

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Proponho seja a decisão proferida referendada pelo Pleno, ficando prejudicado o agravo interposto pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal – ADPF. Transcrevo o pronunciamento submetido ao crivo do Colegiado, para efeito de documentação:

“DECISÃO

POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL –
COLABORAÇÃO – PORTARIA DO MINISTRO DE
ESTADO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA –
REESTABELECIMENTO – EXTREMA URGÊNCIA
CONFIGURADA.

1. A quadra é de emergência maior. Em 2 de março de 2020, liberei eletronicamente, para apreciação pelo Pleno, o ato de suspensão integral da Portaria nº 739, de 3 de outubro de 2019, do Ministro da Justiça e Segurança Pública, Sérgio Moro, que versa a colaboração da Polícia Rodoviária Federal com diversos seguimentos.

2. Ante os trabalhos do Tribunal, não houve o pregão, a cargo do Presidente, ministro Dias Toffoli, sendo que, nesta data, em Sessão Administrativa, contra meu voto, o Tribunal deliberou reunir-se apenas de 15 em 15 dias, às quartas-feiras.

Então, tal como fez Sua Excelência, examino-a, considerada a extrema urgência e observado, analogicamente, o artigo 5º, § 1º, da Lei nº 9.882/1990.

Adoto o que preparado para submissão ao Tribunal, encaminhando cópia desta decisão ao Presidente e submetendo-a ao Colegiado Maior. Eis o que resumido pelo assessor Hazenclever Lopes Cançado Júnior:

Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal – ADPF ajuizou esta ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, questionando a compatibilidade, com a Constituição Federal, da Portaria nº 739, de 3 de outubro de 2019, editada pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, a versar diretrizes para a

participação da Polícia Rodoviária Federal – PRF em operações conjuntas nas rodovias federais, estradas federais e áreas de interesse da União. Eis o teor do ato impugnado:

O MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 87, parágrafo único, incisos I e II, da Constituição, a Lei nº 13.844, de 18 de junho 2019, e o Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, e tendo em vista o disposto no § 2º do art. 144 da Constituição, na Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, na Lei nº 9.654, de 2 de junho de 1998, no art. 20 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, e no art. 1º, inciso X, do Decreto nº 1.655, de 03 de outubro de 1995, resolve:

Art. 1º Esta Portaria estabelece diretrizes para a participação da Polícia Rodoviária Federal em operações conjuntas nas rodovias federais, estradas federais ou em áreas de interesse da União, com:

- I - os órgãos do Ministério Público;
- II - os órgãos integrantes do Sistema Único de Segurança Pública - Susp; e
- III - a Receita Federal do Brasil.

Parágrafo único. As operações combinadas, planejadas e desencadeadas em equipe poderão ser de natureza ostensiva, investigativa, de inteligência ou mistas, e serão executadas nos limites das respectivas competências dos órgãos integrantes do Susp, nos termos do § 2º do art. 10 da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.

Art. 2º A participação da Polícia Rodoviária Federal nas operações conjuntas de que trata esta Portaria será permitida, desde que:

- I - observadas as suas competências legais e constitucionais;
- II - o apoio aos órgãos a que se referem os incisos do caput do art. 1º seja de caráter operacional; e
- III - os crimes objetos de apuração tenham sido praticados em rodovias federais, estradas federais ou em áreas de interesse da União.

§ 1º Observados os incisos do caput, o apoio operacional da Polícia Rodoviária Federal poderá ocorrer nos seguintes casos:

- I - investigação de infrações penais, ressalvada a competência das polícias judiciárias; e
- II - execução de mandado judicial, expedido com determinação expressa de cumprimento com apoio operacional da Polícia Rodoviária Federal.

§ 2º A Polícia Rodoviária Federal, nos limites de suas competências e em efetiva integração com os respectivos órgãos do Susp cujo local de atuação esteja sob sua circunscrição, poderá atuar em vias urbanas, rodovias, terminais rodoviários, ferrovias e hidrovias federais, estaduais, distrital ou municipais, portos e aeroportos, ressalvado o sigilo das investigações policiais, nos termos do art. 16 da Lei nº 13.675, de 2018.

Art. 3º Ato do Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal autorizará, em cada caso, a participação da Polícia Rodoviária Federal nas operações conjuntas de que trata esta Portaria.

Parágrafo único. A autorização de que trata o caput deverá considerar a pertinência, a conveniência e a necessidade da medida.

Art. 4º Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Ressalta a própria legitimidade, aludindo ao artigo 103, inciso IX, da Constituição Federal, tendo em vista a condição de entidade de classe de âmbito nacional. Justifica a pertinência temática no fato de a Portaria atacada afetar diretamente as competências e atividades, típicas de polícia judiciária, atribuídas à categoria profissional de Delegado da Polícia Federal.

Afirma cabível a ação direta, apontando, no ato questionado, contornos de abstração e autonomia a autorizarem a aplicação primária do texto constitucional.

Diz da competência da Polícia Federal, nos termos do artigo 144, § 1º, inciso I, da Lei Maior, para o exercício exclusivo das atividades de polícia judiciária da União, a apuração de infrações penais, a prevenção e repressão do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, bem assim das funções de polícia marítima, aeroportuária e fronteira. Frisa atribuído à Polícia Rodoviária Federal, na forma do § 2º do citado dispositivo, o patrulhamento ostensivo das rodovias federais. Remete à Lei nº 9.503/1997 e ao Decreto nº 1.655/1995, que regulamentaram o desenvolvimento, pela referida instituição, de atividades de polícia de trânsito.

Sustenta usurpadas funções públicas e alargadas atribuições. Realça inobservado o princípio da segurança jurídica, considerada a imprecisão da expressão “em áreas de interesse da União”, contida na permissão, mediante ato discricionário do Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal, de atuação conjunta com a Receita Federal do Brasil – RFB, órgãos do Ministério Público e do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP.

Articula com ofensa à legalidade, levando em conta a inovação legislativa por meio de portaria.

Segundo narra, a atuação da Polícia Rodoviária Federal, sem observância das regras constitucionais de competência, revela desvio de função a implicar nulidade de pleno direito, surgindo maculadas investigações, provas e perícias. Salienta a criação, em 2007, no âmbito da Câmara dos Deputados, da Comissão Parlamentar de Inquérito das Escutas Telefônicas – CPIESCU, a partir de denúncias alusivas a interceptações telefônicas por organismos estranhos às polícias judiciárias, à margem do estabelecido na Lei Maior. Assevera contrariedade aos princípios da eficiência e da supremacia do interesse público, no que comprometido o adequado desempenho das atividades de patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

Sob o ângulo do risco, destaca o inadequado exercício de funções investigativas por autoridade incompetente.

Requeru, liminarmente, a suspensão da eficácia da Portaria nº 739 /2019. Postula a confirmação da tutela de urgência, com a declaração de inconstitucionalidade do ato atacado.

A Presidência, a quem compete decidir questões urgentes no período de recesso forense e férias coletivas, a teor do artigo 13, inciso VIII, do Regimento Interno, deferiu a medida acauteladora, determinando fossem providenciados as informações, a manifestação da Advocacia-Geral da União e o parecer da Procuradoria-Geral da República.

Vossa Excelência, em 6 de fevereiro de 2020, liberou o processo para inserção na pauta de julgamentos, visando a submissão do pronunciamento do Ministro Presidente ao crivo do Pleno.

O Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública prestou informações, arguindo a inadequação da via eleita para o desafio de normas secundárias e terciárias. Destaca a possibilidade de cooperação entre os órgãos objetivando a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, ressalvadas as atribuições afetas à polícia judiciária e respeitados os limites do poder regulamentar. Aponta o caráter operacional do apoio prestado pela Polícia Rodoviária Federal. Assinala a higidez da norma voltada ao alcance de fins comuns, observados os princípios da segurança jurídica, da eficiência e da supremacia do interesse público. Sustenta ser o ato medida habilitada a aprimorar as ações planejadas e desenvolvidas no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública – Susp.

Contra o pronunciamento do Presidente, a Advocacia-Geral da União formalizou agravo interno no qual afirma a ilegitimidade ativa da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal, ante representação de apenas um segmento da carreira funcional dos policiais federais. No mérito, diz da inadequação do ato impugnado no que desafiado o controle abstrato de constitucionalidade. Assevera que a Portaria não acresce atribuições à Polícia Rodoviária Federal, tendo em vista os limites previstos na Carta da República e na Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Alude à sujeição da atuação cooperada a prévia provocação do órgão competente para a condução de investigações. Sob o ângulo do risco, argui a ausência de ameaça à estabilidade das Polícias.

A Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal – ADPF, em contraminuta, insiste na admissibilidade da ação. Assinala representar carreira funcional em sua totalidade, revestida de atribuições próprias. Menciona jurisprudência do Supremo a reconhecer a legitimidade ativa para a propositura de ações de controle concentrado. Articula com a inovação no ordenamento

jurídico, frisando atendidos os requisitos de generalidade, abstração e autonomia da norma questionada. Segundo narra, a previsão de atuação conjunta dos Órgãos por meio do Sistema Único de Segurança Pública não legitima a atuação da polícia administrativa em campo reservado à judiciária.

O teor do voto confeccionado e que não chegou a ser proferido é o seguinte:

POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL – PORTARIA – COLABORAÇÃO. Encerrando portaria do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública delimitação da atuação da Polícia Rodoviária Federal em colaboração com órgãos diversos, sem extravasamento das atribuições previstas na Lei Maior, tem-se a higidez constitucional.

Tenho presente o Capítulo 3 da Constituição Federal, a dispor sobre a segurança pública. Integram-na a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, as polícias civis, as militares e os corpos de bombeiros militares. Nos parágrafos do artigo 144 nele contido, são reveladas as atribuições dos órgãos.

À Polícia Federal incumbe apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outros delitos cujo cometimento tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão segundo estabelecido na lei. Seguem-se outros dispositivos, versando o de número IV o exercício, com exclusividade, das funções de polícia judiciária da União.

Relativamente à Polícia Rodoviária Federal, tem-se, pelo § 2º do referido artigo, competir-lhe o patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

Cumpra então definir se a Portaria nº 739, de 3 de outubro de 2019, do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública surgiu ou não em harmonia com esses ditames básicos.

O que prevê o ato? No artigo 1º, tem-se menção a operações conjuntas nas rodovias federais, estradas federais ou em áreas de interesse da União, considerados o Ministério Público, os órgãos integrantes do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP e a Receita Federal do Brasil – RFB. No parágrafo único, aludindo-se mais uma vez ao conjunto, em remissão expressa a operações combinadas, apontou-se que poderão ser de natureza ostensiva, investigativa, de inteligência ou mistas e serão executadas nos limites das competências dos órgãos integrantes da segurança pública. Vale ressaltar que se versou operações combinadas e, mais do que isso, o respeito aos

limites das competências dos órgãos inseridos no grande todo, harmônico, que é a segurança pública.

No artigo 2º, mais uma vez ao dizer-se da participação da Polícia Rodoviária Federal, fez-se referência a “operações conjuntas” e dispôs-se sobre apoio aos órgãos citados no artigo 1º, aludindo o inciso I às competências legais e constitucionais. No § 1º, reportou-se mais uma vez ao apoio operacional da Polícia Rodoviária Federal, apontando que pode ocorrer em investigações de infrações penais, a cargo da Polícia Federal estrito senso, ressalvada a competência da polícia judiciária, que iniludivelmente é a Federal. Também se teve presente a execução de mandado judicial expedido com determinação expressa de cumprimento com apoio operacional da Polícia Rodoviária Federal. Ordem de apoio emanada do Judiciário. No § 2º, fez-se nova alusão, como seria de adotar-se, aos limites de competência da Polícia Rodoviária Federal e à integração, vale dizer, à participação conjunta com os órgãos de segurança pública em atuação na circunscrição.

No artigo 3º, previu-se a necessidade, para haver a cooperação, ao que se apontou como operações conjuntas, de ato do Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal autorizando-as. Vê-se que o Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, o outrora juiz Sérgio Moro, atuou com extremo cuidado, observando as delimitações constitucionais. Em momento algum versou a substituição, pela Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Federal, no que esta última exerce, com exclusividade, a função de polícia judiciária, investigando. O que dispõe a Portaria nada mais é do que cooperação da Polícia Rodoviária Federal em atos desencadeados pelos órgãos competentes.

Voto no sentido de não referendar a decisão mediante a qual o Presidente, atuando no período de férias coletivas, na forma do artigo 13, inciso VIII, do Regimento Interno, implementou medida acauteladora para suspender, até o julgamento de mérito, a eficácia da Portaria nº 739/2019 do Ministério da Justiça e Segurança Pública, ficando prejudicado o agravo interposto contra decisão mediante a qual deferida liminar. Indo adiante, preconizo a extinção do processo sem o julgamento final de mérito, por ter-se em jogo simples ato regulamentador, não desafiando o controle concentrado de leis.

3. Torno insubsistente a decisão mediante a qual o Presidente, atuando no período de férias coletivas, na forma do artigo 13, inciso VIII, do Regimento Interno, implementou medida acauteladora para suspender, até o julgamento do mérito, a eficácia da Portaria nº 739/2019 do Ministro da Justiça e Segurança Pública, ficando prejudicado o agravo interposto contra o pronunciamento de Sua Excelência.

4. Publiquem.

Brasília – residência –, 18 de março de 2020, às 22h”

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 07/08/2020 00:00