

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.317 RIO GRANDE DO SUL

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL
ADV.(A/S)	: VLADIMIR SERGIO REALE
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S)	: CONSELHO NACIONAL DE CHEFES DE POLÍCIA CIVIL - CONCPC
ADV.(A/S)	: SERGIO MAZZILLO

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): Senhor Presidente, trata-se de ação direta de constitucionalidade em que a ADEPOL contesta dispositivos da legislação do Rio Grande do Sul que, no seu entendimento, permitiriam, de maneira constitucional, a **investigação direta pelo Ministério Público**.

Mais exatamente, a autora pede a declaração da constitucionalidade das alíneas “a” e “c” do parágrafo único do art. 111 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul; inciso XXXIX do art. 25 da Lei nº 7.669/1982 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul), com a redação dada pelo art. 3º da Lei 11.350/1999; alíneas “a”, “b”, e “c” do inciso III e inciso V do art. 32 da mesma LOMPRS, com as alterações promovidas pela Lei nº 11.583/2001; e, por arrastamento, da Resolução nº 03/2004, do Órgão Especial do Colégio de Procuradores do MPRS.

Tendo sido impugnada a legitimidade ativa da autora para a promoção de ação direta de constitucionalidade, consigno inicialmente que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que “a

ADI 3317 / RS

Associação dos Delegados de Polícia do Brasil tem legitimidade para a propositura da ação direta, pois constitui entidade de classe de âmbito nacional, congregadora de ‘todos os delegados de polícia de carreira do país, para defesa de suas prerrogativas, direitos e interesses’ (inciso IX do art. 103 da Constituição Federal)” (ADI 3.288, Rel. Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe 24.2.2011). No mesmo sentido, ADI 5.240, Rel. Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 29.1.2016.

De um lado, existe pertinência temática, pois a associação autora congrega os Delegados de Polícia e o objeto da ação, normas que permitem ao Ministério Público a promoção de investigações, em detrimento da privatividade de atribuições das autoridades policiais cuja existência se afirma.

Por outro lado, em relação aos dispositivos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e das leis ordinárias daquele Estado atacados, não há a alegada inépcia da inicial, pois a tese da autora é de que todos eles estabelecem um poder investigatório para o Ministério Público. Poder esse que não teria fundamento na Constituição da República, tese que ela desenvolve.

Já quanto à Resolução nº 03/2004, do Órgão Especial do Colégio de Procuradores do MPRS – OECMP, que, nos termos de sua ementa, “regulamenta o art. 26 da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do Procedimento Investigatório Criminal, e dá outras providências”, a ação não pode ser conhecida.

O citado normativo, em tese, não teria natureza de ato normativo autônomo, pois, como visto, ele se afirma regulamentar do art. 26 da Lei nº 8.625/1993 - Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Assim, não submeter-se-ia a controle de constitucionalidade, mas a controle de legalidade. “É incabível a ação direta de constitucionalidade quando destinada a examinar atos normativos de natureza secundária que não regulem diretamente dispositivos constitucionais, mas sim normas legais. Violão indiretamente a autoriza a aferição abstrata de conformação constitucional” (ADI 2.714, Rel. Ministro Maurício Corrêa, DJ de 27.2.2004).

Desse modo, se a autora afirma que a Resolução nº 03/2004-OECMP tem caráter de “*ato normativo autônomo*”, de usurpação da competência do Poder Legislativo, teria de ter feito um exame minimamente detalhado de suas previsões, o que não fez. A inicial não transcreve sequer um dos 22 artigos da resolução, muito menos examina verdadeiramente o seu conteúdo.

Até mesmo o pedido de declaração de inconstitucionalidade por arrastamento, que a autora também formula, mostra-se inviável, pois o alegado fundamento de validade da Resolução nº 03/2004-OECMP, ou seja, o art. 26 da Lei nº 8.625/1993, não é objeto de ataque nesta ação direta. “*Tratando-se de norma de caráter secundário, inviável o seu controle isolado, dissociado da lei ordinária que lhe empresta imediato fundamento de validade, no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade. Nesse sentido, dentre inúmeros outros precedentes, a ADI-AgR n. 264, relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 8-4-94 [...]”* (ADI 4.176, Rel. Ministro Menezes Direito, decisão monocrática, DJe de 12.3.2009).

E se a tese da autora era de que Resolução nº 03/2004-OECMP extrapolaria os limites do seu alegado fundamento de validade, o controle pretendido seria de legalidade e não de constitucionalidade. Nesse sentido:

“ADIN - ATOS NORMATIVOS 24 E 25/89, DA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL - JUÍZO PRÉVIO DE LEGALIDADE - OBJETO INIDÔNEO PARA O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO NÃO-CONHECIDA - AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.
- A ação direta de inconstitucionalidade não é instrumento hábil ao controle da validade de atos normativos infralegais em face da lei sob cuja égide foram editados, ainda que, num desdobramento, se estabeleça, mediante prévia aferição da inobservância dessa mesma lei, o confronto consequente com a Constituição Federal. Crises de legalidade, caracterizadas pela inobservância, por parte da autoridade administrativa, do seu

dever jurídico de subordinação normativa à lei, revelam-se estranhas ao controle normativo abstrato, cuja finalidade restringe-se, exclusivamente, a aferição de eventual descumprimento, desde que direto e frontal, das normas inscritas na Carta Política. A ação direta de inconstitucionalidade - quando utilizada como instrumento de controle abstrato da mera legalidade dos atos editados pelo Poder Público - descaracteriza-se em sua precípua função político-jurídica, na medida em que, reduzindo-se em sua dimensão institucional, converte-se em meio processual desvinculado da finalidade para a qual foi concebido" (ADI 264 AgR, Rel. Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 08.4.1994).

Assim, a ação não merece conhecimento na parte em que ataca a Resolução nº 03/2004-OECPMP.

A ação direta também não pode ser conhecida na parte em que impugna (i) o art. 111, parágrafo único, alíneas "a" e "c", da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul; e (ii) o inciso III, alíneas "a", "b", e "c", e inciso V, todos do art. 32 da Lei Orgânica do Ministério Público do Rio Grande do Sul, com as alterações promovidas pela Lei Estadual nº 11.583/2001, pois a norma extraível dos dispositivos impugnados também o é de dispositivos da Lei nº 8.625/1993 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.

Quanto ao art. 111, parágrafo único, alíneas "a" e "c", da Constituição Estadual, suas previsões são extraíveis, também, do art. 26, I, "a" e "b", e II, da Lei nº 8.625/1993. Confira-se quadro comparativo:

Igualmente, as normas extraíveis do inciso III, alíneas "a", "b", e "c",

e inciso V, todos do art. 32 da Lei Orgânica do Ministério Público do Rio Grande do Sul, com as alterações promovidas pela Lei Estadual nº 11.583/2001, também o são do mesmo art. 26, I, “a” e “b”, e II, da Lei Orgânica Nacional do MP. Confira-se quadro comparativo:

Assim, ausente o interesse de agir para impugnação da constitucionalidade dos dispositivos estaduais, uma vez que, ainda que ausentes do ordenamento jurídico, a norma deles extraível continuaria a vigorar, uma vez estabelecida, também, em dispositivo da lei federal de normas gerais aplicáveis aos Ministérios Públícos Estaduais e do Distrito Federal, editada a partir da previsão do art. 61, § 1º, II, “d”, da Constituição da República:

“Art. 61. [...]

§ 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.**”

Foi por esse fundamento que, na ADI 2.084, também ajuizada pelo Partido Social Liberal, o Plenário do STF não conheceu de impugnação dirigida a normas análogas da legislação do Estado de São Paulo, trazidas no art. 94, § 1º, da Constituição Estadual, e no § 4º do art. 10 da LC nº

734/1993, daquele Estado, que reproduzo:

Constituição do Estado de São Paulo

“Art. 94. [...]

§ 1º. Decorrido o prazo previsto em Lei, sem nomeação do Procurador-Geral de Justiça, será investido no cargo o integrante mais votado da lista tríplice prevista no inciso II deste artigo.”

LC nº 734/1993, do Estado de São Paulo

“Art. 10. O Procurador-Geral de Justiça será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, dentre os Procuradores de Justiça intergrantes de lista tríplice elaborada na forma desta lei complementar, para mandato de dois anos, permitida uma recondução, observado o mesmo procedimento.

[...]

§ 4º. Caso o Chefe do Poder Executivo não efetive a nomeação do Procurador-Geral de Justiça, nos quinze dias que se seguirem ao recebimento da lista tríplice, será investido automaticamente no cargo o membro do Ministério Público mais votado, para o exercício do mandato.”

Confira-se excertos do voto do relator da ADI 2.084, Ministro Ilmar Galvão:

“Não é ela, entretanto, de ser conhecida no que concerne à impugnação do art. 94, § 1º, da Constituição Estadual e dos seguintes dispositivos da LC nº 734/93: art. 104, I; 141; 153; 154; 175; 222; e 224, XVIII; por tratar-se de simples reproduções literais dos arts. 9º, § 4º; 26, I; 67; 49; e 41, parágrafo único e

inciso II, todos da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/93), que são do seguinte teor:

‘Art. 9º...

§ 4º. Caso o Chefe do Poder Executivo não efetive a nomeação do Procurador-Geral de Justiça nos quinze dias que se seguirem ao recebimento da lista tríplice, será investido automaticamente no cargo o membro do Ministério Público mais votado, para exercício do mandato.

[...]

Como se vê, estando-se diante de simples reprodução de normas estipuladas em lei federal de observância obrigatória pelos Estados-membros, as quais sempre prevaleceriam, independentemente da sorte do diploma estadual, deveste-se a presente ação, obviamente, nesse ponto, do interesse processual que condiciona o seu exercício” (Destaquei).

O acórdão desse julgamento recebeu a seguinte ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, TENDO POR OBJETO O § 1º DO ART. 94 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO; OS ARTS. 104, I; 141; 153; 154; 175; 222; E 224, XVIII, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 734/93; O ATO NORMATIVO Nº 98/96, DO CONSELHO DE PROCURADORES DE JUSTIÇA, TODOS DO REFERIDO ESTADO; E, AINDA, O INC. V E O PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 170 E O PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 224 DA LEI COMPLEMENTAR MENCIONADA. ALEGADA OFENSA A DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Ação não conhecida relativamente aos primeiros dispositivos enumerados, da Constituição Estadual e da Lei Complementar nº 734/93, por ausência de interesse processual, tendo em vista

tratar-se de simples reproduções de normas contidas na Lei federal nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), de observância imperiosa pelos Estados-membros. Ação igualmente não conhecida no que concerne ao Ato normativo do Conselho de Procuradores, por tratar-se de diploma de natureza regulamentar. Interpretação conforme à Constituição dada ao art. 170 , V, da Lei Complementar nº 734/93, para esclarecer que a filiação partidária de representante do Ministério Público paulista somente pode ocorrer na hipótese de afastamento das funções institucionais, mediante licença e nos termos da lei. Interpretação da mesma natureza dada ao art. 170, parágrafo único, da lei em apreço, para determinar que a expressão ‘o exercício de cargo ou função de confiança na Administração Superior’, seja entendida como referindo a Administração do próprio Ministério Público. Plausibilidade da alegação de inconstitucionalidade da expressão “e XVIII deste artigo, bem como a prevista no art. 221 desta lei complementar, se o fato ocorreu quando no exercício da função”, contida no parágrafo único do art. 224 da LC nº 734/93, circunstância que, aliada à presença do requisito da conveniência da medida, autoriza a suspensão da eficácia do dispositivo, na parte destacada. Medida cautelar parcialmente deferida, na forma explicitada” (ADI 2084 MC, Rel. Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 28.4.2000, republicação DJ 23.6.2000).

A ação merece conhecimento, portanto, apenas em relação ao inciso XXXIX do art. 25 da Lei nº 7.669/1982 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul), com a redação dada pelo art. 3º da Lei nº 11.350/1999, *verbis*:

“Art. 25 Além das atribuições previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica Nacional e em outras leis, compete ao Procurador-Geral de Justiça:

[...]

XXXIX determinar, sempre que o interesse público o exigir, a investigação sumária de fatos típicos [...].”

O dispositivo comporta duas leituras, não excludentes. A primeira, no sentido de que a determinação seria dirigida aos órgãos policiais. A segunda, que é aquela feita pela associação autora, de que a investigação sumária referida seria promovida pelo próprio Ministério Público Estadual. Em nenhuma das duas hipóteses haveria constitucionalidade.

Se dirigida a determinação de investigação à autoridade policial, a norma impugnada estaria apenas a repetir a previsão existente há décadas no Código de Processo Penal de que, nos crimes de ação pública, o inquérito policial poderá ser iniciado por requisição do Ministério Público (art. 5º, II, do CPP). Essa previsão que não contraria nenhum dispositivo constitucional e a autora, que não fez essa leitura da norma, não afirmou o contrário.

Já a possibilidade de investigação de fatos típicos promovida diretamente pelo Ministério Público, que é aquela contestada pela ADEPOL, embora sempre tenha despertado intensas controvérsias na doutrina e na jurisprudência, já teve sua constitucionalidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, dentro de determinadas balizas a serem observadas. É o que se depreende da decisão proferida pelo Plenário no RE 593.727, julgado em regime de repercussão geral, e onde ficou fixada a seguinte tese:

“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.”

Confira-se a ementa do 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 Públíco 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 jurisdiccional 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” (RE 593.727, Rel. p/ Acórdão Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 14.5.2015, Repercussão Geral – Mérito, DJe 08.9.2015).

Assim, improcedente a ação direta quanto a essa impugnação.

Ante o exposto, **conheço parcialmente** da ação direta, o que faço apenas em relação ao XXXIX do art. 25 da Lei nº 7.669/1982, na redação

ADI 3317 / RS

dada pela Lei nº 11.350/1999, ambas do Rio Grande do Sul, e nessa extensão, **julgo-a improcedente**.

É como voto.