

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 65/2003, DO ESTADO DE MINAS GERAIS. AUTONOMIA FUNCIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA. PREVISÃO LEGAL DO PODER DE REQUISIÇÃO DE DOCUMENTOS E DILIGÊNCIAS PARA O EXERCÍCIO DE SUAS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS. DESPROPORCIONALIDADE E AUSÊNCIA DE ADEQUAÇÃO NA PREVISÃO DE REQUISIÇÃO DE INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO POLICIAL. MATÉRIA DE DIREITO PROCESSUAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. O poder de requisição constitui mecanismo fundamental para o desempenho da função constitucional da Defensoria Pública, que prestigia o aperfeiçoamento do sistema democrático, a concretização dos direitos fundamentais de amplo acesso à Justiça (CF, art. 5º, XXXV) e de prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos hipossuficientes (CF, art. 5º, LXXIV). Precedentes.

2. Desproporcionalidade e ausência de adequação as atribuições constitucionais da Defensoria Pública na previsão do art. 45, XXI, da lei questionada que instituiu o poder de requisição à instauração de inquérito policial.

3. A previsão de requisição de instauração de inquérito policial – que é ordem à autoridade policial e não pedido – é tema de direito processual, matéria de competência privativa da União (art. 22, I, CF), sendo disciplinada no art. 5º do Código de Processo Penal. Inconstitucionalidade formal reconhecida.

4. Ação Direta conhecida em parte e julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da previsão da possibilidade de requisição de inquérito policial pela Defensoria Pública.

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes (Relator): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), contra os arts. 5º, § 3º; e 45, XXI, da Lei Complementar nº 65/2003, do Estado de Minas Gerais, que organiza a Defensoria Pública do Estado e estabelece a competência para a assistência jurídica aos necessitados privativamente à Defensoria Pública, além de atribuir ao órgão a possibilidade de requisitar a instauração de inquérito policial e diligências necessárias à apuração de crime de ação penal pública.

Eis o teor das normas impugnadas:

“Art. 5º – Compete à Defensoria Pública:
(...) § 3º – O exercício da assistência jurídica aos necessitados é privativo da Defensoria Pública.
(...)
Art. 45 – Aos Defensores Públicos do Estado incumbe o desempenho das funções de orientação, postulação e defesa dos direitos e interesses dos necessitados, cabendo-lhes especialmente:
(...)
XXI – requisitar a instauração de inquérito policial e diligências necessárias à apuração de crime de ação penal pública”.

Na inicial, o requerente defende que o art. 5º, § 3º, da lei impugnada é materialmente inconstitucional, pois teria limitado o acesso do cidadão hipossuficiente à Justiça, acarretando, também, dificuldade ao pleno exercício de defesa no âmbito da Justiça penal. Pondera que esse dispositivo, ao disciplinar que o atendimento dos necessitados é atividade privativa da Defensoria Pública, conferiu indesejável monopólio da Defensoria Pública com relação aos hipossuficientes, violando, dessa forma, o art. 5º, incisos LV e LXXIV, da Constituição.

Em relação ao art. 45, XXI, da lei impugnada, alega afronta ao art. 22, I, da Constituição de 1988, por violar a competência privativa da União para legislar sobre matéria processual, uma vez que atribui competência a defensores públicos para requisição de diligências voltadas a apurar crimes de ação penal pública.

Registro que a Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência parcial do pedido, para que seja declarada a inconstitucionalidade formal tão somente do inciso XXI do art. 45 da Lei Complementar 65/2003 do Estado de Minas Gerais. O órgão afirma que a requisição para instauração de inquérito policial, nos crimes de ação penal pública, está disciplinada no art. 5º do Código de Processo Penal, motivo pelo qual teria o legislador federal atribuído tratamento processual ao inquérito policial, de modo que o inciso XXI do art. 45 teria violado o art. 22, I, da Constituição Federal.

Na Sessão Virtual de 14 a 21 de outubro de 2022, o RELATOR, Ministro ROBERTO BARROSO, observou que houve alteração substancial da lei,

com supressão do trecho “ *privativo* ”, que foi impugnado. Assim, Sua Excelência conhece da ação apenas quanto ao art. 45, XXI, e, nesse ponto, julga a demanda improcedente, propondo a seguinte ementa ao julgado:

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEFENSORIA PÚBLICA. LEI COMPLEMENTAR Nº 65, DE 16.01.2003, DO ESTADO DE MINAS GERAIS. 1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta contra dispositivos da Lei Complementar nº 65, de 16.01.2003, do Estado de Minas Gerais, que preveem (i) a competência privativa da Defensoria Pública Estadual para a defesa dos necessitados (art. 5º, § 3º) e (ii) a prerrogativa de requisição de instauração de inquérito policial e diligências necessárias à apuração de crimes de ação penal pública (art. 45, XXI). 2. Alteração substancial do art. 5º, § 3º, da referida Lei Complementar. Não cabe ação direta de inconstitucionalidade em face de lei ou ato normativo já revogado, substancialmente alterado ou cuja eficácia tenha se exaurido. Precedentes. 3. As garantias institucionais da Defensoria Pública são instrumentos para a concretização dos direitos e liberdades de pessoas em situação de vulnerabilidade, e o seu fortalecimento contribui para a defesa de direitos fundamentais daqueles que mais precisam e que merecem especial atenção pelo Estado. 4. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que o poder concedido à Defensoria Pública de requisitar, de qualquer autoridade e de seus agentes, certidões, exames, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e demais providências necessárias ao exercício de suas atribuições não gera desequilíbrio nas relações processuais. Trata-se, em verdade, de importante ferramenta para o exercício de suas atribuições constitucionais. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada improcedente”.

Após, pedi vista do feito, para melhor analisar a questão constitucional controvertida.

É breve relatório.

De fato, como observado pelo Ministro RELATOR, houve perda de objeto da ação com relação ao artigo 5º, § 3º, da norma impugnada. Isso porque a Lei Complementar 141/2016 deu nova redação ao referido dispositivo para suprimir o termo “ *privativo* ”, que era justamente o cerne da impugnação. Diante desse cenário, ACOMPANHO o voto do relator pela perda de objeto em relação a esse ponto.

Quanto ao art. 45, XXI, que institui o poder de requisição à Defensoria Pública, observo que o dispositivo impugnado confere atribuição não apenas para a requisição de documentos e/ou diligências, mas também para a **requisição de instauração de inquérito policial**.

Rememoro que há diversos julgados deste TRIBUNAL sobre a CONSTITUCIONALIDADE do poder concedido à Defensoria Pública de requisitar, de qualquer autoridade e de seus agentes, certidões, exames, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e demais providências necessárias ao exercício de suas atribuições. Nesse sentido cito, ilustrativamente, os seguintes precedentes: ADI 6.852, Rel. Min., Tribunal Pleno, julgado em 21/02/2022; e ADI 6.875, de minha relatoria, Tribunal Pleno. Nesse último precedente, afirmo que o poder de requisição constitui um mecanismo fundamental para o desempenho da função constitucional da Defensoria Pública, que prestigia o aperfeiçoamento do sistema democrático, a concretização dos direitos fundamentais de amplo acesso à Justiça (CF, art. 5º, XXXV) e de prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos hipossuficientes (CF, art. 5º, LXXIV).

Não obstante, entendo que esse raciocínio não se estende à requisição de instauração de inquérito policial prevista na norma impugnada . Isso porque a instauração de inquérito policial já se encontra disciplinada no art. 5º do Código de Processo Penal, segundo o qual:

“Art. 5º Nos crimes de ação pública o inquérito policial será iniciado:

I - de ofício;

II - **mediante requisição da autoridade judiciária ou do Ministério Público**, ou a requerimento do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo”.

Referida norma, editada no exercício de competência normativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, CRFB) já delimitou o poder de requisição de instauração de inquérito policial, direcionando-o apenas à autoridade judiciária ou ao Ministério Público.

O poder de requisição de instauração de inquérito policial está intrinsecamente ligado à persecução penal no país e, justamente por isso, requer disciplina uniforme no território brasileiro, por expressa previsão constitucional:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho”.

Nesse cenário, viola o art. 22, I, da Constituição, norma estadual que, indo de encontro à disciplina processual editada pela União, amplia o poder de requisição para instauração de inquérito policial para conferir tal atribuição à Defensoria Pública.

Registro que não desconheço os precedentes desta CORTE que reconhecem a natureza procedimental do inquérito policial (ADI 2.886, Relator: EROS GRAU, Relator p/ Acórdão: JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2014; ADI 4337, Relatora: CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 13/09/2019). Entretanto, esses casos referem-se a normas que disciplinavam meramente aspectos procedimentais do inquérito policial – como o sigilo e o trâmite – e em conformidade com a legislação federal, notadamente o Código de Processo Penal.

Não é o que ocorre no caso sob exame, em que o dispositivo impugnado colide com o Código de Processo Penal. Nessa conjuntura, compreendo que a CORTE deve estabelecer um *distinguishing* entre este caso e os precedentes em que o assunto já foi deliberado.

Finalmente, pondero que, ainda que se considerasse que a norma impugnada no caso sob exame foi editada no exercício de competência concorrente pra dispor sobre procedimento em matéria processual (art. 24, XI, CFRB) ou sobre assistência jurídica e defensoria pública (art. 24, XIII, CRFB), o art. 45, XXI, da Lei Complementar 65/2003, do Estado de Minas Gerais, seria inconstitucional, por colidir com o previsto no artigo 5º do Código de Processo Penal, que já regulou a titularidade do poder de requisição de instauração de inquérito policial.

Ante o exposto, ACOMPANHO o relator quanto ao não conhecimento da demanda em relação ao art. 5º, § 3º, em razão da perda de objeto; e, NO MÉRITO, DIVIRJO PARCIALMENTE, apenas para declarar a inconstitucionalidade da expressão “ a instauração de inquérito policial” , constante do art. 45, XXI, da Lei Complementar 65/2003, do Estado de Minas Gerais.

É como voto.