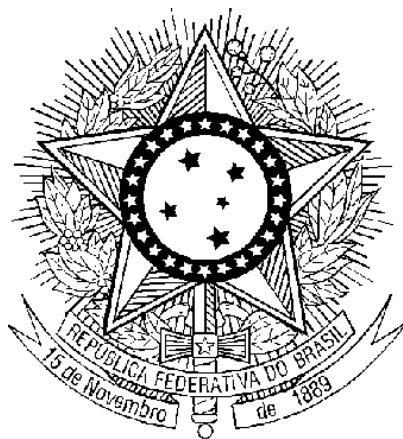




CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 128-A, DE 2007 (Do Sr. Marcelo Itagiba)

Susta a aplicação do §1º do art. 4º da Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007, publicado no DJ - Seção 1 de 20.06.07, do Conselho Nacional do Ministério Público, que Regulamenta o artigo 9º da Lei Complementar nº 75, de 1993 e o artigo 80 da Lei nº 8.625, 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial; tendo pareceres: da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, pela aprovação (relator: DEP. SÉRGIO MORAES); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação (relator: DEP. REGIS DE OLIVEIRA).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO; E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54, RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II – Na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado:

- parecer do relator
- parecer da Comissão
- votos em separado

III – Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- parecer do relator
- parecer da Comissão
- voto em separado

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica sustada a aplicação do §1º do art. 4º da Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007, publicada no DJ – Seção 1, de 20.06.07 que regulamenta o artigo 9º da Lei Complementar n.º 75/93 e o artigo 80 da Lei n.º 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial, anulando-se todos os atos administrativos expedidos com base no dispositivo referido.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente Projeto de Decreto Legislativo visa a afastar, com base na competência do Congresso Nacional, tal como previsto no inciso V, do art. 49 da Constituição Federal, a aplicação do §1º do art. 4º da Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007, do Conselho Nacional do Ministério Público, que regulamenta o artigo 9º da Lei Complementar n.º 75/93 e o artigo 80 da Lei n.º 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial.

Verifica-se, ter havido exorbitância no uso do poder normativo conferido à espécie das resoluções. Como ato normativo que serve à Administração Pública para dar azo a deliberações do Conselho Nacional do Ministério Público no tocante às suas competências legais, não pode exorbitar a lei. A despeito disso, a infringiu, flagrantemente. Senão vejamos.

Segundo o preâmbulo da Resolução, o regramento por ele editado, estaria respaldado no exercício das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 130-A, §2º, inciso I, da Constituição Federal e com fulcro no artigo 64-A, de seu Regimento Interno, considerando o disposto no artigo 127, “caput” e artigo 129, incisos I, II e VII, da Constituição Federal, e, ainda, o que dispõem o artigo 9º da Lei Complementar n.º 75/93 e o artigo 80 da Lei n.º 8.625/93, e a necessidade de regulamentar no âmbito do Ministério Público o controle externo da atividade policial.

Vejamos, pois, o que estatuem os dispositivos da Constituição citados, *verbis*:

“Art. 127. O Ministério Público é 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.

.....

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

.....

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

.....

Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

I o Procurador-Geral da República, que o preside;

II quatro membros do Ministério Público da União, assegurada a representação de cada uma de suas carreiras;

III três membros do Ministério Público dos Estados;

IV dois juízes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça;

V dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VI dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

.....

§ 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe:

I zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, **podendo expedir atos regulamentares**, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

.....”

Com base nestes dispositivos, vê-se, no âmbito de sua autonomia funcional e administrativa, o Ministério Público tem, sim, competência normativa para regular as

suas atividades, dentre outras, a de “**exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar**” respectiva. No entanto, a despeito do limite claramente posto pelo constituinte, em grave ofensa ao regime jurídico vigente, mormente quanto às competências exclusivamente reservadas às polícias, extrapola-as avocando-as para si, por resolução de seu Conselho, a competência para **a instauração de inquéritos policiais** e o **controle interno** das polícias.

O excesso normativo não é de difícil constatação. Basta a leitura dos próprios dispositivos invocados pelo Ministério Público para editar referida norma. Trata-se do artigo 9º da Lei Complementar n.º 75/93, que “Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União”, que estabelece, *verbis*:

Art. 9º O Ministério Público da União **exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais podendo:**

I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;

II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial;

III - representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;

IV - **requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial** sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;

V - promover a ação penal por abuso de poder.

Vê-se, não há permissivo legal que autorize o Ministério Público instaurar inquéritos policiais, atividade exclusiva da autoridade policial. Aliás, é o que se extrai do art. 144 do Texto Maior:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - **apurar infrações penais** contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - **exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.**

.....
§ 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

Está clara, pois, no Texto Constitucional, a competência exclusivamente reservada à polícia para a instauração de inquéritos policiais, configurando excesso normativo, mormente por regramento de natureza secundária, estender esta competência aos órgãos do Ministério Público. Ainda mais em se tratando de ato normativo editado pelo próprio órgão ministerial.

É o que se extrai da leitura do §1º do art. 4º da Resolução, quando esta norma prevê que incumbe aos órgãos do Ministério Público, havendo fundada necessidade e conveniência, **instaurar procedimento investigatório referente a ilícito penal ocorrido no exercício da atividade policial**. Fácil ver. A regra além de avocar uma competência constitucionalmente reservada às polícias, autoriza, excessivamente, o Ministério Público a imiscuir-se em questões *interna corporis* das polícias. Substitui-as na sua função de controle interno, subjugando-as.

Vale dizer, isto não significa que a polícia possa não investigar as infrações que chegarem ao seu conhecimento. Mas, sim, que, cabe à polícia investigar, exercendo com exclusividade, as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais,

controlando internamente seus pares, e ao Ministério Público, tão-somente o controle externo dessas atividades, tal qual estatue as regras constitucionais mencionadas.

O dispositivo questionado, fácil ver, inova a ordem jurídica, ilegitimamente, pois cria direito novo ao estabelecer prerrogativa inexistente na lei a membros do Ministério Público, em detrimento de competências constitucionais reservadas aos órgãos policiais, ofendendo vários dispositivos constitucionais, entre os quais – o Princípio da Separação dos Poderes.

Fere o princípio segundo o qual só a lei formal pode criar direitos e impor obrigações, positivas ou negativas (CF, art. 5º, inciso II), assim como, despreza o Princípio da Legalidade ao qual o Ministério Público também deve obediência (art. 37, caput), por se tratar de Princípio da Administração Pública. Ademais, usurpa a competência do Poder Legislativo (CF, art. 2º, caput), ao legislar mediante resolução, incorrendo em abuso do poder regulamentar pelo Executivo com graves implicações no plano jurídico-constitucional.

A competência para **expedir atos regulamentares**, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências não pode ser compreendida como competência para complementar a Constituição Federal, muito menos como competência para inovar no campo legislativo. Melhor dizendo, não se reveste o ato ora referido de meio idôneo, para restringir direitos ou para criar obrigações.

Sendo assim, conto com o apoio dos nobres Pares para aprovar o presente Projeto de Decreto Legislativo para sustar os efeitos do do §1º do art. 4º da Resolução nº 20 , de 28 de maio de 2007, do Conselho Nacional do Ministério Público, que regulamenta o artigo 9º da Lei Complementar n.º 75/93 e o artigo 80 da Lei n.º 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial.

Por esses motivos, pugnamos pela aprovação do presente Projeto de Decreto Legislativo.

Sala das Sessões, 20 de junho de 2007

MARCELO ITAGIBA
Deputado Federal - PMDB/RJ

**CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988**

**TÍTULO I
DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS**

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais, e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

TÍTULO II DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

CAPÍTULO I DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

VII - é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva;

VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento;

XXVII - aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar;

XXVIII - são assegurados, nos termos da lei:

a) a proteção às participações individuais em obras coletivas e à reprodução da imagem e voz humanas, inclusive nas atividades desportivas;

b) o direito de fiscalização do aproveitamento econômico das obras que criarem ou de que participarem aos criadores, aos intérpretes e às respectivas representações sindicais e associativas;

XXIX - a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País;

XXX - é garantido o direito de herança;

XXXI - a sucessão de bens de estrangeiros situados no País será regulada pela lei brasileira em benefício do cônjuge ou dos filhos brasileiros, sempre que não lhes seja mais favorável a lei pessoal do de cujus;

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

XXXVII - não haverá júízo ou tribunal de exceção;

XXXVIII - é reconhecida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, assegurados:

a) a plenitude de defesa;

b) o sigilo das votações;

c) a soberania dos veredictos;

d) a competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida;

XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;

XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu;

XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;

XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;

XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem;

XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático;

XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;

XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes:

- a) privação ou restrição da liberdade;
- b) perda de bens;
- c) multa;
- d) prestação social alternativa;
- e) suspensão ou interdição de direitos;

XLVII - não haverá penas:

- a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX;
- b) de caráter perpétuo;
- c) de trabalhos forçados;
- d) de banimento;
- e) cruéis;

XLVIII - a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado;

XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;

L - às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação;

LI - nenhum brasileiro será extraditado, salvo o naturalizado, em caso de crime comum, praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, na forma da lei;

LII - não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião;

LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

LVI - são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos;

LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;

LVIII - o civilmente identificado não será submetido a identificação criminal, salvo nas hipóteses previstas em lei;

LIX - será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal;

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei;

LXII - a prisão de qualquer pessoa e o local onde se encontre serão comunicados imediatamente ao juiz competente e à família do preso ou à pessoa por ele indicada;

LXIII - o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado;

LXIV - o preso tem direito à identificação dos responsáveis por sua prisão ou por seu interrogatório policial;

LXV - a prisão ilegal será imediatamente relaxada pela autoridade judiciária;

LXVI - ninguém será levado à prisão ou nela mantido, quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança;

LXVII - não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel;

LXVIII - conceder-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder;

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

a) partido político com representação no Congresso Nacional;

b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

LXXII - conceder-se-á habeas data:

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

LXXV - o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença;

LXXVI - são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei:

a) o registro civil de nascimento;

b) a certidão de óbito;

LXXVII - são gratuitas as ações de habeas corpus e habeas data, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania;

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

** Inciso LXXVIII acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

** § 3º acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

§ 4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão.

** § 4º acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

CAPÍTULO II DOS DIREITOS SOCIAIS

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

** Artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 14/02/2000.*

.....

TÍTULO III DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

.....

CAPÍTULO VII DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Seção I Disposições Gerais

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

** Artigo, caput com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

** Inciso I com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

** Inciso II com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;

IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

** Inciso V com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

** Inciso VII com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

** Inciso X com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

** Inciso XI com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/2003.*

XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

** Inciso XIII com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;

** Inciso XIV com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I,

** Inciso XV com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

** Inciso XVI, caput, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

a) a de dois cargos de professor;

** Alínea a com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;

** Alínea b com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

** Alínea c com redação dada pela Emenda Constitucional nº 34, de 13/12/2001.*

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta e indiretamente, pelo poder público;

** Inciso XVII com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

** Inciso XIX com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

** Inciso XXII acrescido pela Emenda Constitucional nº 42, de 19/12/2003.*

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

§ 2º A não-observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

** § 3º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

** Inciso I acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

** Inciso II acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

** Inciso III acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

§ 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas.

** § 7º acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus

administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

** § 8º acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

I - o prazo de duração do contrato;

** Inciso I acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

** Inciso II acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

III - a remuneração do pessoal.

** Inciso III acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

** § 9º acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

** § 10. acrescido pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998.*

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

** § 11 acrescido pela Emenda Constitucional nº 47, de 05/07/2005.*

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores.

** § 12 acrescido pela Emenda Constitucional nº 47, de 05/07/2005.*

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:

** Artigo, caput, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

I - tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função;

II - investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;

III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

IV - em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento;

V - para efeito de benefício previdenciário, no caso de afastamento, os valores serão determinados como se no exercício estivesse.

.....

TÍTULO IV DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

CAPÍTULO I DO PODER LEGISLATIVO

.....

Seção II

Das Atribuições do Congresso Nacional

.....

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;

III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;

IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

VI - mudar temporariamente sua sede;

VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

** Inciso VII com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

** Inciso VIII com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;

XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;

XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;

XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;

XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;

XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada.

** Artigo, caput, com redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 07/06/1994.*

§ 1º Os Ministros de Estado poderão comparecer ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ou a qualquer de suas Comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu Ministério.

§ 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput

deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

** § 2º com redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 07/06/1994.*

CAPÍTULO IV DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA

Seção I Do Ministério Público

Art. 127. O Ministério Público é 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.

§ 1º São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

** § 2º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

§ 3º O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Se o Ministério Público não encaminhar a respectiva proposta orçamentária dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 3º.

** § 4º acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

§ 5º Se a proposta orçamentária de que trata este artigo for encaminhada em desacordo com os limites estipulados na forma do § 3º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual.

** § 5º acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

§ 6º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais.

** § 6º acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

Art. 128. O Ministério Público abrange:

I - o Ministério Público da União, que compreende:

- a) o Ministério Público Federal;
- b) o Ministério Público do Trabalho;
- c) o Ministério Público Militar;
- d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

II - os Ministérios Públicos dos Estados.

§ 1º O Ministério Público da União tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução.

§ 2º A destituição do Procurador-Geral da República, por iniciativa do Presidente da República, deverá ser precedida de autorização da maioria absoluta do Senado Federal.

§ 3º Os Ministérios Públicos dos Estados e o do Distrito Federal e Territórios formarão lista tripartite dentre integrantes da carreira, na forma da lei respectiva, para escolha de seu

Procurador-Geral, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, para mandato de dois anos, permitida uma recondução.

§ 4º Os Procuradores-Gerais nos Estados e no Distrito Federal e Territórios poderão ser destituídos por deliberação da maioria absoluta do Poder Legislativo, na forma da lei complementar respectiva.

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

** § 5º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

I - as seguintes garantias:

a) vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado;

b) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa;

** Alínea b com redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I;

** Alínea c com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

II - as seguintes vedações:

a) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais;

b) exercer a advocacia;

c) participar de sociedade comercial, na forma da lei;

d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério;

e) exercer atividade político-partidária;

** Alínea e com redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

f) receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei.

** Alínea f acrescida pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

§ 6º Aplica-se aos membros do Ministério Público o disposto no art. 95, parágrafo único, V.

** § 6º acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

§ 1º A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei.

§ 2º As funções do Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes da carreira, que deverão residir na comarca da respectiva lotação, salvo autorização do chefe da instituição.

** § 2º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

§ 3º O ingresso na carreira do Ministério Público far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e observando-se, nas nomeações, a ordem de classificação.

** § 3º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

§ 4º Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93.

** § 4º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

§ 5º A distribuição de processos no Ministério Público será imediata.

** § 5º acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

Art. 130. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.

Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

** Artigo, caput, acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

I - o Procurador-Geral da República, que o preside;

** Inciso I acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

II - quatro membros do Ministério Público da União, assegurada a representação de cada uma de suas carreiras;

** Inciso II acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

III - três membros do Ministério Público dos Estados;

** Inciso III acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

IV - dois juízes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça;

** Inciso IV acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

V - dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

** Inciso V acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

VI - dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

** Inciso VI acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

§ 1º Os membros do Conselho oriundos do Ministério Público serão indicados pelos respectivos Ministérios Públicos, na forma da lei.

** § 1º acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

§ 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe:

** § 2º, caput, acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

I - zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

** Inciso II acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as

providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas;

** Inciso II acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

** Inciso III acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

IV - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano;

** Inciso IV acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

V - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar a mensagem prevista no art. 84, XI.

** Inciso V acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

§ 3º O Conselho escolherá, em votação secreta, um Corregedor nacional, dentre os membros do Ministério Público que o integram, vedada a recondução, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei, as seguintes:

** § 3º, caput, acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

I - receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos membros do Ministério Público e dos seus serviços auxiliares;

** Inciso I acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

II - exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correição geral;

** Inciso II acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

III - requisitar e designar membros do Ministério Público, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de órgãos do Ministério Público.

** Inciso III acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

§ 4º O Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil oficiará junto ao Conselho.

** § 4º acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

§ 5º Leis da União e dos Estados criarão ouvidorias do Ministério Público, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público.

** § 5º acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

Seção II Da Advocacia Pública

** Seção II com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 1º A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

.....

TÍTULO V

DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

.....

CAPÍTULO III

DA SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

** § 1º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

** Inciso III com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

** § 2º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

** § 3º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

§ 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.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.

** § 9º acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

TÍTULO VI DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO

CAPÍTULO I DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

Seção I Dos Princípios Gerais

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

.....
.....

LEI COMPLEMENTAR Nº 75, DE 20 DE MAIO DE 1993

Dispõe sobre a organização, as atribuições e o Estatuto do Ministério Público da União.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei complementar:

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

TÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

.....

CAPÍTULO III DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

Art. 9º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais, podendo:

I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;

II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial;

III - representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;

IV - requisitar à autoridade competente a instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;

V - promover a ação penal por abuso de poder.

Art. 10. A prisão de qualquer pessoa, por parte de autoridade federal ou do Distrito Federal e Territórios, deverá ser comunicada imediatamente ao Ministério Público competente, com indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da legalidade da prisão.

.....

LEI Nº 8.625, DE 12 DE FEVEREIRO DE 1993

Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre Normas Gerais para a Organização do Ministério Público dos Estados, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

.....

.....

CAPÍTULO X

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

.....

Art. 80. Aplicam-se aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União.

Art. 81. Os Estados adaptarão a organização de seu Ministério Público aos preceitos desta Lei, no prazo de cento e vinte dias a contar de sua publicação.

.....

.....

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

RESOLUÇÃO Nº 20, DE 28 DE MAIO DE 2007

Regulamenta o art. 9º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993 e o art. 80 da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial.

O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no uso de suas atribuições, em conformidade com a decisão plenária tomada em Sessão realizada no dia 28 de maio de 2007;

O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no exercício das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 130-A, §2º, inciso I, da Constituição Federal e com fulcro no artigo 64-A, de seu Regimento Interno;

CONSIDERANDO o disposto no artigo 127, caput e artigo 129, incisos I, II e VII, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO o que dispõem o artigo 9º, da Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993 e o artigo 80, da Lei n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993;

CONSIDERANDO a necessidade de regulamentar no âmbito do Ministério Público o controle externo da atividade policial;

RESOLVE:

.....

Art. 4º Incumbe aos órgãos do Ministério Público, quando do exercício ou do resultado da atividade de controle externo:

I – realizar visitas ordinárias periódicas e, quando necessárias, a qualquer tempo, visitas extraordinárias, em repartições policiais, civis e militares, órgãos de perícia técnica e aquartelamentos militares existentes em sua área de atribuição;

II – examinar, em quaisquer dos órgãos referidos no inciso anterior, autos de inquérito policial, inquérito policial militar, autos de prisão em flagrante ou qualquer outro expediente ou documento de natureza persecutória penal, ainda que conclusos à autoridade, deles podendo extrair cópia ou tomar apontamentos, fiscalizando seu andamento e regularidade;

III – fiscalizar a destinação de armas, valores, substâncias entorpecentes, veículos e objetos apreendidos;

IV – fiscalizar o cumprimento dos mandados de prisão, das requisições e demais medidas determinadas pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, inclusive no que se refere aos prazos;

V – verificar as cópias dos boletins de ocorrência ou sindicâncias que não geraram instauração de Inquérito Policial e a motivação do despacho da autoridade policial, podendo requisitar a instauração do inquérito, se julgar necessário;

VI – comunicar à autoridade responsável pela repartição ou unidade militar, bem como à respectiva corregedoria ou autoridade superior, para as devidas providências, no caso de constatação de irregularidades no trato de questões relativas à atividade de investigação penal que importem em falta funcional ou disciplinar;

VII – solicitar, se necessária, a prestação de auxílio ou colaboração das corregedorias dos órgãos policiais, para fins de cumprimento do controle externo;

VIII – fiscalizar cumprimento das medidas de quebra de sigilo de comunicações, na forma da lei, inclusive através do órgão responsável pela execução da medida;

IX – expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços policiais, bem como o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa seja de responsabilidade do Ministério Público, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

§ 1º Incumbe, ainda, aos órgãos do Ministério Público, havendo fundada necessidade e conveniência, instaurar procedimento investigatório referente a ilícito penal ocorrido no exercício da atividade policial.

§ 2º O Ministério Público poderá instaurar procedimento administrativo visando sanar as deficiências ou irregularidades detectadas no exercício do controle externo da atividade policial, bem como apurar as responsabilidades decorrentes do descumprimento injustificado das requisições pertinentes.

§ 3º Decorrendo do exercício de controle externo repercussão do fato na área cível, incumbe ao órgão do Ministério Público encaminhar cópias dos documentos ou peças de que dispõe ao órgão da instituição com atribuição para a instauração de inquérito civil público ou ajuizamento de ação civil por improbidade administrativa.

Art. 5º Aos órgãos do Ministério Público, no exercício das funções de controle externo da atividade policial, caberá:

I – ter livre ingresso em estabelecimentos ou unidades policiais, civis ou aquartelamentos militares, bem como casas prisionais, cadeias públicas ou quaisquer outros estabelecimentos onde se encontrem pessoas custodiadas, detidas ou presas, a qualquer título, sem prejuízo das atribuições previstas na Lei de Execução Penal que forem afetadas a outros membros do Ministério Público;

II – ter acesso a quaisquer documentos, informatizados ou não, relativos à atividade-fim policial civil e militar, incluindo as de polícia técnica desempenhadas por outros órgãos, em especial:

- a) ao registro de mandados de prisão;
- b) ao registro de fianças;
- c) ao registro de armas, valores, substâncias entorpecentes, veículos e outros objetos apreendidos;
- d) ao registro de ocorrências policiais, representações de ofendidos e notitia criminis;
- e) ao registro de inquéritos policiais;
- f) ao registro de termos circunstanciados;
- g) ao registro de cartas precatórias;
- h) ao registro de diligências requisitadas pelo Ministério Público ou pela autoridade judicial;
- i) aos registros e guias de encaminhamento de documentos ou objetos à perícia;
- j) aos registros de autorizações judiciais para quebra de sigilo fiscal, bancário e de comunicações;
- l) aos relatórios e soluções de sindicâncias findas.

III – acompanhar, quando necessária ou solicitada, a condução da investigação policial civil ou militar;

IV – requisitar à autoridade competente a instauração de inquérito policial ou inquérito policial militar sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial, ressalvada a hipótese em que os elementos colhidos sejam suficientes ao ajuizamento de ação penal;

V – requisitar informações, a serem prestadas pela autoridade, acerca de inquérito policial não concluído no prazo legal, bem assim requisitar sua imediata remessa ao Ministério Público ou Poder Judiciário, no estado em que se encontre;

VI – receber representação ou petição de qualquer pessoa ou entidade, por desrespeito aos direitos assegurados na Constituição Federal e nas leis, relacionados com o exercício da atividade policial;

VII – ter acesso ao preso, em qualquer momento;

VIII – ter acesso aos relatórios e laudos periciais, ainda que provisórios, incluindo documentos e objetos sujeitos à perícia, guardando, quanto ao conteúdo de documentos, o sigilo legal ou judicial que lhes sejam atribuídos, ou quando necessário à salvaguarda do procedimento investigatório.

.....
.....

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no exercício das suas atribuições, resolve editar o seu Regimento Interno, aprovado na 2ª Sessão Ordinária de 2005.

REGIMENTO INTERNO

PARTE II DO PROCESSO

TÍTULO IV DAS SESSÕES

Art. 64-A. Os procedimentos que visem a expedição de atos de caráter normativo/regulamentar terão a seguinte tramitação:

**Art. 64-A acrescido pela Emenda Regimental nº 1 de 2006.*

I – A proposta de expedição de ato de caráter normativo/regulamentar poderá ser incluída em pauta pelas Comissões e pelos Conselheiros, sendo lida na sessão e distribuída cópia a todos os Conselheiros, abrindo-se, a seguir, o prazo de quinze dias para oferecimento de emendas, diretamente ao relator, que será o próprio proponente;

II – Algum pedido que verse sobre matéria de conteúdo idêntico ou correlato ao de outro em tramitação será imediatamente apensado ao primeiro;

III – Toda emenda, aditiva, modificativa ou supressiva, apresentada à proposta deverá ser acompanhada da respectiva justificação, que pode ser sucinta;

IV – O conjunto de emendas que modifique substancialmente a proposta poderá ser apresentado sob a forma de substitutivo, com um única justificação.

V – Vencido o prazo disposto no inciso I, as emendas oferecidas serão analisadas pelo Relator, para definição do seu voto quanto ao acolhimento ou rejeição das mesmas;

VI – Na formulação do voto, o Relator poderá incluir emendas de sua iniciativa e ainda optar pela apresentação de substitutivo;

VII – Cópia da proposta do Relator será encaminhada a cada Conselheiro, até dois dias antes da sessão em que será discutida e votada;

VIII – Em caso de reconhecida urgência, os prazos poderão ser reduzidos em até dois terços daqueles previstos neste artigo, de modo que o procedimento seja incluído na pauta de sessão extraordinária convocada para tal fim;

IX – Na sessão, o relator, inicialmente, deverá pronunciar-se a respeito das propostas apresentadas, explicando as razões de acolhimento ou rejeição;

X – Durante a discussão da matéria, poderão ser apresentados destaques, para votação em separado, de dispositivos, frases ou palavras incluídos no texto do Relator ou que dele não fazem parte, desde que constantes de emendas apresentadas;

XI – O voto do Relator, ressalvados os destaques, detém preferência de votação;

XII – Considera-se aprovada a matéria que receber o voto da maioria dos Conselheiros;

XIII – Cada Conselheiro poderá pedir vista uma única vez, até a sessão seguinte, que poderá ser de forma coletiva a todos os que desejarem fazê-lo e referentes ao conjunto ou parte do texto sob apreciação;

XIV – Não sendo apresentados os autos na sessão seguinte, o Presidente do Conselho poderá requisitar o processo, abrindo o julgamento na sessão subsequente, com a publicação da pauta.

TÍTULO V
DOS DIVERSOS TIPOS DE PROCESSOS

CAPÍTULO I
DA INSPEÇÃO E DA CORREIÇÃO

Art. 65. A Corregedoria do Conselho poderá realizar inspeções e correições para apuração de fatos relacionados com deficiências dos serviços do Ministério Público, em todas as áreas de atuação e seus serviços auxiliares.

Parágrafo único. A inspeção e a correição serão realizadas sempre em caráter complementar e excepcional, sem prejuízo da atuação das Corregedorias do Ministério Público.

.....

.....

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

I – Relatório

Trata-se de Projeto de Decreto Legislativo nº 128/2007, apresentado pelo nobre Deputado Marcelo Itagiba, que visa sustar os efeitos do **§ 1º, do art. 4º, da Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007**, do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, que, a pretexto de regulamentar o controle externo da atividade policial realizado pelo Ministério Público, atribuiu aos promotores de justiça e procuradores da república **a prerrogativa de instaurar procedimento investigatório, para apurar crime praticado no exercício da atividade policial.**

O autor da Proposta afirma que o Conselho Nacional do Ministério Público, **ao criar e restringir direitos através de uma Resolução**, contrariando os §§ 1º e 4º, do art. 144, da Constituição Federal, que atribuem às Polícias Federal e Civil dos Estados a competência exclusiva para a investigação criminal, **extrapolou o seu poder regulamentar e invadiu a esfera de competência do Poder Legislativo.**

É o relatório.

II – Voto do Relator

Do exame da legislação que dispõe sobre o controle externo da atividade policial exercido pelo Ministério Público (inciso VII, do art. 129, da Constituição Federal; art. 9º, da Lei Complementar nº 75/1993; art. 80, da Lei nº 8.625/1993; e Resolução nº 32/1997, do Conselho Superior do Ministério Público Federal), **constata-se que os membros do Parquet possuem apenas o poder de requisitar diligências investigatórias e determinar a instauração de inquérito policial.**

De fato, **em nenhum momento a citada legislação confere aos promotores de justiça e procuradores da república o poder de instaurar procedimento investigatório**, prerrogativa que os §§ 1º e 4º, do art. 144, da Constituição Federal, atribuem às Polícias Federal e Civil dos Estados.

É importante registrar que o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou a respeito da matéria, no RECR 205.473:

*“... Inocorrência de ofensa ao art. 129, VIII, C.F., no fato de a autoridade administrativa deixar de atender requisição de membro do Ministério Público no sentido da realização de investigações tendentes à apuração de infrações penais, **mesmo porque não cabe ao membro do Ministério Público realizar, diretamente, tais investigações, mas requisitá-las à autoridade policial, competente para tal (C.F., art. 144, §§ 1º e 4º).**” (grifei)*

Por oportuno, ressalte-se que a tese defendida pelo Ministério Público de que “quem pode o mais, que é realizar a própria acusação formal em Juízo (oferecer a denúncia), decerto que pode o menos que é obter os dados indiciários que subsidiam a ação penal pública (investigar)”, denominada teoria dos poderes implícitos, **é totalmente improcedente e não tem a mínima sustentação jurídica, pois o juiz pode o mais, que é julgar, mas não pode o menos, que é acusar.**

Portanto, concluí-se que **o Conselho Nacional do Ministério Público**, ao conferir aos membros do *Parquet* o direito de realizar investigação criminal, por intermédio de uma simples resolução, **efetivamente exorbitou seu poder regulamentar.**

Neste sentido, a lição ministrada pelo Professor Hely Lopes Meirelles:

“Sendo o regulamento, na hierarquia das normas, ato inferior à Lei, não pode contrariar, nem restringir ou ampliar suas disposições. Só lhe cabe explicar a lei, dentro dos limites por ela traçado¹.” (grifei)

A presente Proposta, também, é legítima, **porque o Decreto Legislativo é o instrumento adequado para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa**, nos termos do inciso V, art. 49, da Constituição Federal.

A propósito, **o argumento de que o Conselho Nacional do Ministério Público não é órgão do Poder Executivo**, conseqüentemente, o Decreto Legislativo não poderia sustar a aplicação de seus atos normativos, **é totalmente infundado.**

Realmente, o Conselho Nacional do Ministério Público, como o seu próprio nome revela, **integra a estrutura do Parquet**, com a missão de controlar a atuação administrativa e financeira do Ministério Público e fiscalizar o cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

A prova incontestável de que o Conselho Nacional do Ministério Público **integra o Parquet é a inserção deste órgão fiscalizador na Seção I – Do Ministério Público**, do Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça, da Constituição Federal.

Ora, se o Conselho Nacional do Ministério Público integra a estrutura do *Parquet*, **nada mais lógico e coerente que tenha a mesma natureza e receba o mesmo tratamento destinado ao Ministério Público.**

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 23ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 1998, pág. 113.

Com efeito, apesar de a Magna Carta ter dotado o Ministério Público de autonomia e independência, para que pudesse exercer livremente suas relevantes funções, **não há como desvinculá-lo do Poder Executivo.**

Neste sentido, a lição ministrada por José Afonso da Silva²:

“Agora, a Constituição lhe dá o relevo de 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”.

“Ainda assim não é aceitável a tese de alguns que querem ver na instituição um quarto poder do Estado, porque suas atribuições, mesmo ampliadas aos níveis acima apontados, são ontologicamente de natureza executiva, sendo, pois, uma instituição vinculada ao Poder Executivo, funcionalmente independente, cujos membros integram a categoria dos agentes políticos, e, como tal, hão de atuar com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais”. (grifei)

Portanto, o Decreto Legislativo pode legalmente sustar a aplicação do **§ 1º, do art. 4º, da Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007**, pois o Conselho Nacional do Ministério Público **é órgão vinculado ao Poder Executivo.**

Ademais, o dispositivo que possibilita a realização de investigação criminal pelos membros do Ministério Público **é prejudicial a Segurança Pública e ao Ordenamento Jurídico, na medida em que enfraquece a Polícia Judiciária e compromete a relação processual penal.**

Diante do exposto, **voto pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 128, de 2007**, na forma como foi apresentado pelo ilustre Deputado Marcelo Itagiba.

Sala da Comissão, em de agosto de 2007.

Deputado Sérgio Moraes
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 128/07, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Sérgio Moraes, contra os votos

² SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, Ed. Malheiros, 1992, p. 510/511.

dos Deputados Carlos Sampaio, José Eduardo Cardozo, Paulo Rubem Santiago, Raul Jungmann, Rita Camata e Valtenir Pereira. Os Deputados Carlos Sampaio, José Eduardo Cardozo e Vieira da Cunha apresentaram votos em separado.

Participaram da votação nominal os Deputados:

João Campos - Presidente; Raul Jungmann e Laerte Bessa - Vice-Presidentes; Alexandre Silveira, Francisco Tenorio, Guilherme Campos, José Eduardo Cardozo, Marcelo Itagiba, Marina Maggessi, Rita Camata, Sérgio Moraes - Titulares; Afonso Hamm, Carlos Sampaio, Neucimar Fraga, Paulo Rubem Santiago, Pedro Chaves, Valtenir Pereira e William Woo - Suplentes.

Sala da Comissão, em 29 de agosto de 2007.

Deputado JOÃO CAMPOS
Presidente

VOTO EM SEPARADO

Trata-se de projeto de decreto legislativo de autoria do deputado federal Marcelo Itagiba que tem por escopo a supressão do § 1º do artigo 4º da Resolução 20 do CNMP, que trata do controle externo da atividade policial.

O Conselho Nacional do Ministério Público, nesse dispositivo, estabeleceu que *"incumbe (...) aos órgãos do Ministério Público, havendo fundada necessidade e conveniência, instaurar procedimento investigatório referente a ilícito penal ocorrido no exercício da atividade policial"*.

Entende o nobre deputado que esse dispositivo da Resolução do CNMP transborda o poder regulamentar do Ministério Público *"quanto às competências exclusivamente reservadas às polícias extrapolando-as, avocando-as para si, por resolução de seu Conselho, a competência para a instauração de inquéritos policiais e o controle interno das polícias"*.

Assim, estaria o Congresso Nacional legitimado, nos termos do art. 49, V da Constituição da República a *"sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa"*, no caso, o indigitado dispositivo da Resolução nº. 20/2007.

O disposto no **art. 49, V, da constituição Federal**, conquanto expresse uma das mais relevantes funções atribuídas ao Poder Legislativo Nacional no campo da legalidade dos atos emanados do Poder Executivo, não pode amparar a edição do presente decreto legislativo com vistas a sustar a

Resolução nº 20/2007, do Conselho Nacional do Ministério Público, sob pena de violação à sua autonomia administrativa e a tripartição dos poderes, ambos princípios constitucionais.

É equívoca a premissa de admitir-se que o exercício do poder regulamentar do Conselho Nacional do Ministério Público, na aprovação do **art. 4º, §1º da Resolução 20/2007** se teria dado *ad extra* e não *intra legem*. É, ainda, falha porque interpreta a constituição em retalhos e não como unidade sistêmica, confundindo exclusivo poder de polícia judiciária afetado às polícias federal e civis pelo **artigo constitucional 144, §1º, e § 4º**, com poderes investigatórios em geral.

Noutra perspectiva, é regra comezinha de hermenêutica que onde existem as mesmas razões de fato devem incidir as mesmas razões de direito. Isso, por si, justifica e legitima a interpretação analógica e de resultado extensivo que se deve dar a norma sob análise. Conforme ensina Paulo Nader, “a analogia é um recurso técnico que consiste em se aplicar, a uma mesma hipótese não prevista pelo legislador, a solução por ele apresentada para um caso fundamentalmente semelhante à não prevista”².

A Constituição Federal criou, “ *em plena harmonia com o sistema dos “freios e contrapesos” (checks and balances), o Ministério Público como um órgão autônomo e independente, não subordinado a qualquer dos Poderes da República, como autêntico fiscal da nossa federação, da separação dos Poderes, da moralidade pública, da legalidade, do regime democrático e dos direitos e garantias constitucionais.*”

Situa, a Carta Política, o Ministério Público em capítulo especial, fora da estrutura dos demais Poderes da República, certamente como meio de explicitar sua autonomia e independência. Na lição de Sepúlveda Pertence, “**a colocação tópica e o conteúdo normativo da Seção revelam a renúncia, por parte do constituinte, de definir explicitamente a posição do Ministério Público entre os Poderes do Estado**” (RTJ 147/129-30, citado por Alexandre de Moraes).

Em verdade, considerando as atribuições que foram constitucionalmente asseguradas ao Ministério Público, bem assim sua autonomia e independência, a discussão sobre a colocação constitucional do

Ministério Público entre os Poderes da República é uma questão menor, secundária, de interesse meramente teórico. “ O que importa é sua feição constitucionalmente traçada, de órgão independente, não subordinado a nenhum dos Poderes da República, sujeito apenas à Constituição e às leis”.

Equivocado, *data* vênua, o pronunciamento do nobre deputado federal João Campos, presidente da Comissão, acerca da questão, quando afirma: “ *Não bastasse o Poder Judiciário, especialmente na área eleitoral buscar usurpar (grifo nosso) atribuições desta Casa, agora o Conselho Nacional do Ministério Público também quer legislar. Isso é inadmissível. A Casa tem o dever de exercer autodefesa das suas prerrogativas*”.

Vê-se, por todo o exposto, que a aprovação do presente projeto de decreto legislativo parte de, pelo menos, duas premissas equivocadas. Em primeiro lugar, não se trata de hipótese de exercício dos poderes conferidos ao Parlamento nos termos do art. 49, V da Constituição, uma vez que o Ministério Público, bem como seu Conselho Nacional, não integra o Poder Executivo.

Em segundo lugar, e não menos relevante, o art. 4º, § 1º não materializa qualquer usurpação de poderes reservados às polícias, ao contrário, a faculdade de investigar é inerente (*implied powers*), é implícita à titularidade exclusiva da ação penal conferida ao Ministério Público.

Desta forma, voto pela rejeição do **Decreto Legislativo nº 128, do Deputado Marcelo Itagiba**, e em favor da manutenção da **Resolução nº 20, de 20 de junho de 2007, que disciplina, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial**.

É o voto.

Brasília , 29 de agosto de 2007

Deputado José Eduardo Cardozo

VOTO EM SEPARADO

Trata-se de projeto de decreto legislativo de autoria do deputado federal Marcelo Itagiba que tem por escopo a supressão do § 1º do artigo 4º da Resolução 20 do CNMP, que trata do controle externo da atividade policial.

O Conselho Nacional do Ministério Público, nesse dispositivo, estabeleceu que *“incumbe (...) aos órgãos do Ministério Público, havendo fundada necessidade e conveniência, instaurar procedimento investigatório referente a ilícito penal ocorrido no exercício da atividade policial”*.

Entende o nobre deputado que esse dispositivo da Resolução do CNMP transborda o poder regulamentar do Ministério Público *“quanto às competências exclusivamente reservadas às polícias extrapolando-as, avocando-as para si, por resolução de seu Conselho, a competência para a instauração de inquéritos policiais e o controle interno das polícias”*.

Assim, estaria o Congresso Nacional legitimado, nos termos do art. 49, V da Constituição da República a *“sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”*, no caso, o indigitado dispositivo da Resolução nº. 20/2007.

O disposto no **art. 49, V, da constituição Federal**, conquanto expresse uma das mais relevantes funções atribuídas ao Poder Legislativo Nacional no campo da legalidade dos atos emanados do Poder Executivo, não pode amparar a edição do presente decreto legislativo com vistas a sustar a Resolução nº 20/2007, do Conselho Nacional do Ministério Público, sob pena de violação à sua autonomia administrativa e a tripartição dos poderes, ambos princípios constitucionais.

É equívoca a premissa de admitir-se que o exercício do poder regulamentar do Conselho Nacional do Ministério Público, na aprovação do **art. 4º, §1º da Resolução 20/2007** se teria dado *ad extra* e não *intra legem*. É, ainda, falha porque interpreta a constituição em retalhos e não como unidade sistêmica, confundindo exclusivo poder de polícia judiciária afetado às polícias federal e civis pelo **artigo constitucional 144, §1º, e § 4º**, com poderes investigatórios em geral.

Noutra perspectiva, é regra comezinha de hermenêutica que onde existem as mesmas razões de fato devem incidir as mesmas razões de direito. Isso, por si, justifica e legitima a interpretação analógica e de resultado extensivo que se deve dar a norma sob análise. Conforme ensina Paulo Nader, *“a analogia é um recurso técnico que consiste em se aplicar, a uma mesma hipótese não prevista pelo legislador, a solução por ele apresentada para um caso fundamentalmente semelhante à não prevista”*².

A Constituição Federal criou, “ *em plena harmonia com o sistema dos “freios e contrapesos” (checks and balances), o Ministério Público como um órgão autônomo e independente, não subordinado a qualquer dos Poderes da República, como autêntico fiscal da nossa federação, da separação dos Poderes, da moralidade pública, da legalidade, do regime democrático e dos direitos e garantias constitucionais.*”

Situa, a Carta Política, o Ministério Público em capítulo especial, fora da estrutura dos demais Poderes da República, certamente como meio de explicitar sua autonomia e independência. Na lição de Sepúlveda Pertence, “**a colocação tópica e o conteúdo normativo da Seção revelam a renúncia, por parte do constituinte, de definir explicitamente a posição do Ministério Público entre os Poderes do Estado**” (RTJ 147/129-30, citado por Alexandre de Moraes).

Em verdade, considerando as atribuições que foram constitucionalmente asseguradas ao Ministério Público, bem assim sua autonomia e independência, a discussão sobre a colocação constitucional do Ministério Público entre os Poderes da República é uma questão menor, secundária, de interesse meramente teórico. “ O que importa é sua feição constitucionalmente traçada, de órgão independente, não subordinado a nenhum dos Poderes da República, sujeito apenas à Constituição e às leis”.

Equivocado, *data vênia*, o pronunciamento do nobre deputado federal João Campos, presidente da Comissão, acerca da questão, quando afirma: “ *Não bastasse o Poder Judiciário, especialmente na área eleitoral buscar usurpar (grifo nosso) atribuições desta Casa, agora o Conselho Nacional do Ministério Público também quer legislar. Isso é inadmissível. A Casa tem o dever de exercer autodefesa das suas prerrogativas*”.

Vê-se, por todo o exposto, que a aprovação do presente projeto de decreto legislativo parte de, pelo menos, duas premissas equivocadas. Em primeiro lugar, não se trata de hipótese de exercício dos poderes conferidos ao Parlamento nos termos do art. 49, V da Constituição, uma vez que o Ministério Público, bem como seu Conselho Nacional, não integra o Poder Executivo.

Em segundo lugar, e não menos relevante, o art. 4º, § 1º não materializa qualquer usurpação de poderes reservados às polícias, ao contrário, a faculdade de investigar é inerente (*implied powers*), é implícita à titularidade exclusiva da ação penal conferida ao Ministério Público.

Desta forma, voto pela rejeição do **Decreto Legislativo nº 128, do Deputado Marcelo Itagiba**, e em favor da manutenção da **Resolução nº 20, de 20 de junho de 2007, que disciplina, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial**.

É o voto.

Sala da Comissão , 29 de agosto de 2007

Deputado Carlos Sampaio
PSDB/SP

Deputado Vieira da Cunha
PDT/RS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I – Relatório

O Projeto de Decreto Legislativo nº 128/2007, de autoria do ilustre deputado Marcelo Itagiba, tem como objetivo **sustar a aplicação do § 1º, do art. 4º, da Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007**, do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, que regulamenta o art. 9º, da lei complementar nº 75/1993 e o art. 80, da Lei nº 8.625/1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, **o controle externo da atividade policial**. Tem o referido dispositivo o seguinte teor:

Resolução nº 20/2007

Art. 4º - Incumbe aos órgãos do Ministério Público, quando do exercício ou do resultado da atividade de controle externo:

...

§ 1º Incumbe, ainda, aos órgãos do Ministério Público, havendo fundada necessidade e conveniência, instaurar procedimento investigatório referente a ilícito penal ocorrido no exercício da atividade policial. (grifei)

O autor do presente projeto entende que o Conselho Nacional do Ministério Público, **ao conferir aos membros do *parquet* a atribuição de instaurar procedimento investigatório referente a ilícito penal ocorrido no exercício da atividade policial**, por intermédio do questionado ato normativo, **extrapolou o seu poder regulamentar**.

O ilustre parlamentar alega que **a prerrogativa de os promotores de justiça e procuradores da república instaurar procedimento investigatório**, estabelecida pelo § 1º, do art. 4º, da Resolução nº 20/2007, **não foi criada por lei e contraria os §§ 1º e 4º, do art. 144, da Constituição Federal**, que atribuem às Polícias Federal e Civil dos Estados a competência exclusiva para a investigação criminal, nos exatos termos do que se transcreve:

Artigo 144 - A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

§ 1º - A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; (grifei)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. (grifei)

§ 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. (grifei)

Finalmente, aduz que o Conselho Nacional do Ministério Público, ao criar e restringir direitos mediante resolução, **usurpou a competência do Poder Legislativo**, incorrendo em abuso de poder regulamentar, com graves implicações no plano jurídico-constitucional.

Pelos motivos expostos, o nobre deputado Marcelo Itagiba, com **fundamento no inciso V, do art. 49, da Magna Carta**, pretende sustar a norma contida no § 1º, do art. 4º, da Resolução nº 20, de 20 de junho de 2007.

É o relatório.

II – Voto do Relator

Preliminarmente, é necessário verificar se, **no sistema jurídico – constitucional vigente, o decreto legislativo é a espécie normativa adequada para sustar a aplicação do aludido dispositivo.**

O inciso V, do art. 49, da Constituição Federal, estabelece que:

Art. 49 – É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

Inciso V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. (grifei)

Por sua vez, o inciso XII e § 2º, do art. 24, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, determinam que:

Art. 24 – Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhe for aplicável, cabe:

Inciso XII – propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, elaborando o respectivo decreto legislativo; (grifei)

§ 2º - As atribuições contidas nos incisos V e XII do caput não excluem a iniciativa concorrente de Deputado. (grifei)

O professor Hely Lopes³ Meirelles **define atos normativos do Poder Executivo** como:

“Atos administrativos normativos são aqueles que contêm um comando geral do Executivo, visando à correta aplicação da lei. O objetivo imediato de tais atos é explicitar a norma legal a ser observada pela Administração e pelos administrados. Esses atos expressam em minúcia o mandamento abstrato da lei, e o fazem com a mesma normatividade da regra legislativa, embora sejam manifestações tipicamente administrativas. A essa categoria pertencem os decretos regulamentares e os regimentos, bem como as resoluções, deliberações e portarias de conteúdo geral.” (grifei)

A competência para legislar sobre a instauração de procedimento investigatório, matéria de direito processual penal, é do Poder Legislativo, conforme estabelece o inciso I, do art. 22, da Constituição Federal.

Art. 22 – Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, **penal, processual**, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho. (grifei)

Diante desses dados, depreende-se que o **instrumento adequado para o Congresso Nacional sustar a aplicação da norma** contida no § 1º, do art. 4º, da Resolução nº 20/2007, do Conselho Nacional do Ministério Público, **que ultrapassou os limites do poder regulamentar, é o decreto legislativo**.

Por outro lado, a alegação de que **o Conselho Nacional do Ministério Público não é órgão do Poder Executivo**, e, pois, o decreto legislativo não poderia sustar a aplicação de seus atos normativos, merece ser analisada com reservas.

O Conselho Nacional do Ministério Público, como o seu próprio nome revela, **integra a estrutura do Parquet**, com a missão de controlar a atuação administrativa e financeira do Ministério Público e fiscalizar o cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

Dúvida não há que o Conselho Nacional do Ministério Público **integra o Parquet, uma vez que tal órgão fiscalizador se inclui na Seção I – Do Ministério Público**, do Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça, da Constituição Federal.

Ora, se o Conselho Nacional do Ministério Público integra a estrutura do **Parquet, nada mais lógico e coerente que tenha a mesma natureza e receba o mesmo tratamento dado ao Ministério Público**.

Com efeito, apesar de a Magna Carta ter dotado o Ministério Público de autonomia e independência, para que pudesse exercer livremente suas relevantes funções, **não há como desvinculá-lo do Poder Executivo**.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 23ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 1998, pág. 158.

Da mesma forma, não pode o Ministério Público ser tido como poder paralelo ou desencaixado de qualquer outro, porque esta situação é inadmissível no estado democrático de direito, uma vez **que não se aceita neste modelo de sociedade a existência de qualquer órgão ou instituição que se coloque acima ou ao lado dos outros poderes.**

Neste sentido, o Professor José Afonso da Silva⁴, dissertando sobre a natureza do Ministério Público, afirma:

“Agora, a Constituição lhe dá o relevo de 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”.

“Ainda assim não é aceitável a tese de alguns que querem ver na instituição um quarto poder do Estado, porque suas atribuições, mesmo ampliadas aos níveis acima apontados, são ontologicamente de natureza executiva, sendo, pois, uma instituição vinculada ao Poder Executivo, funcionalmente independente, cujos membros integram a categoria dos agentes políticos, e, como tal, hão de atuar com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais”. (grifei)

O jurista **Manoel Gonçalves Ferreira Filho**⁵ defende o mesmo entendimento a respeito da natureza do Ministério Público:

“O conceito clássico ensina ser ele ‘órgão incumbido da defesa do interesse geral em que sejam cumpridas as leis’.

Ora, se essa conceituação é correta, como parece ser, ressalta à vista que sua função se insere entre as do Poder Executivo. De fato, a este compete acompanhar a execução da lei e ao Ministério Público zelar pelo cumprimento da lei, reclamando-o ao Judiciário”. (grifei)

Corroborando o posicionamento doutrinário da **inexistência de um quarto poder do Estado, o art. 2º, da Constituição Federal, expressamente consagra o modelo da tripartição de poderes:**

*Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o **Legislativo, o Executivo e o Judiciário**. (grifei)*

Percebe-se que o decreto legislativo pode legalmente sustar a aplicação do **§ 1º, do art. 4º, da Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007**, pois o Conselho Nacional do Ministério Público **é órgão vinculado ao Poder Executivo**.

Pondo termo a qualquer controvérsia, José Afonso da Silva⁶ esclarece que a competência prevista no inciso V, do art. 49, tem:

⁴ SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, Ed. Malheiros, 1992, p. 510/511.

⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva 1996, pág. 235.

⁶ SILVA, José Afonso da, *Comentário contextual à Constituição*, ed. Malheiros, 4ª. Ed., pág. 405.

*“Natureza de verdadeiro controle político de constitucionalidade, pois se o ato normativo (regulamento ou lei delegada) do Poder Executivo exorbita do seu poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa é porque contraria as regras de competência estabelecidas pela Constituição. Ou melhor, **contraria o princípio da divisão de Poderes**. Veja-se que o inciso só se aplica a atos normativos do Poder Executivo, não a atos do Poder Judiciário. O **preceito contém um meio específico de o Congresso Nacional zelar pela preservação de sua competência legislativa**, de sorte que para tais situações é a ele que se tem que recorrer, não ao disposto no inciso XI, que merecerá comentário abaixo. **O decreto legislativo apenas se limite a suspender a eficácia do ato normativo. Não se trata de revogação**. Suspende por ser inconstitucional. Mas o ato de sustação pode ser objeto de questionamento judiciário, inclusive com o argumento de sua inconstitucionalidade, desde que seja ele que exorbite da função do Congresso, invadindo, com seu ato, prerrogativas do Executivo”.*(grifei)

Se combinarmos os incisos V e o XI, ambos do art. 49, da Constituição Federal, teremos a justaposição perfeita, para sabermos que o Poder Legislativo tem que zelar por sua competência.

Como bem ressaltou o digno comentarista, **a competência do Congresso Nacional é apenas a de sustar o ato normativo que extrapola a competência. Não lhe compete anulá-lo ou retirá-lo do mundo jurídico.** Limita-se a sustar sua eficácia, até que o problema seja resolvido no âmbito do Judiciário.

Aliás, o Supremo Tribunal Federal, ao encarar o assunto, pôde solucioná-lo notavelmente. Por voto do Min. Celso de Mello deixou firmado que:

*“O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua ‘contra legem’ ou ‘praeter legem’, não só se expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, **mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, inciso V, da Constituição da República e que lhe permite ‘sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar’ (...)**”* (AC-Agr-Qo 1.033/DF, dia 25 de maio de 2006) (grifei)

Outra questão se refere ao alcance do inciso V, do art. 49, da Constituição Federal. Questiona-se se o aludido preceito **diz respeito apenas aos atos regulamentares expedidos pelo Presidente da República ou alcança a todo e qualquer ato emanado do Poder Executivo.**

Inquestionavelmente a interpretação há de ser ampla, isto é, o **alcance da sustação diz respeito a todo e qualquer ato do Poder Executivo**, em toda sua estrutura burocrática.

O entendimento que busca sedimentar a orientação de que apenas podem sustar atos do Presidente da República calca-se em argumento de interpretação literal, qual seja: o dispositivo ao falar em Poder Executivo estaria limitando a concepção à competência do Presidente da República.

Tal posicionamento prende-se à interpretação literal do dispositivo **que o conecta, ainda, à expedição de atos que extrapolem a delegação legislativa**. Evidente que a delegação legislativa apenas pode ocorrer ao Presidente da República, nos exatos termos do art. 68 da Constituição.

No entanto, **o poder regulamentar compete a todas as instâncias do Poder Executivo**. Não reflete a realidade a interpretação restritiva de que os atos regulamentares são apenas os mencionados no inciso VI do art. 84. Por ali se vê o poder de regulamentar leis, matéria de que não cuida o inciso V do art. 49, na fixação da competência do Congresso Nacional.

A dignidade do Poder Legislativo corresponde também à preservação de sua competência. Sabidamente, **somente atos do Poder Legislativo é que podem criar relações jurídicas no âmbito da intersubjetividade**. Ninguém é obrigado a fazer ou não fazer alguma coisa senão em virtude de lei. É a dicção do inciso II do art. 5º, da Constituição da República.

O fato de caber ao Poder Judiciário a prolação de decisões nos conflitos, não significa que tem ele a competência exclusiva para tanto. O Legislativo também julga (não nos esqueçamos do julgamento referidos pelos incisos I e II do art. 52 da Constituição), o mesmo sucedendo com o Executivo (tribunais administrativos, decisões proferidas em processos administrativos, etc.).

Não há, pois, a competência exclusiva de algum dos órgãos do poder. É o que se **denomina competência marginal**, tal como analisei⁷ em “Delegação e Avocação Administrativas”.

Da mesma forma, cabe ao Executivo expedir normas, o mesmo incumbindo ao Judiciário. Nenhum dos órgãos do poder exerce atividade privativa e exclusiva, salvo naquilo que diga respeito a sua finalidade específica e que distingue as três funções do Estado. Em verdade, C. A. Bandeira de Mello fazia distinção apenas entre duas, qual seja, a integrativa, que inclui o Legislativo e o Executivo e a restauradora, que cabe ao Judiciário.

Bem se vê, pois, que a competência normativa cabe ao Executivo em sua inteireza e pode ser emanada por seus inúmeros órgãos. **Ora, não podem eles, a pretexto de regulamentar dispositivo legal, instituir obrigação primária ao nível das relações intersubjetivas. Se o fizerem, extrapolam os limites da sua competência, cabendo ao Legislativo sustar a aplicação de tais atos e ao Judiciário anulá-los quando inconstitucionais.**

A competência de um não conflita com a de outro. A restauração da ordem jurídica, quando lesada, compete ao Poder Judiciário. No entanto, **não abdica o Legislativo de sua competência própria, que é a de fazer prevalecer os atos que emana em face de sua primazia constitucional, qual seja, criar obrigações novas.**

Não podemos colocar o tema sob a disputa corporativa. **O enfoque há de ser dado sob estrita interpretação jurídica**. Sabidamente, o Ministério Público busca o

7

Regis Fernandes de Oliveira, 2ª. Ed., RT, págs. 40/41.

controle externo de toda a atividade policial investigativa, enquanto que a polícia judiciária busca safar-se de tal controle. Há evidente conflito de atribuições entre as corporações. Descabe ao Legislativo imiscuir-se em tal querela. Não nos cabe, nem é útil abordar os temas sob óptica menor.

A pendência que se instaurou com a propositura do ilustre Deputado Marcelo Itagiba diz respeito a excesso cometido pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Todos sabem que o ilustre parlamentar provém da carreira da Polícia Federal. No entanto, não nos cabe examinar, em comissão que deve respeitar o primado da Constituição da República, a pessoa do proponente, nem a que classe integrou. Tais fatos são irrelevantes para a solução da pendenga. **O que vale é a análise do texto à luz da Constituição da República.**

O Parlamento não pode, a pretexto de que toda matéria restauradora do ordenamento jurídico compete ao Judiciário, **deixar de sustar atos que criem obrigações novas ao nível das intersubjetividades.**

Modernamente, há normas que inovam originariamente o ordenamento normativo.

Eros Grau⁸ ensina que “podemos referir a *função legislativa* como aquela de emanar *estatuições primárias*, geralmente, mas não necessariamente – com conteúdo normativo, sob a forma de lei”.

Os regulamentos de execução, no entender do autor⁹, têm função de “**desenvolver a lei, no sentido de deduzir os diversos comandos já nela virtualmente abrigados**”.

O que **não pode é criar obrigação nova ao nível dos sujeitos não alcançados pela norma**. Bem disse José Antônio Pimenta Bueno que “*o regulamento, se repete a lei, é inútil, se vai além dela é inconstitucional*”. Logo, somente pode disciplinar sua execução.

Em sendo assim, se o Poder Legislativo atribuiu ao Conselho Nacional do Ministério Público competência para corrigir a atividade policial e requisitar inquéritos, **não se pode, daí, deduzir que possa controlar a vida funcional do policial, uma vez que os órgãos de segurança têm os mecanismos próprios de fiscalização.**

Conclui-se que Projeto de Decreto Legislativo nº 128/2007 **preenche o requisito da constitucionalidade**, na medida em que está em consonância com o inciso V, do art. 49, da Constituição Federal, que atribui ao Congresso Nacional à competência exclusiva para **sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.**

De igual forma, **o instrumento legislativo escolhido, decreto legislativo, é apropriado ao fim que se destina**, nos termos do inciso XII e § 2º, do art. 24, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

⁸

179.

⁹

ob. cit., pág. 183

O direito posto e o direito pressuposto”, 3ª ed., Malheiros, pág.

No que tange à **juridicidade**, a **proposição está em conformação ao direito**, porquanto não viola normas e princípios do ordenamento jurídico vigente.

No que se refere à **técnica legislativa**, a proposição não merece reparo.

Após a análise do preenchimento dos pressupostos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, passa-se a **apreciar o mérito da proposta**.

Quanto ao **mérito da proposta**, é importante esclarecer que subjacente à questão do controle externo da atividade policial está a **controvérsia da legitimidade do Ministério Público realizar diretamente investigação criminal, para apurar infrações praticadas por policial ou por qualquer outra pessoa**.

Da Legislação

Historicamente, a atividade de **investigação criminal é atribuída à Polícia Civil, sob a presidência dos delegados de polícia**, consoante se infere do art. 4º, do Código de Processo Penal.

*Art. 4º - A **Polícia Judiciária** será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas jurisdições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria.*

Entretanto, a discussão sobre a possibilidade de o Ministério Público presidir a investigação criminal no Brasil é antiga.

De fato, o Ministro da Justiça Vicente Ráo, **em 1936**, tentou introduzir, no sistema processual brasileiro, **os juizados de instrução**¹⁰.

Através deste sistema, a função da Polícia Civil ficaria restrita a investigar o fato, prender os infratores e apontar os meios de prova, **atividades que seriam exercidas sob a direção do Ministério Público**, cabendo ao “juiz instrutor”, como presidente do procedimento, a colheita de todos os elementos probatórios a instruir a ação penal.

A **proposta de retirar a presidência da investigação criminal dos delegados de polícia não prosperou**, porque o sistema de instrução preparatória seria impraticável em nosso país, em virtude da extensão do território e as dificuldades de locomoção.

Oportuno transcrever a justificativa apresentada na exposição de motivos do Código de Processo Penal, pelo Ministro Francisco Campos, a respeito da **manutenção do inquérito policial**:

“IV – Foi mantido o inquérito policial como processo preliminar ou preparatório da ação penal, guardadas as suas características atuais. O ponderado exame da realidade brasileira, que não é apenas a dos centros urbanos, senão também a dos

¹⁰ Dados extraídos da retrospectiva realizada sobre a matéria, pelo Ministro Nelson Jobim, no Recurso Ordinário em *Habeas Corpus* 81.326-7.

remotos distritos das comarcas do interior, desaconselha o repúdio do sistema vigente”. (grifei)

“O preconizado juízo de instrução, que importaria limitar a função da autoridade policial a prender criminosos, averiguar a materialidade dos crimes e indicar testemunhas, só é praticável sob a condição de que as distâncias dentro do seu território de jurisdição sejam fácil e rapidamente superáveis...”. (grifei)

Nova discussão sobre a **possibilidade de os membros do Ministério Público assumirem a presidência da investigação criminal** ocorreu por ocasião da **Assembléia Nacional Constituinte de 1988**, quando se tratou da questão do controle externo da Polícia Civil.

Naquela ocasião, procurou-se, por intermédio das Emendas nºs. 424, 945, 1.025, 2.905, 20.524, 24.266 e 30.513, **atribuir ao Ministério Público à supervisão, avocação e o acompanhamento da investigação criminal.**

Tal iniciativa não alcançou o resultado almejado, uma vez que as referidas emendas foram rejeitadas e os **§§ 1º e 4º, do art. 144, da Constituição Federal**, asseguraram, com exclusividade, às Polícias Federal e Civil Estadual a atividade de investigação criminal, sob a presidência do delegado de polícia, cabendo aos membros do Ministério Público apenas o poder de requisitar diligências investigatórias e determinar a instauração de inquérito policial, nos termos do inciso VIII, do art. 129, da Lei Suprema.

Artigo 129 - São funções institucionais do Ministério Público:

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; (grifei)

Posteriormente, o ilustre Deputado Coriolano Sales apresentou a Emenda à Constituição nº 109/1995, que postulava **a alteração do texto do inciso I, art. 129, da Magna Carta, de maneira a incluir a instauração e a direção do inquérito policial como uma das funções institucionais do Ministério Público.**

No mesmo sentido, a Emenda à Constituição nº 21/1999, do insigne Senador Pedro Simon, que, novamente, **pretendia implantar o juizado de instrução no Brasil.** Saliente-se que a aludida proposta acrescentava parágrafo único, ao art. 98, da Constituição Federal, estabelecendo que nas infrações penais de relevância social, a serem definidas em lei, **a instrução seria feita diretamente perante o Poder Judiciário, sendo precedida de investigações preliminares, sob a direção do Ministério Público, auxiliado pelos órgãos da Polícia Judiciária.**

É importante, porém, esclarecer **que os dois Projetos de emenda à Constituição não foram aprovados pelo Poder Legislativo.**

Conclui-se, por essa retrospectiva, que **os membros do Ministério Público não podem realizar ou presidir investigação criminal, pois a Constituição Federal atribuiu tal função às Polícias Federal e Civil.**

A veracidade de tal assertiva pode ser observada **no inciso II, do art. 7º, da própria lei orgânica do Ministério Público da União**, lei complementar nº 75/1993, que, reproduzindo a redação do inciso VIII, do art. 129, da Constituição da República, **atribuiu aos promotores de justiça e procuradores da república apenas o poder de requisitar diligências investigatórias e determinar a instauração de inquérito policial.**

Art. 7º Incumbe ao Ministério Público da União, sempre que necessário ao exercício de suas funções institucionais:

II - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e de inquérito policial militar, podendo acompanhá-los e apresentar provas; (grifei)

Malograda a aprovação de emendas à Constituição, permitindo aos promotores de justiça e procuradores da república a realização de investigação criminal, **o Egrégio Conselho Nacional do Ministério Público baixou Resolução, procurando suprir a falta de lei e de preceito constitucional neste sentido.**

Efetivamente, **o Conselho Nacional do Ministério Público não pode, por intermédio de uma simples Resolução, inovar o ordenamento jurídico** conferindo aos promotores de justiça e procuradores da república a atribuição de instaurar procedimento investigatório para apurar crimes praticados no exercício da atividade policiais, **contrariando o texto da Magna Carta.**

De igual forma, o § 1º, do art. 4º, da Resolução nº 20/2007, do CNMP, é ilegal, porque **contraria as normas que pretendia regulamentar**, no caso em tela, o art. 9º, da Lei Complementar nº 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) e art. 80, da Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público dos Estados).

De fato, o art. 9º, da lei complementar nº 75/1993 e o art. 80, da lei nº 8.625/1993, que dispõem sobre o controle externo da atividade policial, **em nenhum instante conferem aos promotores de justiça e procuradores da república o direito de instaurar procedimento investigatório, para apurar crime praticado por policial ou por qualquer outra pessoa.**

Consoante se observa do texto abaixo transcrito, o art. 9º, da Lei Complementar nº 75/1993 e o art. 80, da Lei nº 8.625/1993 **atribuem aos membros do Ministério Público apenas o poder de requisitar à autoridade competente a instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial.**

Lei Complementar nº 75/1993

*Art. 9º O Ministério Público da União exercerá o **controle externo da atividade policial** por meio de medidas judiciais e extrajudiciais podendo: (grifei)*

I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;

II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial;

III - representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;

IV - requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial; (grifei)

V - promover a ação penal por abuso de poder.

Lei nº 8.625/1993

Art. 80 - Aplicam-se aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União. (grifei)

Vale lembrar, também, que **o controle externo da polícia**, atribuído ao Ministério Público pela Constituição, **foi regulamentado pela Resolução nº 32/1997, do Conselho Superior do Ministério Público Federal.**

Contudo, **a Resolução nº 32/1997**, a exemplo da Constituição Federal, da lei complementar nº 75/1993 e da lei nº 8.625/1993, **não contemplou a possibilidade de os promotores de justiça e procuradores da república realizar ou presidir inquérito penal.**

Resolução nº 32/1997

Art. 2º - O controle externo da atividade policial compreende: (grifei)

I) a verificação e análise dos livros de registro: a) de ocorrência; b) de inquéritos policiais; c) de remessa de autos de inquérito policial; d) de objetos apreendidos; e e) de fianças;

II) o acesso aos dados e ao andamento de todos os procedimentos inquisitoriais iniciados no âmbito policial, ainda que sob a forma preliminar;

III) a fiscalização do cumprimento da requisição de diligências investigatórias à Polícia Federal, com ou sem inquérito policial instaurado;

IV) a requisição, a qualquer tempo, dos autos de investigação policial em curso, devendo o requisitante restituí-los à autoridade policial federal no prazo máximo de 10 (dez) dias;

V) a fiscalização do cumprimento das promoções, inclusive quanto aos prazos, exaradas nos autos de inquérito policial, ou de investigação preliminar;

Isto significa que **o Conselho Nacional do Ministério Público**, ao editar o § 1º, do art. 4º, da Resolução nº 20/2007, em dissonância com a legislação vigente, **extrapolou seu poder regulamentar, bem como invadiu a esfera de competência do Poder Legislativo.**

No que se refere a ultrapassar o poder regulamentar, o Professor Hely Lopes Meirelles leciona:

“Sendo o regulamento, na hierarquia das normas, ato inferior à Lei, não pode contrariar, nem restringir ou ampliar suas disposições. Só lhe cabe explicar a lei, dentro dos limites por ela traçado”¹¹. (grifei)

¹¹ ob. cit., pág. 113.

O saudoso jurista acrescenta, ainda, que:

*“No que o regulamento infringir ou extravasar da lei, é írrito e nulo, por caracterizar situação de ilegalidade. **Quando o regulamento visa a explicar a lei (regulamento de execução), terá que se cingir ao que a lei contém;...**” (grifei)*

O Supremo Tribunal Federal já decidiu que:

*“O princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão, **não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações.** Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal”. (Celso de Mello, AC-AgR-QO 1.033/DF, dia 25 de maio de 2006) (grifei)*

No que tange à invasão da esfera da competência do Poder Legislativo, como anteriormente foi dito, **a criação e restrição de direitos, somente poderiam ocorrer por intermédio de lei, em sentido formal e material, consistente na norma geral e abstrata de conduta, aprovada pelo Legislativo e sancionada pelo Executivo, princípio consagrado no inciso II, do art. 5º, da Constituição Federal.**

Art. 5º - ...

*Inciso II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa **senão em virtude de lei;** (grifei)*

Em palavras menos técnicas, significa que **o direito de os membros do Ministério Público instaurar procedimento investigatório criminal, para apurar infrações praticadas no exercício da atividade policial, somente poderia ter sido criado por intermédio de emenda à Constituição, jamaís através de Resolução**, pois tal prerrogativa contraria e restringe normas estabelecidas na Constituição da República.

Ressalte-se que a doutrina e jurisprudência entendem **que a validade do ato administrativo está condicionada ao preenchimento do requisito finalidade, ou seja, o objetivo de interesse público a atingir.**

Conseqüentemente, **o § 1º, do art. 4º, da Resolução nº 20/2007, do CNMP, é ilegal, pela ausência de seu principal pressuposto, o fim público.**

Com relação a este assunto, Hely Lopes Meirelles esclarece:

*“Não se compreende ato administrativo sem fim público. A finalidade é, assim, elemento vinculado de todo ato administrativo – discricionário ou regrado – **porque o Direito Positivo não admite ato administrativo sem finalidade pública ou desviado de sua finalidade específica**”¹². (grifei)*

Mais adiante, o emérito Professor acrescenta:

¹² ob. Cit., pág. 133.

*“Desde que a Administração Pública só se justifica como fator de realização do interesse coletivo, **seus atos hão de se dirigir e sempre para um fim público, sendo nulos quando satisfizerem pretensões descoincidentes do interesse coletivo.**” (grifei)*

Em seguida, o doutrinador arremata:

*“**A alteração da finalidade expressa na norma legal ou implícita no ordenamento da Administração caracteriza o desvio de poder**, que rende ensejo à invalidação do ato, por lhe faltar um elemento primacial em sua formação: **o fim público desejado pelo legislador.**” (grifei)*

No mesmo sentido, a lição ministrada por **José Cretella Júnior**¹³:

*“O fim de todo ato administrativo, discricionário ou não, é o interesse público. **O fim do ato administrativo é assegurar a ordem da Administração, que restaria anarquizada e comprometida se o fim fosse privado ou particular.** De modo que o fim é sempre o fim público, genérico ou específico”. (grifei)*

Sobre o assunto, ainda, leciona **Celso Antônio Bandeira de Mello**¹⁴:

*“**Não se pode buscar através de um dado ato a proteção de bem jurídico cuja satisfação deveria ser, em face da lei, obtida por outro tipo ou categoria do ato.** Ou seja: cada ato tem a finalidade em vista da qual a lei o concebeu. Por isso, por via dele, só se pode buscar a finalidade que lhe é correspondente, segundo o modelo legal”. (grifei)*

Tive a oportunidade de abordar a questão da finalidade do ato administrativa, quando tratei das suas condições de validade, na obra de minha autoria intitulada “Ato Administrativo”¹⁵, ocasião em que assim me manifestei:

*“A finalidade constitui, pois, o **interesse público, em seu maior grau de compreensão e de amplitude.** São os objetivos encampados pelo sistema normativo aos que se destinam à Administração.”*

Mais adiante, conclui:

*“Como condições ou requisitos de validade, temos: a) sujeito; b) conteúdo; **c) finalidade;** d) formalidade; e) motivo; e f) causa. À falta da presença de todas as condições mencionadas, tal como concebidas, ter-se-á a nulidade do ato administrativo, ou, melhor dizendo, **existirá algum vício a macular a higidez do ato, ou surgirá deficientemente o objetivo do administrador.**”*

Logo, sob o aspecto da legislação vigente, restou fartamente demonstrado que o **§ 1º, do art. 4º, da Resolução nº 20/2007, do CNMP, é ilegal e invade a competência do Poder Legislativo.**

¹³ CRETELLA JÚNIOR, José. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 3ª edição, 1984, pág. 141.

¹⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. *Elementos de Direito Administrativo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 4ª edição, 1984, pág. 46.

¹⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Ato Administrativo*. 5. ed., rev., atual. E ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 81/86.

Da doutrina

Os estudiosos do direito processual penal entendem que **vigora no Brasil o denominado “sistema de persecução acusatório”**. Tal sistema se caracteriza por ter, de forma bem distinta, as figuras do **profissional que investiga (delegado de polícia)**, defende (advogado), **acusa (membro do Ministério Público)** e julga (magistrado) o fato.

O exercício da investigação criminal, pelos membros do Ministério Público, é condenado, **porque funde na mesma pessoa o profissional que produz as provas e realiza a acusação, circunstância que causa desequilíbrio na relação processual (igualdade de força e armas entre a defesa e acusação)**.

A situação, acima descrita, **viola os princípios da imparcialidade, ampla defesa e do devido processo legal**, colocando a defesa em condição de inferioridade.

Em linguagem mais simples, a Polícia Judiciária, por não ser parte, não deve se envolver nem se apaixonar pela causa investigada. **O delegado de polícia deve ter compromisso apenas com a verdade dos fatos, pois, agindo como um magistrado, não está vinculado à acusação ou à defesa.**

Neste sentido, leciona **Espínola Filho**¹⁶:

*“... a investigação da existência do delito e o descobrimento de vários participantes de tais fatos, reunindo os elementos que podem dar a convicção da responsabilidade, ou irresponsabilidade dos mesmos, com a circunstância, ainda, de **somente nessa fase se poderem efetivar algumas diligências de atribuição exclusiva da polícia, ...**” (grifei)*

Da mesma forma, ensina **Nelson Hungria**¹⁷:

*“... o Código de Processo Penal... não autoriza, sob qualquer pretexto, semelhante deslocamento da competência, ou, seja, a **substituição da autoridade policial pela judiciária e membro do Ministério Público na investigação do crime ...**” (grifei)*

Em **razão da estreita relação com o assunto em discussão**, é importante transcrever a lição ministrada pelo **renomado constitucionalista José Afonso da Silva**¹⁸, em parecer sobre o art. 26, do Ato nº 98/96, do Colégio de Procuradores de Justiça do Estado de São Paulo, que previu a possibilidade da realização de investigação no âmbito criminal pelos promotores de justiça, por intermédio de procedimento administrativo próprio:

“A Constituição reservou à Polícia Civil estadual um campo de atividade exclusiva que não pode ser invadida por norma infraconstitucional e, menos ainda, por disposições de ato administrativo. Uma delas é a realização de inquérito policial, que constitui o cerne da atividade de Polícia Judiciária. A outra é que também à Polícia Civil, Polícia Judiciária, se reservou a função de

¹⁶ Código de Processo Penal Brasileiro Anotado, Eduardo Espínola Filho. Editora Rio. 5ª edição Histórica, vol. 1. páginas 246/247.

¹⁷ STF – RHC 34.827.

¹⁸ SILVA, José Afonso da, Parecer publicado na Revista da Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo, ano 17, n. 22, dezembro de 1996, mencionado por Orlando Miranda Ferreira, em matéria intitulada Polícia e Direito.

apuração das infrações penais, o que vale dizer o poder investigatório, sendo, pois, de nítido desrespeito à Constituição normas que atribuam a órgão do Ministério Público a faculdade de promover diretamente investigações, como o fez o art. 26 do Ato 98/96.” (grifei)

Prossegue o mestre:

“Em essência, nesse dispositivo institui o Ministério Público sponte própria, particular forma de inquérito, extrapolando os limites consignados em lei, que lhe permitem instaurar investigação, o que só é possível nas hipóteses de infração penal praticada por promotores de justiça, ou nos casos de inquérito civil, como medida preliminar à propositura da ação civil pública. O procedimento administrativo, referido no dispositivo, é uma contrafação do inquérito civil previsto no inc. III do art. 129, da Constituição, que não pode ser transmutado em mal disfarçada forma de inquérito penal, porque tem destinação própria qual seja servir de peça informativa prévia à propositura da ação civil pública para os fins ali previstos.” (grifei)

Finalmente, o insigne jurista arremata:

“A apuração das infrações penais é uma das atribuições exclusivas da Polícia Civil, que se encontra expressamente prevista no art. 144 § 4º da CF. Não há como legitimamente passar essa atribuição para o Ministério Público por meio de ato administrativo ou de qualquer medida legislativa infraconstitucional, sem grave afronta a normas e princípios constitucionais. Vale dizer, pois, que o tal ‘procedimento administrativo próprio’ é, na verdade, um expediente de invasão de competência, desprovido de base legal.” (grifei)

Por oportuno, ressalte-se que a tese defendida pelo Ministério Público de que **“quem pode o mais, que é realizar a própria acusação formal em Juízo (oferecer a denúncia), decerto que pode o menos que é obter os dados indiciários que subsidiam a ação penal pública (investigar)”**, denominada teoria dos poderes implícitos, é totalmente improcedente e não tem fundamento jurídico, pois o juiz pode o mais, que é julgar, mas não pode o menos, que é acusar.

É relevante esclarecer, ainda, que o Conselho Nacional do Ministério Público, ao editar o questionado dispositivo, para prevenir e reprimir eventuais irregularidades, ilegalidades ou abusos de poder, relacionados ao exercício do trabalho policial, fez “data venia”, confusão entre **poder hierárquico disciplinar, atividade de controle interno próprio e privativo das Corregedorias das Polícias Federal e Civil, com controle externo, que é inerente às atividades de Polícia Judiciária, não competindo, desta forma, ao Ministério Público o poder de corrigir tais infrações.**

Como deixei claro em “Delegação e Avocação Administrativas”¹⁹:

“O vínculo hierárquico tem, ínsito, um vínculo de subordinação. Neste, percebe-se o poder de mando, ou seja, de emitir ordens aos inferiores. Contrapartida é o dever de obediência.”

¹⁹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Delegação e Avocação Administrativas*. 2 ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 180.

De fato, apesar do respeito e consideração entre os profissionais dessas duas Instituições, **não se pode falar em subordinação hierárquica dos policiais aos membros do Ministério Público.**

Constata-se que, também, sob o aspecto doutrinário, o § 1º, do art. 4º, da Resolução nº 20, de 20 de junho de 2007, não tem sustentação jurídica.

Da Jurisprudência

O Supremo Tribunal Federal já enfrentou, algumas vezes, a questão da legitimidade do Ministério Público realizar diretamente investigação criminal.

O Ministro Nelson Jobim, no ROHC 81.326-7, referente ao controle externo da atividade policial, assim se manifestou:

“A Polícia Judiciária é exercida pelas autoridades policiais, com o fim de apurar as infrações penais e a sua autoria (CPP, art. 4º). O inquérito policial é o instrumento de investigação penal da Polícia Judiciária. É um procedimento administrativo destinado a subsidiar o Ministério Público na instauração da ação penal. A legitimidade histórica para condução do inquérito policial e realização das diligências investigatórias, é de atribuição exclusiva da polícia.” (grifei)

Em outra ocasião, o Ministro Nelson Jobim, no RE 233.072, foi categórico:

“... o Ministério Público não tem competência para promover inquérito administrativo em relação à conduta de servidores públicos; nem competência para produzir inquérito penal sob o argumento de que tem possibilidade de expedir notificações nos procedimentos administrativos; pode propor ação penal sem o inquérito policial, desde que disponha de elementos suficientes.” (grifei)

No mesmo sentido, a decisão do Supremo Tribunal Federal no RECR 205.473:

“... Inocorrência de ofensa ao art. 129, VIII, C.F., no fato de a autoridade administrativa deixar de atender requisição de membro do Ministério Público no sentido da realização de investigações tendentes à apuração de infrações penais, mesmo porque não cabe ao membro do Ministério Público realizar, diretamente, tais investigações, mas requisitá-las à autoridade policial, competente para tal (C.F., art. 144, §§ 1º e 4º).” (grifei)

Oportuno transcrever o entendimento do Ministro Carlos Velloso, na decisão do RECR 205.473:

“... não compete ao procurador da república, na forma do disposto no art. 129, VIII, da Constituição Federal, assumir a direção das investigações, substituindo-se à autoridade policial, dado que, tirante a hipótese inscrita no inciso III, do art. 129, da Constituição Federal, não lhe compete assumir a direção de

investigações tendentes à apuração de infrações penais (CF., art. 144, §§ 1º e 4º).” (grifei)

Finalmente, é relevante reproduzir **o voto do Ministro Carlos Velloso, no ROHC 81.326-7:**

“Em voto que proferi, conforme mencionado pelo eminente Relator, no RE 205.473, sustentei que não cabe ao membro do Ministério Público realizar diretamente investigações penais, mas requisitá-las à autoridade policial competente, conforme dispõe a Constituição Federal, art. 144, §§ 1º e 4º.

Ao Ministério Público incumbe promover a ação penal pública, na forma da lei (C.F., art. 129, I) e bem assim o inquérito civil, e a ação civil pública, conforme preconizado no inciso III do mesmo artigo 129. Cabe-lhe, ainda, exercer o controle externo da atividade policial (C.F., art. 129, III), devendo requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial (C.F., art. 129, VIII). Não lhe cabe, pois, fazer as vezes da Polícia Federal ou da Polícia Civil.” (grifei)

Não se desconhece que há sob julgamento do Supremo Tribunal Federal a importante questão de definir a competência do Ministério Público para a investigação criminal. Reconhece-se a existência de sólidos fundamentos em contrário à tese que ora se defende. São respeitáveis. No entanto, **em análise sistemática da Constituição da República, a interpretação não pode ser outra, senão a de negar tal competência, que não advém de texto constitucional, nem da interpretação estrutural do ordenamento jurídico.**

Constata-se que, por todos os ângulos que se analisa a questão - legislação, doutrina e jurisprudência, **o § 1º, do art. 4º, da Resolução nº 20/2007, é ilegal e invade a competência dos parlamentares.**

Finalmente, é importante enfatizar que, independente da convicção de cada Deputado com relação ao problema da investigação criminal realizada pelos membros do Ministério Público, **a principal questão debatida neste projeto é a defesa intransigente e incondicional das atribuições do Poder Legislativo, que não podem ser usurpadas em nenhuma hipótese por órgão pertencente a outro Poder.**

À luz de todo o exposto, meu voto é pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, **no mérito, pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 128/2007.**

Sala da Comissão, em 16 de outubro de 2007.

Deputado Regis de Oliveira
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, contra os votos dos Deputados Vicente Arruda, Carlos Willian, Luiz Couto, Paes Landim, José Eduardo Cardozo, Sérgio Barradas Carneiro, Chico Lopes, Magela e Flávio Dino, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 128/2007,

nos termos do Parecer do Relator, Deputado Regis de Oliveira. O Deputado Carlos Willian apresentou voto em separado.

Participaram da votação os Senhores Deputados:

Leonardo Picciani - Presidente, Mendes Ribeiro Filho e Marcelo Itagiba - Vice-Presidentes, Benedito de Lira, Bonifácio de Andrada, Bruno Araújo, Cândido Vaccarezza, Cezar Schirmer, Edmar Moreira, Edson Aparecido, Efraim Filho, Felipe Maia, Flávio Dino, Francisco Tenorio, Geraldo Pudim, José Eduardo Cardozo, José Genoíno, Magela, Marcelo Guimarães Filho, Marcelo Ortiz, Márcio França, Mauro Benevides, Moreira Mendes, Nelson Trad, Odair Cunha, Paes Landim, Paulo Maluf, Paulo Teixeira, Professor Victorio Galli, Regis de Oliveira, Renato Amary, Roberto Magalhães, Sérgio Barradas Carneiro, Silvinho Peccioli, Vicente Arruda, Vilson Covatti, Wolney Queiroz, Alexandre Silveira, Carlos Willian, Chico Lopes, Dilceu Sperafico, Gonzaga Patriota, João Campos, Laerte Bessa, Luiz Couto, Pinto Itamaraty e William Woo.

Sala da Comissão, em 5 de dezembro de 2007.

Deputado LEONARDO PICCIANI
Presidente

VOTO EM SEPARADO

Trata-se projeto de decreto legislativo (nº128/2007) que busca sustar a aplicação do § 1º art. 4º da Resolução nº 20, de 28 de Maio de 2007, do Conselho Nacional do Ministério Público que disciplina o controle externo da atividade policial no âmbito do Ministério Público. A matéria está regulada no art. 129, VII da Constituição da República, regulamentada no art. 9º da Lei Complementar nº 75/93 e no artigo 80^[1] da Lei nº 8.625/93.

O deputado Marcelo Itagiba, autor do projeto, afirma que o Conselho Nacional do Ministério Público exorbitou seu poder normativo, ao editar a resolução que trata da matéria, infringindo, também, normas do regimento interno do CNMP. Ademais, o art. 130-A, introduzido na Constituição no bojo da Emenda nº. 45/2004, conferiria ao CNMP poderes apenas para zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares estritos no âmbito de sua competência.

Insurge-se o nobre parlamentar contra os termos da resolução nº 20, editada pelo CNMP, afirmando não haver permissivo legal que autorize o Ministério Público a instaurar inquéritos policiais, o que ofenderia dispositivos constitucionais, bem como o *princípio da separação dos poderes*. Conclui sua irresignação com a assertiva de que “*a competência para expedir atos*

regulamentares não pode ser compreendida como competência para complementar a Constituição Federal nem para inovar no campo legislativo”.

Dispõe a Constituição da República o seguinte:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior.

A Lei Complementar 75/93^[2], ao seu turno, assim dispõe:

Art. 9º. O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais podendo:

I – ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;

II – ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial;

III – representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;

IV – requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;

V – promover a ação penal por abuso de poder.

A simples leitura do dispositivo constitucional que estabelece a atribuição do Ministério Público de exercer o controle externo da atividade policial, bem como os termos da lei complementar que o disciplinou no âmbito da União, permite concluir que a Resolução nº 20/2007, editada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, não exorbitou as competências que lhe atribui o § 2º do art. 130-A da Carta Política:

§ 2º. Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe:

I – zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência ou recomendar providências.

Na verdade, a edição da aludida norma administrativa teve por escopo estabelecer limites e uniformizar, em todo o País, o exercício dessa relevante atribuição do Ministério Público lançada no Texto Constitucional de 1988. Observe-se, nesse sentido, que todo o texto editado pelo CNMP dirige-se aos membros do *Parquet*, isto é, delimita claramente a abrangência do controle externo a ser exercido pelos órgãos da Instituição.

Não se trata, por conseguinte, de excesso de regulamentação, pela simples razão de que tanto a Constituição da República, quanto a Lei Complementar preconizada pelo Constituinte estavam a reclamar um regramento administrativo que explicitasse o modo concreto de exercício dessa atribuição, precisamente o que fez o CNMP, com abrangência nacional e de maneira uniforme.

Ora, quando a Constituição confere poder geral, ou prescreve dever, o que é o caso, franqueia também implicitamente todos os poderes particulares necessários para o exercício de um, ou cumprimento do outro, na lição arraigada de Carlos Maximiliano. Nas doutrinas das Cortes Norte-Americanas, adotadas internacionalmente, podemos invocar os denominados *"implied powers"*, isto é, *"quando um poder é conferido em termos gerais, interpreta-se como estendendo-se de acordo com os mesmos termos, salvo se alguma clara restrição for passível de exclusão do próprio contexto, por se achar ali expressa ou implícita"*.

No caso presente, repita-se, não houve a exorbitância dos poderes conferidos tanto pelo art. 129, VII da C.R., quanto pelo art.9º da L.C. 75/93, uma vez que se trata de mera regulamentação da atribuição ministerial de controle externo da atividade policial.

Não compete ao Congresso Nacional, por outro lado, ser, nessa matéria, órgão de revisão do controle externo da atividade policial, de atribuição do Ministério Público, por mais óbvio que pareça. Não buscou o legislador constitucional, no bojo da Emenda nº. 45/2004, instituir órgão de controle que estivesse submetido ao poder de revisão do Parlamento, tanto que, a esse respeito, o art. 130-A silencia. Ora, resta claro que o art. 49, inciso V, não é aplicável à presente hipótese, uma vez que não se trata do

exercício de um ato normativo do Poder Executivo, tampouco norma que exorbite o âmbito regulamentar ou os limites de delegação legislativa.

O Conselho Nacional do Ministério Público, à semelhança do Conselho Nacional de Justiça, não é órgão do Poder Executivo e sua competência constitucional está limitada aos casos estritos do art.130-A da C.R., tantas vezes citado. A persistir o argumento do projeto, não seria necessária a existência do Conselho, bastando ao Congresso Nacional desempenhar o controle externo ali disciplinado, o que não foi, entretanto, a vontade do legislador constitucional.

Não se trata, em conclusão, de violação da separação dos poderes ou de ingerência indevida na atividade policial. É que o regime democrático pressupõe a inexistência de instituições imunes ao controle externo ou titulares de poderes absolutos. A reforma do judiciário introduzida em nosso ordenamento constitucional pela Emenda nº. 45/2004, teve o prodígio de explicitar a necessidade de controle da atuação institucional dos magistrados e dos membros do Ministério Público, o que é hoje uma realidade insofismável. A resistência ao regramento do controle externo da atividade policial vai de encontro a esse novo regime de transparência e prestação de contas a que está sujeita toda a administração pública, inclusive os órgãos integrantes da Polícia.

A regulamentação do controle externo da atividade policial, lançado na Constituição da República de 1988, é um débito do Ministério Público com a sociedade civil que já alcança 20 anos, saldado em parte com a Resolução nº. 20/2007 e que não pode ser perpetuado com a aprovação do presente projeto de decreto-legislativo.

Por todo o exposto, voto no sentido da total rejeição do projeto.

Brasília, 6 de novembro de 2007.

CARLOS WILLIAN

Deputado Federal

[\[1\]](#) Art. 80. Aplicam-se aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União.

[2] C.F. Art. 128, § 5º. Leis complementares da União e dos estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos procuradores-gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros (...).

FIM DO DOCUMENTO
