



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7176/PR

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN, DIGNO RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7176/PR, COLENDO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, representado pelo Procurador-Geral de Justiça¹, em atenção à r. decisão inicial do em. Ministro-relator Edson Fachin nos autos em epígrafe, e com base no art. 12 da Lei n. 9.868/1999, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência

PRESTAR INFORMAÇÕES

na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7176, ajuizada pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL contra **(i)** o Decreto n. 10.296, de 26 de fevereiro de 2014, com as alterações promovidas pelo Decreto n. 6.731, de 27 de janeiro de 2021, do Governador do Estado do Paraná; **(ii)** as Resoluções n. 1.801, de 19 de setembro de 2007, e n. 1.541, de 20 de julho de 2009, do Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná; e, por arrastamento, **(iii)** o Decreto n. 3.981, de 1º de março de 2012, e o Decreto n. 10.021, de 30 de janeiro de 2014, do Governador do Estado do Paraná; **(iv)** o Ato Normativo n. 01/2004-PGJ, do Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná; e **(v)** “todas as Resoluções precedentes que tratem de matéria relativa ao Grupo Especial de Repressão ao Crime Organizado (GERCO) e ao Grupo Especial de Repressão ao Narcotráfico (GERNA), bem como às Promotorias de Investigação Criminal (PICs)”, nos seguintes termos.

¹ Cf. artigos 10, inciso I, da Lei Federal n. 8.625/1993 e 9º da Lei Complementar Estadual n. 85/1999, Paraná.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7176/PR

1. Relatório:

A Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL ajuizou a ação direta de inconstitucionalidade, com pedido cautelar, em face do Decreto n. 10.296, de 26 de fevereiro de 2014, alterado pelo Decreto n. 6.731, de 27 de janeiro de 2021, do Governador do Estado do Paraná, que “estabelece as diretrizes de cooperação do Poder Executivo Estadual com o Ministério Público do Estado do Paraná, no Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado – GAECO”; e das Resoluções n. 1.801, de 19 de setembro de 2007, que “cria núcleos regionais de Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado – GAECOs”, e n. 1.541, de 20 de julho de 2009, que regulamenta a “instauração e tramitação do Procedimento Investigatório Criminal no âmbito do Ministério Público do Paraná”, ambas do Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná.

Sustenta-se, na petição inicial, que os atos normativos padecem de inconstitucionalidade formal, pois invadem a esfera de competência privativa da União para legislar sobre matéria penal e processual penal, ou, subsidiariamente, para editar normas gerais sobre procedimentos em matéria processual, em suposta afronta aos arts. 22, inciso I, 24, inciso XI e § 1º, 37, *caput* e 84, inciso IV, da Constituição Federal; e de inconstitucionalidade material, em suposta violação aos arts. 25, 129, incisos I e VIII, e 144, §§ 4º a 6º, da Constituição Federal, aos argumentos de que a função investigatória criminal seria privativa da Polícia Judiciária, pelo que não se pode admiti-la como poder implícito do Ministério Público, e de que ficaria sem controle a ação investigativa realizada pelo Ministério Público, eis que lhe compete controlar a atividade policial. Por fim, assevera que a função investigatória da polícia serve para manter a imparcialidade da investigação.

Na sequência, a associação-autora requereu a juntada de decisão inicial proferida pela Min^ª. Cármen Lúcia na ADI n. 7170.

Em nova petição, a ADEPOL requer o aditamento à petição inicial para incluir, como normas impugnadas por arrastamento, em razão do efeito repristinatório, o Decreto n. 3.981, de 1º de março de 2012, e o Decreto n. 10.021, de 30 de janeiro de 2014, do Governador do Estado do Paraná; o Ato Normativo n. 01/2004-PGJ, do Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná; e “todas as Resoluções precedentes que tratem de matéria relativa ao Grupo Especial de Repressão ao Crime Organizado (GERCO) e ao Grupo Especial de Repressão ao Narcotráfico (GERNA), bem como às Promotorias de Investigação Criminal (PICs)”.

A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP requereu sua



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7176/PR

habilitação como *amicus curiae*, aduzindo a tempestividade do pedido e a presença dos requisitos para a intervenção, além de se manifestar (i) preliminarmente, pelo não conhecimento da ação proposta pela ADEPOL, em razão de a suposta ofensa à Constituição ser meramente reflexa, e da ilegitimidade da associação-autora por falta de pertinência temática; (ii) no mérito, pela inexistência de inconstitucionalidade *formal*, pois os atos normativos impugnados não disciplinam processo penal, apenas organizam e estruturam o funcionamento de órgão interno do Ministério Público; ou *material*, pois o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução n. 181/2017, com base seu poder regulamentar, com força normativa equivalente à de lei, sendo que o Plenário do STF já reconheceu o poder investigatório do Ministério Público, inclusive em sede de repercussão geral, com base nos poderes implícitos e na inexistência de monopólio de investigação da Polícia Judiciária. Argumentou-se que as investigações do Ministério Público são sim controladas, invocando, também, a experiência do direito comparado. Asseverou que o requerente pretende ressuscitar a PEC 37/2011, que foi rejeitada pelo Congresso Nacional.

O em. Ministro Relator atribuiu ao feito o rito previsto no art. 12 da Lei n. 9.868/1999, determinando a solicitação de informações ao Governador do Estado do Paraná e ao Conselho Superior do Ministério Público, e a sucessiva manifestação do Advogado-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República.

Sobrevieram pedidos de habilitação como *amicus curiae*, formulados pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais – MPMG e pela Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR.

A Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR, além de sustentar a presença dos requisitos para a intervenção, suscitou, em preliminar (i) a ausência de interesse processual, pois a ação direta supostamente veicula pretensão de rediscussão de entendimento consolidado pelo Pretório Excelso em sede de repercussão geral, e a alegada ofensa à Constituição seria meramente reflexa; (ii) a ilegitimidade da entidade de classe, por falta de pertinência temática; e, no mérito, asseverou a ausência de inconstitucionalidade formal ou material dos atos normativos impugnados, aos argumentos de que não investem em matéria de competência legislativa privativa da União, limitam-se a regulamentar questões administrativas do Ministério Público, e, consoante entendimento da Excelsa Corte, a atividade investigatória não é exclusiva da polícia judiciária, há poder implícito do Ministério Público para promovê-la; por fim, sustenta inexistir promoção de suposta hierarquização das instituições, tampouco violação ao princípio do promotor natural.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7176/PR

O Governador do Estado do Paraná prestou informações, adstritas ao impugnado Decreto n. 10.296/2014, aduzindo, preliminarmente, a (parcial) inépcia da petição inicial, por ausência de impugnação específica do referido ato normativo, e, no mérito, a inocorrência de inconstitucionalidade formal, eis que consubstancia norma organizacional, que não disciplina matéria penal ou processual penal, apenas estabelece diretrizes de cooperação do Executivo Estadual com o Ministério Público no GAECO; ou inconstitucionalidade material, pois não interferiu em quaisquer competências, legais ou constitucionais, tanto do Ministério Público, como da Autoridade Policial; ao que requer a improcedência do pedido.

2. Fundamentação:

O Ministério Público do Estado do Paraná, representado pelo Procurador-Geral de Justiça, presta as seguintes informações, em que suscita, preliminarmente, a inépcia – na íntegra e/ou parcial – da exordial e a parcial ausência de interesse processual, e, na sequência, examina o mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade inaugurada pela ADEPOL.

2.1 Preliminares:

2.1.1 Inépcia da petição inicial: impugnação incompleta do complexo normativo que autoriza a investigação criminal diretamente pelo Ministério Público; extinção do processo, sem resolução do mérito. Falta, por igual, de interesse processual.

Do exame da petição inicial, constata-se que a entidade autora pretende ver declarada a inconstitucionalidade dos seguintes atos normativos: **(i)** do Decreto n. 10.296, de 26 de fevereiro de 2014, com as alterações promovidas pelo Decreto n. 6.731, de 27 de janeiro de 2021, do Governador do Estado do Paraná; **(ii)** das Resoluções n. 1.801, de 19 de setembro de 2007, e n. 1.541, de 20 de julho de 2009², do Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná; e, por arrastamento, **(iii)** do Decreto n. 3.981, de 1º de março de 2012, e do Decreto n. 10.021, de 30 de janeiro de 2014, do Governador do Estado do Paraná; **(iv)** do Ato Normativo n. 01/2004-PGJ, do Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná; e **(v)** de “todas as Resoluções precedentes que tratem de matéria relativa ao Grupo Especial de Repressão ao Crime Organizado (GERCO) e ao Grupo Especial de Repressão ao Narcotráfico (GERNA), bem como às Promotorias de Investigação Criminal (PICs)”.

² Esta, revogada pela Resolução n. 5457, de 27 de setembro de 2018, do Procurador-Geral de Justiça, que atualmente regulamenta a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal no âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná – e não figura como objeto de impugnação.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7176/PR

Sem embargo, a requerente deixou de impugnar as demais normas que sustentam, no plano nacional e estadual, o poder investigatório do Ministério Público.

Um dos dispositivos impugnados, por exemplo, expressamente registra: “Art. 6º. Aos GAECOs incumbe coordenar e impulsionar as atividades desenvolvidas para repressão à organizações criminosas, podendo, para tanto: (...) c) Instaurar Procedimento Investigatório Criminal consoante disciplina a Resolução n.º 13/2006³, do Conselho Nacional do Ministério Público, e facultam os artigos 25, 26 e 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) e artigos 57, 58 e 59 da Lei Complementar Estadual n.º. 85, de 27 de dezembro de 1999 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado Paraná);” (Resolução n. 1.801/2007-PGJ).

No particular, porém, não restaram impugnados os dispositivos da Lei Federal n. 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público); da Lei Complementar Estadual n. 85/1999 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná); da Resolução n. 181, de 07 de agosto de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público (instrumento que regulamenta em âmbito nacional a investigação criminal pelo Ministério Público)⁴; da Resolução n. 5457, de 27 de setembro de 2018, do Procurador-Geral de Justiça (instrumento regulamenta a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal no âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná)⁵⁻⁶; e da Resolução n. 1004, de 18 de maio de 2009 (instrumento que regulamenta o exercício do Controle Externo da Atividade Policial no âmbito do Ministério Público do Paraná); os quais emprestam suporte ao poder investigatório do Ministério Público.

Significa dizer: a despeito do aditamento promovido pela associação-autora, nos limites em que delineado o objeto desta ação direta, não se observou a necessária impugnação de todo complexo normativo afeto ao tema, pelo que inepta a exordial.

Nesse sentido, é assente a jurisprudência deste e. Supremo Tribunal Federal:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CUMULADA COM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 1º, § 2º, DA LEI Nº 7.433/1985, ART. 289 DA LEI Nº 6.015/1973 E ART. 30, XI, DA LEI Nº 8.935/1994. DEVER DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DE FISCALIZAR O

³ Revogada pela Resolução n. 181, de 07 de agosto de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, que atualmente regulamenta em âmbito nacional a investigação criminal pelo Ministério Público.

⁴ Com a redação conferida pelas Resoluções n. 183/2018 e n. 201/2019, do Conselho Nacional do Ministério Público.

⁵ Com a redação conferida pela Resolução n. 5159/2022-PGJ.

⁶ Como antecipado, a petição inicial impugna apenas a Resolução n. 1541/2009-PGJ, expressamente revogada pela Resolução n. 5457/2018 (art. 44), anos antes do ajuizamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7176/PR

RECOLHIMENTO DOS TRIBUTOS INCIDENTES EM ATOS DE SUA COMPETÊNCIA. ALEGADA COBRANÇA ANTECIPADA DO IMPOSTO DE TRANSMISSÃO DE IMÓVEIS (ITBI). INVOCADO O PRECEDENTE FORMADO NO ARE 1.294.969/SP (TEMA Nº 1124 DA REPERCUSSÃO GERAL). AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE TODO O COMPLEXO NORMATIVO. AÇÃO NÃO CONHECIDA. 1. **É firme a linha decisória deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que a ausência de impugnação da integralidade do complexo normativo torna o provimento judicial pretendido ineficaz e, por isso mesmo, destituído de utilidade, de modo a afastar a caracterização do interesse de agir da parte autora.** 2. Tal *ratio* aplica-se não apenas na hipótese de identidade mas também conexão ou dependência normativa, a evitar a quebra da organicidade do sistema jurídico. ‘Não se admitem, em sede de controle normativo abstrato, impugnações isoladas ou tópicas, sob pena de completa desarticulação e desagregação do próprio sistema normativo a que se acham incorporadas’ (ADI 2422-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 10.5.2012, DJe 30.10.2014). 3. Os preceitos questionados, ao estabelecerem o poder-dever de exigir a comprovação do recolhimento de tributo para a prática do ato notarial ou registral, estão imbricados com a responsabilidade tributária dos notários e registradores. 4. Evidenciada a simbiose normativa, a não contestação do art. 134, VI, do Código Tributário Nacional, que estabelece referida responsabilidade tributária, implica ausência de impugnação de todo o complexo normativo. 5. Ação não conhecida.” (STF, ADI 7086, Tribunal Pleno, Relª. Minª. Rosa Weber, j. em 21/06/2022 – destacou-se)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Orgânica da Polícia Civil do Espírito Santo (LC nº 04/90). Escolha do Delegado-Geral da Polícia Civil restrita aos integrantes da última classe da carreira. Ausência de impugnação de todo o complexo normativo. Critério previsto no texto da Constituição estadual (Art. 128, § 1º). Falta de interesse de agir. 1. A Lei Orgânica da Policial Civil do Estado do Espírito Santo (LC nº 04/90) não inovou no ordenamento positivo estadual ao prever o critério de escolha do Chefe de Polícia, pois o requisito previsto no diploma legislativo em questão apenas explícita o que foi determinado pela própria Constituição estadual. 2. Mostra-se inócua a pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor exclusivamente contra os preceitos legais previstos na LC nº 04/90, tendo em vista que, caso eventualmente provido o pedido, mesmo assim subsistiria a exigência condicionante da escolha do Chefe de Polícia Civil no âmbito normativo da Constituição estadual. 3. A ausência de impugnação da integralidade do complexo normativo torna o provimento judicial pretendido ineficaz e, por isso mesmo, destituído de qualquer utilidade, de modo a afastar a caracterização do interesse de agir do autor. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.” (STF, ADI 3808, Relª. Minª. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. em 25/10/2021)⁷

Cuida-se de entendimento há muito consolidado na Excelsa Corte, como se denota dos seguintes julgados monocráticos:

“(…). A jurisprudência desta Corte é firme no tocante à imprescindibilidade de impugnação dos textos normativos que cuidem da mesma matéria atacada na ação direta. A demanda não pode atacar apenas um dos atos contidos no complexo normativo. O sistema de leis vinculadas a determinado tema deve ser questionado em sua íntegra. A razão disso reside no fato de a eficácia da declaração de inconstitucionalidade alcançar tão-somente o ato impugnado e não o complexo no qual inserido.” (STF, ADI 4043, Rel. Min. Eros Grau, j. em 03/03/2009).

“(…). A instauração do processo objetivo de controle de constitucionalidade tem por objeto

⁷ No mesmo sentido: STF, ADI 2888, Tribunal Pleno, Relª. Minª. Rosa Weber, j. em 08/02/2022; STF, ADI 4227, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. em 21/10/2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7176/PR

precípua – e necessário – a retirada do ordenamento jurídico de normas em contraste com a Constituição Federal (antinomia de caráter vertical). Tem esta Corte, contudo, evitado a realização de juízos abstratos sobre a legitimidade de determinado ato normativo quando, por limitação encontrada no pedido de declaração de inconstitucionalidade, o reconhecimento da pecha, muito embora possível, torna-se esvaziado de sentido e utilidade. É o que ocorre no caso de ausência de impugnação de todo o complexo normativo incidente sobre determinada realidade jurídica. Nesta situação, o reconhecimento da inconstitucionalidade de apenas um dos diplomas regulamentadores afigura-se insuficiente, uma vez que o conteúdo normativo eventualmente inconstitucional continua a incidir por obra de outro ato normativo não impugnado na inicial da ação direta. (...).” (STF, ADI 1663-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 25/09/2012)⁸

Verifica-se, portanto, nítida **inépcia da petição inicial**, por ausência de impugnação de todo o complexo normativo que fundamenta o poder investigatório do Ministério Público do Estado do Paraná, o que converge para a extinção da ação direta de inconstitucionalidade, sem resolução do mérito (Lei nº 9.868/99, art. 4º), sem dizer, mais, que tal mácula igualmente esvazia o exigido interesse processual.

Em arremate, oportuno consignar que o pedido subsidiário formulado pela autora não denota a menor aptidão para afastar o apontado vício na peça vestibular, ao efeito de ampliar o objeto da demanda para alcançar – a partir de genérica remissão – “todos os dispositivos constantes da legislação impugnada referida”, isso porque tal postulação não encontra qualquer suporte jurídico. Ao assim proceder, com o devido respeito, a autora reivindica que o Judiciário cumpra ônus que a ela assiste, vulnerando, mais, o devido processo legal.

2.1.2 Parcial ausência de interesse processual: Resolução n. 1541/2009-PGJ; impugnação de ato normativo revogado, em controle abstrato de constitucionalidade; extinção parcial do processo, sem resolução do mérito.

No processo objetivo, para além dos pressupostos de validade positivados no art. 3º da Lei n. 9.868/1999, faz-se necessária a presença das condições da ação – legitimidade e interesse⁹.

⁸ No mesmo sentido: STF, ADI 2422, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 01/08/2001; STF, ADI 2578, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 01/06/2005.

⁹ “A condição da ação consistente no interesse processual (ou interesse de agir) compõe-se de dois aspectos, ligados entre si, que se podem traduzir no binômio necessidade-utilidade, embora haja setores na doutrina que preferam traduzir esse binômio por necessidade-adequação ou mesmo aludir ao trinômio necessidade-utilidade-adequação. Configura-se o interesse com a **necessidade de proteção jurisdicional e a utilidade** e adequação das providências pleiteadas para suprir tal necessidade.” (WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Curso Avançado de Processo Civil: Teoria Geral do Processo*. v. 1. 20. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 237 – grifou-se e destacou-se). Assim, “só se legitima o acesso ao processo e só é lícito exigir do Estado o pronunciamento de mérito pedido na medida em que ele possa ter essa utilidade e essa aptidão.” (DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. *Teoria geral do novo processo civil*. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 117 – grifou-se).



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7176/PR

Não se verifica, a toda evidência, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, interesse no provimento jurisdicional para extirpar do ordenamento jurídico ato normativo já revogado – eis que se trata de consectário promovido pela própria revogação.¹⁰

Nada obstante, *in casu*, a demandante impugna a Resolução n. 1541/2009-PGJ, expressamente revogada, na íntegra¹¹, antes mesmo do ajuizamento desta ação direta; razão pela qual de rigor o reconhecimento da ausência de interesse processual em relação ao referido ato normativo, com a extinção parcial do processo, sem resolução do mérito.

Ad argumentandum, também não há espaço legítimo para eventual reconhecimento da inconstitucionalidade por arrastamento da Resolução n. 1.541/2009-PGJ, na medida em que essa alcança apenas os atos normativos (vigentes) que guardam interdependência, horizontal ou vertical, com o objeto impugnado; ou (revogados) que, com a procedência da ação direta, resultem ripristinados, situação inadmissível nos presentes autos, eis que a demandante sequer impugnou o ato normativo revogador que atualmente regulamenta a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal no âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná – notadamente, a Resolução n. 5457/2018-PGJ – pelo que de ripristinação, a franquear o arrastamento sobre a revogada Resolução, não se cogita. Por conseguinte, também não há interesse na impugnação por arrastamento do Ato Normativo n. 01/2004-PGJ¹², revogado pela Resolução n. 1541/2009-PGJ.

Portanto, o encaminhamento, nessa extensão, é pela extinção parcial do processo, sem resolução do mérito.

2.1.3 Parcial inépcia da petição inicial: arts. 24, XI e § 1º, 25, 37, caput, e 84, IV, da CF; genérica declinação dos preceitos constitucionais supostamente violados; extinção parcial do processo, sem resolução do mérito.

Para além da insuficiente impugnação do complexo normativo (cf. item 2.1.1, acima), verifica-se, de plano, a parcial inépcia da petição inicial, precisamente, em relação às aventadas ofensas aos arts. 24, inciso XI e § 1º, 25, 37, *caput*, e 84, inciso IV, da Constituição Federal.

Nos termos da Lei n. 9.868/1999, art. 3º, inciso I, é dever do autor não apenas declinar os normativos supostamente inconstitucionais, como, em homenagem ao princípio da especificação

¹⁰ Nesse contexto, desprovida de necessidade e utilidade a declaração de inconstitucionalidade em tese, ao efeito prático de tornar o ato normativo inaplicável com caráter geral, *erga omnes*. (cf. BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 252)

¹¹ Pela Resolução n. 5457/2018-PGJ, que não figura como objeto da *actio*.

¹² Acrescido ao objeto da ação direta, mediante aditamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7176/PR

das normas, também indicar os dispositivos constitucionais supostamente violados, ainda que a Corte não fique a eles subordinado.

Na espécie, malgrado se arrole os arts. 24, inciso XI e § 1º, 25, 37, *caput*, e 84, inciso IV, da Constituição Federal como pretensamente violados, a rigor, a ADEPOL deixa de mencionar “as razões justificadoras do suposto vício de inconstitucionalidade” (STE, ADI 2394-MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 29/06/2001), sendo certo que a invocação genérica de artigos da Constituição, nos termos da reiterada jurisprudência do e. Supremo Tribunal Federal, é insuficiente para atender à exigência normativa. A propósito:

“Ainda que este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL não se encontre adstrito à análise da linha argumentativa desenvolvida na peça inicial, é ônus da parte, de indeclinável observância, argumentar consistentemente, contrapondo de modo específico as disposições constitucionais tidas por violadas as que contra essas atentariam. Nesse sentido: ADI 561, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJ de 23/3/2001; ADI 514, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Decisão monocrática, DJ de 31/3/2008). Na mesma linha: ADI 5.287, Rel. Min. LUIZ FUX, Pleno, DJ de 12/9/2016; ADI 2.213 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJ de 23/4/2004; ADI 708, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 13/3/1998; ADI 259, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, DJ de 19/2/1993; e ADI 1.775, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Pleno, DJ de 18/5/2001” (STE, ADI 7031, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 08/08/2022 – grifou-se)

Exige-se, no particular, o cotejo entre as normas impugnadas e os preceitos violados, paralelismo, porém, que não se visualiza na petição inicial sob análise¹³.

¹³ Com efeito, sob a perspectiva formal, cogita-se de violação ao art. 22, inciso I (itens 7.1.1-7.1.3, da inicial), ou, subsidiariamente, ao art. 24, inciso XI e § 1º (item 7.1.4, da inicial), da Constituição Federal; assim como aos arts. 37, *caput*, e 84, inciso IV, da Carta Republicana (item 7.1.5, da inicial). Sem embargo, a fundamentação, adstrita à demonstração da suposta usurpação de competência privativa da União para legislar sobre direito penal e processual penal (art. 22, inciso I), busca amoldar o teor das normas impugnadas àquele domínio temático, para justificar a aventada incompetência do ente federativo para dispor sobre o tema. Em viés subsidiário, assevera-se a inconstitucionalidade formal da normação estadual, eis “que o art. 24, inciso XI, da Constituição da República, estabelece como sendo de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre procedimentos em material processual. Na espécie, cuidando-se de competência concorrente, as disposições de caráter geral serão estabelecidas pela União (C.F., art. 24, § 1º, cabendo aos demais entes federativos adequarem a legislação federal às suas peculiaridades, legislando sobre matérias específicas.” (item 7.1.4 da inicial); sem, todavia, explicitar de que maneira o teor dos atos normativos impugnados consubstanciaria violação ao aventado parâmetro constitucional (*e.g.*, se revestidos de natureza de norma geral, usurpam competência da União, ou se excedem a margem de competência concorrente, contrariando eventual norma geral por ela editada), inépcia que inviabiliza o enfrentamento da tese subsidiária (art. 24, inciso XI e § 1º). Outrossim, sobre possível inadequação da espécie normativa (arts. 37, *caput*, e 84, inciso IV), apenas se alega – sem maiores digressões – que matérias afetas ao “thema (GAECO)” deveriam ser disciplinadas mediante lei formal. Ao art. 25 da Constituição Federal, faz-se mera remissão no capítulo da inconstitucionalidade material (item 9, com pontual indicação no título 6 e pedido 10.2), sem avançar na fundamentação acerca da suposta violação.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7176/PR

Sobre o tema, diz a Min^a. Cármen Lúcia:

“No caso presente, a Associação restringe-se a citar dispositivos constitucionais (arts. 22, inc. IV; 48; 146, inc. III; 150, inc. I; e 155, inc. I e II), sem, contudo, fazer o paralelo entre estes e o Convênio ora questionado. Limita-se a alegar, de forma genérica, que o reconhecimento da incidência do ICMS afrontaria ‘os princípios federativo e republicano, base do nosso sistema constitucional tributário’ (fl. 11). (...). Assim, não obstante o incontornável dever processual de fundamentar o pedido – que, pela exposição, haveria de ser no sentido de demonstrar a divergência da norma do Convênio com as regras constitucionais tributárias –, a Autora cinge-se a tentar provar a diferença entre os serviços de comunicação e os prestados pelas empresas provedoras de acessos à Internet. (...). Pelo exposto, nego seguimento à presente Ação Cautelar, ficando, por óbvio, prejudicada a apreciação da medida cautelar (art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).” (STF, ADI 1883, Rel^a. Min^a. Cármen Lúcia, j. em 10/11/2006).

No mesmo sentido:

“(…) IMPUGNAÇÃO GENÉRICA DEDUZIDA EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO. INADMISSIBILIDADE. DEVER PROCESSUAL, QUE INCUMBE AO AUTOR DA AÇÃO DIRETA, DE FUNDAMENTAR, ADEQUADAMENTE, A PRETENSÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. SITUAÇÃO QUE LEGITIMA O NÃO-CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA. PRECEDENTES. (...). Cabe ressaltar, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que nada justifica uma alegação meramente genérica de ofensa à Constituição, pois incumbe, a quem faz tal afirmação, o dever de indicar, fundamentadamente, as razões justificadoras do suposto vício de inconstitucionalidade. (...). É certo que o Supremo Tribunal Federal não está condicionado, no desempenho de sua atividade jurisdicional, pelas razões de ordem jurídica invocadas como suporte da pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor da ação direta. Tal circunstância, no entanto, não suprime, à parte, o dever processual de motivar o pedido e de identificar, na Constituição, em obséquio ao princípio da especificação das normas, os dispositivos alegadamente violados pelo ato normativo que pretende impugnar. Impõe-se, ao autor, no processo de controle concentrado de constitucionalidade, indicar as normas de referência que são aquelas inerentes ao ordenamento constitucional e que se revestem, por isso mesmo, de parametricidade em ordem a viabilizar, com apoio em argumentação consistente, a aferição da conformidade vertical dos atos normativos de menor hierarquia. (...). Considerada a jurisprudência desta Suprema Corte – que deu causa à formulação da regra inscrita no art. 3º, I, da Lei nº 9.868/99 –, não se pode conhecer de ação direta, sempre que a impugnação nela veiculada, como ocorre na espécie, revelar-se destituída de fundamentação ou quando a arguição de inconstitucionalidade apresentar-se precária ou insuficientemente motivada. (...)” (STF, ADI 514, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 24/03/2008).

Mais,

“Ora, este Corte já firmou entendimento no sentido de que não se admite afirmação meramente genérica de inconstitucionalidade, tanto quanto não se permite que a alegação de contrariedade ao texto constitucional se apoie em argumentos superficiais ou em fundamentação insuficiente (ADI-MC nº 2.213, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 04.04.2002). Confirmam-se, a respeito, alguns julgados: ‘É necessário, em ação direta de inconstitucionalidade, que venham expostos os fundamentos jurídicos do pedido com relação às normas impugnadas, não sendo de admitir-se alegação genérica de inconstitucionalidade sem qualquer demonstração razoável’ (ADI nº 259, Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJ DE 19.02.93). (...)” (STF, ADI 588, Rel. Min. Cezar Peluso, j. em 14/04/2008).



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7176/PR

Nesse sentido, leciona Luiz Guilherme Marinoni: “Exige-se descrição da norma apontada como inconstitucional e alusão ao preceito constitucional dito violado, **bem como a demonstração da incompatibilidade entre uma e outro mediante a apresentação de fundamentos capazes de evidenciá-lo.**”¹⁴.

Então, porque a demandante, ao suscitar a inconstitucionalidade dos atos normativos em face dos arts. 24, inciso XI e § 1º, 25, 37, caput, e 84, inciso IV, da Constituição Federal, deixou de aclarar como o teor dos censurados Decretos e Resoluções justifica o insinuado vício constitucional, inepta, nesse particular, a exordial, o que converge para a extinção parcial do processo objetivo, sem resolução do mérito.

2.2 Mérito: das supostas inconstitucionalidades formal e material.

O equacionamento da controvérsia cinge-se à (in)constitucionalidade, formal e material, do Decreto n. 10.296/2014, alterado pelo Decreto n. 6.731/2021, do Governador do Estado do Paraná, e da Resolução n. 1.801/2007-PGJ, do Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná.¹⁵

2.2.1. Ausência de usurpação da competência da União.

A autora aponta a existência de inconstitucionalidade formal pois, em tese, os atos normativos questionados tratariam de questões afetas a direito penal e processual penal, na medida em que instituem disciplina relacionada “à condução dos inquéritos policiais a cargo da Polícia Judiciária” que, consoante decidido pela Excelsa Corte, “por estar diretamente ligado à instrução processual que haverá de se seguir, é dotado de natureza processual, a ser cuidada, privativamente, por esse ramo do direito”¹⁶, cuja competência legislativa pertence à União (CF, art. 22, inciso I).

A tese exordial não procede, consoante se passa a fundamentar, observando-se os estritos limites da norma impugnada.

A Resolução n. 1.801/2007, do Procurador-Geral de Justiça, criou o GAECO no âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná, um Grupo que visa aproximar as instâncias formais de controle da criminalidade (Ministério Público, Polícia Civil e Polícia Militar), as quais

¹⁴ MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: RT, 2012, p. 934.

¹⁵ E, por arrastamento, em atenção aos efeitos repristinatórios da ação direta, dos Decretos n. 3.981/2012 e n. 10.021/2014, do Governador do Estado do Paraná, e de “todas as Resoluções precedentes que tratem de matéria relativa ao Grupo Especial de Repressão ao Crime Organizado (GERCO) e ao Grupo Especial de Repressão ao Narcotráfico (GERNA), bem como às Promotorias de Investigação Criminal (PICs)”, do Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná.

¹⁶ STF, ADI 3896, Tribunal Pleno, Relª. Minª. Cármen Lúcia, j. em 07/08/2008.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7176/PR

historicamente sempre atuaram como ilhas isoladas em detrimento da qualidade do serviço prestado na sensível área de combate à criminalidade organizada.

Trata-se, pois, de disciplina do funcionamento de órgão especializado no âmbito do próprio Ministério Público, que encontra fundamento em sua autonomia administrativa (CF, art. 127, § 2º) e no princípio constitucional da eficiência (CF, art. 37, *caput*), postulado que ganha especial relevo na persecução penal, haja vista o monopólio estatal e a relevância dos bens jurídicos envolvidos.

Nessa perspectiva, revela-se legítima a criação de grupos especiais de combate à criminalidade organizada, levada a efeito mediante prévia regulamentação de suas competências e designação de seus membros, com a finalidade de exercer, com eficiência, o combate à impunidade, sobretudo nessa área que, naturalmente, exige maior entrosamento dos órgãos governamentais. Assim, a censurada investida normativa do Procurador-Geral de Justiça, de rigor, contemplada na esfera de competência administrativa e na autonomia institucional, densifica os princípios da administração pública e encontra fundamento nas atribuições constitucionais do Ministério Público, especialmente, trazidas pelo art. 129, incisos I, VI e IX, da Carta Republicana.

A propósito, da competência legislativa concorrente em matéria procedimental (CF, art. 24, inciso XI), conjugada com a competência legislativa estadual para organização judiciária (CF, art. 125, § 1º) e do Ministério Público (CF, art. 128, § 5º), de matérias afetas à polícia civil e militar (CF, art. 144, §§ 4º e 5º), subsidia-se a ampliação dos instrumentos procedimentais para otimizar o combate a organizações criminosas e à corrupção pelos Estados-membros.¹⁷

O Ministério Público, então, investido da titularidade da ação penal pública e de poderes investigatórios criminais¹⁸, para poder cumprir seu mister constitucional, atento às complexidades inerentes ao combate à criminalidade organizada, que repercutem diretamente na efetividade da autônoma atuação institucional, por meio da censurada Resolução n. 1.801/2007-PGJ, procedeu à criação de um órgão especializado que compõe a própria estrutura ministerial, providência de natureza nitidamente organizacional, legitimada pela autonomia constitucionalmente deferida ao órgão, que instrumentaliza, em linha com o perfil atribuído à instituição, o escopo precípua de

¹⁷ Nesse sentido, o voto exarado pelo Min. Alexandre de Moraes no julgamento da ADI/RJ 7170, iniciado no dia 12/08/2022 em Plenário virtual, sob a Relatoria da Min^a. Cármen Lúcia.

¹⁸ O tema será objeto de aprofundado exame na sequência (item 2.2.2), sem embargo, impõe desde logo assinalar que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, consolidou o entendimento pela constitucionalidade dessa atuação ministerial (STF, RE 593727-RG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cezar Peluso, Rel. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, j. em 14/05/2015).



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7176/PR

garantir a eficiência das atividades por ela desenvolvidas, notadamente, no combate ao crime organizado.

De mais a mais, a investigação promovida pelo Ministério Público não tem natureza de inquérito, esta se opera mediante procedimento investigatório criminal, que ostenta natureza nitidamente administrativa¹⁹, conforme regulamentado pela Resolução n. 181/2017²⁰, do Conselho Nacional do Ministério Público, e pela Resolução n. 5457/2018, do Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná²¹, o que afasta premissa do precedente invocado pela demandante²².

O inquérito policial, nas hipóteses legais, segue a realizado pela polícia judiciária – como, aliás, expressamente ressalva o impugnado Decreto n. 10.296/2014, do Governador do Estado do Paraná, *in verbis*: “Art. 5º. Os inquéritos policiais de atribuição do GAECO serão presididos por Delegado de Polícia.”.

Oportuno assinalar, ainda ao efeito do afastamento da insinuada mácula formal, que o Decreto Estadual n. 10.296/2014, com as alterações promovidas pelo Decreto n. 6.731/2021, também não investe sobre processo, apenas organiza e regulamenta a cooperação do Poder Executivo Estadual com o Ministério Público do Paraná, no âmbito da estrutura do GAECO; e, no limite, preserva a função investigativa da Polícia Civil.

De fato, logo no art. 1º assinala-se que o “*Poder Executivo Estadual atuará em cooperação com o Ministério Público*”²³. Esse é o móvel do Decreto Estadual: cooperação entre as instâncias formais de controle da criminalidade – frise-se – conforme as respectivas atribuições legais e constitucionais. Nesse sentido, o texto do Decreto deixa claro que “cada integrante do GAECO exercerá, respectivamente, suas funções institucionais conforme previsão legal e constitucional”

¹⁹ Literalmente: “Art. 1º. O procedimento investigatório criminal é instrumento sumário e desburocratizado de natureza administrativa e investigatória, instaurado e presidido pelo membro do Ministério Público com atribuição criminal, e terá como finalidade apurar a ocorrência de infrações penais de iniciativa pública, servindo como preparação e embasamento para o juízo de propositura, ou não, da respectiva ação penal.” (Resolução n. 181/2017-CNMP, com a redação conferida pela Resolução n. 183/2018-CNMP). No mesmo sentido, o art. 1º da Resolução n. 5457/2018-PJG.

²⁰ Com a redação conferida pelas Resoluções n. 183/2018 e n. 201/2019.

²¹ Com a redação conferida pela Resolução n. 5159/2022-PGJ.

²² “(...) A persecução criminal, da qual fazem parte o inquérito policial e a ação penal, rege-se pelo direito processual penal. Apesar de caracterizar o inquérito policial uma fase preparatória e até dispensável da ação penal, por estar diretamente ligado à instrução processual que haverá de se seguir, é dotado de natureza processual, a ser cuidada, privativamente, por esse ramo do direito de competência da União.” (STF, ADI 3896, Tribunal Pleno, Relª. Minª. Cármen Lúcia, j. em 07/08/2008)

²³ “Art. 1º O Poder Executivo Estadual atuará em cooperação com o Ministério Público do Estado do Paraná, no Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado - GAECO, com atribuições em todo o território do Estado.”



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7176/PR

(art. 4º, § 1º), sendo certo, como antecipado, que “os inquéritos policiais de atribuição do GAECO serão presididos por Delegado de Polícia.” (art. 5º).

Não há, portanto, qualquer afronta às regras de divisão de competências preceituadas na Constituição da República, pois, como demonstrado, os atos normativos ora impugnados não investem em matéria de competência privativa da União.

2.2.2 Da possibilidade (e em alguns casos do dever) de o Ministério Público investigar.

Sob a perspectiva material, a tese exordial decorre de suposta violação aos arts. 129, incisos I e VIII, e 144, §§ 4º a 6º, da Constituição Federal, especialmente porque a função investigatória criminal seria privativa da Polícia Judiciária, pelo que não se poderia admiti-la como poder implícito do Ministério Público.²⁴

De rigor, verifica-se que a autora desta ação direta de inconstitucionalidade pretende, ao fim e ao cabo, reprimatizar a discussão sobre os poderes investigatórios do Ministério Público, tema já amplamente debatido e decidido pela Suprema Corte.

Inicialmente, vale lembrar que a investigação criminal é um procedimento de natureza administrativa, substanciado por atos de investigação, que têm por finalidade a apuração de um fato delitivo e suas circunstâncias, com a identificação, qualificação e localização de seus eventuais autores e partícipes, por meio de uma reconstrução histórico-documental de elementos preparatórios úteis, para que seja possível, ao seu final, a realização da *opinio delicti* positiva ou negativa²⁵.

²⁴ Argumenta-se, no mais, que os atos normativos impugnados estabelecem ilegítima subordinação hierárquica entre servidores policiais e membros do Ministério Público; que ficaria sem controle a ação investigativa realizada pelo Ministério Público; além de importar quebra na imparcialidade da investigação; alegações que notadamente não procedem. Primeiro, porque o fato de a coordenação do GAECO ficar atribuída a membro do Ministério Público (Decreto n. 10296/2014, art. 3º; Resolução n. 1801/2007, art. 4º, parágrafo único) decorre da evidente circunstância deste Grupo ter sido criado como órgão especializado que compõe a estrutura administrativa da própria instituição; aliada ao fato de que é o Ministério Público quem é o *dominus litis*, e de que o trabalho de investigação criminal, rigorosamente, serve de base para informar o titular da ação, permitindo-lhe formar sua *opinio delicti* e, assim, ao final da investigação, ter condições de avaliar e decidir se oferece a denúncia ou promove o arquivamento do feito; não havendo falar-se em subordinação hierárquica. Segundo, porque as investigações criminais realizadas pelo Ministério Público, como assentado na tese de repercussão geral, se sujeitam às hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e à possibilidade de permanente controle jurisdicional dos atos praticados pelos membros da instituição (STF, RE 593727-RG, Tribunal Pleno, j. em 14/05/2015). Terceiro, porque, como se verá adiante, toda vez que uma autoridade pública tem o dever de ofício de investigar ou a função de iniciativa já não tem mais imparcialidade objetiva – racionalidade que se aplica tanto à Polícia Judiciária, quanto ao Ministério Público – o que não se confunde com a falta do dever de objetividade, imposto a essas autoridades públicas.

²⁵ Nesse sentido, confira-se: SOARES, Gustavo Torres. *Investigação Criminal e Inovações Técnicas e*



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7176/PR

Nesse contexto, é certo que, quando o Estado brasileiro toma para si o monopólio do uso legítimo da força, proibindo aos cidadãos a realização da vingança privada e o exercício arbitrário das próprias razões, assume como consequência um inafastável dever de tutela jurídica efetiva dos bens jurídicos da sua população (CR, art. 5º, inciso XXXV), que é manifestado de forma mais emblemática e contundente por meio do Direito Penal²⁶.

Assim, o Estado assume um dever de dar respostas adequadas às violações aos bens jurídicos tutelados pelos tipos penais, de modo que tem um claro compromisso de realizar a persecução penal, materializada por meio do dever de investigar, processar e, se for o caso, condenar aqueles que cometem delitos. Tudo isso, como concretização do contexto normativo acima delineado, o qual é substanciado pelo princípio do devido processo legal formal e material (CR, art. 5º, inciso LIV), que somente é realizado de forma plena, proporcional e alinhada às diretrizes e normativas constitucionais e internacionais se o Ministério Público tiver a possibilidade de realizar, por seus integrantes, a investigação criminal.

Como se sabe, o momento mais crítico da atuação estatal no âmbito da persecução penal repousa, sem sombra de dúvidas, na fase investigativa. É na investigação criminal que se define, muitas vezes de forma definitiva, se o Estado terá condições de eventualmente responsabilizar autores e partícipes de crimes cometidos. Em vista disso, uma atuação tardia, inadequada ou insuficiente pode prejudicar indelevelmente a persecução penal, impedindo sua continuação por falta de elementos idôneos de informação que autorizem o início de um processo penal.

É precisamente por essa razão que a Corte Interamericana dos Direitos Humanos, especialmente nos casos de graves violações a bens jurídico-penais, assenta como dever do Estado iniciar, se for o caso, de ofício e sem demora, uma investigação criminal séria, imparcial e efetiva, preconizando que a obrigação de se apurar a prática de infrações penais é um dever de meios e não de resultados, mas que deve ser realizada de forma efetiva, sendo inadmissível a promoção de investigações meramente formais, que já se encontram, de antemão, fadadas a serem infrutíferas ou que fiquem simplesmente aguardando contribuições das vítimas ou de seus

Tecnológicas. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017, p. 280. FUENTES SORIANO, Olga. *Derecho Procesal Penal*. 2. ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020, p. 140. MONTERO AROCA, Juan; GÓMEZ COLOMER, Juan Luis; BARONA VILAR, Silvia; ESPARZA LEIBAR, Iñaki; ETXEBERRÍA GURIDI, José F. *Derecho Jurisdiccional III, Proceso Penal* 27. ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019, pp. 132-133. GIULIANI, Livia. *Indagini preliminari e udienza preliminare, in Compendio di Procedura Penale*. 8. ed. Assago: Walters Kluwer, 2016, p. 458.

²⁶ Sobre o tema, cf. ROXIN, Claus; SCHÜNEMANN, Bernd. *Strafverfahrensrecht*. 27. ed. München: Beck, 2012, p. 2 e ss.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7176/PR

familiares²⁷. Em inúmeros casos de crimes complexos e com graves violações dos direitos humanos o Ministério Público é a instituição constitucionalmente e convencionalmente talhada para realizar as investigações criminais.

Diante desse cenário e com o devido respeito, é certo que a Constituição não atribui um monopólio investigativo à Polícia Judiciária. Isso porque, o art. 144, em seu *caput*, já exclui qualquer ideia de monopólio policial, ao dizer que a segurança pública é *“direito e responsabilidade de todos”*. Ademais, ao dizer que cabe à polícia federal exercer *“com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União”* (CR, art. 144, § 1º, inciso IV) evidentemente teve como intuito afastar as outras polícias (e.g. Polícia Civil, Militar...) das funções relativas aos crimes praticados contra a União. Jamais criou qualquer monopólio, mesmo porque, quando falou da Polícia Civil, em nenhum momento deu nota de exclusividade à atuação policial (*“Art. 144. (...). § 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”*)²⁸.

²⁷ Confira-se, dentre várias outras, a decisão da Corte Interamericana dos Direitos Humanos no caso *Gomes Lund e outros versus Brasil*, sentença de 24/11/2010. A CIDH, ao julgar esse caso, asseverou que: *“a obrigação, conforme o Direito Internacional, de processar e, caso se determine sua responsabilidade penal, punir os autores de violações de direitos humanos, decorre da obrigação de garantia, consagrada no artigo 1.1 da Convenção Americana. Essa obrigação implica o dever dos Estados Parte de organizar todo o aparato governamental e, em geral, todas as estruturas por meio das quais se manifesta o exercício do poder público, de maneira tal que sejam capazes de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos humanos. Como consequência dessa obrigação, os Estados devem prevenir, investigar e punir toda violação dos direitos humanos reconhecidos pela Convenção e procurar, ademais, o restabelecimento, caso seja possível, do direito violado e, se for o caso, a reparação dos danos provocados pela violação dos direitos humanos. Se o aparato estatal age de modo que essa violação fique impune e não se reestabelece, na medida das possibilidades, à vítima a plenitude de seus direitos, pode-se afirmar que se descumpriu o dever de garantir às pessoas sujeitas a sua jurisdição o livre e pleno exercício de seus direitos.”*

²⁸ A essa clara conclusão também chegou a 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal: *“A cláusula de exclusividade inscrita no art. 144, § 1º, inciso IV, da Constituição da República - que não inibe a atividade de investigação criminal do Ministério Público - tem por única finalidade conferir à Polícia Federal, dentre os diversos organismos policiais que compõem o aparato repressivo da União Federal (polícia federal, polícia rodoviária federal e polícia ferroviária federal), primazia investigatória na apuração dos crimes previstos no próprio texto da Lei Fundamental ou, ainda, em tratados ou convenções internacionais. - Incumbe, à Polícia Civil dos Estados-membros e do Distrito Federal, ressalvada a competência da União Federal e excetuada a apuração dos crimes militares, a função de proceder à investigação dos ilícitos penais (crimes e contravenções), sem prejuízo do poder investigatório de que dispõe, como atividade subsidiária, o Ministério Público. - Função de polícia judiciária e função de investigação penal: uma distinção conceitual relevante, que também justifica o reconhecimento, ao Ministério Público, do poder investigatório em matéria penal. Doutrina.”* (STF, HC 90099, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 27/10/2009).



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7176/PR

Caso a Constituição adotasse tal monopólio haveria inegável retrocesso²⁹.

O caminho mais fácil para chegar-se a um estado policial e autoritário, é afastar das entidades de natureza judicial (notadamente o Ministério Público) o controle da atividade policial e a possibilidade de concretizar a investigação criminal³⁰.

²⁹ PERÉZ SARMIENTO faz duras críticas a um sistema de investigação puramente policial, sem controle de órgãos de estatura judicial, ao dizer que: “A instrução policial, que é dirigida por oficiais da polícia, atua motu próprio e com faculdades inclusive para deter ou capturar pessoas sem ordem judicial, nem supervisão do Promotor de Justiça e as mantém em incomunicabilidade vários dias, o qual permite sempre o risco de confissões próprias ou de terceiros sob o efeito da intimidação ou da tortura. (...) Aí os órgãos de polícia determinam a quem se deve deter, como, quando e onde; a quem chamar como testemunha ou como recolher as evidências. Este sistema é simplesmente fatal, porque os chamados sumariadores ou instrutores policiais, ainda quando sejam advogados muito bem instruídos, estão sob um mando policial ou militar cujo espírito de corpo sugere a necessidade extrema de encontrar culpados, o qual sempre conduz a violações do princípio da presunção de inocência como pressuposto fundamental do procedimento penal.” (PERÉZ SARMIENTO, Eric Lorenzo. *Fundamentos del Sistema Acusatorio de Enjuiciamiento Penal*. Temis, Colômbia, 2005, p. 134). Não há na doutrina alemã – que é sem dúvida uma das mais avançadas do mundo – sequer sinal de crítica ou discussão no sentido de dar-se tal atribuição à Polícia. Muito pelo contrário, a crítica que existe é justamente em decorrência de uma policialização da investigação criminal. Critica-se o Ministério Público, pois deveria ele estar mais próximo da investigação, acompanhar *pari passu* as investigações policiais, jamais o contrário, no sentido de que a investigação deveria ser exclusiva da polícia.

³⁰ Essa foi a estratégia da Ditadura Nazista, conforme afirma BOLDT ao lembrar da separação da polícia e da judicialização ocorrida pela Lei da GESTAPO em 10/02/1936, bem como sobre a existência de um tribunal policial para julgar os casos de atuação da polícia política. (BOLDT In: LISKEN/DENNIGER. *Handbuch des Polizeirechts*. 3. ed., p. 25). Assim também discorre ROXIN: “*La perversión del Derecho procesal alcanzó una dimensión todavía esencialmente peor en las jurisdicciones especiales del Tercer Imperio. El Tribunal del Pueblo (Volksgerichtshof), que juzgaba las causas penales políticas, que antes residían en la competencia de primera instancia del RG, estaba integrado por jueces que eran nombrados directamente por Hitler; este tribunal era un instrumento, desligado, en gran parte, de ataduras legales, para aniquilar a los enemigos del régimen y solamente en el año 1944 dictó más de 2.000 sentencias de muerte. (...) Para los delitos políticos de la instancia inferior eran competentes tribunales especiales, cuyos procesos pueden ser caracterizados, asimismo como ‘procedimientos simulados, sin ninguna garantía y con resultados establecidos de antemano’ (Rüping, *Grundriß der Strafrechtsgeschichte*, 1998, 3a ed., 101 y siguiente). A ello se sumaban los Tribunales de las SS y Tribunales Policiales, así como las ‘Jurisdicciones de Honor’ de las NSDAP, de las HJ y de las SA, que debían imponer ampliamente la ideología nacionalsocialista en la estructura del partido. Estas reestructuraciones de la justicia penal estaban acompañadas por un ‘desenfreno poder de policía’ (Eb. Schmidt, *Einführung in die Geschichte der deutschen Strafrechtspflege*, 1965, 3a ed. 439), la que podía tomar en ‘prisión de protección’ a las personas mal vistas y privarlas de toda protección jurídica a través de la detención en campos de concentración.” (ROXIN, Claus. *Derecho Procesal Penal*. p. 569). No período da ditadura militar brasileira não foi diferente. As forças armadas, que faziam as vezes da polícia política, com a polícia federal, atraíram para seus tribunais militares a competência para processar e julgar todos os casos dos crimes “contra a segurança nacional” (CF/67, art. 122, § 1º, incluído pelo AI6), mesmo que praticados por civis, sendo que os conselhos especiais de justiça eram formados por um auditor e quatro juízes militares (que eram integrantes das forças armadas) (Decreto-Lei n. 4.163/1962, art. 12). Os juízes e membros do Ministério Público eram nomeados pelo Presidente da República (Decreto-Lei n. 4.163/1962, art. 29) e apenas um terço dos membros do Ministério Público eram concursados, sendo dois terços deles nomeados entre advogados (Decreto-Lei n. 4.163/1962, art. 34). Além disso, mesmo os membros concursados estavam sob constante ameaça de serem demitidos ou mesmo perseguidos pela ditadura militar. Ademais, ficou proibida a figura do *habeas corpus* nos crimes políticos, contra a segurança nacional,*



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7176/PR

Ademais, imprescindível para o devido processo penal que a investigação seja controlada ou possa ser realizada por um órgão independente, com garantias semelhantes às dos juízes, e esse órgão, no Brasil e nos sistemas jurídicos mais avançados, é o Ministério Público³¹, pois é a

a ordem econômica e social e a economia popular (AI5, art. 10) e ficou excluída da apreciação judicial de qualquer ato praticado com base nos atos institucionais da ditadura (AI5, art. 11). Ou seja, o executivo, dominado pela Ditadura Militar, tomou para si todo poder de investigação e controle judicial e ministerial. Era o titular exclusivo dos meios investigação e não se submetia a qualquer controle na prática. Os abusos e crimes contra humanidade praticados pela Ditadura Militar brasileira são conhecidos de todos e uma forma de facilitar essa prática foi justamente tirar do Poder Judiciário e do Ministério Público civil a investigação, o controle, processo e julgamento dos crimes ‘*contra a segurança nacional*’.

³¹ Sobre os modelos de investigação, interessante apresentar a seguinte visão geral: Portugal: “A intervenção do Ministério Público no domínio do processo penal é multifacetária, em função das suas diferentes fases. Na fase do inquérito ele é o dominus (art. 263º do CPP), actua como autoridade judiciária; exerce poderes de decisão e de conformação processual, vinculado como sempre, a critérios de legalidade e objectividade (art. 2º do EMP), dos quais decorre, naturalmente o dever de imparcialidade e de objectividade.” (NOGUEIRA, Aberto Pinto; e Magistrados do Ministério Público do Distrito Judicial de Porto. *Código de processo penal*. Coimbra: Coimbra, 2009, p. 120). Itália: “A disciplina da direção da investigação preliminar está imprescindivelmente ligada ao papel que o Poder Judiciário requerente (Ministério Público) exercita, através múltiplos atos e atividades, com a finalidade de oferecer a acusação e, portanto, é uma expressão direta de governo, colocando-se com uma estreita relação com a garantia de liberdade da pessoa investigada. O libelo de proteção aos direitos fundamentais depende, de fato, da relação que o ordenamento processual estabelece com os sujeitos participantes: o suspeito que se investiga, contra sua vontade, é parte; a polícia judiciária, que é funcionalmente dependente do Ministério Público, mas que mantém a dependência hierárquica com o executivo; o Ministério Público, que é magistrado imparcial e independente do executivo, mas que é dotado da qualidade de parte no processo; o Juiz que representa o nível máximo de garantia, enquanto não exercita função de requerente de qualquer tipo.” (GARUTI, Giulio. *Indagini preliminari e udienza preliminare*. Spangher, Giorgio [org.]: Trattato di procedura penale. Torino, UTET, 2009, vol. 3, p. 241). França: “A polícia judiciária francesa é regulada pelo Título 1 do Código de Processo Penal e depende, em caráter geral, do Procurador da República, devendo esse dar conta dos delitos de que tenha tomado conhecimento e está composta por oficiais, agentes, adjuntos e funcionários que, eventualmente, e em determinadas circunstâncias podem exercer atribuições da polícia judiciária, mas é importante ressaltar que as atribuições e faculdades são dadas de acordo com a hierarquia.” (ARCINIEGAS MARTÍNEZ, Guillmermo Augusto. *Policía judicial y sistema acusatorio*. Bogotá: Nueva Jurídica, 2007, p. 44). Muito embora ainda exista lá a função de juiz de instrução. (CHAMBON, Pierre. *Droit et pratique de l’instruction préparatoire*. Paris, Dalloz, 2007, pp. 134-137). Reino Unido: “O statutory charging scheme (PACE act) objetiva ajudar o Ministério Público (Crown Prosecution Service) a mostrar os casos eficientemente, para fortalecimento das evidências, para eliminar o momentum de perseguição de três maneiras. Primeiro, alguns promotores são alocados nas delegacias de polícia (police stations) para dar sugestões à polícia, bem como para realizar decisões na investigação. As resoluções expedidas pelo Procurador-Geral de Justiça (Director of Public Prosecutions), em verdade, exige que a polícia busque conselho do Ministério Público nos casos sérios. Recomendações jurídicas no início das investigações ajudam a polícia a resguardar as provas necessárias para uma acusação de sucesso em mais casos do que até agora. Segundo, ela autoriza os promotores a discutir as possíveis acusações com as autoridades investigadoras, em um ponto em que a polícia, mas não o Ministério Público, pode pensar que existe provas suficientes, novamente dando à polícia a oportunidade de assegurar a prova enquanto, por exemplo, o suspeito ainda encontra-se preso. Terceiro, os promotores transformaram-se em tomadores de decisão na fase investigatória, não sendo mais simples destinatários das decisões policiais.” (SANDERS, Andrew; YOUNG, Richard. *Criminal Justice*, Oxford, 3. ed., 2007, pp. 329-330). Ademais, no Reino Unido: “Um número substancial de investigações que embasam ações penais são feitas por agências não-policiais.”



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7176/PR

instituição responsável pela persecução penal (que engloba a fase investigatória, pré-processual, o ajuizamento da ação penal e o acompanhamento do processo penal, inclusive sua fase executória).

Ora, justamente para exercer essas funções de investigação é que foi criado o Ministério Público, conforme afirma SCHÜNEMANN, após falar sobre a atuação sem controle da polícia: “Um motivo para criar a figura do Ministério Público e, com isso, o princípio acusatório formal em meados do século XIX, foi o de colocar nas mãos da autoridade judicial a responsabilidade para a condução jurídico-estatal do procedimento prévio” de investigação³².

A criação do Ministério Público, com a atribuição de investigação e de dono da ação penal, resultou num evidente rompimento com o paradigma inquisitório, apresentando um órgão com garantias judiciais, com funções de defesa da legalidade e de fiscalização tanto da polícia quanto do próprio Poder Judiciário³³.

Não podia ser diferente pois, com a criação do Ministério Público e diante da imposição a ele da responsabilidade pela ação penal, decorre naturalmente o dever correspondente de ser

(SANDERS, Andrew; YOUNG, Richard. *Op. Cit.* p. 360). Chile: “No sistema processual penal resultante da reforma, as funções de investigar e acusar estão entregues a um organismo autônomo, denominado Ministério Público (art. 80 A CPR).” (HORVITZ LENNON, María Inés. *Derecho procesal penal chileno*. Santiago, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2002, p. 45). Peru: “O Ministério Público dirige a investigação do delito de ação penal pública, com a finalidade de obter prova pertinente válida e conservar a mesma, assim como para identificar o autor ou partícipe do delito. Seu objetivo consiste em alcançar a verdade sobre o caso.” (GÓMEZ MENDOZA, Gonzalo. *Instituciones en el derecho procesal penal peruano*. Lima: MFC Ed., 2007, p. 323). Na Bolívia, Equador e Venezuela a polícia judiciária também funciona como auxiliar do Ministério Público (ARCINIEGAS MARTÍNEZ, Guillmermo Augusto. *Policía judicial y sistema acusatorio*. Bogotá, ed. Nueva Jurídica, 2007, p. 60-66). Na Argentina (art. 194 Código de Proceso Penal de La Nación) e na Espanha existe a figura do juiz de instrução, em que um Juiz é o coordenador da investigação, ficando impedido de atuar na fase propriamente do processo judicial.

³² SCHÜNEMANN, Bernd. *La Policía Alemana como auxiliar del Ministerio Fiscal: Estructura, Organización y Actividades*. In Obras. Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2009, vol. 2, p. 457. Veja-se que o autor se refere a autoridade judicial evidentemente no sentido de que o Ministério Público e o Poder Judiciário têm as mesmas garantias. Isso porque as carreiras do Ministério Público e do Poder Judiciário na Alemanha estão muito entrelaçadas. (PERÓN, Walter; LÓPEZ-BARAJAS, Inmaculada. *El Ministerio Fiscal como Director de la Investigación en el Proceso Penal alemán*, in Ambos, Kai [org.]: *Desarrollos actuales de las ciencias criminales en Alemania*. Bogota: Temis, 2012, p. 67).

³³ Na Alemanha em 1846 foi instituído o Ministério Público como fiscal da Lei tanto em juízo quanto da polícia, sendo que esta tem função de auxiliar do Ministério Público (*Hilfsbeamte*). (BOLDT In: LISKEN/DENNIGER. *Handbuch des Polizeirechts*, 3. ed., p. 20). Nesse sentido também afirma ROXIN que a Lei de Berlin foi a primeira a atribuir ao Ministério Público a titularidade da função de investigação, impondo a ele o dever de proteção, inclusive do investigado, mantendo a polícia sob o seu controle. Informa que o Ministério Público tem a função de fiscalizar tanto a polícia, quanto o Poder Judiciário. Afirma também que ao Ministério Público foi atribuída a titularidade da ação penal, superando o velho sistema inquisitorial. (ROXIN, Claus. *Zur Rechtstellung der Staatsanwaltschaft Damals und Heute*. Deutsche Richter Zeitung (DRiz), 1997, pp. 112-113).



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7176/PR

titular da função investigativa, que é intrínseca e inerente à atividade de acusação³⁴.

No Brasil, a Constituição, além de outorgar a função de responsável pela ação penal, também lhe incumbiu da função de protetor da ordem jurídica e dos bens jurídicos coletivos, difusos e individuais indisponíveis, protegidos pelos tipos penais (CR, art. 127, *caput*) e de controlador externo da atividade policial (CR, art. 129, inciso VII), tendo o poder de requisitar (e não requerer) diligências investigatórias criminais (CR, art. 129, inciso VIII).

Não bastasse isso, a Constituição da República abriu cláusula que diz ser também de atribuição do Ministério Público “*exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade*” (CR, art. 129, inciso IX) e não há nada mais compatível com a finalidade institucional do Ministério Público do que exercer a persecução penal, também, na fase da investigação criminal.

Assim, constitucionalizados estão os poderes de instaurar procedimentos administrativos investigatórios, com ampla prerrogativa para instruí-los (LONMP, art. 26, incisos I, II e V) e o dever de “*receber notícias de irregularidades, petições ou reclamações de qualquer natureza*” e “*promover as apurações cabíveis que lhes sejam próprias e dar-lhes as soluções adequadas*” (LONMP, art. 27, parágrafo único, inciso I), devendo “*dar andamento, no prazo de trinta dias, às notícias de irregularidades, petições ou reclamações referidas no inciso I*” (LONMP, art. 27, parágrafo único, inciso III).

Ademais, o argumento de que cabe à polícia investigar, ao Ministério Público acusar e ao Poder Judiciário julgar é claramente falacioso. Também o é a alegação de que a Polícia Civil seria uma espécie de órgão imparcial da fase pré-processual, atendendo aos interesses tanto da defesa, quanto da acusação. Isso porque, como se sabe desde a década de 80, nos importantes casos Piersack versus Bélgica (1982) e Cubber versus Bélgica (1984), julgados pelo Tribunal Europeu dos Direitos dos Homens, que assentou que toda vez que uma autoridade pública tem o

³⁴ Nesse sentido o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos extrai a função de investigar da própria atribuição de titularidade da ação penal pública, conforme se verifica em Piersack vs. Bélgica (1982): “Em matéria penal, o Ministério Público exerce a ação pública na forma estabelecida em Lei (artigo 138.1. do Código Judicial). Com base nisso investiga e ativa os procedimentos em relação às infrações penais e, em seu caso, é parte nos processos judiciais para a defesa da acusação pública.” Também na Alemanha é clara a ideia de que a persecução penal envolve investigação e acusação e fase judicial: “No Direito alemão rege o princípio da persecução de ofício. O Ministério Público, que possui o monopólio do exercício da ação penal (§ 152.1 StPO), deve perseguir todos os fatos puníveis de que tenha conhecimento (§ 152.2 StPO). Essa obrigação se refere tanto à atividade investigadora, quanto acusadora.” (PERÓN, Walter; LÓPEZ-BARAJAS, Inmaculada. *El Ministerio Fiscal como Director de la Investigación en el Proceso Penal alemán*. in Ambos, Kai [org.]: *Desarrollos actuales de las ciencias criminales en Alemania*. Bogota, Temis, 2012, pp. 67-68).



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7176/PR

dever de ofício de investigar ou a função de iniciativa já não tem mais imparcialidade objetiva. Assim, a Polícia Judiciária e o próprio Ministério Público, por terem o dever de investigar, não são mais dotados de imparcialidade objetiva, o que não pode ser confundido com a falta do dever de objetividade, que é imposto a essas autoridades públicas.

Nesse cenário, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, chegou à mesma conclusão de que o Ministério Público detém a prerrogativa de investigar delitos no Brasil, *verbis*:

“Repercussão geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Constitucional. Separação dos poderes. Penal e processual penal. Poderes de investigação do Ministério Público. [...]. 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.” (STF, RE 593727-RG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cezar Peluso, Rel. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, j. em 14/05/2015).

Portanto, verifica-se que no sistema penal instituído pela Constituição, conforme decidido pelo Pretório Excelso, em sede repercussão geral, o Ministério Público pode, por autoridade própria, realizar investigações criminais diretamente. Trata-se, assim, de competência constitucional implícita (*inherent powers*), conforme já asseverado pela Ministra Cármen Lúcia e pelo Ministro Alexandre de Moraes no julgamento da ADI/RJ n. 7170.

Aliás, o e. Supremo Tribunal Federal foi além, e assentou que o Ministério Público não tem só a prerrogativa, mas tem o dever de realizar investigações, especialmente aquelas vinculadas a eventual violência policial:

“CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OMISSÃO ESTRUTURAL DO PODER PÚBLICO NA ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA A



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7176/PR

REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL. VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO DE DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO. LIMITAÇÕES LEGAIS PARA O DEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR EM SEDE DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL. INDEPENDÊNCIA E AUDITABILIDADE DAS PERÍCIAS DO ESTADO. PROTOCOLO DE MINNESOTA. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS ÀS OPERAÇÕES POLICIAIS NAS PROXIMIDADE DE ESCOLAS. DIREITO DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES. ABSOLUTA PRIORIDADE. FUNÇÃO DO CONTROLE EXTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DEVER DE INVESTIGAR EM CASOS DE SUSPEITA DE ILÍCITOS PRATICADOS POR AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA.

1. É cabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver (i) uma violação generalizada de direitos humanos; (ii) uma omissão estrutural dos três poderes; e (iii) uma necessidade de solução complexa que exija a participação de todos os poderes.

2. A violação generalizada é a consequência da omissão estrutural do cumprimento de deveres constitucionais por parte de todos os poderes e corresponde, no âmbito constitucional, à expressão 'grave violação de direitos humanos', constante do art. 109, § 5º, da CRFB. A utilização da expressão grave violação no âmbito da jurisdição constitucional permite identificar o liame não apenas entre a magnitude da violação, mas também entre suas características, ao se exigir do Tribunal que examine o tema à luz da jurisprudência das organizações internacionais de direitos humanos. A omissão estrutural é a causa de uma violação generalizada, cuja solução demanda uma resposta complexa do Estado, por isso, é necessário demonstrar não apenas a omissão, mas também o nexo. A necessidade de solução complexa pode ser depreendida de decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, especialmente se dela for parte o Estado brasileiro.

3. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Favela Nova Brasília, reconheceu que há omissão relevante do Estado do Rio de Janeiro no que tange à elaboração de um plano para a redução da letalidade dos agentes de segurança. Ademais, em decisão datada de 22 de novembro de 2019, em processo de acompanhamento das decisões já tomadas por ela, conforme previsão constante do art. 69 de seu regimento interno, a Corte fez novamente consignar a mora do Estado brasileiro relativamente à ordem proferida. Não obstante a nitidez do comando vinculante, a superação normativa de uma omissão inconstitucional, não é providência a ser solvida em sede de cautelar, nos termos do art. 12-F, § 1º, da Lei 9.868, de 1999.

4. Não cabe ao Judiciário o exame minudente de todas as situações em que o uso de um helicóptero ou a prática de tiro embarcado possa ser justificada, mas é dever do Executivo justificar à luz da estrita necessidade, caso a caso, a razão para fazer uso do equipamento, não apenas quando houver letalidade, mas também sempre que um disparo seja efetuado. No exercício de sua competência material para promover as ações de policiamento, o Poder Executivo deve dispor de todos os meios legais necessários para cumprir seu mister, desde que haja justificativa hábil a tanto, verificável à luz dos parâmetros internacionais.

5. A exigência de que os juízes e Tribunais observem as decisões do Superior Tribunal de Justiça afasta o requisito do perigo na demora em relação a pedido para fixação de parâmetros constitucionais para a expedição de mandados de busca e apreensão, tendo em vista a manifestação pelo Superior Tribunal de Justiça no sentido que é 'indispensável que o mandado de busca e apreensão tenha objetivo certo e pessoa determinada, não se admitindo ordem judicial genérica e indiscriminada de busca e apreensão para a entrada da polícia em qualquer residência'.

6. A investigação criminal a ser conduzida de forma independente é garantia de acesso à justiça, que pode ser depreendida, particularmente, do art. 5º, LIX, da CRFB, no que admite a ação privada nos crimes de ação pública, se ela não for intentada no prazo legal. Como os crimes contra a vida são, via de regra, investigados por meio de perícias oficiais (art. 159 do Código de Processo Penal), tendo em vista que as provas tendem a se desfazer com o tempo, a falta de auditabilidade dos trabalhos dos peritos não apenas compromete a efetiva elucidação dos fatos pela polícia, como também inviabiliza a própria fiscalização cidadã, direito constitucionalmente assegurado.

7. Um relatório detalhado produzido ao término de cada operação dos agentes de segurança



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7176/PR

pública é exigência de *accountability* da atuação estatal. A forma pela qual essa exigência é atendida se dá por um duplo controle: o administrativo e o judicial. Em caso de incidentes nessas operações, não basta apenas o envio de informações ao órgão policial, mas também é necessário o envio ao órgão judicial independente encarregado da realização do controle externo da atividade policial, nos termos do art. 129, VII, da CRFB. O controle duplo garante não apenas a responsabilização disciplinar do agente de Estado, mas também a criminal, porquanto a omissão no fornecimento de tais informações configura, em tese, o tipo previsto no art. 23, II, da Lei 13.869, de 2019. Sendo as informações destinadas ao Ministério Público, a ele compete o detalhamento dos dados que serão requisitados.

8. Impedir, em prazos alongados, que as crianças frequentem aulas em virtude de intervenções policiais é uma gravíssima violação de direitos humanos e é símbolo da falência do Estado em assegurar, com absoluta prioridade, os direitos das crianças.

9. **O reconhecimento da competência investigatória do Ministério Público, tal como fez este Tribunal quando do julgamento do RE 593.727, deflui da competência material direta do Ministério Público, consoante disposto no art. 129, I e IX, da Constituição Federal. O sentido da atribuição dada ao Ministério Público no texto constitucional coincide com o papel que se exige de uma instituição independente para a realização das atividades de responsabilização penal prevista nos Princípios das Nações Unidas sobre o Uso da Força e Armas de Fogo. O reconhecimento do poder do Ministério Público de realizar essa atividade não pode ser visto como faculdade, pois quem detém a competência para investigar não pode agir com discricionariedade sobre ela, sob pena de compactuar com a irregularidade que deveria ser cuidadosamente apurada. Ademais, não se pode alegar que a competência dos delegados de polícia para a realização de investigações de infrações que envolvam os seus próprios agentes atenda à exigência de imparcialidade, reclamada pelos tratados internacionais de direitos humanos.** Sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, **a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente**. O exercício dessa atribuição deve ser *ex officio* e prontamente desencadeada, o que em nada diminui os deveres da polícia de enviar os relatórios sobre a operação ao parquet e de investigar, no âmbito interno, eventuais violações.

10. Um Estado que apresenta altos índices de letalidade decorrente das intervenções policiais deve buscar engajar todo seu quadro de servidores, por isso a exclusão dos indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial do cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias vai de encontro às obrigações e aos deveres constitucionais.

11. Medida cautelar parcialmente deferida.” (STF, ADPF 635-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, j. em 18/08/2020 – destacou-se e grifou-se)

Verifica-se, pois, que há uma determinação com efeitos *erga omnes*, que atinge, portanto, o Ministério Público do Estado do Paraná, especialmente o seu Grupo Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO), que geralmente atua nesses casos de delitos supostamente cometidos por agentes policiais.

A possibilidade e o dever de o Ministério Público brasileiro investigar são também reconhecidos por decisão vinculante da Corte Interamericana de Direitos Humanos, nos termos do art. 68.1, Convenção IDH (conforme inclusive citado e reconhecido pelo STF na referida ADPF). Nesse sentido, no caso Favela Nova Brasília, depois de contextualizar o problema da violência policial, a Corte Interamericana de Direitos Humanos assentou que:



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7176/PR

“111. Entre as medidas normativas existentes para enfrentar esse problema, o Ministério Público tem, entre as atribuições definidas no artigo 129 da Constituição Federal de 1988, a responsabilidade de controle externo da atividade policial.”

E, posteriormente, complementa:

“318. No que se refere à criação de Comissões de Controle Externo no âmbito do Ministério Público, **a Corte destaca o papel dessa instituição nas investigações criminais, e seu mandato constitucional de controle externo da atividade policial.** Por outro lado, a Corte destaca as seguintes resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP): N. 13, de 2 de outubro de 2006, sobre a instauração e tramitação do processo investigativo criminal; N. 20, de 28 de maio de 2007, que disciplina o controle externo da atividade policial por parte do Ministério Público; e N. 129, de 22 de setembro de 2015, sobre o controle externo do Ministério Público em investigações de mortes decorrentes de intervenção policial. Além disso, toma nota do artigo 130-A.2, da Constituição Federal, que determina que compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

319. No entanto, embora a Resolução N. 129 do CNMP determine as medidas a ser adotadas pelo Ministério Público em casos de morte decorrente de intervenção policial, considerando que a violência policial é normalmente investigada pela própria polícia, **a Corte considera necessário que o controle externo do Ministério Público em casos de violência policial se projete além da prática de supervisão à distância das investigações realizadas por delegados da própria polícia.** Nesse sentido, é fundamental que em hipóteses de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial em que *prima facie* policiais apareçam como possíveis acusados, **o Estado tome as medidas normativas necessárias para que desde a notitia criminis se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força policial envolvida no incidente, tais como uma autoridade judicial ou o Ministério Público,** assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertençam os possíveis acusados, ou o possível acusado. Para tanto, **o Estado deve adotar as medidas necessárias para que esse procedimento seja implementado no prazo de um ano a partir da emissão desta Sentença, em conformidade com as normas de investigação independente** mencionadas nos parágrafos 183 a 191 supra.”

Portanto, longe de inconstitucionais, os atos normativos impugnados dão concretude ao dever de tutela estatal, em que o Ministério Público não só tem a prerrogativa, mas em muitos casos tem o dever de investigar a prática de crimes, substanciando assim uma instituição de garantia para a efetiva realização de justiça, imprescindível em um país com instituições sólidas, efetivas e sérias.

3. Conclusão:

Diante do exposto, o Ministério Público do Estado do Paraná requer:

3.1. a total extinção do processo, sem resolução do mérito, em razão da inépcia da petição inicial, por impugnação incompleta do complexo normativo que autoriza a investigação criminal diretamente pelo Ministério Público, falta, inclusive, que esvazia o interesse processual;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7176/PR

subsidiariamente,

3.2. a extinção parcial do processo, sem resolução do mérito, relativamente à Resolução n. 1541/2009-PGJ, por ausência de interesse processual na impugnação de ato normativo revogado; e, relativamente aos arts. 24, inciso XI e § 1º, 25, 37, *caput*, e 84, inciso IV, da Constituição Federal, por parcial inépcia da petição inicial, decorrente de genérica declinação dos preceitos constitucionais supostamente violados;

3.3. no mérito, seja julgada **integralmente improcedente** a ação direta de inconstitucionalidade, pois o Decreto n. 10.296/2014, alterado pelo Decreto n. 6.731/2021, do Governador do Estado do Paraná, e a Resolução n. 1.801/2007-PGJ, do Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná, não padecem de inconstitucionalidade formal ou material.

Curitiba, 31 de agosto de 2022

Gilberto Giacoia
Procurador-Geral de Justiça

Mauro Sérgio Rocha
Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos

Rodrigo Leite Ferreira Cabral
Promotor de Justiça