

## 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 – GA ECC), 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) .*

*Ressaltou 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 matéria interna corporis, que dizem respeito à 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).