NA PERSECUÇÃO CRIMINAL**

É indiscutível o protagonismo do Ministério Público na persecução criminal, visando à apuração da materialidade e autoria de infrações penais, e, em última análise, ao exercício do *jus puniendi* monopolizado pelo Estado.

---

**Curso de Direito Constitucional Positivo**, 29ª edição. São Paulo, Malheiros, 2007, p. 693.

Redator do Acórdão Ministro Roberto Barroso. Julgamento em 11/06/2015.

Como leciona **José Frederico Marques**, “a *persecutio criminis* apresenta dois momentos distintos: o da investigação e o da ação penal. Esta consiste no pedido de julgamento da pretensão punitiva, enquanto a primeira é atividade preparatória da ação penal, de caráter preliminar e informativo: *nihil est quam informatio delicti*”<sup>3</sup> (grifou-se).

Na fase da *persecutio criminis in iudicio*, ao Ministério Público foi confiada a titularidade da ação penal, deduzindo a pretensão punitiva estatal perante o Poder Judiciário (CF/1988, art. 129, I).

Na feição mais tradicional de seu exercício funcional, o membro do Ministério Público, apresentando o Estado e representando a sociedade, propõe a ação penal pública e acompanha o processo até o julgamento final da lide. Nesse contexto, oferece denúncias, requer provas e acompanha sua produção no processo, exara manifestações, interpõe recursos, enfim, pratica uma infinidade de atos processuais, buscando a efetiva tutela dos bens e interesses cuja relevância foi reconhecida pela norma penal.

Sem embargo das peculiaridades de sua simultânea atuação como garantidor da higidez processual e dos direitos e garantias do acusado, não há dúvidas de que, nessa seara, **o agente do Parquet se coloca em posição adversarial aos olhos desse mesmo réu, que, no mais das vezes, não pode, ou não quer compreender que as promoções ministeriais decorrem de dever de ofício.**

Noutras palavras: em um sem número de feitos nos quais o Promotor ou Procurador oficia, ele é visto pelo réu não como um agente do Estado no cumprimento de seu dever, mas como aquele que o persegue, que deseja “prejudicá-lo”, tirar-lhe os bens mais caros, sobretudo a liberdade, ainda que intimamente consciente das razões pelas quais se encontra no polo passivo de uma ação penal.

Sem pretender se apoiar em uma visão preconceituosa ou estereotipada do réu na causa penal, a experiência forense permite afirmar que, nessa infinidade de processos, **o membro do Ministério Público frequentemente se confronta com indivíduos de manifesta periculosidade**, inferida da reiteração de atos delituosos, do envolvimento em organizações criminosas e do acometimento de transtornos mentais ou de comportamento - a exemplo do transtorno de personalidade antissocial, vulgarmente chamado sociopatia ou psicopatia.

Diante desse panorama, é forçoso concluir que **o risco é inerente às atividades do membro do Ministério Público enquanto titular da ação penal.**

Esse risco que permeia a atuação ministerial foi potencializado após as reformas no Código de Processo Penal, levadas a efeito pelas **Leis nºs 11.690/2008** - adoção da técnica do *cross examination*, com formulação de perguntas diretas às

---

Elementos de Direito Processual Penal. 2 ed. Campinas: Malheiros, 2003, v. 1, p. 138.

testemunhas<sup>4</sup> – e **11.719/2008** – oferecimento de alegações finais orais pelas partes em audiência e, em regra, na presença do réu<sup>5</sup> – que, se por um lado, buscaram densificar o sistema acusatório e os princípios do contraditório, celeridade processual e oralidade, por outro, levaram o agente ministerial a um grau de exposição somente visto até então em sua atuação no plenário do Tribunal do Júri.

Não fosse tudo isso bastante para se afirmar a atividade ministerial como de risco, volvendo-nos para a fase preliminar da persecução criminal, tem-se, como dado “novo” a se considerar para a sustentação dessa tese, **o reconhecimento, acima de qualquer dúvida razoável, da possibilidade jurídica de o membro do Ministério Público conduzir diretamente a investigação criminal.**

Com efeito, o **Congresso Nacional** afirmou a juridicidade da função persecutória preliminar, própria e direta, exercida pelo *Parquet*, **rejeitando** a Câmara dos Deputados, em 25/06/2013, a **PEC nº 37**, por 430 votos contra 9.

Mais recentemente, esse mesmo reconhecimento do Legislativo Federal veio implícito em alteração no art. 7º, inciso XIV, da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia), promovida pela **Lei nº 13.245/2016**, dispondo sobre a prerrogativa do advogado de examinar, **em qualquer instituição responsável por conduzir investigação**, mesmo sem procuração, autos de flagrante e de **investigação de qualquer natureza**, findos ou em andamento, ainda que conclusos à autoridade, podendo copiar peças e tomar apontamentos, em meio físico ou digital.

A esse propósito, em sua redação original, o mesmo dispositivo trazia referência a “qualquer repartição policial”, no lugar de “qualquer instituição responsável por conduzir investigação”; e a “inquérito”, em vez de “investigação de qualquer natureza”, deixando clara a opção do legislador em afastar a ideia de que a atividade investigatória seja monopólio da Polícia.

O **Supremo Tribunal Federal** igualmente vaticinou, em definitivo, a possibilidade de o Ministério Público conduzir diretamente a investigação criminal<sup>6</sup>, ao

---

Art. 212. As perguntas serão formuladas pelas partes diretamente à testemunha, não admitindo o juiz aquelas que puderem induzir a resposta, não tiverem relação com a causa ou importarem na repetição de outra já respondida (redação dada pela Lei nº 11.690/2008).

Art. 403. Não havendo requerimento de diligências, ou sendo indeferido, **serão oferecidas alegações finais orais por 20 (vinte) minutos, respectivamente, pela acusação e pela defesa, prorrogáveis por mais 10 (dez)**, proferindo o juiz, a seguir, sentença (redação dada pela Lei nº 11.719/2008) (grifou-se).

Nesse sentido, o julgamento do **Recurso Extraordinário 593.727** pacificou esse entendimento na Corte Suprema, que há muito já vinha assim decidindo. **STF**: 1ª T., HC nº 96.638/BA, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 02/12/2010, DJ de 01/02/2011; 2ª T., HC nº 77.371/SP, rel. Min. Nelson Jobim, j. em 1º/09/1998, in Revista de Direito do MPRJ nº 9/409; 1ª T., HC nº 96.617/MG, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 23/11/2010, DJ de 13/12/2010; Pleno, AP nº 396/RO, rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 28/10/2010, DJ de 28/04/2011; 2ª T., RE nº 468.523/SC, rel. Min. Ellen Gracie, j. em 01/12/2009, DJ de 19/02/2010; 2ª T., RE nº 449.206/PR, rel. Min. Carlos Velloso, j. em 18/10/2005, DJ de 25/11/2005; 2ª T., HC nº 97.969/RS, rel. Min. Ayres Britto, j. em 01/02/2011, DJ de 23/05/2011; 2ª T., HC nº 93.930/RJ, rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 07/12/2010, DJ de 03/02/2011; 2ª T., HC nº 94.127/BA, rel. Min. Celso de

assentar que o modelo constitucional brasileiro não traz reserva dessa atividade para a Polícia Judiciária.

A mesma Suprema Corte, no julgamento da ADI nº 3.817, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, em 13/11/2008, concluiu ter havido a **recepção, pela Constituição de 1988, do dispositivo da Lei Complementar nº 51/1985, que cuida da aposentadoria voluntária do funcionário policial (inciso I, do art. 1º)**. Destacam-se os seguintes trechos desse julgado:

“A Lei Complementar n. 51, de 20.12.1985, foi editada com fundamento no art. 103 da Emenda n. 1, de 1969, que estabelecia:  
*‘Art. 103 - Lei complementar, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, indicará quais as exceções às regras estabelecidas, quanto ao tempo e natureza de serviço, para aposentadoria, reforma, transferência para a inatividade e disponibilidade.’*

O texto deixou ao legislador complementar, a partir de iniciativa exclusiva do Presidente da República, a escolha das atividades que se submeteriam a regras outras de aposentadoria que não aquelas previstas no art. 102 daquele documento.

Assim se estabeleceu, quanto à atividade policial, que o direito à aposentadoria voluntária seria obtido mediante a comprovação de trinta (30) anos de serviço, dos quais pelo menos vinte (20) desses em cargo de natureza estritamente policial (art. 1º, inc. I, da Lei Complementar n. 51/85).

A Constituição de 1988 definiu novo regime constitucional para os servidores públicos, fixando alguns parâmetros para a exceção à regra geral de aposentadoria, o que também haveria de ser pormenorizado pelo legislador complementar.

A norma originária do texto constitucional de 1988 (§ 1º do art. 40) estabelecia:

---

Mello, j. em 27/10/2009, DJ de 27/11/2009; 2ª T., HC nº 87.610/SC, rel. Min. Celso de Mello, j. em 27/10/2009, DJ de 04/12/2009; 2ª T., HC nº 90.099/RS, rel. Min. Celso de Mello, j. em 27/10/2009, DJ de 04/12/2009; e 2ª T., HC nº 89.837/DF, rel. Min. Celso de Mello, j. em 20/10/2009, DJ de 20/11/2009. No mesmo sentido, os seguintes precedentes do **STJ**: 6ª T., RHC nº 11.670/RS, rel. Min. Fernando Gonçalves, j. em 3/11/2001, DJU de 04/02/2002, p. 551; 5ª T., HC nº 33.462/DF, rel. Min. Laurita Vaz, j. em 27/09/2005, DJU de 07/11/2005, p. 316; 5ª T., HC nº 41.875/SC, rel. Min. Laurita Vaz, j. em 06/09/2005, DJU de 03/10/2005, p. 296; 6ª T., REsp. nº 494.320/RJ, rel. p/ o acórdão Min. Nilson Naves, j. em 28/10/2004; 5ª T., HC nº 34.151/SP, rel. Min. José Arnaldo da Fonseca, j. em 27/04/2004, DJU de 24/05/2002, p. 321; 5ª T., HC nº 25.238/GO, rel. Min. Jorge Scartezzini, j. em 02/03/2004, DJU de 24/05/2004, p. 298; 5ª T., HC nº 18.060/PR, rel. Min. Jorge Scartezzini, j. em 07/02/2002, DJU de 26/08/2002, p. 271; 6ª T., RHC nº 11.637/SC, rel. Min. Vicente Leal, j. em 06/12/2001, DJU de 18/02/2002, p. 499; 6ª T., RHC nº 11.670/RS, rel. Min. Fernando Gonçalves, j. em 13/11/2001, DJU de 04/02/2002, p. 551; 5ª T., RHC nº 10.111/DF, rel. Min. Edson Vidigal, j. em 06/09/2001, DJU de 08/10/2001, p. 223; 5ª T., HC nº 12.685/MA, rel. Min. Gilson Dipp, DJU de 11/06/2001, p. 240; 5ª T., RHC nº 8.106/DF, rel. Min. Gilson Dipp, j. em 03/04/2001, DJU de 04/06/2001, p. 186, p. 186, RT 793/538; 5ª T., HC nº 13.368/DF, rel. Min. Gilson Dipp, j. em 03/04/2001, DJU de 04/06/2001, p. 194; 5ª T., RHC nº 10.403/DF, rel. Min. Felix Fischer, j. em 20/02/2001, DJU de 26/03/2001, p. 436; 5ª T., RHC nº 9.922/DF, rel. Min. Felix Fischer, j. em 13/12/2000, DJU de 05/02/2001, p. 114; 5ª T., RHC nº 10.725/PB, rel. Min. Gilson Dipp, j. em 03/02/2000, DJU de 08/03/2000, p. 137; 5ª T., HC nº 7.445/RJ, rel. Min. Gilson Dipp, j. em 1º/12/1998, DJU de 1º/02/1999, p. 218, RT 764/507; e 6ª T., RHC nº 8.025/PR, rel. Min. Vicente Leal, j. em 1º/12/1998, DJU de 18/12/1998, p. 416.

*'§ 1º Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, a e c, no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.'*

As normas dos dispositivos mencionados no parágrafo mencionado cuidavam dos requisitos para a concessão de aposentadoria voluntária.

O Projeto de Lei que se veio a converter na Lei Complementar n. 51/1985 emanou do Presidente da República, reconhecendo-se, desde então, o direito à aposentadoria especial daquele que desempenha atividade estritamente policial, como bem demonstrado em memorial apresentado pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal. **Este policial expõe-se a permanente risco em sua integridade física e psicológica, a perigos permanentes em benefício de todos os cidadãos, o que justifica o cuidado legal, na esteira da previsão constitucional.**

**Ora, não houve alteração quanto às exigências com o advento da nova Constituição.**

E, conforme realçado pelo Procurador-Geral da República em seu parecer (fls. 69), as alterações procedidas pelas emendas constitucionais posteriores à promulgação da Constituição de 1988 (ns. 20/1998 e 47/2005) não subtraíram a distinção conferida à atividade considerada perigosa ou de risco.

A propósito pode-se verificar na norma agora em vigor sobre a matéria:

*'Art. 40.(...)*

*§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:*

*I - portadores de deficiência;*

**II - que exerçam atividades de risco;**

*III - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.'*

**Enquadrada a natureza especial da atividade policial no critério de perigo ou risco, e, ainda, considerando ter sido a matéria objeto da mesma espécie normativa exigida pela Constituição atual (lei complementar), tenho como recepcionada a Lei Complementar n. 51/85 pela Constituição de 1988."** (grifou-se).

Como se percebe, o Pretório Excelso reconheceu, de forma peremptória, a atividade desenvolvida pelos policiais como de risco, entendendo recepcionada a legislação anterior à Constituição de 1988 que outorgava aposentadoria especial a esses agentes públicos, à vista de suas peculiares condições laborativas.

Ora, não havendo dúvidas acerca da periculosidade das atividades dos policiais que realizam investigação criminal, na fase preliminar da persecução penal, o mesmo pode ser inferido em relação aos membros do Ministério Público, que também conduzem apurações criminais diretamente, não havendo diferença ontológica significativa entre tais atividades desenvolvidas pelo MP e pela Polícia Judiciária.

Na verdade, patenteada a legitimidade da função investigatória própria e direta do Ministério Público em matéria criminal, é possível sustentar que

Promotores e Procuradores detêm nessa área um espectro mais amplo de atribuições do que aquele reconhecido aos agentes policiais, que praticamente não atuam na fase da *persecutio criminis in iudicio*. Grosso modo, **nas duas fases da perseguição, ao membro do Ministério Público é facultada a prática de todos (ou quase todos) os atos materiais cometidos à Polícia, não sendo correto o raciocínio inverso.**

Destarte, uma vez evidenciado que as atividades investigativas executadas pelo Ministério Público e pela Polícia ostentam a mesma natureza, **dizer que apenas a atividade policial é de risco subverte a lógica razoável e fulmina o princípio da igualdade, balizador não somente da administração pública, mas também da produção legislativa.**

## II. RISCO NAS INVESTIGAÇÕES CÍVEIS

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público um novo perfil institucional, que o coloca como guardião de relevantes bens e interesses também na esfera cível.

De fato, em seu art. 127, a Carta Cidadã alçou o Ministério Público a instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Confiou, ainda, à instituição ministerial, em seu art. 129, II, o zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionalmente assegurados, promovendo as medidas necessárias a sua garantia.

No afã de dotar o Ministério Público de instrumentos eficazes para que pudesse se desvencilhar a contento de suas ampliadas atribuições, sem paralelo no Direito Comparado, previu a Constituição, entre as funções ministeriais, “[...] **promover o inquérito civil e a ação civil pública**, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (CF/1988, art. 129, III) (grifou-se).

Destarte, a nova ordem constitucional recepcionou e impulsionou a atividade investigatória cível do Ministério Público, que já vinha sendo realizada sob a égide da legislação anterior, notadamente da Lei nº 7.347/1985, que contemplara o inquérito civil como instrumento de investigação destinado a reunir elementos para a propositura da ação civil pública.

A legislação posterior à promulgação da Carta de 1988, para dar concretude aos comandos constitucionais, ampliou o rol de interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis cuja tutela deveria ser perseguida pelo Ministério Público, com especial destaque para o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) e para a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992).

Nesse processo evolutivo, que ainda não se exauriu, **o membro do Ministério Público habituou-se a conduzir investigações cíveis quicá mais amplas e complexas que a maioria das congêneres criminais.** Por meio dessas apurações, passou a instrumentalizar, com uma efetividade sem precedentes, a defesa de bens e interesses transindividuais, a exemplo da tutela do meio ambiente, dos direitos



do consumidor e de outros grupos vulneráveis, da saúde, da educação, da probidade na Administração Pública, da higidez do mercado de capitais e nas relações de trabalho, entre outros.

E à semelhança do que se verifica na persecução criminal, seja na fase preliminar, seja em Juízo, **a investigação promovida pelo Parquet na esfera cível e o consequente ajuizamento de ações individuais e coletivas aparelhadas pelos elementos reunidos nessas apurações frequentemente colocam os seus membros em "rota de colisão" com indivíduos e grupos alvos dessas iniciativas, detentores de significativa parcela do poder político e econômico em nosso país.**

Aliás, nessa senda, convém lembrar que as investigações têm como objeto **fatos**, que, por sua vez, podem apresentar **múltiplas qualificações jurídicas** e ensejar responsabilização pessoal do causador do dano ou da ameaça de dano em diversas esferas: civil, administrativa, política, eleitoral e/ou criminal.

Seguindo essa linha de raciocínio, é perfeitamente admissível que investigação levada a efeito no bojo de um inquérito civil sirva de base para o ajuizamento de uma ação penal ou, sob outro ângulo, que uma apuração realizada em um inquérito policial ou procedimento de investigação criminal respalde o aforamento de uma ação civil pública ou de improbidade administrativa.

Logo, **mesmo em uma investigação cível, o Promotor ou Procurador lida amiúde com a macrocriminalidade, com grupos organizados, que dispõem de meios para refrear eventuais ameaças aos seus interesses, mesmo quando derivadas da atuação de agentes estatais.**

Indene de dúvidas, assim, que a atribuições ministeriais cíveis, sobretudo as de natureza investigatória, trazem ínsito **risco pessoal** para Promotores e Procuradores que as exerçam.

### **III. RISCO NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL**

Por força do inciso VII, do art. 129, da Constituição de 1988, **ao Ministério Público foi atribuída a tarefa de exercer o controle externo da atividade policial**, estando a matéria regulada nas Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos da União e dos Estados, e na Resolução nº 20, de 28/05/2007, do Conselho Nacional do Ministério Público.

**Destacada é a amplitude desse controle**, que alcança os organismos policiais relacionados no art. 144 da Constituição Federal, bem como as polícias legislativas ou qualquer outro órgão ou instituição, civil ou militar, à qual seja atribuída parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública e persecução criminal. É exercido, de forma difusa, por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal, quando do exame dos procedimentos que lhes forem atribuídos; e, de forma concentrada, pelos membros com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial, no âmbito de cada Ministério Público.



No exercício do controle externo, o membro do *Parquet* deve realizar visitas ordinárias periódicas e, quando necessárias, visitas extraordinárias, em repartições policiais; examinar autos de inquérito policial, autos de prisão em flagrante ou qualquer outro expediente de natureza persecutória penal; fiscalizar a destinação de armas, valores, substâncias entorpecentes, veículos e objetos apreendidos; fiscalizar o cumprimento dos mandados de prisão, das requisições e demais medidas determinadas pelo MP e pelo Judiciário; verificar as cópias dos boletins de ocorrência ou sindicâncias que não geraram instauração de inquérito policial, podendo requisitar sua instauração; comunicar à autoridade responsável pela repartição policial, bem como à respectiva corregedoria ou autoridade superior, para as devidas providências, ao constatar irregularidades que importem falta funcional ou disciplinar; entre outras atribuições.

Compete, ainda, ao Ministério Público, entendendo necessário, instaurar procedimento investigatório referente a ilícito penal ocorrido no exercício da atividade policial, bem como procedimento administrativo visando sanar deficiências ou irregularidades detectadas no exercício do controle externo, e, ainda, apurar as responsabilidades decorrentes do descumprimento injustificado de requisições.

É intuitivo que **um controle assim exercido**, com a efetividade traçada pelo Constituinte e desejada pela sociedade, **reúne potencial para colocar como antagonistas fiscalizador e fiscalizado**, ainda que se observe com rigor todo o regramento disposto para sua execução.

Não se desconhece o inestimável valor do trabalho das diversas forças policiais, que, compostas, em sua esmagadora maioria, por homens e mulheres de bem, não raramente prestam à sociedade serviços quantitativa e qualitativamente superiores àqueles que lhes seria razoável exigir, à vista de suas limitadas condições de trabalho.

Por outro lado, é inegável que estão inseridos nas fileiras policiais, como, aliás, em todas as instituições, indivíduos e até grupos organizados que se valem de sua posição no aparelho estatal para praticar delitos e outras condutas desviadas, de extrema gravidade, como a constituição de grupos de extermínio, envolvimento ou facilitação de tráfico de drogas e outros crimes, prática sistematizada de corrupção e extorsão, apenas para citar os exemplos mais comezinhos divulgados nos meios da comunicação e apreendidos no cotidiano do exercício do controle externo da atividade policial.

Em circunstâncias tais, **é patente o risco experimentado pelo agente público que fiscaliza continuamente membros de instituições armadas, máxime aqueles que podem ter graves condutas criminosas desveladas como resultado desse controle.**

Na mesma linha do raciocínio desenvolvido no tópico relacionado à perseguição criminal, esse risco é vivenciado continuamente pelo agente ministerial na atividade administrativa que materializa o controle externo, nas visitas às repartições policiais e no trato geral com os agentes fiscalizados, bem como no contexto das investigações conduzidas para apurar ilícitos detectados e no acompanhamento das ações judiciais delas resultantes.

De igual modo, desafia a razão deixar de compreender a atividade do agente fiscalizador (Ministério Público) como de risco, se essa qualificação jurídica já foi pacificada em relação ao agente fiscalizado (Polícia).

Indiscutível, portanto, também sob esse enfoque, o risco presente na atividade ministerial.

#### **IV. RISCO NAS ATIVIDADES DO MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR**

Os riscos descritos nos tópicos anteriores são igualmente vivenciados pelos membros do Ministério Público Militar, aos quais se somam as peculiaridades defluentes de suas atribuições específicas.

Com efeito, os agentes desse ramo do Ministério Público da União são chamados a atuar nas **Missões de Garantia da Lei e da Ordem (GLO)**<sup>7</sup>, em território nacional, e **nas Missões de Paz**, em países estrangeiros<sup>8</sup>.

Nas Missões de GLO, a título ilustrativo, os membros do MPM têm que acompanhar as tropas em operações em favelas, a exemplo do Alemão no Rio de Janeiro; em invasões de terra; debelação de motins em quartéis, entre outras situações que envolvem inegável risco pessoal. Nessas ocasiões, paramentam-se com uniforme das Forças Armadas, colete à prova de bala pesada, capacete etc., e vão para o *front* fiscalizar a atuação dos soldados.

De igual modo, nas Missões de Paz, os agentes ministeriais geralmente atuam em países imersos em guerras civis ou outras convulsões sociais, a exemplo de Angola e Haiti, também fiscalizando a atuação dos militares, inclusive em patrulhas noturnas.

#### **V. PORTE LEGAL DE ARMA COMO RECONHECIMENTO DO RISCO ENVOLVIDO NO EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES MINISTERIAIS**

Atualmente, o porte de arma funcional dos membros do Ministério Público é assegurado, de forma expressa, no art. 43, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – LONMP (Lei 8.625/1993).

**A prerrogativa outorgada *ex vi legis* aos membros do Ministério Público de portar arma para defesa pessoal decorre da análise de risco, notório no exercício das suas funções.**

---

Operação militar determinada pelo Presidente da República e conduzida pelas Forças Armadas de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem (arts. 3º, 4º e 5º, do Decreto nº 3.897/2001).

Nos últimos anos, o Brasil participou de Missões de paz no Haiti, Angola, Equador, Peru, Colômbia, Saara Ocidental, Costa do Marfim, Libéria, Timor Leste e Chipre.

De tão evidenciado o risco que permeia as atividades ministeriais, diferentemente do tratamento conferido a outras categorias profissionais, **reconhece-se aos membros do Ministério Público o direito de portar armas de calibres de uso restrito**, tais como “.357 Magnum”, “.40 S&W” ou “.45 ACP”, em qualquer modelo, conforme previsão no art. 43, da Lei n.º 8.625/1993 e na Portaria nº 09/2014, do Exército Brasileiro<sup>9</sup>.

A prerrogativa de portar armas de calibre restrito decorre da verificação empírica de que os atentados a membros da instituição ministerial envolvem armamento pesado, divisão de tarefas e superioridade numérica dos agentes do crime, de tal sorte que a chance de escapar, a possibilidade de dar a esses agentes do Estado o direito de, ao menos, lutar por sua sobrevivência, demanda armamento com maior *stop power* (poder de parada), com munição que permita a imediata imobilização de cada agressor, sob pena de, mesmo atingido, continuar a injusta agressão já iniciada.

Desse modo, o porte de arma de calibre restrito, com o devido treinamento e observância das regras técnicas, constitui garantia legal apta a viabilizar o direito à legítima defesa daqueles que têm o dever funcional de promover a persecução penal, e que, mesmo atuando de forma ética e impessoal, não podem esperar o mesmo comportamento do criminoso, que simplesmente não respeita norma alguma.

## **VI. CASOS DE ATENTADOS A MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO EXERCÍCIO DE SUA FUNÇÃO – POLÍTICAS DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL**

É de conhecimento público geral os lamentáveis episódios em que membros do Ministério Público tiveram suas vidas ceifadas, deixando viúvas e filhos órfãos, por motivos ligados ao escorreiço e dedicado exercício funcional. Vale lembrar alguns desses atentados, **com resultado morte**:

- 8/05/1969: é assinado o **Promotor de Justiça DÉO SCHNEIDER em Iúna/ES**, 36 anos, por motivos ligados à atuação funcional.

- 03/03/1982: assassinato do **Procurador da República PEDRO JORGE DE MELO E SILVA**, à época com 36 anos, em Olinda/PE, investigava desvio de dinheiro público, o denominado "escândalo da mandioca";

- 08/11/1997: é assassinado o **Promotor de Justiça MANOEL ALVES PESSOA NETO**, 50 anos, em Pau dos Ferros/RN, a mando do Juiz de Direito da

---

Conforme regulamentação do Exército Brasileiro (COMANDO DE APOIO LOGÍSTICO): PORTARIA N.º 09 - COLOG, DE 25 DE ABRIL DE 2014. Estabelece normas para a aquisição, o registro, o cadastro e a transferência de propriedade de arma de fogo de uso restrito, na indústria nacional, para uso particular, por membros do Ministério Público da União e dos Estados e por membros da Magistratura e dá outras providências.

mesma Comarca, contra quem a vítima iria prestar depoimento na Corregedoria em razão de várias irregularidades;

- 19/03/1998: homicídio do **Promotor de Justiça VALDIR FREITAS DANTAS**, 41 anos de idade, que foi brutalmente assassinado, em Cedro de São João/SE, também em razão da atuação funcional, no combate à improbidade na Administração Municipal, a mando de um Juiz de Direito e do esposo da então Prefeita;

- 25/01/2002: assassinato do **Promotor de Justiça FRANCISCO JOSÉ LINS DO REGO**, 43 anos, de Minas Gerais, em razão de investigação da chamada "Máfia dos Combustíveis"<sup>10</sup>;

- 14/05/2004: homicídio do **Promotor de Justiça MARCELO DARIO MUÑOZ KÜFNER**, 33 anos, em Santa Rosa/RS. Ao intervir em uma ocorrência de trânsito na Comarca onde oficiava, e solicitar à guarnição que encaminhasse o condutor para exame de alcoolemia, o Promotor foi morto pelo Policial Militar que dirigia o veículo;

- 10/05/2005: assassinato do **Promotor de Justiça ROSSINI ALVES COUTO**, 50 anos, em Cupira/PE, em razão do exercício de suas funções;

- 24/01/2006: **Promotor de Justiça FABRÍCIO RAMOS COUTO**, 37 anos de idade, em Marapanim (PA), morto a tiros em seu próprio gabinete no Fórum local, por um advogado;

- 14/10/2013: é morto a tiros o **Promotor de Justiça THIAGO FARIA COUTO em Itaíba/PE**, 36 anos, por motivos ligados à atuação funcional.

Tais atentados atingem o próprio Estado Democrático de Direito, ao buscarem, apesar de inutilmente, diminuir a tenacidade e o empenho da atuação do Ministério Público, através de seus membros, na defesa dos interesses mais caros para a sociedade. De qualquer modo, constituem-se na face mais macabra e na prova mais incontestável do risco inerente ao exercício das funções ministeriais, algo vivenciado de forma permanente pelos membros da Instituição, em sua atuação cível, criminal e eleitoral.

São, por assim dizer, apenas a "ponta do iceberg" de uma realidade mais ampla e bem conhecida de todos os agentes ministeriais, pontuada por inúmeros outros atentados, consumados ou tentados, à sua integridade física, bem como por

---

Por ocasião do XXXIII Encontro Nacional dos Corregedores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União, em 28/03/2003, foi publicado o **Manifesto de Ouro Preto**, para "[,,] repelir qualquer ato afrontoso ou intimidatório contra membros do Ministério Público do Brasil, assegurando que o medo não se ajusta à dignidade de nossa Instituição e que **o risco de vida é inerente ao exercício de nossas funções**" (grifou-se).

graves ameaças e outras situações de constrangimento, que atingem a liberdade pessoal, a tranquilidade e a saúde psíquica dos ofendidos.

Consulte-se, a esse propósito, o **Estudo sobre Atentados contra Membros do Ministério Público**, elaborado em 2011 e revisado em 2012, pelo Gabinete de Segurança Institucional do Ministério Público do Rio Grande do Norte, que, após pesquisa na Internet, em diversos sítios eletrônicos, listou e descreveu **22 “atos planejados de ataque” a membros do Parquet**, com “forte probabilidade de ser decorrência de represália pelo exercício da função ministerial”. Excluiu-se da pesquisa “situação de violência eventual contra membro do Ministério Público por alvos de suas atuações, como no caso de lesões corporais decorrentes de brigas envolvendo membro que ocasionalmente se desentendeu com algum de seus investigados”.

Nessa linha, é sabido o expressivo número de colegas ameaçados, parte deles submetidos a medidas oficiais de proteção<sup>11</sup>, cuja dimensão pode ser aferida mediante pedido de informações aos Gabinetes de Segurança Institucional dos vários ramos do Ministério Público. Aliás, a própria existência e desenvolvimento das políticas de segurança institucional no Ministério Público Brasileiro denotam o reconhecimento dos riscos envolvidos na atuação ministerial.

De igual maneira, o **CNMP** editou a **Resolução nº 116/2014**, estabelecendo regras gerais para proteção pessoal de membros do Ministério Público e seus familiares em situações de risco decorrentes do exercício da função.

Eventual desconhecedor da organização interna do *Parquet* poderia objetar que a tese aqui sustentada, que pretende afirmar a periculosidade das atividades ministeriais, somente poderia ser reconhecida e aplicada aos agentes que titularizassem unidades com atribuições relacionadas à persecução criminal (preliminar ou judicial), ao exercício do controle externo da atividade policial, ou à promoção de investigações ou ações cíveis para tutela de direitos coletivos *lato sensu* ou individuais indisponíveis.

Contudo, ainda que se desconsiderasse o fato de que a imensa maioria dos órgãos de execução do Ministério Público detém atribuições em cujo desempenho a presença do risco é incontestável<sup>12</sup>, não se poderia olvidar que, por força do sistema de plantões e das designações para cobrir afastamentos temporários, todo e qualquer membro do Ministério Público, mesmo aqueles titulares das poucas unidades que não desenvolvem atividades reconhecidamente perigosas, acabam por

---

A título ilustrativo, apenas no **Ministério Público do Rio de Janeiro**, atualmente **15 membros estão sob escolta**, submetendo-se às condições e regras estabelecidas na Resolução GPGJ nº 1.894, de 22/01/2014; e na Portaria GSI/CI nº 01, de 17/02/2014.

Significativa parcela dos órgãos de execução do Ministério Público, mormente nos municípios menores, acabam se responsabilizando simultaneamente por todas as atribuições destacadas, que inequivocamente envolvem risco para os agentes ministeriais que nelas oficiam.

recorrentemente exercê-las, suportando os mesmos riscos e as mesmas restrições delas decorrentes.

Assim, como já exaustivamente demonstrado, **o risco é inerente às atividades do Ministério Público.**

## **VII. CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, considerando os argumentos alinhados que demonstram a inequívoca periculosidade inerente às funções ministeriais, notadamente na persecução criminal (preliminar e em Juízo), no exercício do controle externo da atividade policial e nas investigações e ações cíveis para a tutela de direitos transindividuais e individuais indisponíveis, **a CONAMP posiciona-se no sentido de que o exercício das funções do Ministério Público constitui-se em atividade de risco, pugnando pelo reconhecimento administrativo dessa condição pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).**

Brasília/DF, 29 de fevereiro de 2016.

**NORMA ANGÉLICA REIS CARDOSO CAVALCANTI**  
PRESIDENTE DA CONAMP