

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7.170 / RIO DE JANEIRO

RELATORA: MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S): ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL

ADV.(A/S): WLADIMIR SÉRGIO REALE

INTDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**AM. CURIAE.: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO
- CONAMP**

ADV.(A/S): ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA

ADV.(A/S): JULIANA MOURA ALVARENGA DILASCIO

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROPOSTA DE CONVERSÃO DE APRECIÇÃO EM JULGAMENTO DE MÉRITO DA AÇÃO.

RESOLUÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO DE JANEIRO. INSTITUIÇÃO DO GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADA CONTRA O CRIME ORGANIZADO (GAECO). AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃO INTERNO DE APOIO. ATUAÇÃO FACULTATIVA. INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DO PROMOTOR NATURAL. OBSERVÂNCIA AO § 2º DO ART. 127 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AUSÊNCIA DE CONTRARIEDADE À LEI ORGÂNICA NACIONAL OU ESTADUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. COMPETÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROMOVER INVESTIGAÇÕES PENAIS. REAFIRMAÇÃO DA TESE DE REPERCUSSÃO GERAL DEFINIDA NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 593.727. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.

1. As normas veiculadas pelas Resoluções GPGJ ns. 1.570/2010 e 2.074/2016, posteriormente revogadas pela Resolução GPGJ n. 2.403/2021, não cuidam de direito penal ou processual penal. Os dispositivos questionados não estabeleceram novas atribuições e competências, dispondo sobre o funcionamento de órgão especializado no auxílio ao combate do crime organizado (Grupo de Atuação Especializada contra o Crime Organizado – GAECO), de atuação facultativa, a depender do pedido do promotor natural.

2. A Constituição da República assegura autonomia administrativa do Ministério Público (§ 2º do art. 127).

3. Compete ao Procurador-Geral do Ministério Público “praticar atos e decidir questões relativas à administração geral”; “designar membros do Ministério Público para exercer as atribuições de dirigente dos Centros de Apoio Operacional”; “designar outro Promotor para funcionar em feito determinado, de atribuição daquele”, desde que com expressa concordância do promotor natural (arts. 10, incs. V e IX, al. “a”, e 24 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – Lei n. 8.625/1993). Atos administrativos que dispensam lei em sentido formal, por se tratarem de organização interna de órgão facultativo do Ministério Público.

4. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal fixou tese com repercussão geral, no Recurso Extraordinário n. 593.727 (DJe 8.9.2015), no sentido de que os poderes investigatórios do Ministério Público decorrem implicitamente do monopólio da titularidade da ação penal conferida ao órgão pelo inc. I do art. 129 da Constituição da República, não se tratando de atividade exclusiva da polícia judiciária.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, *julgar improcedente o pedido formulado na ação direta, para reconhecer a constitucionalidade da Resolução do Ministério Público do Rio de Janeiro GPGJ n. 2.403/2021 e das Resoluções por ela revogadas (Resolução GPGJ ns. 1.570/2010 e 2.074/2016)*, nos termos do voto da Relatora. Os Ministros Gilmar Mendes, Nunes Marques e André Mendonça acompanharam a Relatora com ressalvas. Sessão Virtual de 23.6.2023 a 30.6.2023.

Brasília, 6 de julho de 2023.

MINISTRA CÁRMEN LÚCIA

Relatora

22/08/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7.170 / RIO DE JANEIRO

RELATORA: MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S): ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL

ADV.(A/S): WLADIMIR SÉRGIO REALE

INTDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AM. CURIAE.: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP

ADV.(A/S): ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA

ADV.(A/S): JULIANA MOURA ALVARENGA DILASCIO

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, proposta pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – Adepol, por alegada contrariedade da Resolução do Ministério Público do Rio de Janeiro GPGJ n. 2.403/2021, ao inc. I do art. 22; *caput* do art. 37; inc. IV do art. 84; incs. I e VIII do art. 129; §§ 4º, 5º e 6º do art. 144 da Constituição da República.

Nas normas impugnadas, “*reestrutura[-se] o Grupo de Atuação Especializada de Combate ao Crime Organizado (GAECO/RJ); revoga as Resoluções GPGJ nº 1.570, de 5 de março de 2010 (Reformula o Núcleo de Combate ao Crime Organizado e às Atividades Ilícitas Especializadas – NCCO, transformando-o em Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado – GAECO/RJ, no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências) e nº 2.074, de 3 de novembro de 2016 (Cria, na estrutura da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, o Grupo de Atuação Especializada no Combate à Corrupção – GAECG), e alterações posteriores, bem como dá outras providências*”.

2. Para demonstrar a legitimidade ativa para o ajuizamento da presente ação direta, a autora alegou que “*atua na defesa das prerrogativas, direitos e interesses dos Delegados de Polícia, pugnando pela preservação das Polícias Federal e Cíveis dos Estados e do Distrito Federal como instituições permanentes e independentes, destinadas ao exercício, com exclusividade, das funções de polícia judiciária, e a apuração de infrações penais, exceto as militares, caracterizando, na espécie, a pertinência entre o seu objetivo estatutário e o interesse na causa*” (fl. 1-2, e-doc. 1).

Sustentou que a partir das “forças-tarefas” o Ministério Público está se tornando “uma polícia de luxo”, passando a desempenhar a própria atividade de polícia judiciária, e não apenas a função constitucional de controlá-la.

Asseverou contrariedade formal da norma impugnada à Constituição da República ao fundamento de haver invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito penal e processual penal (inc. I do art. 22 da Constituição da República).

Argumentou que, ainda que se admitisse a natureza procedimental da norma questionada, haveria necessidade de que a União editasse as disposições de caráter geral sobre a matéria, nos termos do inc. XI do art. 24 da Constituição da República.

Afirmou que, “durante a tramitação das ADIs ns. 2.838 – MT e 4.624 – TO, o em. Relator Min. Alexandre de Moraes destacando, no ponto, sobre esse thema (GAECO) observou oralmente que em tais matérias elas deveriam ser aprovadas mediante LEI FORMAL (C.F. Art. 37, caput e 84, IV – acréscimo nosso). Assim sendo, na ADI n. 2.838 – MT as Leis Complementares n. 119, de 20 de dezembro de 2002 e n. 27, de 19 de dezembro de 1993 que versam sobre o GAECO/MT foram instituídas em substituição à RESOLUÇÃO n. 09/99-CPJ, baixada pelo Colégio de Procuradores de Justiça. Essa actio foi julgada inconstitucional pelo Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça daquele Estado, sendo certo que a referida Resolução foi revogada pela Lei Complementar n. 119/02” (fl. 2, e-doc. 1).

Assinalou que o ato normativo é materialmente contrário à Constituição por não haver correspondência na Lei federal n. 8.625/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público), cujo cumprimento é obrigatório pelos Estados.

Observou haver contrariedade aos arts. 129 e 144 da Constituição da República, pois “a redação dada pelo Constituinte originário (...) não deixa dúvidas de que o mesmo, ao tempo em que concedeu atribuição institucional ao Ministério Público para promover procedimentos investigatórios e inquisitórios na proteção de direitos difusos e coletivos – todos de natureza civil –, outorgou às polícias Federal e Civil dos Estados a competência para as atividades de polícia judiciária” (fl. 11, e-doc. 1).

Considerou “ilegítimo qualquer procedimento investigatório criminal realizado diretamente por órgão ministerial público, uma vez que tal atividade ocorrerá em sigilo e sem qualquer controle de outros órgãos públicos, abalando, diretamente, a garantia do due process of law” (fl. 23, e-doc. 1).

Resaltou que “a Resolução n. 2.403, de 03/03/21, por outro lado, ao pretender estabelecer, mediante controle externo difuso e concentrado da atividade policial, mediante um extravagante poder hierárquico do Ministério Público sobre as Polícias Civil e Militar, através dos Representantes, do GAECO (parágrafo único do art. 5º) violou, sobretudo, a Constituição Federal (arts. 25; 129, inc. VII e 144, §§ 4º, 5º e 6º). Assim sendo, não se trata, na hipótese, de controle externo (C.F., art. 129, VII), pois, em síntese, coordenar ou mesmo ‘ordenar a atuação de seus agentes’, como lembra HELY LOPES MEIRELLES (Direito Administrativo Brasileiro, 18 ed. 1993. p. 105) é função do poder hierárquico; logo trata-se de atividade de controle interno e não de controle externo. Sendo assim, inexistindo na legislação constitucional em vigor, qualquer subordinação entre os policiais civis e militares

e os membros do Ministério Público, os dispositivos impugnados são inconstitucionais, sobretudo, porque a relação de subordinação está contida no art. 144, § 6º, da Constituição da República, que estabelece o vínculo de subordinação da Polícia Estadual (Civil ou Militar) ao Governador do Estado” (fls. 37-38, e-doc. 1).

Requeru medida cautelar para suspender a eficácia da Resolução do Ministério Público GPGJ n. 2.403/2021 até que o mérito da presente ação seja julgado.

Pediu a procedência do pedido desta ação para se declarar a inconstitucionalidade formal e material da totalidade da Resolução GPGJ n. 2.403, de 3.3.2021 do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (fls. 40-42, e-doc. 1).

3. Em 24.5.2022, adotei o rito do art. 10 da Lei n. 9.868/1999 (e-doc. 12).

4. Nas informações prestadas, o Procurador-Geral do Ministério Público do Rio de Janeiro suscitou o não cabimento da ação direta de inconstitucionalidade, argumentando que: a) *“a presente ação direta se mostra desde logo inadmissível, porque reproduz matéria, alusiva ao poder investigatório do Ministério Público, já decidida sob o regime da repercussão geral, do qual resultou tese de caráter objetivo, dotada de generalidade e abstração quanto à legitimidade e constitucionalidade daquela atividade desenvolvida pelo Parquet (RE nº 593.727/MG, Plenário, rel. Min. Cezar Peluso, redator p. acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 14/05/2015)”*, concluindo pela *“falta de interesse de agir, somada à completa ausência das mencionadas situações que autorizam a revisão de julgados na jurisdição constitucional, nem de longe tangenciadas pela entidade autora, torna a presente ação manifestamente descabida e improcedente, nos termos do art. 4º, Lei nº 9.868/99”*; b) não é cabível o controle de constitucionalidade de norma infralegal e *“que a citada Resolução se fundamenta diretamente na Lei Orgânica do Ministério Público. Com efeito, a Lei nº 8.625/93 dispõe que ‘o Procurador-Geral de Justiça poderá, com a concordância do Promotor de Justiça titular, designar outro Promotor para funcionar em feito determinado, de atribuição daquele’ (art. 24). Preceito com redação idêntica se encontra na Lei Complementar estadual nº 106/03 – Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – que atribui competência ao Procurador-Geral de Justiça de igualmente ‘designar, com a concordância do titular do órgão de execução, outro membro do Ministério Público para funcionar em feito determinado de atribuição daquele (art. 11, XIV)”*; c) *“a inicial veicula suposta ofensa reflexa, indireta ou oblíqua ao texto constitucional – diga-se logo inexistente, como se verá nos tópicos subsequentes –, tornando inadequada a via eleita para a discussão da matéria, o que enseja a extinção do processo sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, IV e VI do Código de Processo Civil”*.

No mérito, sustentou ser constitucional a norma, afirmando ter sido reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário n. 593.727, a validade do poder investigativo exercido pelo Ministério Público, e que *“não houve qualquer mudança no ordenamento jurídico, na Constituição ou nas leis, tampouco no contexto social, capaz de abalar os parâmetros de constitucionalidade que alçaram a questão meritória ao regime da repercussão geral”*.

Asseverou que *“a resolução interna não contém qualquer disposição atinente ao direito processual penal, nem dispõe sobre procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público, matéria esta disciplinada, como já ressaltado, pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) por meio da Resolução nº 181/17 à luz dos balizamentos ditados pelo próprio Supremo Tribunal Federal.*

O ato normativo infralegal questionado cinge-se à regulamentação de um órgão administrativo da estrutura orgânica da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Por consequência lógico-jurídica, não há que se falar em ofensa à competência reservada prevista no art. 22, inc. I da Constituição Federal”.

Defendeu que “a criação e regulamentação de Grupos de Atuação Especializada no âmbito do Ministério Público, estruturas administrativas internas da Procuradoria-Geral de Justiça, constituem matérias interna corporis, que dizem respeito a economia interna da Instituição, sendo desempenhadas em estrita conformidade com a Lei e com a autonomia administrativa conferida pela Constituição ao Parquet”.

Noticiou que “existem diversas recomendações exaradas pelo Conselho Nacional do Ministério Público para a criação de grupos especializados no âmbito das unidades do Parquet. Por exemplo, a Recomendação CNMP nº 42/2016 dispõe sobre a criação de estruturas especializadas no Ministério Público para a otimização do enfrentamento à corrupção, com atribuição cível e criminal. Reza o art. 1º: ‘Os ramos do Ministério Público da União e dos Estados, que ainda não os disponham, constituam, com a brevidade possível, grupos de atuação especial para o enfrentamento à corrupção, com atuação preventiva e repressiva, e com atribuição extrajudicial e judicial, cível e criminal”’.

Mencionou que “o formato de atuação do Ministério Público por intermédio de Grupo de Atuação Especializada de Combate ao Crime Organizado é objeto das ADIs nº 2.838/MT e 4.624/TO, sob a relatoria do Min. Alexandre de Moraes. O julgamento não foi finalizado, mas já votaram os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber e Luiz Fux, que acompanharam o voto do relator, favorável ao desenho institucional dos aludidos órgãos do Parquet”.

5. O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pelo indeferimento da medida cautelar, em parecer cuja ementa se transcreve:

“Ministério Público. Resolução GPGJ nº 2.403/2021, do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, que reestrutura o Grupo de Atuação Especializada de Combate ao Crime Organizado (GAECO/RJ). Alegada violação ao princípio da legalidade, à competência privativa da União para legislar sobre direito penal e processo penal, e, ainda, à prerrogativa da polícia judiciária de proceder à investigação criminal em caráter de exclusividade (arts. 22, I; 37, caput; 84, IV; 129, I, VII e VIII; e 144 da Lei Maior). Preliminar. Impugnação deficiente ao complexo normativo. Mérito. Ausência de fumus boni iuris. O ato impugnado

veicula normas de direção e de organização interna do Ministério Público, cuja edição compete ao próprio Parquet estadual, como corolário de sua autonomia administrativa e funcional prevista no artigo 127, § 2º, da Constituição Federal. Ademais, o Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal (Recurso Extraordinário nº 593.727 – Tema 184 da repercussão geral). Ausência de periculum in mora. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pelo indeferimento da medida cautelar” (e-doc. 17).

6. A parte autora formulou pedido de aditamento da inicial no e-doc. 20, para inclusão, no objeto da ação, dos seguintes atos normativos: Resoluções 1.570/2010 e 2.074/2016.

7. O Procurador-Geral da República opinou nos termos seguintes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO. RESOLUÇÃO CPGJ 2.403, DE 2021. REESTRUTURAÇÃO DO GAECO NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. ORGANIZAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA (CF, ART. 127, § 2º). ALEGADA INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO PROCESSUAL OU SOBRE NORMAS GERAIS EM MATÉRIA PROCEDIMENTAL (CF, ART. 22, I, E 24, IX). INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. PODER DE INVESTIGAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. TESE DE REPERCUSSÃO GERAL. PRECEDENTE DOTADO DE EFEITO VINCULANTE. TEMA 184 DA SISTEMÁTICA DE REPERCUSSÃO GERAL. PARECER PELO NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO E, NO MÉRITO, PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. A ausência de impugnação da totalidade das normas que compõem o complexo normativo apontado como inconstitucional impede o conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade, por inutilidade do provimento jurisdicional. Precedentes.

2. O pedido de aditamento da inicial, em ação direta de inconstitucionalidade, somente é possível quando formulado anteriormente à requisição de informações aos órgãos de que emanaram a lei ou o ato normativo arguido como inconstitucional. Precedentes.

3. Não configura usurpação da competência da União para legislar sobre direito processual ou sobre normas gerais em matéria de procedimento (CF, art. 22, I, e 24, IX) ato normativo que

dispõe sobre a estruturação do GAECO no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, editado para instituir regras atinentes à estrutura administrativa da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, cuja disciplina por resolução consubstancia expressão da autonomia administrativa conferida pelo art. 127, § 2º, da CF ao Ministério Público brasileiro.

4. A estruturação interna por ato do Procurador Geral de Justiça de grupos de atuação especializada na organização administrativa do Ministério Público encontra respaldo nos arts. 10, V, VIII, IX, 'a' e 'b', e 24 da LONMP, e, especificamente no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, no art. 11, X, XII, XIV e XXIII, da Lei Complementar 106/2003, motivo pelo qual não há que se falar em violação do princípio da legalidade.

5. A legitimidade constitucional do poder investigatório do Ministério Público foi afirmada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal ao apreciar o tema 184 da repercussão geral (RE 593.727/MG, Red. para o acórdão Min. Gilmar Mendes, DJe de 8.02.2015), com fixação de tese revestida de efeito vinculante, cuja eventual superação, considerados os princípios que orientam a formação da jurisprudência no âmbito do Poder Judiciário (estabilidade, coerência e integridade), reclama fundamentação idônea pautada em significativa alteração da realidade constitucional subjacente à formação da tese, sob pena de ofensa ao postulado da segurança jurídica, do qual é corolário o princípio da confiança e da isonomia dos jurisdicionados.

6. Simples discordância de posicionamento do Supremo Tribunal Federal consolidado em tese de repercussão geral, sem apontamento de distinguishing suficiente para arrostar o entendimento jurisprudencial da Corte, não autoriza a superação de precedente de caráter vinculante (overruling), nem mesmo pela via do controle abstrato de constitucionalidade.

– Parecer pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido” (e-doc. 27).

8. Em 17.6.2022, deferi o ingresso da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP (e-doc. 22) na presente ação direta de inconstitucionalidade como *amicus curiae* (e-doc. 29).

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada a cada um dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c inc. I do art. 87 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

22/08/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7.170 / RIO DE JANEIRO

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Como relatado, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, proposta, em 19.5.2022, pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – Adepol, por alegada contrariedade da Resolução do Ministério Público do Rio de Janeiro GPGJ n. 2.403/2021, ao inc. I do art. 22; *caput* do art. 37; inc. IV do art. 84; incs. I e VIII do art. 129; §§ 4º, 5º e 6º do art. 144 da Constituição da República.

Nas normas impugnadas, “*reestrutura[-se] o Grupo de Atuação Especializada de Combate ao Crime Organizado (GAECO/RJ); revoga as Resoluções GPGJ nº 1.570, de 5 de março de 2010 (Reformula o Núcleo de Combate ao Crime Organizado e às Atividades Ilícitas Especializadas – NCCO, transformando-o em Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado – GAECO/RJ, no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências) e nº 2.074, de 3 de novembro de 2016 (Cria, na estrutura da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, o Grupo de Atuação Especializada no Combate à Corrupção – GA ECC), e alterações posteriores, bem como dá outras providências*”.

2. Instruído o feito, nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, propõe-se, em cumprimento ao princípio constitucional da razoável duração do processo, converter-se em julgamento definitivo de mérito. No mesmo sentido, confirmam-se, por exemplo: ADI n. 6.737, de minha relatoria, DJe 8.6.2021; ADI n. 6.928, de minha relatoria, DJe 23.11.2021; ADI n. 6.432, de minha relatoria, DJe 8.4.2021; ADPF n. 526, de minha relatoria, DJe 11.5.2020; ADI n. 6.495, relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 23.11.2020; ADI n. 4.163, Relator o Ministro Cezar Peluso, DJe 1º.3.2013; e ADI n. 5.661, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJe 5.10.2020.

DO ADITAMENTO DA PETIÇÃO INICIAL

3. Este Supremo Tribunal admite o aditamento da inicial, observados os princípios da economia e da duração razoável do processo, nos casos em que a inclusão de nova impugnação dispense a requisição de novas informações e não prejudique o núcleo central da ação. Assim, por exemplo:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA. LEI ESTADUAL QUE REGULAMENTA TAXA JUDICIÁRIA, CUSTAS E EMOLUMENTOS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. CONSTITUCIONALIDADE. 1. (...).

3. Indeferimento do pedido de aditamento da inicial para incluir as alterações trazidas pela Lei Estadual nº 12.978/2005. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que o aditamento à inicial somente é possível nas hipóteses em que a inclusão da nova impugnação (i) dispense a requisição de novas informações e manifestações; e (ii) não prejudique o cerne da ação, o que não ocorre no presente caso. Precedente. 4. (...). 7. Ação conhecida em parte e, nessa parte, julgada improcedente” (ADI n. 1.926, Relator o Ministro Roberto Barroso, Plenário, DJe 2.6.2020).

“AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS (ANAMAGES). LEGITIMIDADE ATIVA. LEI COMPLEMENTAR 1.031/2007 DO ESTADO DE SÃO PAULO. NORMA DE INTERESSE DA MAGISTRATURA ESTADUAL. NÃO IMPUGNAÇÃO À NORMA DO MESMO COMPLEXO NORMATIVO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. IMPOSSIBILIDADE DE ADITAMENTO DA INICIAL. NECESSIDADE DE NOVAS INFORMAÇÕES. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. (...) 3. Entendimento desta CORTE no sentido de que o aditamento da inicial só é possível, observados os princípios da economia e da celeridade processuais, quando a inclusão de nova impugnação dispensa a requisição de novas informações. No presente caso, não é possível tal aditamento com a finalidade de corrigir vício relativo à legislação não impugnada do complexo normativo. 4. Agravo Regimental a que se nega provimento” (ADI n. 4.265-AgR, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 17.5.2018).

4. Na espécie, os requerimentos veiculados na petição de aditamento à inicial são pela inclusão das Resoluções GPGJ ns. 1.570/2010 e 2.074/2016, revogadas pela Resolução do Ministério Público do Rio de Janeiro GPGJ n. 2.403/2021. Antes desta, dispunham sobre o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado – GAECO/RJ e o Grupo de Atuação Especializada no Combate à Corrupção – GAECR/RJ.

O pedido de aditamento foi formulado após manifestação da Advocacia-Geral da União, na qual se alegou ser necessária a impugnação de “*todo o complexo normativo*”, devido ao efeito repristinatório inerente ao pedido de declaração de inconstitucionalidade.

5. Ainda que, pela petição do e-doc. 20, tenham sido incluídos outros atos normativos como objeto desta arguição, o tema neles tratado é idêntico ao trazido na norma originariamente impugnada. A Resolução do Ministério Público do Rio de Janeiro GPGJ n. 2.403/2021 revogou expressamente as Resoluções que antes versavam sobre a matéria, reestruturando o Grupo de Atuação Especializada de Combate ao Crime Organizado – GAECO/RJ.

Os questionamentos da inicial são suficientes para impugnar os atos normativos que precederam a Resolução GPGJ n. 2.403/2021, tendo sido refutados na manifestação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República.

6. Pelo exposto, observados os princípios da duração razoável do processo e a racionalidade processual e, ainda, sendo desnecessária nova requisição de informações, recebo o aditamento da inicial, considerando desnecessário novo prazo para manifestação de órgãos de advocacia e do Ministério Público, por serem a mesma a matéria e os termos cuidados e submetidos à apreciação.

DA AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL ALEGADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

7. O Procurador-Geral do Ministério Público do Rio de Janeiro, em suas informações, suscitou o não cabimento da ação direta de inconstitucionalidade, argumentando que *“a presente ação direta se mostra desde logo inadmissível, porque reproduz matéria, alusiva ao poder investigatório do Ministério Público, já decidida sob o regime da repercussão geral, do qual resultou tese de caráter objetivo, dotada de generalidade e abstração quanto à legitimidade e constitucionalidade daquela atividade desenvolvida pelo Parquet (RE nº 593.727/MG, Plenário, rel. Min. Cezar Peluso, redator p. acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 14/05/2015)”*, concluindo pela *“falta de interesse de agir, somada à completa ausência das mencionadas situações que autorizam a revisão de julgados na jurisdição constitucional, nem de longe tangenciadas pela entidade autora, ressaltando que torna a presente ação manifestamente descabida e improcedente, nos termos do art. 4º, Lei nº 9.868/99”*.

A preliminar de não conhecimento da ação deduzida pela Procuradoria-Geral do Rio de Janeiro limita-se aos questionamentos de inconstitucionalidade material deduzidos pela parte autora, no sentido de que a atribuição de atividades investigativas ao Ministério Público se equipararia à atividade de polícia judiciária, contrariando os arts. 129 e 144 da Constituição da República.

8. O acórdão deste Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n. 593.727/MG, embora de observância obrigatória pelos demais órgãos do Poder Judiciário por constituir paradigma de repercussão geral, não vincula a atuação administrativa de outros órgãos.

Assim, não tendo sido definitivamente adotada por este Supremo Tribunal a teoria da abstrativização plena do julgamento em ação de controle difuso de constitucionalidade, a tese firmada no Recurso Extraordinário n. 593.727/MG, ainda que sirva como importante referência para o presente julgamento, não conduz ao não conhecimento desta ação direta de inconstitucionalidade, especialmente porque são também apresentados pela parte autora outros argumentos para questionar as normas impugnadas, como a tese de inconstitucionalidade formal.

9. Pelo exposto, *rejeito a preliminar de falta de interesse de agir*.

ALEGAÇÃO DE OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

10. O Procurador-Geral do Ministério Público do Rio de Janeiro suscitou o não cabimento da ação direta de inconstitucionalidade, argumentando ser incabível o controle de constitucionalidade de norma infralegal. Afirma, ainda, que a inicial suscitaria suposta ofensa reflexa, indireta ou oblíqua ao texto constitucional.

11. Na questão posta a exame, a parte autora aponta contrariedade ao inc. I do art. 22; *caput* do art. 37; inc. IV do art. 84; incs. I e VIII do art. 129; §§ 4º, 5º e 6º do art. 144 da Constituição da República.

Embora a Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público) disponha que *“o Procurador-Geral de Justiça poderá, com a concordância do Promotor de Justiça titular, designar outro Promotor para funcionar em feito determinado, de atribuição daquele”* (art. 24), o questionamento da requerente volta-se especificamente à estruturação do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado – GAECO/RJ e do Grupo de Atuação Especializada no Combate à Corrupção – GAECC/RJ, segundo o figurino de *“forças tarefas”* de investigação instituídas pelo Ministério Público para combate à criminalidade organizada.

Segundo alegado na inicial, as normas impugnadas não guardam correspondência com a Lei n. 8.625/1993, além de extrapolarem as funções constitucionais atribuídas ao órgão ministerial, pelo que se teria ofensa direta à Constituição.

O mérito da questão posta refere-se à ocorrência, ou não, de invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito penal e processual penal (inc. I do art. 22 da Constituição da República); à necessidade de editar a União disposições de caráter geral sobre a matéria (inc. XI do art. 24 da Constituição da República) e contrariedade aos arts.

129 e 144 da Constituição da República, que elencam as funções do Ministério Público e das forças de segurança pública.

12. Não há dúvida, portanto, da *natureza constitucional da matéria cuidada na presente ação direta de inconstitucionalidade.*

DA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

13. Instituíram-se, pelas Resoluções GPGJ ns. 1.570/2010 e 2.074/2016, posteriormente revogadas pela Resolução GPGJ n. 2.403/2021, todas do Ministério Público do Rio de Janeiro, o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado – GAECO/RJ e o Grupo de Atuação Especializada no Combate à Corrupção – GAECC/RJ como órgãos integrantes da estrutura administrativa e permanente da Procuradoria-Geral de Justiça, destinados a auxiliar o promotor natural, prestando-lhe suporte técnico e operacional para *“identificação, prevenção e repressão de crimes complexos: a) praticados por organizações criminosas ou por sistemas de corrupção de agentes públicos; b) que produzam significativa lesividade social ou, ainda, que, por*

questões de fato ou de direito, demandem o modelo de atuação coletiva especializada para obtenção de maior nível de efetividade da persecução”.

Segundo as normas questionadas, *“o GAECO/RJ somente poderá atuar:*

I – se houver pedido de auxílio formulado expressamente pelo Promotor Natural;

II – mediante prévia e expressa anuência do membro do Ministério Público com atribuição, se a iniciativa da atuação partir do próprio Grupo”.

14. A alegação de usurpação de competência da União para legislar sobre direito penal e processual não merece ser acolhida.

Nas normas veiculadas pelas Resoluções GPGJ ns. 1.570/2010 e 2.074/2016, posteriormente revogadas pela Resolução GPGJ n. 2.403/2021, não se tratou de direito penal ou processual. Nenhuma dessas normas dispõe especificamente sobre a tramitação de inquéritos policiais, de procedimentos administrativos de investigação ou de ações penais.

Nos dispositivos impugnados apenas se estabeleceu a estruturação de órgão administrativo interno de cooperação com os promotores naturais. Não se constituíram novas atribuições e competências. Nelas se dispôs apenas sobre o funcionamento de um órgão especializado no auxílio ao combate do crime organizado, de atuação facultativa, a depender do pedido do promotor natural.

15. Na al. *d* do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República se estabelece:

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

No § 5º do art. 128 da Constituição da República, dispõe-se:

“Art. 128. O Ministério Público abrange:

§ 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: (...).”

É de extrair da interpretação sistemática dessas normas constitucionais a conclusão de que as leis complementares estaduais, pelas quais se estabelecem a organização, as atribuições e o estatuto dos respectivos Ministérios Públicos, são de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça do Estado e devem observar o regramento geral definido pelas normas gerais previstas na Lei Orgânica do Ministério Público, de iniciativa privativa do Presidente da República.

Na Lei n. 8.625/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público), editada com fundamento na al. d do inc. II do § 2º do art. 61 da Constituição da República), definem-se normas gerais de organização do Ministério Público dos Estados e se estabelece o estatuto dos seus membros, com o objetivo de garantir a uniformidade entre os Ministérios Públicos estaduais e coibir disparidades institucionais.

Nesse sentido, Hugo Nigro Mazzilli pondera:

“Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa agora também é facultada aos respectivos procuradores-gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público (CF, art. 61, caput, e 128, § 5º). Não se esqueça de que cabe ao Presidente da República a iniciativa exclusiva da lei de organização do Ministério Público da União e da lei que fixará normas gerais para a organização do Ministério da União e da lei que fixará normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e Territórios (art. 61, § 1º, II, d). É preciso vencer a contradição, até certo ponto apenas aparente, entre esses dispositivos.

O procurador-geral da República terá a iniciativa de leis na forma e nos casos previstos na Constituição de 1988 (art. 61, caput); pelo princípio da simetria, os procuradores-gerais de justiça dos Estados também terão a iniciativa de leis, nas hipóteses correspondentes. Haverá uma lei federal, de iniciativa do presidente da República, que estabelecerá: a) a organização do Ministério Público da União (art. 61, § 1º, II, d); b) normas gerais de organização do Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios (art. 61, § 1º, II, d, segunda parte). Na União, haverá ainda uma lei complementar, cuja iniciativa é facultada ao procurador-geral da República (e, portanto, é de iniciativa concorrente do presidente da República), que estabelecerá a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da

União (art. 128, § 5º). Nos Estados, haverá leis complementares, de iniciativa facultada aos seus procuradores-gerais (e, igualmente, de iniciativa concorrente dos governadores), que farão o mesmo com os Ministérios Públicos locais (ainda o art. 128, § 5º). Ora, a iniciativa presidencial exclusiva é reservada para uma lei nacional que fixará apenas as normas gerais de organização do Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e Territórios. Assim, leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos procuradores gerais, minudenciarão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, obedecidas as normas gerais fixadas na lei federal. Segundo o parágrafo único do art. 96 da Carta de 1969, com a Emenda n. 7/77, era bem mais restrito o campo reservado à lei complementar nacional do Ministério Público; destinava-se esta apenas à fixação de normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual, observado o disposto no § 1º do art. 95 (que cuidava do concurso de ingresso, da estabilidade e da inamovibilidade relativa). O novo texto constitucional, entretanto, além de conferir à lei federal a explicitação de normas gerais de organização do Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e Territórios (arts. 21, XIII, 22, XVII, 48, IX, 61, § 1º, II, d, 68, § 1º, I), ainda prevê possa a lei complementar respectiva estabelecer-lhe o respectivo estatuto e fixar-lhe atribuições. Conquanto em tese a legislação processual caiba à União (CF, art. 22, I, ressalvada a exceção do seu parágrafo único, bem como a matéria procedimental de competência concorrente dos Estados, cf. Art. 24, X e XI), o permissivo constitucional que faculta à legislação complementar local estipular normas de atribuição do Ministério Público acabará por permitir, sem dúvida, que a legislação local disponha sobre novas áreas de atuação, inclusive conferindo-lhe, por exemplo, hipótese de intervenção processual (como a defesa de deficientes, v.g.)” (MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 73-75).

Coexistem, portanto, nos Ministérios Públicos estaduais, dois regimes de organização, quais sejam, o da Lei Orgânica Nacional, pela qual estabelecidas as normas gerais, e o da Lei Orgânica do respectivo Estado, pela qual se delimita, por lei complementar de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça, o estatuto de cada Ministério Público.

16. A Constituição da República também assegurou a autonomia administrativa do Ministério Público, nos termos do § 2º do art. 127 da Constituição da República:

“Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

(...)

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”

A respeito, José Afonso Silva afirma:

“A ‘autonomia administrativa’ significa que cabe à instituição organizar sua administração, suas unidades administrativas, praticar atos de gestão, decidir sobre a situação funcional de seu pessoal, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus serviços auxiliares, prover cargos nos termos da lei, estabelecer a política remuneratória, observado o art. 169, e os planos de carreira de seu pessoal (agentes políticos, assim como agentes administrativos)” (SILVA, José Afonso. *Comentário contextual à Constituição*, 6ª ed. São Paulo: Malheiros. 2009. p. 596).

Nesse sentido, assinala Clèmerson Merlin Clève, *“o poder de iniciativa legislativa conferido ao Ministério Público pela Constituição de 1988 é corolário de sua autonomia e independência”* (CLÈVE, Clèmerson Merlin. *O Ministério Público e a reforma constitucional*. Revista dos Tribunais, vol. 692, p. 21, jun. 1993).

Sobre o tema, em obra doutrinária, o Ministro Alexandre de Moraes assevera:

“O novo status constitucional de independência, autonomia e imprescindibilidade ao Estado Democrático de Direito, conferido ao Ministério Público em 1988, foi reforçado pela concessão de iniciativa para deflagrar o processo legislativo, podendo, inclusive, propor a criação e extinção dos cargos da instituição e de seus serviços auxiliares, com provimento obrigatório por concurso público de provas e títulos, para a iniciativa das respectivas leis” (MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 1.622).

17. A estruturação interna por ato do Procurador-Geral de Justiça de grupos de atuação especializada fundamenta-se nos arts. 10, incs. V, VIII e IX, al. "a", e 24 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – Lei n. 8.625/1993:

"Art. 10. Compete ao Procurador-Geral de Justiça:

(...)

V - praticar atos e decidir questões relativas à administração geral e execução orçamentária do Ministério Público;

(...)

VIII - delegar suas funções administrativas;

IX- designar membros do Ministério Público para:

a) exercer as atribuições de dirigente dos Centros de Apoio Operacional;

(...)

Art. 24. O Procurador-Geral de Justiça poderá, com a concordância do Promotor de Justiça titular, designar outro Promotor para funcionar em feito determinado, de atribuição daquele".

No mesmo sentido, a Lei Orgânica do Ministério Público do Rio de Janeiro – Lei Complementar n. 106/2003:

"Art. 11 Compete ao Procurador-Geral de Justiça:

(...)

X - expedir atos de regulamentação interna, dispondo, inclusive, sobre funções gratificadas e de confiança;

(...)

XIV - designar, com a concordância do titular do órgão de execução, outro membro do Ministério Público para funcionar em feito determinado de atribuição daquele;

(...)

XXIII - praticar atos e decidir questões relativas à administração geral e execução orçamentária;"

Na espécie, não houve usurpação de competência legislativa privativa da União ou da iniciativa do Presidente da República, por não haver incompatibilidade entre as Resoluções questionadas, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e a Lei Orgânica do Ministério Público do Rio de Janeiro.

Tampouco é necessária a edição de lei formal, pois as normas impugnadas não inovam nem alteram, menos ainda usurpam atribuições do promotor natural. Tratam apenas da organização interna de órgão facultativo de apoio do Ministério Público do Rio de Janeiro, estando na esfera de autonomia administrativa do órgão.

Afasto, portanto, a ocorrência de inconstitucionalidade formal dos dispositivos questionados.

DA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

18. O autor alega inconstitucionalidade de se atribuir ao Ministério Público a função de investigação criminal, a qual, segundo argumenta, seria de competência privativa das Polícias Civil e Federal.

Não se comprova a inconstitucionalidade material apontada.

19. No julgamento do Recurso Extraordinário n. 593.727 (Relator o Ministro Cezar Peluso, Redator para o acórdão o Ministro Gilmar Mendes, DJe 8.9.2015), o Plenário deste Supremo Tribunal firmou a tese de que *“o Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei nº 8.906/94, art. 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante nº 14), praticados pelos membros dessa Instituição”*.

É a ementa desse julgado:

“Repercussão geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Constitucional. Separação dos poderes. Penal e processual penal. Poderes de investigação do Ministério Público. 2. Questão de ordem arguida pelo réu, ora recorrente. Adiamento do julgamento para colheita de parecer do Procurador-Geral da República. Substituição do parecer por sustentação oral, com a concordância do Ministério Público. Indeferimento. Maioria. 3. Questão de ordem levantada pelo Procurador-Geral da República. Possibilidade de o Ministério Público de estado-membro promover sustentação oral no Supremo. O Procurador-Geral da República não dispõe de poder de ingerência na esfera orgânica do Parquet estadual, pois lhe incumbe, unicamente, por expressa definição constitucional (art. 128, § 1º), a Chefia do Ministério Público da União. O Ministério Público de estado-membro não está vinculado, nem subordinado, no plano processual, administrativo e/ou institucional,

à Chefia do Ministério Público da União, o que lhe confere ampla possibilidade de postular, autonomamente, perante o Supremo Tribunal Federal, em recursos e processos nos quais o próprio Ministério Público estadual seja um dos sujeitos da relação processual. Questão de ordem resolvida no sentido de assegurar ao Ministério Público estadual a prerrogativa de sustentar suas razões da tribuna. Maioria. 4. Questão constitucional com repercussão geral. Poderes de investigação do Ministério Público. Os artigos 5º, incisos LIV e LV, 129, incisos III e VIII, e 144, inciso IV, § 4º, da Constituição Federal, não tornam a investigação criminal exclusividade da polícia, nem afastam os poderes de investigação do Ministério Público. Fixada, em repercussão geral, tese assim sumulada: ‘O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei 8.906/94, artigo 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa instituição’. Maioria. 5. Caso concreto. Crime de responsabilidade de prefeito. Deixar de cumprir ordem judicial (art. 1º, inciso XIV, do Decreto-Lei nº 201/67). Procedimento instaurado pelo Ministério Público a partir de documentos oriundos de autos de processo judicial e de precatório, para colher informações do próprio suspeito, eventualmente hábeis a justificar e legitimar o fato imputado. Ausência de vício. Negado provimento ao recurso extraordinário. Maioria”.

Reafirmou-se a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que os poderes investigativos do Ministério Público decorrem implicitamente do monopólio da titularidade da ação penal conferida ao órgão pelo inc. I do art. 129 da Constituição da República, não se tratando de atividade exclusiva da polícia judiciária.

Como titular da ação penal, o Ministério Público é o destinatário das atividades de investigação para apuração de ilícitos criminais. Aquelas atividades realizam-se na fase pré-processual (inquérito policial). Assim, a ele cabe intervir diretamente nas investigações, requisitando diligências e podendo investigar diretamente, de forma supletiva à atividade policial.

20. Não foi apresentada pela autora alguma circunstância apta a superar o precedente firmado no Recurso Extraordinário n. 593.727, devendo ser privilegiada

a segurança jurídica e o respeito à tese firmada em repercussão geral, devidamente fundamentada.

Ausente, assim, a alegada incompatibilidade com a Constituição da República da previsão normativa de que o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado, com atribuição de realizar investigações e de instaurar inquéritos policiais e procedimentos administrativos de investigação, seja integrado por membros do Ministério Público.

21 Pelo exposto, *voto no sentido de julgar improcedente a presente ação direta para reconhecer a constitucionalidade da Resolução do Ministério Público do Rio de Janeiro GPGJ n. 2.403/2021 e das Resoluções por ela revogadas (Resolução GPGJ ns. 1.570/2010 e 2.074/2016).*

22/08/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7.170 / RIO DE JANEIRO

RELATORA: MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S): ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL

ADV.(A/S): WLADIMIR SÉRGIO REALE

INTDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AM. CURIAE.: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP

ADV.(A/S): ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA

ADV.(A/S): JULIANA MOURA ALVARENGA DILASCIO

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Em complemento ao relatório lançado pela Ministra CÁRMEN LÚCIA, anoto que o caso em julgamento trata de Ação Direta proposta pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil, ADEPOL, em face da Resolução GPGJ 2.403/2021, do Ministério Público do Rio de Janeiro, que, alterando Resoluções anteriores sobre o mesmo objeto (Resoluções 1.570/2010 e 2.074/2016, objeto de aditamento pelo Requerente, doc. 20), tratou da atuação e estruturação, no âmbito daquele órgão, do *Grupo de Atuação Especializada de Combate ao Crime Organizado* – GAECO-RJ.

A Associação Requerente alega, essencialmente, que a disciplina do tema importaria em violação ao art. 22, I (competência da União para legislar sobre processo penal), ao art. 37, *caput* (princípio da legalidade); ao art. 84, IV; ao art. 129, I e VIII (atribuições do Ministério Público); e ao art. 144, §§ 4º, 5º e 6º (atribuições dos órgãos de segurança pública); todos dispositivos da Constituição Federal.

Aponta que providências dessa natureza – institucionalização de forças-tarefa no âmbito do Ministério Público – dependeriam de lei em sentido formal. Que a disciplina da Resolução impugnada não teria correspondência com a Lei 8.625/1993, Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, LONMP. E que seu conteúdo promoveria a hierarquização das relações entre o MP e órgãos de segurança pública, Polícias Civil e Militar, entre outras alegações.

Para o presente julgamento virtual, a Ministra Relatora apresenta voto pela IMPROCEDÊNCIA da Ação Direta. Afasta a alegação de invasão da competência da União descartando que a disciplina do funcionamento de órgão especializado no âmbito do próprio Ministério Público, a requerimento do promotor natural do caso,

não importaria em normas de direito processual penal e teriam fundamento na autonomia administrativa do Ministério Público (art. 127, § 2º, da CF).

E apontou a compatibilidade do disposto na Resolução impugnada com a LONMP e com a Jurisprudência da CORTE que reconhece os poderes investigatórios do Ministério Público (RE 593.727, Rel. p/ acórdão Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 8/9/2015).

É o relato do essencial.

O Plenário da CORTE iniciou a análise de matéria semelhante no julgamento das ADIs 2838 e 4624, de minha relatoria, que tratam de legislações editadas pelos Estados do Mato Grosso e Tocantins a respeito da atuação de órgão estruturando no âmbito do Ministério Público local, especializado no combate ao crime organizado.

As alegações enfrentadas naquele julgamento (sessão de 19/2/2020) tratavam da requisição de servidores civis ou policiais militares, bem como de outros recursos públicos para a realização de atividades específicas; de uma aventada subordinação hierárquica entre servidores policiais e membros do Ministério Público; e sobre a validade de atribuição ao Ministério Público da função de investigação criminal, que na ótica do Requerente, seria privativa dos órgãos policiais, facultado ao Ministério Público apenas a possibilidade de requisitar a instauração de inquérito policial.

Essas alegações estão presentes no presente julgamento, em que se questiona Resolução do Ministério Público do Rio de Janeiro que também tratou da estruturação do GAECO.

Conforme consignei no debate sobre as legislações dos Estados do Mato Grosso e Tocantins, o grande desafio institucional brasileiro da atualidade é evoluir nas formas de combate à criminalidade, efetivando um maior entrosamento dos diversos órgãos governamentais na investigação à criminalidade organizada, na repressão à impunidade e na punição da corrupção, e, conseqüentemente, estabelecer uma legislação que fortaleça a união dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público na área de persecução penal, no âmbito dos Estados da Federação.

O poder público, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, precisa ser *eficiente*, ou seja, deve produzir o efeito desejado, o efeito que gera bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade, bem como zelando pela vida e integridade física de seus agentes, que são os verdadeiros instrumentos de atuação estatal em defesa da Sociedade.

Nosso texto constitucional consagrou o *princípio da eficiência*, como aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a

melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir uma maior rentabilidade social.

O princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum. A *eficiência* no serviço público, portanto, está constitucionalmente direcionada tanto para as finalidades pretendidas pela atividade estatal, como para as condições necessárias para o agente público bem exercer suas funções.

Esse mínimo exigido para a satisfação da *eficiência* pelo Poder Público adquire contornos mais dramáticos quando a questão a ser tratada é a segurança pública, o sistema acusatório e a Justiça criminal, em virtude de estar em jogo a vida, a dignidade, a honra, a incolumidade física e o patrimônio dos indivíduos.

No exercício da atividade de segurança pública do Estado, a *eficiência* exigida baseia-se na própria Constituição Federal, que consagrou a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e determinou que seja exercida com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de seus dois grandes ramos, a polícia judiciária e a polícia administrativa.

O pleno atendimento dessas metas somente será possível se a interpretação constitucional e o exercício das competências legislativas e administrativas garantirem a cooperação entre todos os poderes da República nos três níveis da Federação, com o financiamento, estruturação, integração e infraestrutura necessários para o eficaz cumprimento dessas complexas tarefas, buscando a otimização dos resultados pela aplicação de razoável quantidade de recursos e esforços.

A realidade exige maior entrosamento dos diversos órgãos governamentais no combate à criminalidade organizada, à impunidade e à corrupção, e, conseqüentemente, há a necessidade de maior união dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público, no âmbito de toda a Federação.

O combate à criminalidade organizada e transnacional vem sendo aperfeiçoado nos diversos países europeus e americanos, uma vez que as antigas formas de investigação, de atuação e de interação POLÍCIA/JUSTIÇA demonstraram total ineficácia para a repressão à macrocriminalidade.

Desde 2002, o Conselho da União Europeia instituiu a EUROJUSTIÇA para reforçar o combate e controle às graves formas de criminalidade organizada (2002/187/GAI), inclusive com a criação de um órgão transnacional de cooperação judiciária/policial entre os diversos Estados da União Europeia para o combate à criminalidade organizada e transnacional, com a melhora e a efetivação da cooperação policial e judiciária entre as diversas esferas, com a adoção de padrões instrumentais de combate à criminalidade e autonomia financeira, garantida pela própria União Europeia.

Entre outros importantes pontos, é fortalecida a cooperação entre Polícia, Ministério Público e Poder Judiciário, bem como os modernos mecanismos de

investigação – principalmente, em relação à inteligência, combate à lavagem de dinheiro e recuperação de ativos financeiros.

A título exemplificativo, em seu artigo 4º, o Ato do Conselho prevê como atribuição da Eurojustiça todos os crimes de competência da Interpol, a criminalidade de informática, as fraudes, corrupções e quaisquer outros golpes financeiros contra a Comunidade Europeia, a lavagem de dinheiro, a criminalidade ambiental, a participação em organizações criminosas e outras formas de criminalidade organizada.

Essa medida europeia deixa evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Cíveis e Militares, bem como seu total distanciamento em relação ao Ministério Público e ao Poder Judiciário.

Se a união de esforços foi possível em países europeus soberanos, nada justifica sua inexistência em um Estado Federativo como o Brasil, ou mesmo, em diversos órgãos pertencentes a um mesmo Estado-Membro, como na presente hipótese.

A Constituição permite aos Estados-Membros uma grande possibilidade de inovar no combate à criminalidade, com criatividade e eficiência, por meio da combinação dos artigos 24, inciso XI (competência concorrente em matéria procedimental), 125, § 1º (competência legislativa estadual para organização judiciária), 144, §§ 4º e 5º (competência legislativa estadual em matéria de polícia civil e militar) e 128, § 5º (competência legislativa estadual em matéria de organização do Ministério Público), aperfeiçoando e ampliando os atuais mecanismos arcaicos de combate a organizações criminosas e à corrupção, e atendendo às peculiaridades de cada um dos estados.

Os citados artigos constitucionais permitem a adoção de instrumentos procedimentais efetivos e eficientes para a integração e realização de planejamento estratégico entre os órgãos da persecução penal, para o combate à criminalidade organizada e à corrupção.

O conjunto normativo impugnado na presente Ação Direta – Resoluções editadas pelo Procurador-Geral de Justiça do Rio de Janeiro para a estruturação e atuação do GAECO – nada mais fizeram do que criar um órgão especializado dentro da própria estrutura do Ministério Público, com a finalidade de instrumentalizar e garantir a eficiência e eficácia dos procedimentos de investigação criminal realizados pelo titular da ação penal, o que está alinhado com o perfil institucional atribuído pela Constituição Federal ao órgão.

A Constituição Federal de 1988 ampliou sobremaneira as funções do Ministério Público, transformando-o em um verdadeiro defensor da sociedade, tanto no campo penal, com a titularidade exclusiva da ação penal pública, quanto no campo cível, como fiscal dos demais Poderes Públicos e defensor da legalidade e moralidade administrativa, inclusive com a titularidade do inquerito civil e da ação civil pública.

A Constituição consagrou, em matéria de processo penal, o sistema acusatório, atribuindo a órgãos diferentes as funções de acusação e julgamento (Inq 4.045 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe de 19/6/2017; HC 93.921 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJe de 1º/2/2017; RHC 120.379 ED, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 16/9/2016). O sistema acusatório prevê a titularidade privativa da ação penal pública ao Ministério Público, a quem compete decidir pelo oferecimento de denúncia ou a promoção de arquivamento do inquérito ou peças de informação (ADI 4.693/BA, Pleno, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgada em 11/10/2018; MS 34730/DF, 1ª T, Rel. Min. LUIZ FUX, julgada em 10/12/2019).

Para poder cumprir seu importante papel no regime democrático, a Constituição Federal enumerou diversas funções institucionais ao Ministério Público, entre elas, a promoção privativa da ação penal; a expedição de notificações nos procedimentos administrativos de sua competência e a requisição de informação e documentos para instruí-los; a requisição de diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e o exercício do controle externo da atividade policial. Além disso, o texto constitucional deixou clara sua exemplificatividade, pois permitiu à legislação ordinária a fixação de outras funções, desde que compatíveis com sua finalidade constitucional (Inq 1.957/PR, Pleno, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, DJ de 11/5/2005; conferir ainda: HC 89.334- 1/RO, Rel. Min. CEZAR PELUSO, DJ de 9/10/2006; HC 89.837-8/DF-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, decisão de 16/10/2006).

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reconheceu ser *“perfeitamente possível que o órgão ministerial promova a colheita de determinados elementos de prova que demonstrem a existência da autoria e da materialidade de determinado delito”*, pois, conforme salientado pela Ministra ELLEN GRACIE, *“tal conduta não significaria retirar da Polícia Judiciária as atribuições previstas constitucionalmente, mas apenas harmonizar as normas constitucionais (arts. 129 e 144), de modo a compatibilizá-las para permitir não apenas a correta e regular apuração dos fatos, mas também a formação da opinio delicti”* (HC 91.661/PE, Pleno, Rel. Min. ELLEN GRACIE, decisão de 10/3/2009; HC 96.638/BA, Primeira Turma, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, decisão de 2/12/2010).

A CORTE reconheceu a *“validade jurídica dessa atividade investigatória”* do Ministério Público, entendendo derivar implicitamente de seu *“monopólio constitucional da titularidade da ação penal pública”*, consagrado no art. 129, I, da CF, sendo, portanto, *“plena a legitimidade constitucional do poder de investigar do Ministério Público, pois os organismos policiais (embora detentores da função de Polícia Judiciária) não têm, no sistema jurídico brasileiro, o monopólio da competência penal investigatória”*, como destacado pelo Ministro CELSO DE MELLO (HC 89.837/DF, Segunda Turma, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 20/11/2009).

Incorporou-se, em nosso ordenamento jurídico, portanto, a pacífica doutrina constitucional norte-americana sobre a teoria dos poderes implícitos – *inherent powers* –, segundo a qual, no exercício de sua missão constitucional enumerada, o órgão executivo deveria dispor de todas as funções necessárias, ainda que implícitas, desde que não expressamente limitadas (*Myers v. Estados Unidos – US 272 – 52*,

118), consagrando-se, dessa forma, e entre nós aplicável ao Ministério Público, o reconhecimento de competências genéricas implícitas que possibilitem o exercício de sua missão constitucional, apenas sujeitas às proibições e limites estruturais da Constituição Federal (HC 94.173/BA, Rel. Min. CELSO DE MELLO, decisão de 1º/8/2008; RE 535.478/SC, Segunda Turma, Rel. Min. ELLEN GRACIE, decisão de 28/10/2008).

Entre essas competências implícitas, não poderia ser afastado o poder investigatório criminal dos promotores e procuradores, para que, em casos que entenderem necessário, produzam as provas necessárias para combater, principalmente, a criminalidade organizada e a corrupção, não nos parecendo razoável o engessamento do órgão titular da ação penal, que, contrariamente ao histórico da Instituição, teria cerceado seus poderes implícitos essenciais para o exercício de suas funções constitucionais expressas (Inq 2.041-9/MG, Pleno, Rel. Min. CELSO DE MELLO, decisão de 30/9/2003; HC 84.367/RJ, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Informativo STF n. 376, p. 4).

Não reconhecer ao Ministério Público seus poderes investigatórios criminais implícitos corresponde a diminuir a efetividade de sua atuação em defesa dos direitos fundamentais de todos os cidadãos, cuja atuação autônoma, conforme já reconheceu nosso SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, configura a confiança no respeito aos direitos, individuais e coletivos, e a certeza de submissão dos Poderes à lei (RHC 97.926/GO, Segunda Turma, Rel. Min. GILMAR MENDES, 2/9/2014; HC 89.334-1/RN, Rel. Min. CEZAR PELUSO, DJ de 9/10/2006).

Nesse sentido, em sede de recurso extraordinário com repercussão geral, o Tribunal Pleno desta CORTE pacificou o entendimento acerca da constitucionalidade dessa atuação ministerial. A tese fixada naquela oportunidade (RE 593.727, Rel. p/ acórdão Min. GILMAR MENDES, Dje de 8/9/2015), transcrita na ementa do acórdão, foi redigida nos seguintes termos:

“O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei 8.906/94, artigo 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa instituição”.

Obviamente, o poder investigatório do Ministério Público não é sinônimo de poder sem limites ou avesso a controles, mas sim derivado diretamente de suas funções constitucionais enumeradas no art. 129 da CF e com plena possibilidade de responsabilização de seus membros por eventuais abusos cometidos no exercício de suas funções, pois, em um regime republicano, todos devem fiel observância à Lei (Inq 1968/DF, Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Informativo STF n. 359).

Dentro desse contexto, os dispositivos impugnados nada mais fizeram do que instrumentalizar de maneira constitucional e razoável o Ministério Público para o exercício de sua missão constitucional, inclusive o combate ao crime organizado e à corrupção, com a criação de um órgão dentro de sua estrutura administrativa, com plena autonomia funcional e apoio das Polícias Civil e Militar.

A estruturação do GAECO, enquanto órgão interno do Ministério Público, garantiu ampla independência funcional aos seus membros, bem como autonomia administrativa e financeira, com previsão de destinação orçamentária específica dentro do orçamento ministerial. Logicamente, por se tratar de órgão do Ministério Público e exercer sua atuação nos limites dos procedimentos investigatórios criminais da Instituição, o GAECO deve ser coordenado por membro da Instituição, como previsto expressamente em lei.

Da mesma maneira, não há qualquer inconstitucionalidade na Resolução impugnada na presente Ação Direta, na medida em que previu a designação de membros do GAECO para atuarem em auxílio ao Promotor natural no casos relacionados à repressão de organizações criminosas, mediante o fornecimento de suporte administrativo para bom desempenho dessa atribuição. A norma também trata da coordenação de ações internas e colaboração com outras instituições para o combate ao crime organizado, à corrupção de agentes públicos, à lavagem de dinheiro e demais crimes que atentem contra o interesse público, que, por suas características, demandem atuação especializada.

Nesse sentido, transcrevo o art. 14 da Resolução impugnada, no que elenca as atribuições do GAECO-RJ:

Art. 14 – Cabe ao GAECO/RJ, ainda:

I – coordenar ações destinadas à prevenção, investigação e combate às organizações criminosas, aos sistemas de corrupção de agentes públicos, à lavagem de dinheiro e demais crimes que atentem contra o interesse público de alta relevância ou que, por sua natureza, complexidade e abrangência demandem a atuação especializada;

II – promover e acompanhar investigações e intercâmbio de informações com órgãos de inteligência e investigação;

III – sugerir a realização de palestras, seminários e outros eventos afetos à sua atribuição;

IV – sugerir a realização de convênios e assessorar o Procurador-Geral de Justiça no planejamento, na coordenação, no controle e na execução dos convênios celebrados pela Instituição sobre os assuntos afetos às suas finalidades;

V – encaminhar ao Procurador-Geral de Justiça notícias sobre fatos de sua atribuição originária, assim como sugerir a iniciativa de processo legislativo ou o encaminhamento de propostas de modificações legislativas;

VI – colaborar na elaboração da política institucional de combate às organizações criminosas, aos sistemas de corrupção de agentes públicos, à lavagem de dinheiro e demais crimes que atentem contra o interesse público de alta relevância ou que, por sua natureza, complexidade e abrangência demandem a atuação especializada;

VII – participar de reuniões e encontros do Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas (GNCO) representando o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, podendo sugerir ao Procurador-Geral de Justiça a indicação de outros profissionais para o mesmo fim;

VIII – atuar em conjunto com outros órgãos do Ministério Público, ainda que não detentores de atribuição específica criminal, viabilizando ações coordenadas e intercâmbio de informações e dados;

IX – baixar, em seu âmbito interno, as normas necessárias ao bom funcionamento;

X – atuar em Cartas Precatórias e Cartas de Cooperação encaminhadas por GAECOS de outras unidades da Federação;

XI – gerir banco de dados contendo as denúncias oferecidas pela prática do crime de organização criminosa (art. 2º da Lei Federal nº 12.850/13);

XII – desempenhar outras atividades que lhe forem atribuídas pelo Procurador-Geral de Justiça.

O combate ao crime organizado exige racionalidade instrumental e priorização de recursos financeiros e humanos direcionados diretamente para a persecução da macrocriminalidade.

As organizações criminosas ligadas aos tráficos de drogas e armas têm ligações interestaduais e transnacionais e são responsáveis direta ou indiretamente pela grande

maioria dos crimes graves, praticados com violência e grave ameaça à pessoa, como o homicídio, latrocínio, roubos qualificados, entre outros; com ostensivo aumento da violência urbana e insegurança na sociedade.

Esse quadro tornou imprescindível uma clara e expressa opção de combate à macrocriminalidade, pois seu crescimento é atentatório à vida de dezenas de milhares de brasileiros e ao próprio desenvolvimento socioeconômico do Brasil.

Imprescindível, portanto, integrar os diversos órgãos estatais no combate ao crime organizado e à criminalidade violenta que mantém forte ligação com as penitenciárias, inovando nos mecanismos legislativos.

Observe-se que, em situação semelhante de inovação e ousadia no combate à criminalidade organizada e com base nos mesmos artigos 144, §§ 4º e 5º (competência legislativa estadual em matéria de polícia civil e militar), e 128, § 5º (competência legislativa estadual em matéria de organização do Ministério Público), além dos artigos 24, inciso XI (competência concorrente em matéria procedimental), 125, § 1º (competência legislativa estadual para organização judiciária), o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL declarou constitucional a legislação do Estado de Alagoas (Lei Estadual 6.806/2007) que criou órgão colegiado especializado de juízes de primeiro grau para o processo e julgamento de delitos praticados por organização criminosa, com exclusão, obviamente, dos delitos contra a vida – cuja competência constitucional é do Tribunal do Júri.

Esta CORTE SUPREMA entendeu possível, a partir dos citados artigos constitucionais, a criação de instrumentos procedimentais efetivos para a realização de planejamento estratégico entre os órgãos da persecução penal, para o combate à criminalidade organizada e à corrupção.

Trata-se de importante adoção, no âmbito das competências legislativas concorrentes, do princípio da subsidiariedade, pelo qual se deve prestigiar a atuação preponderante do ente federativo em sua esfera de competências na proporção de sua maior capacidade para solucionar a matéria de interesse do cidadão que reside em seu território, levando em conta as peculiaridades locais.

O mesmo entendimento já está em prática na União Europeia desde 1992, quando o Conselho Europeu de Birmingham reafirmou que as decisões da União Europeia deveriam ser tomadas o mais próximo possível do cidadão, sempre com a finalidade de prestigiar as comunidades regionais, de maneira que suas propostas legislativas analisem se os objetivos da ação proposta podem ser suficientemente realizados pelos Estados, bem como quais serão seus reflexos e efeitos regionais.

A maior autonomia estadual para legislar em matérias relacionadas à segurança pública possibilitará maior observância das peculiaridades locais, auxiliando, principalmente, no combate ao crime organizado e à corrupção.

Ante o exposto, ACOMPANHO o voto da Ministra Relatora e julgo IMPROCEDENTE a presente Ação Direta, para declarar a constitucionalidade das Resoluções editadas

pelo Procurador-Geral de Justiça do Rio de Janeiro para a estruturação do GAECO, *Grupo de Atuação Especializada de Combate ao Crime Organizado*, no âmbito do Ministério Público daquele Estado.

É o voto.

**PLENÁRIO
EXTRATO DE ATA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.170

PROCED.: RIO DE JANEIRO

RELATORA: MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S): ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL

ADV.(A/S): WLADIMIR SÉRGIO REALE (003803-D/RJ)

INTDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO PROC.(A/S)

(ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**AM. CURIAE.: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO
- CONAMP**

ADV.(A/S): ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA (12500/DF)

ADV.(A/S) : JULIANA MOURA ALVARENGA DILASCIO (20522/DF)

Decisão: Após os votos dos Ministros Cármen Lúcia (Relatora) e Alexandre de Moraes, que julgavam improcedente a presente ação direta para reconhecer a constitucionalidade da Resolução do Ministério Público do Rio de Janeiro GPGJ n. 2.403/2021 e das Resoluções por ela revogadas (Resolução GPGJ ns. 1.570/2010 e 2.074/2016), pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Plenário, Sessão Virtual de 12.8.2022 a 19.8.2022.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

03/07/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7.170 / RIO DE JANEIRO

VOTO

O Senhor Ministro Gilmar Mendes: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL, em face de ato normativo estadual que reestruturou o Grupo de Atuação Especializada de Combate ao Crime Organizado - GAECO/RJ.

Alega a autora a inconstitucionalidade formal da Resolução GPGJ 2.403, de 3 de março de 2021, ao fundamento de invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito penal e processo penal (art. 22, inciso I, da Constituição da República). Sustenta ainda a necessidade de lei formal para regulamentação da matéria, dada a exigência de autorização legislativa para criação de órgãos administrativos.

Pondera, por fim, que a resolução contraria materialmente os artigos 129 e 144 Constituição Federal, já que *"a redação dada pelo Constituinte originário (...) não deixa dúvidas de que ele, ao tempo em que concedeu atribuição institucional ao Ministério Público para promover procedimentos investigatórios e inquisitórios na proteção de direitos difusos e coletivos – todos de natureza civil – outorgou às polícias Federal e Civil dos Estados a competência para as atividades de polícia judiciária"*.

A Advocacia-Geral da União defendeu a constitucionalidade do dispositivo impugnado, entendimento posteriormente endossado pela Procuradoria-Geral da República. Após, a autora aditou a petição inicial para impugnar, igualmente, as Resoluções GPGJ 1.570/2010 e GPGJ 2.403/2016, atos normativos revogados pela Resolução GPGJ 2.403/2021.

Iniciado o julgamento no ambiente virtual, a eminente Relatora encaminhou voto no sentido da *improcedência da ação direta*, no que era acompanhada, até aquele momento, pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes.

Dada a complexidade da matéria, pedi vista dos autos para melhor me debruçar sobre os argumentos deduzidos pela autora.

Nesta oportunidade, após exame detido do feito, encaminho-me no sentido de *aderir à conclusão do voto proferido pela eminente Ministra Relatora, reconhecendo a constitucionalidade do ato normativo que reestruturou o GAECO/RJ, com a ressalva de que o tema referente aos limites do poder de investigação do Ministério Público encontra-se pautado para julgamento no Tribunal Pleno nos autos da ADI 2.943, ADI 3.309, ADI 3.318, ADI 3.494, ADI 7.175 e ADI 7.176.*

Essa ressalva é importante para distinguir o tema que é objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade, focado na *possibilidade criação de órgãos internos do Ministério Público por meio de resolução do Procurador-Geral de Justiça*, do

debate mais amplo quanto aos *limites dos poderes de investigação criminal atribuídos a membros do Parquet*.

Como visto, tramitam neste Tribunal diversas ações diretas de inconstitucionalidade em que se impugnam enunciados normativos que disciplinam a instauração de apurações criminais por iniciativa do Ministério Público, fixando prazo para conclusão das investigações, mecanismos de acesso ao conteúdo do caderno investigatório e regras sobre a publicidade do procedimento. Essas demandas permitirão que o Tribunal, no contexto da experiência adquirida deste o julgamento do RE 593.727/MG, reflita não apenas sobre as *salvaguardas institucionais que devem ser observadas nesses procedimentos*, como também sobre os *limites que são inerentes ao poder de investigação do Ministério Público*.

Nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 2.943, 3.309, 3.318 e 3.494, cujo julgamento se iniciou na sessão virtual de 9.12.2022 a 16.12.2022, encaminhei voto no sentido da necessidade de se *fixar limites tangíveis* para os poderes de investigação do *Parquet*, aptos a interditar abusos, ilegalidades e afrontas ao devido processo legal. Ao divergir do eminente Ministro Edson Fachin, sustentei a necessidade de interpretar os dispositivos impugnados à luz da Constituição Federal, para exigir controle jurisdicional permanente das investigações promovidas pelo Ministério Público, especialmente que diz respeito à exigência de prazo razoável para conclusão do procedimento e à observância dos direitos e garantias que assistem a qualquer pessoa sob investigação do Estado.

O eminente Ministro Edson Fachin pediu destaque dos autos, interrompendo o julgamento do processo no plenário virtual. Não obstante, os eminentes Ministros Dias Toffoli e Ricardo Lewandowski anteciparam seus votos para acompanhar a posição por mim defendida.

Dada premência da discussão, a eminente Ministra Rosa Weber incluiu os processos imediatamente no calendário de julgamento do Tribunal Pleno, a ser realizado em momento oportuno, conforme a disponibilidade da pauta.

Pois bem. No que interessa especificamente para o desenlace da presente ação direta, rememoro que, recentemente, *o Tribunal declarou a constitucionalidade de normas estaduais que criaram o Grupo de Atuação Especial contra o Crime Organizado do Estado do Mato Grosso*. Na oportunidade, o eminente Ministro Alexandre de Moraes, relator da ADI 2.838/MT, afastou os argumentos de inconstitucionalidade formal, assentando que *é legítima a criação de órgão interno na estrutura do Parquet*, visando mais eficiência no combate à criminalidade, com criatividade e eficiência, com fundamento nos artigos 24, inciso XI, 144,

§§4º e 5º, e 128, §5º, da Constituição Federal (ADI 2.838/MT, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 13.04.23).

Entendimento similar foi adotado na ADI 4.624/TO, também da relatoria do eminente Ministro Alexandre de Moraes. Na oportunidade, o Tribunal Pleno *afastou arguições de inconstitucionalidade formal e chancelou normas estaduais que estruturaram*

o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado do Estado do Tocantins (ADI 4.624/TO, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado na sessão virtual de 31.3.2023 a 12.4.2023).

Como bem destacado pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes, esse modelo fortalece a cooperação entre Polícia, Ministério Público e Poder Judiciário, consolidando um ambiente adequado para o manejo de modernas técnicas de investigação, *principalmente em relação à inteligência, combate à lavagem de dinheiro e recuperação de ativos financeiros*. Nessa medida, ao possibilitar união de esforços entre diferentes instituições para o combate à criminalidade organizada, a implementação GAECO vem ao encontro da autorização contida no art. 3º, inciso VIII, da Lei 12.850/2013, que autoriza a “*cooperação entre instituições e órgãos federais, distritais, estaduais e municipais na busca de provas e informações de interesse da investigação ou da instrução criminal*”.

Há, portanto, um certo consenso quanto à possibilidade de edição de atos normativos estaduais para criação de órgãos internos na estrutura administrativa do Ministério Público, coordenados por Promotores de Justiça designados pelo Procurador-Geral de Justiça, a partir de critérios transparentes e impessoais, a título de auxílio consentido ao promotor natural encarregado da identificação, prevenção e repressão de crimes complexos que envolvam criminalidade organizada ou corrupção de agentes públicos.

Cuida-se de tentativa de aprimoramento do modelo adotado, até 2021, no âmbito da *Operação Lava Jato* em Curitiba, recentemente superado a partir de elogiável decisão do eminente Procurador-Geral da República, Augusto Aras.

Conforme reconhecido pelo Tribunal de Contas da União no TC 006.470/2022-0, o modelo baseado na criação de *forças-tarefas* representava prática antieconômica e ilegal, ao permitir a seleção de procuradores, mediante critérios obscuros, para desempenho de funções fora de suas unidades de origem. O voto proferido pelo relator da tomada de contas especial, Ministro Bruno Dantas, baseou-se em levantamento realizado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, em que se apontam diversas irregularidades na gestão administrativa *Operação Lava Jato*, especialmente o pagamento de diárias e passagens, ao longo de muitos anos, a procuradores designados arbitrariamente pelo coordenador da referida *força-tarefa*.

É por essa perspectiva que deve ser examinada a criação de órgãos como GAECO, arquétipo que representa evidente avanço em relação ao anacrônico modelo das *forças-tarefas*. Ao franquear maior possibilidade de controle das atividades desempenhadas pelo *Parquet*, com a designação de procuradores mediante critérios transparentes, impessoais e objetivos, esta iniciativa deve ser enxergada como um importante freio de arrumação, capaz de consolidar uma cultura organizacional compatível com os princípios da publicidade e moralidade administrativa.

Partindo dessas premissas, entendo que assiste razão à eminente Ministra Relatora ao votar pela improcedência da ação direta, em linha com a orientação

firmada no julgamento das ADI 2.838 e ADI 4.624, ambas de relatoria do eminente Ministro Alexandre de Moraes.

Ressalvo apenas a necessidade de aprofundamento da discussão quanto aos limites do poder de investigação do Ministério Público, tema autônomo que, reitero, aguarda deliberação do Tribunal Pleno nos autos da ADI 2.943, ADI 3.309, ADI 3.318, ADI 3.494, ADI 7.175 e ADI 7.176.

Ante o exposto, acompanho a eminente Ministra Relatora, com as ressalvas acima expostas.

03/07/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7.170 / RIO DE JANEIRO

RELATORA: MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S): ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL

ADV.(A/S): WLADIMIR SÉRGIO REALE

INTDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AM. CURIAE.: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP

ADV.(A/S): ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA

ADV.(A/S): JULIANA MOURA ALVARENGA DILASCIO

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Da análise dos autos e dos votos apresentados, cheguei à mesma conclusão alcançada pela eminente Relatora, ministra Cármen Lúcia, a quem acompanho, porém com as ressalvas do eminente ministro Gilmar Mendes.

É como voto.

**03/07/2023
PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7.170 / RIO DE JANEIRO

RELATORA: MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S): ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL

ADV.(A/S): WLADIMIR SÉRGIO REALE

INTDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**AM. CURIAE.: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO
- CONAMP**

ADV.(A/S): ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA

ADV.(A/S): JULIANA MOURA ALVARENGA DILASCIO

VOTO-VOGAL

Acompanho a eminente Relatora, não obstante, acompanhando também a ressalva apresentada pelo eminente Ministro Gilmar Mendes, em seu voto-vista, no sentido, em suma, da *“necessidade de aprofundamento da discussão quanto aos limites do poder de investigação do Ministério Público, tema autônomo que, reitero, aguarda deliberação do Tribunal Pleno nos autos da ADI 2.943, ADI 3.309, ADI 3.318, ADI 3.494, ADI 7.175 e ADI 7.176”*.

É como voto, Senhora Presidente.

MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA

**PLENÁRIO
EXTRATO DE ATA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.170

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATORA: MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S): ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL

ADV.(A/S): WLADIMIR SÉRGIO REALE (003803-D/RJ)

INTDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

(ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**AM. CURIAE.: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO
- CONAMP**

ADV.(A/S): ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA (12500/DF)

ADV.(A/S): JULIANA MOURA ALVARENGA DILASCIO (20522/DF)

Decisão: Após os votos dos Ministros Cármen Lúcia (Relatora) e Alexandre de Moraes, que julgavam improcedente a presente ação direta para reconhecer a constitucionalidade da Resolução do Ministério Público do Rio de Janeiro GPGJ n. 2.403/2021 e das Resoluções por ela revogadas (Resolução GPGJ ns. 1.570/2010 e 2.074/2016), pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Plenário, Sessão Virtual de 12.8.2022 a 19.8.2022.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta, para reconhecer a constitucionalidade da Resolução do Ministério Público do Rio de Janeiro GPGJ n. 2.403/2021 e das Resoluções por ela revogadas (Resolução GPGJ ns. 1.570/2010 e 2.074/2016), nos termos do voto da Relatora. Os Ministros Gilmar Mendes, Nunes Marques e André Mendonça acompanharam a Relatora com ressalvas. Plenário, Sessão Virtual de 23.6.2023 a 30.6.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza

Assessora-Chefe do Plenário