

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 – GA ECC/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 – GA ECC/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 – GA ECC/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*, 6 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).

Plenário Virtual - minuta de voto - 12/08/2022 00:00