

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Conforme relatado, a questão ora em análise diz respeito à constitucionalidade do art. 4º, § 5º, da Lei 7.669/1982 (Lei Orgânica do MPRS), com a redação dada pela Lei 11.350/1999, e, por arrastamento, do Provimento 13/2019-PGJ bem como do Provimento 78/2015.

1) Questões preliminares

Em 5.4.1989, no julgamento da ADI 34-MC/DF (Rel. Min. Octávio Gallotti, Tribunal Pleno, DJ 28.4.1989), o Supremo Tribunal tentou definir a noção de *entidade de classe* como a associação de pessoas que representa o interesse comum de uma determinada categoria *intrinsecamente distinta das demais*. Na oportunidade, firmou-se a tese de que os grupos formados circunstancialmente – como a associação de empregados de uma empresa – não poderiam ser classificados como organizações de classe, nos termos do art. 103, IX, da CF.

A ideia de um *interesse comum essencial de diferentes categorias* fornece base para a distinção entre a organização de classe, nos termos do art. 103, IX, da Constituição, e outras associações ou organizações sociais.

Muito embora haja decisões anteriores negando legitimidade ativa para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade à autora, verifico que houve alteração de seu estatuto social, registrada em setembro de 2005.

Conforme estatuto social em vigor, a ADEPOL é uma associação de grupo suficientemente individualizado de servidores públicos – delegados de polícia –, voltada aos interesses da categoria. Assim, pode ser definida como entidade de classe.

O Supremo Tribunal Federal já avaliou o *status* jurídico da ADEPOL após sua alteração estatutária, afirmando sua legitimidade ativa para propositura de ação do controle normativo abstrato na ADI 3.288/MG, (Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe 24.2.2011).

O tema em julgamento é pertinente ao objeto da associação autora. A causa envolve questão que, em certa medida, impacta as atribuições dos delegados de polícia. Assim, ainda que não esteja em causa interesse individual dos associados, está em causa interesse coletivo da categoria. Portanto, há pertinência temática.

O Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República

destacam, em preliminar, que a requerente deixou de juntar aos autos a íntegra dos dispositivos normativos impugnados.

A petição inicial deve ser instruída com os documentos indispensáveis à propositura da ação (CPC, art. 320). Na sua falta, o juiz deve determinar que o autor complete a documentação, sob pena de indeferimento da petição inicial (CPC, art. 321).

O art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.868/1999 estabelece que a propositura da ADPF será instruída com cópia do “*ato normativo impugnado*”.

No entanto, os precedentes desta Corte são no sentido de dispensar a prova do direito, quando “*transcrito literalmente o texto legal impugnado*” e não há dúvida relevante quanto ao seu teor ou vigência (ADI 1.991/DF, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ 3.12.2004).

De outro lado, observo que o Provimento 13-2019-PGJ foi expressamente revogado pelo Provimento 55-2023-PGJ, motivo pelo qual entendo que a presente ação direta de inconstitucionalidade está prejudicada, por perda superveniente de objeto, notadamente diante das alterações substanciais promovidas. Confirmam-se, a propósito, os seguintes precedentes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS N. 2.391/2001, 2.490/2002 E 2.496/2002 DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. REVOGAÇÃO EXPRESSA PELA LEI N. 5.976/2022. PREJUÍZO. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. 1. A ação direta de inconstitucionalidade é processo de natureza objetiva, destinado ao controle normativo abstrato e à defesa e guarda da integridade da ordem jurídico-constitucional. Pressupõe ato abstrato autônomo em pleno vigor. 2. **A revogação dos atos normativos questionados implica a perda superveniente do objeto da ação. Precedentes.** 3. Pedido julgado prejudicado. Processo extinto sem resolução do mérito.” (ADI 3.117/MS, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, DJe 23.11.2023)

“DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AUXÍLIOS E REGIME DE SUBSÍDIO. ALTERAÇÃO SIGNIFICATIVA E REVOGAÇÃO DOS DISPOSITIVOS OBJETO DA ADI. 1. Ação direta contra o art. 119, XVII e XX, da Lei Complementar nº 34/1994, incluído pela Lei Complementar nº 136/2014, ambas do Estado de Minas Gerais,

que tratam do pagamento de auxílio ao aperfeiçoamento profissional e auxílio-saúde a membros do Ministério Público estadual. 2. O art. 119, XX, da LC nº 34/1994, que dispõe sobre o auxílio-saúde, foi substancialmente modificado no curso da ação, pela LC nº 147/2018 MG, sem aditamento da inicial. Por sua vez, o auxílio ao aperfeiçoamento profissional, previsto no art. 119, XVII, da Lei Complementar mineira nº 34/1994, foi expressamente revogado pela LC nº 170/2023. 3. **A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a revogação do ato normativo impugnado ou a sua alteração substancial conduzem à prejudicialidade da ação direta por perda superveniente do objeto. Precedentes.** 4. Ação direta não conhecida. Processo extinto sem resolução do mérito.” (ADI 5.781/MG, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 05.10.2023)

Nesses termos, conheço desta ação direta de inconstitucionalidade tão somente em relação ao art. 4º, § 5º, da Lei 7.669/1982, do Estado do Rio Grande do Sul, com a redação dada pela Lei estadual 11.350/1999.

2) Análise da constitucionalidade do art. 4º, § 5º, da LOMPRS

O § 5º do art. 4º da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul estabelece que “o Procurador-Geral de Justiça tem prerrogativas e representação de Chefe de Poder”. O dispositivo foi inserido na LOMPRS por meio da Lei estadual ordinária 11.350/1999.

A norma em análise, sem qualquer sombra de dúvidas, deveria ter sido veiculada mediante lei complementar, nos termos do art. 128, § 5º, da Constituição Federal.

Nesse contexto, relembro que, no julgamento da ADI 3.194/RS, igualmente envolvendo normas atinentes ao Ministério Público sul-riograndense, esta Corte reconheceu a inadmissibilidade de considerar lei ordinária como lei complementar, ainda que o quórum de votação tenha sido superior ao exigido para aprovação desta última. Reproduzo a ementa, que bem sintetiza a compreensão do Tribunal:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEIS ESTADUAIS. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL E REVOGAÇÃO DE PARTE DAS NORMAS IMPUGNADAS. PREJUÍZO PARCIAL. LEIS ORDINÁRIAS E LEIS COMPLEMENTARES.

AUSÊNCIA DE HIERARQUIA. DIFERENÇA QUANTO À NATUREZA. PRECEDENTE. **ORGANIZAÇÃO E ESTATUTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR. IMPOSSIBILIDADE DE TOMAR COMO COMPLEMENTAR LEI SURGIDA PELO PROCEDIMENTO DE LEI ORDINÁRIA, AINDA QUE APROVADA POR MAIORIA ABSOLUTA. INTEGRAÇÃO DE MEMBRO DO PARQUET EM COMISSÃO DE SINDICÂNCIA OU PROCESSO ADMINISTRATIVO ALHEIO À INSTITUIÇÃO. AUTORIZAÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA, OUVIDO O CONSELHO SUPERIOR. INCOMPATIBILIDADE DA CONDIÇÃO COM OS ARTS. 128, § 5º, II, 'D', E 129, IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.** 1. A Lei n. 12.796/2007 alterou substancialmente o art. 4º-A, V, e revogou o art. 26, § 5º, IV, da Lei n. 6.536/1973, na redação dada pelas Leis n. 11.722/2002 e 11.723/2002, todas do Estado do Rio Grande do Sul, a ensejar o prejuízo parcial da ação. **2. O art. 128, § 5º, da Constituição Federal estabelece reserva de lei complementar para a organização e regulamentação do estatuto de cada Ministério Público, conforme expressa orientação jurisprudencial do Supremo.** 3. A Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul – Lei n. 6.536/1973 –, conquanto aprovada como lei ordinária, foi recepcionada pela Constituição de 1988 com *status* de lei complementar, uma vez que na ordem constitucional anterior não havia previsão de procedimento legislativo diferenciado para essa espécie normativa. 4. As normas versadas nas leis sul-rio-grandenses objeto de impugnação, por meio das quais modificada a Lei n. 6.536/1973, dizem respeito à organização do *Parquet* estadual; às atribuições do Procurador-Geral de Justiça, dos Procuradores de Justiça e dos Promotores de Justiça; às garantias, vedações e impedimentos dos membros; e aos procedimentos, condições e critérios para promoções e remoções. Faz-se configurada a ofensa à reserva de lei complementar. **5. A opção política do poder constituinte originário de criar um procedimento legislativo diferenciado para a edição de leis complementares acarreta distinção sobretudo no tocante à necessidade de debate aprofundado da matéria, por intermédio de ampla articulação político-institucional, de forma a alcançar-se entendimento mais permanente, em respeito e deferência ao pluralismo, à complexidade e ao dinamismo da sociedade brasileira.**

Revela-se imprópria, desse modo, a atribuição de *status* de lei complementar às Leis n. 11.722/2002 e 11.723/2002 do Estado do Rio Grande do Sul, uma vez que, a despeito de o quórum qualificado ter sido alcançado, a normas foram editadas já na vigência da Constituição de 1988. 6. Nada obstante o art. 4º-A, VII, da Lei n. 6.536/1973 do Rio Grande do Sul, na redação dada pela de n. 11.722/2002, de modo geral proíba que membro do Ministério Público integre comissão de sindicância ou processo administrativo alheio à instituição, cria uma exceção na hipótese de a participação ser autorizada pelo Procurador-Geral de Justiça, ouvido o Conselho Superior do órgão. A ressalva se mostra incompatível com o disposto nos arts. 128, § 5º, II, 'd'; e 129, IX, da Constituição Federal, ante a ausência de previsão na Carta de 1988. 7. O Supremo reconhece apenas três exceções à vedação do art. 128, § 5º, II, 'd', da Carta da República: (i) o exercício de uma função pública de magistério; (ii) o exercício de função pública na administração superior da própria instituição, desde que compatível com a finalidade desta; e (iii) o exercício de função pública por membro do Ministério Público que, a par de ter ingressado na carreira antes da promulgação da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, haja optado pelo regime anterior, conforme previsão do art. 29, § 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Provisórias (ADCT). 8. Prejuízo parcial da ação, no tocante aos arts. 4º-A, V, e 26, § 5º, IV, da Lei n. 6.536, de 31 de janeiro de 1973, do Estado do Rio Grande do Sul, na redação dada pelas Leis n. 11.722 e 11.723, ambas de 8 de janeiro de 2002. Pedido julgado procedente, em parte, para declarar-se a inconstitucionalidade formal das Leis n. 11.722 e 11.723, de 8 de janeiro de 2002, do Estado do Rio Grande do Sul, e, sob o ângulo material, a inconstitucionalidade da expressão 'sem autorização do Procurador-Geral de Justiça, ouvido o Conselho Superior do Ministério Público' contida no art. 4º-A da Lei estadual n. 6.536/1973, com o texto conferido pela de n. 11.722/2002." (ADI 3.194/RS, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, DJe 11.12.2023)

Além da inconstitucionalidade formal, a norma também padece de inconstitucionalidade material. A Constituição Federal estipula a existência de três poderes da República: Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário (CF, art. 2º). Não há qualquer menção ao Ministério Público como um poder do Estado.

É certo que o Ministério Público, como ressalta Paulo Gustavo Gonet Branco, *“recebeu uma conformação inédita e poderes alargados. Ganhou o desenho de instituição voltada à defesa dos interesses mais elevados da convivência social e política, não apenas perante o Judiciário, mas também na ordem administrativa”* (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 1.223), sendo conformado pela Constituição como uma *“instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”* (CF, art. 127, *caput*).

Disso não resulta, contudo, que o Ministério Público possa ser caracterizado como um Poder, tampouco que o seu Procurador-Geral possa gozar de prerrogativas inerentes aos Chefes dos Poderes. Ao assim proceder, a norma questionada transgride o art. 2º da Constituição Federal. Desse modo, o § 5º do art. 4º da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio Grande de Sul é inconstitucional.

3) Criação do GAECO

Embora já tenha ressaltado a distinção entre o tema objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade – a possibilidade de criação de órgãos internos do Ministério Público por meio de resolução do Procurador-Geral de Justiça – e o debate mais amplo quanto aos limites dos poderes de investigação criminal atribuídos a membros do *Parquet*, entendo pertinente relembrar a decisão tomada pelo Plenário desta Corte nas ADIs 2.943/DF, 3.309/DF e 3.318/MG.

Naquela oportunidade, proferi voto conjunto com o eminente Ministro Edson Fachin a respeito da temática de maior relevância do ponto vista constitucional, tendo sido fixadas as seguintes teses:

“1. O Ministério Público dispõe de atribuição concorrente 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. Devem ser observadas sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais da advocacia, sem prejuízo da possibilidade do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos

membros dessa Instituição (tema 184);

2. A realização de investigações criminais pelo Ministério Público tem por exigência: (i) comunicação imediata ao juiz competente sobre a instauração e o encerramento de procedimento investigatório, com o devido registro e distribuição; (ii) observância dos mesmos prazos e regramentos previstos para conclusão de inquéritos policiais; (iii) necessidade de autorização judicial para eventuais prorrogações de prazo, sendo vedadas renovações desproporcionais ou imotivadas; (iv) distribuição por dependência ao Juízo que primeiro conhecer de PIC ou inquérito policial a fim de buscar evitar, tanto quanto possível, a duplicidade de investigações; (v) aplicação do artigo 18 do Código de Processo Penal ao PIC (Procedimento Investigatório Criminal) instaurado pelo Ministério Público;

3. Deve ser assegurado o cumprimento da determinação contida nos itens 18 e 189 da Sentença no Caso Honorato e Outros versus Brasil, de 27 de novembro de 2023, da Corte Interamericana de Direitos Humanos - CIDH, no sentido de reconhecer que o Estado deve garantir ao Ministério Público, para o fim de exercer a função de controle externo da polícia, recursos econômicos e humanos necessários para investigar as mortes de civis cometidas por policiais civis ou militares;

4. A instauração de procedimento investigatório pelo Ministério Público deverá ser motivada sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infrações penais ou sempre que mortes ou ferimentos graves ocorram em virtude da utilização de armas de fogo por esses mesmos agentes. Havendo representação ao Ministério Público, a não instauração do procedimento investigatório deverá ser sempre motivada;

5. Nas investigações de natureza penal, o Ministério Público pode requisitar a realização de perícias técnicas, cujos peritos deverão gozar de plena autonomia funcional, técnica e científica na realização dos laudos.”

Assim, frisando a imprescindibilidade de os Ministérios Públicos estaduais adequarem seus regramentos internos e suas práticas ao quanto decidido pelo Plenário desta Corte nas ações supramencionadas, reafirmo o não conhecimento desta ADI no tocante aos atos infralegais.

4) Conclusão

Ante o exposto, **conheço parcialmente** desta ação direta e, na parte conhecida, **declaro** a inconstitucionalidade do § 5º do art. 4º da Lei estadual 7.669/1982 (Lei Orgânica do MPRS), com a redação dada pela Lei estadual 11.350/1999.

É como voto.