

Voto

O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso (relator):

1. Discute-se na presente ação direta (**i**) se art. 5º, § 3º, da Lei Complementar n.º 65/2003, do Estado de Minas Gerais, violou a Constituição Federal ao dispor que o exercício da assistência jurídica aos necessitados é competência privativa da Defensoria Pública; (**ii**) se o art. 45, XXI, da referida lei, teria invadido a competência da União para legislar sobre matéria processual e, por fim; (**iii**) se o inciso XXI do art. 45 teria violado dispositivos da Constituição que atribuem ao Ministério Público a função de promover, privativamente, a ação penal pública (art. 129, I, CF), bem como a de requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial (art. 129, VIII, CF). Eis o teor dos dispositivos impugnados:

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;

2. De início, importa assentar que a presente ação direta de inconstitucionalidade encontra-se parcialmente prejudicada. É que o § 3º do art. 5º da Lei Complementar n.º 65, de 16.01.2003, do Estado de Minas Gerais, teve sua redação substancialmente alterada pelo art. 4º da Lei Complementar n.º 141, de 13.12.2016. A jurisprudência desta Corte é firme e dominante no sentido de que é inadmissível a continuidade de ação direta de inconstitucionalidade em face de lei ou ato normativo já revogado, substancialmente alterado ou cuja eficácia tenha se esgotado. Nesse sentido, destaco precedentes representativos desse entendimento:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 8.149, de 07.05.92 (artigo 7o). **Esta Corte, ao julgar a Ação Direta de**

Inconstitucionalidade n. 709, decidiu que a revogação do ato normativo impugnado ocorrida posteriormente ao ajuizamento da ação direta, mas anteriormente ao seu julgamento, a torna prejudicada, independentemente da verificação dos efeitos concretos que o ato haja produzido, pois eles têm relevância no plano das relações jurídicas individuais, não, porém, no do controle abstrato das normas.

Ação direta não conhecida, por estar prejudicada pela perda de seu objeto.

(ADI 737, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 16.9.1993, DJ 22.10.1993, grifou-se)

A revogação superveniente do ato estatal impugnado faz instaurar situação de prejudicialidade que provoca a extinção anômala do processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade, eis que a ab-rogação do diploma normativo questionado opera, quanto a este, a sua exclusão do sistema de direito positivo, causando, desse modo, a perda ulterior de objeto da própria ação direta, independentemente da ocorrência, ou não, de efeitos residuais concretos.

(ADI 1.442, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 3.11.2004, DJ 29.04.2005, grifou-se).

Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 2º da Lei estadual nº 1.654/57 (com a redação atual, dada pela Lei estadual nº 12.053/96, e com a redação originária), bem como, por arrastamento,

excepcionalmente, do art. 1º da Lei estadual nº 1.654/57 (com a redação dada pela Lei Estadual nº 6.806/76), todas do Estado de Minas Gerais. Concessão de pensão vitalícia a ex-Governadores do Estado e a seus dependentes. Revogação expressa dos dispositivos questionados. Prejudicialidade da ação. Efeitos concretos remanescentes. **Conforme entendimento pacificado no âmbito desta Corte, a remanescência de efeitos concretos pretéritos à revogação do ato normativo não autoriza, por si só, a continuidade de processamento da ação direta de inconstitucionalidade**. A solução de situações jurídicas concretas ou individuais não se coaduna com a natureza do processo objetivo de controle de constitucionalidade. Precedentes. Agravo a que se nega provimento.

(ADI 4.620-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 20.06.2012, DJ 01.08.2012, grifou-se).

3. Como já afirmado, a Lei Complementar nº 141, de 13.12.2016, em seu art. 4º, conferiu nova redação ao § 3º do art. 5º da Lei Complementar nº 65, de 16.01.2003, do Estado de Minas Gerais, promovendo alteração substancial da norma, e acarretando, assim, a prejudicialidade da análise de constitucionalidade do § 3º do art. 5º, por perda superveniente de objeto. Eis

o teor do art. 4º da Lei Complementar nº 141, de 13.12.2016, do Estado de Minas Gerais:

Art. 4º – O caput, os incisos I, VII a XI e XV do caput e o § 3º do art. 5º da Lei Complementar nº 65, de 2003, passam a vigorar com a redação que segue, ficando o caput do artigo acrescido dos seguintes incisos XVI a XXIV e o artigo acrescido dos §§ 4º a 10 a seguir:

[...]

§ 3º – A assistência jurídica integral e gratuita fornecida pelo Estado será exercida pela Defensoria Pública.

4. Diante do exposto, **não conheço da ação no que se refere ao § 3º do art. 5º da Lei Complementar nº 65, de 16.01.2003, do Estado de Minas Gerais**

5. No mais, importa analisar se o inciso XXI do art. 45 da Lei Complementar nº 65, de 16.01.2003, do Estado de Minas Gerais, teria invadido a competência da União para legislar sobre matéria processual (inconstitucionalidade formal). Eis, novamente, o teor do dispositivo impugnado:

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;

6. O requerente, na inicial, defendeu que o dispositivo teria usurpado a competência da União para legislar sobre matéria processual penal (art. 22, I, CF). A discussão sobre a titularidade da competência para legislar sobre inquérito policial não é nova nesta Corte. Com efeito, ao julgar a ADI 2.866, Red. para acórdão Min. Joaquim Barbosa, o Plenário do Supremo Tribunal Federal concluiu que o inquérito policial tem natureza de procedimento administrativo, sendo, por conseguinte, de competência legislativa concorrente (art. 24, XI, CF):

Ação direta de inconstitucionalidade. Incisos IV e V do art. 35 da Lei Complementar nº 106/2003, do Estado do Rio de Janeiro. **Necessidade de adequação da norma impugnada aos limites da competência legislativa concorrente prevista no art. 24 da Constituição**

Federal. Ação julgada parcialmente procedente apenas para declarar a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 35 da Lei Complementar Estadual.

A legislação que disciplina o inquérito policial não se inclui no âmbito estrito do processo penal, cuja competência é privativa da União (art. 22, I, CF), pois o inquérito é procedimento subsumido nos limites da competência legislativa concorrente, a teor do art. 24, XI, da Constituição Federal de 1988, tal como já decidido reiteradamente pelo Supremo Tribunal Federal.

O procedimento do inquérito policial, conforme previsto pelo Código de Processo Penal, torna desnecessária a intermediação judicial quando ausente a necessidade de adoção de medidas constritivas de direitos dos investigados, razão por que projetos de reforma do CPP propõem a remessa direta dos autos ao Ministério Público.

No entanto, apesar de o disposto no inc. IV do art. 35 da LC 106/2003 se coadunar com a exigência de maior coerência no ordenamento jurídico, a sua inconstitucionalidade formal não está afastada, pois insuscetível de superação com base em avaliações pertinentes à preferência do julgador sobre a correção da opção feita pelo legislador dentro do espaço que lhe é dado para livre conformação.

Assim, o art. 35, IV, da Lei Complementar estadual nº 106/2003, é inconstitucional ante a existência de vício formal, pois extrapolada a competência suplementar delineada no art. 24, §1º, da Constituição Federal de 1988.

Já em relação ao inciso V, do art. 35, da Lei complementar estadual nº 106/2003, inexistente infração à competência para que o estado-membro legisle, de forma suplementar à União, pois o texto apenas reproduz norma sobre o trâmite do inquérito policial já extraída da interpretação do art. 16 do Código de Processo Penal.

Ademais, não há desrespeito ao art. 128, §5º, da Constituição Federal de 1988, porque, além de o dispositivo impugnado ter sido incluído em lei complementar estadual, o seu conteúdo não destoou do art. 129, VIII, da Constituição Federal de 1988, e do art. 26, IV, da Lei nº 8.625/93, que já haviam previsto que o Ministério Público pode requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial.

Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade somente do inciso IV do art. 35 da Lei Complementar nº 106/2003, do Estado do Rio de Janeiro.

(ADI 2.886, Rel. Min. Eros Grau, rel. p/ acórdão Min. Joaquim Barbosa, Plenário, j. em 03.04.2014, DJe 05.08.2014, grifou-se).

7. Em seu voto, o Min. Joaquim Barbosa fez a seguinte observação, relevante para a solução do presente caso:

“a legislação que disciplina o inquérito policial não se inclui no âmbito estrito do processo penal, cuja competência é privativa da União (art. 22, I), pois o inquérito é procedimento subsumido nos limites da competência legislativa concorrente, a teor do art. 24, XI, da Constituição Federal de 1988, tal como já decidido pelo Supremo Tribunal Federal em julgamento da ADI 1615/DF (Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 05.11.1999) e da ADI-MC 1285/SP (Rel. Min. Moreira Alves, DJ 23.03.2001), da qual destaco a seguinte passagem do voto proferido pelo meu ilustre antecessor, o Ministro Moreira Alves:

“[...] Com efeito, quanto à alegação de que a disciplina do inquérito civil se situa no âmbito do direito processual civil, tendo a União competência exclusiva para legislar sobre ele (artigo 22, I, da Constituição Federal), é de considerar-se que o inquérito civil que precede à propositura da ação civil pública é como acentua o ministro CELSO DE MELLO (...), ‘procedimento meramente administrativo, de caráter pré-processual, que se realiza extrajudicialmente e que desempenha relevante função instrumental’, uma vez que se destina a colher os elementos necessários à propositura responsável da ação civil pública. Assim, à semelhança do inquérito policial, que se insere no campo do direito processual penal como procedimento – TORNAGHI (‘Processo Penal’, p. 47, A. Coelho Branco Fº - Editor, Rio de Janeiro, 1953) observa que ‘o processo, como procedimento, inclui também o inquérito’ e que, ‘portanto, não há erro, como por vezes se afirma, em chamar processo ao inquérito’ -, o mesmo pode dizer-se com relação ao inquérito civil em face do direito processual civil. Mas, como se trata de procedimento, não é infundado sustentar-se que com relação a ele há competência concorrente a que alude o artigo 24, XI, da Carta Magna, o que implica dizer que à União compete estabelecer as normas gerais sobre procedimento em matéria processual, cabendo aos Estados-membros a competência suplementar nos limites estabelecidos nos §§ 2º, 3º e 4º desse mesmo artigo 24.” (...) Na hipótese, inexistente infração à competência para que o estado membro legisle, de forma suplementar à União, pois o texto apenas reproduz norma sobre o trâmite do inquérito policial já extraída da interpretação do art. 16, do Código de Processo Penal. O desrespeito ao art. 128, §5º, da Constituição Federal de 1988, tampouco se verifica, porque, além de o dispositivo impugnado ter sido incluído em lei complementar estadual, o seu conteúdo não destoou do art. 129, VIII, da Constituição Federal de 1988, e do art. 26, IV, da Lei n. 8.625/93, que já haviam previsto que o Ministério Público pode requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial. Em

acréscimo, sublinho que a regra não visa a uma ingerência indevida sobre a atividade policial, pois apenas evidencia que a investigação levada a cabo na fase pré-processual tem como propósito municiar o titular da ação penal com o material necessário para avaliar a correção de sua eventual propositura" (DJ 4.8.2014).

8. No mesmo sentido, destaco os seguintes precedentes:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Expressões e disposições constantes dos artigos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º da Portaria nº 340, de 09 de maio de 1997, do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios. 3. Sustenta-se a incompatibilidade das expressões e dos dispositivos impugnados com o disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal. 4. Inexistência de relevância jurídica na fundamentação da inicial, no que se refere às expressões "inquérito policial", no âmbito dos dispositivos constantes dos arts. 1º a 3º, da Portaria nº 340, de 9.5.1997, posto que se cuida de ato administrativo que colima estabelecer disciplina interna na tramitação de inquérito policial. 5. No que concerne ao disposto no art. 4º, da Portaria impugnada, relevante se mostra a fundamentação da inicial, pois, nesse dispositivo, se institui norma que afasta, em sua essência, a regra do art. 16 do CPP. 6. Suspensas as expressões "inquérito policial", no art. 5º, da Portaria impugnada, porque, em se cuidando de inquérito policial, o procedimento somente vai ao MP, com vista, após ingressar na esfera judicial, de acordo com o disposto no art. 10, § 1º, do CPP. 8. Incompetência do Procurador-Geral da Justiça para editar as disposições normativas em foco. 9. Medida cautelar deferida para suspender, até o julgamento final da ação, o art. 4º e, no art. 5º, as expressões: "o inquérito policial". 10. Indeferida a medida liminar relativamente aos arts. 1º, 2º e 3º, todos da Portaria nº 340, de 9.5.1997.

(ADI 1.615-MC, Rel. Min. Néri da Silveira, Plenário, j. em 12.06.1997, DJ 05.11.1999).

Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido de liminar. Artigos 105, 108, "caput" e § 1º, 111, 166, V e X (este só no tocante à remissão ao inciso V do mesmo artigo), 299, § 2º, todos da Lei Complementar nº 734, de 26 de novembro de 1993, do Estado de São Paulo.

- O inquérito civil é procedimento pré-processual que se insere na esfera do direito processual civil como procedimento, à semelhança do que sucede com relação ao inquérito policial em face do direito processual penal. Daí, a competência concorrente prevista no artigo 24, XI, da Constituição Federal.

- A independência funcional a que alude o artigo 127, § 1º, da Constituição Federal é do Ministério Público como instituição, e não

dos Conselhos que a integram, em cada um dos quais, evidentemente, a legislação competente pode atribuir funções e competência, delimitando, assim, sua esfera de atuação.

Pedido de liminar deferido em parte, para suspender a eficácia, "ex nunc" e até o julgamento final desta ação, das expressões "e a ação civil pública" contidas no inciso V do artigo 116 e das expressões "de promoção ou" contidas no § 2º do artigo 299, ambos da Lei Complementar estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993, do Estado de São Paulo.

(ADI 1.285-MC, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, j. em 25.10.1995, DJ 23.03.2001, grifou-se).

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÃO COM EXCLUSIVIDADE DO ART. 4º DA LEI COMPLEMENTAR CATARINENSE N. 453/2009. ATRIBUIÇÕES DE DELEGADO DA POLÍCIA CIVIL. PRECEDENTES. ACÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. Inocorrência de inconstitucionalidade formal da Lei Complementar catarinense n. 453/2009. As normas relativas ao reconhecimento de atribuições do cargo de delegado de polícia, de polícia judiciária e de apuração de infrações penais não versam sobre matéria processual penal. A circunstância de as atividades, em tese, conduzirem a futura instauração de inquérito penal não altera a natureza administrativa da matéria tratada na norma impugnada.

2. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: não exclusividade do desempenho das atividades investigativas pela polícia civil. Recurso Extraordinário n. 593.727-RG/MG.

3. Ação julgada parcialmente procedente para dar interpretação conforme ao art. 4º da Lei Complementar n. 453/2009 de Santa Catarina, assentando-se haver exclusividade da atuação dos delegados de polícia civil apenas quanto às atribuições de polícia judiciária. As infrações penais, todavia, podem ser apuradas pelas demais instituições constitucionalmente responsáveis pela garantia da segurança pública, da ordem jurídica e do regime democrático.

(ADI 4.618, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. em 1º.08.2018).

9. No mais, a última questão que se coloca é a de saber se os poderes de requisitar documentos e providências, atribuídos à Defensoria Pública mineira por lei complementar, são capazes de gerar um desequilíbrio na relação processual. Em caso de resposta positiva, os dispositivos impugnados estariam em contrariedade com os princípios constitucionais da isonomia, do contraditório, do devido processo legal e da inafastabilidade da jurisdição.

10. Quanto ao tema, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que a previsão legal que confere às Defensorias Públicas o poder de requisitar informações e documentos de órgãos públicos e privados não interfere no equilíbrio da relação processual. Na discussão do caso, prevaleceu o entendimento de que tais prerrogativas são ferramentas importantes para a execução das funções atribuídas constitucionalmente à Defensoria. Isso porque viabilizam o acesso facilitado e célere da coletividade e dos hipossuficientes a documentos, informações e esclarecimentos. Nesse sentido: ADIs 6852 e 6862, sob a relatoria do Ministro Edson Fachin; e ADIs 6865, 6870, 6872 e 6873, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, esta última assim ementada:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Arts. 9º, parágrafo único, I e III; e 34, XI e XV, da Lei Complementar 1, de 30.3.1990, do Estado do Amazonas. 3. Impossibilidade da Defensoria Pública de requisitar a qualquer autoridade pública certidões, exames, perícias, vistorias, diligências, documentos e outras providências necessárias ao desempenho de suas funções. 4. Possibilidade. 5. Defensoria Pública como instituição com contornos próprios. Defesa dos hipossuficientes e tutela de direitos coletivos a justificar tais prerrogativas. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente”.

11. Esta Corte também já reconheceu que as garantias institucionais da Defensoria Pública são instrumentos para a concretização dos direitos e liberdades de pessoas em situação de vulnerabilidade. Nas palavras do Ministro Celso de Mello:

“[a] Defensoria Pública não pode (e não deve) ser tratada de modo inconsequente pelo poder público, pois a proteção jurisdicional de milhões de pessoas – carentes e desassistidas –, que sofrem inaceitável processo de exclusão jurídica e social, depende da adequada organização e da efetiva institucionalização desse órgão do Estado.

De nada valerão os direitos e de nenhum significado revestir-se-ão as liberdades, se os fundamentos em que eles se apoiam (...) também deixarem de contar com o suporte e o apoio de um aparato institucional, como aquele proporcionado pela Defensoria Pública” (ADI 2.903, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 01.12.2005, voto do relator).

12. É importante registrar, portanto, que o fortalecimento da Defensoria Pública contribui para a defesa de direitos fundamentais daqueles que mais precisam e que merecem especial atenção pelo Estado.

13. Por fim, esta Corte já teve a oportunidade de se debruçar acerca da constitucionalidade do art. 45, inciso XXI, da Lei Complementar nº. 65/2003 do Estado de Minas Gerais ao apreciar a ADI 6866, de minha relatoria. Na oportunidade, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, de forma unânime, julgou improcedente o pedido, em decisão assim ementada:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PODER DE REQUISIÇÃO ATRIBUÍDO À DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

1. 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.

2. 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.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

14. Diante do exposto, conheço parcialmente da ação direta de inconstitucionalidade e, nessa parte, julgo improcedente o pedido nela formulado.

15. É como voto.