

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.251 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTERIO PUBLICO - CONAMP
ADV.(A/S)	: ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA
ADV.(A/S)	: JULIANA MOURA ALVARENGA DILASCIO
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):

I. DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL EM DEBATE

1. Conforme relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, promovida pela **Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP)**, em face do **Decreto nº 61.974, de 17 de maio de 2016, do Governador do Estado de São Paulo**. O ato questionado criou os Núcleos Especiais Criminais (NECRIMS) e a Central de Núcleos Especiais Criminais no âmbito da estrutura da Polícia Civil do Estado de São Paulo.

2. Assim, a partir da leitura da norma impugnada, das informações e manifestações juntadas aos autos, bem como do pedido formulado, verifica-se que as **questões constitucionais** em debate consistem em saber: *(i)* preliminarmente, se a ação deve ser conhecida, considerando a suposta ilegitimidade ativa do requerente, bem como a natureza infraconstitucional da controvérsia suscitada e a ausência de impugnação específica dos dispositivos questionados; e *(ii)* quanto ao mérito, se a edição do Decreto estadual nº 61.974, de 2016, **[a]** viola o art. 22, inciso I, da Constituição, configurando usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito processual penal; **[b]** ofende o princípio da reserva legal ao criar órgãos e cargos por meio de ato infralegal (artigos 2º; 48, incisos IX e XI; 61, § 1º, inciso II, alíneas "a" e "e", e 84,

inciso VI, alínea "a", da Constituição); [c] confronta o princípio da separação dos Poderes, as atribuições atribuídas constitucionalmente ao Ministério Público (artigos 127 e 129, inciso I), bem como as competências conferidas pela Constituição aos órgãos da Polícia Civil (art. 144, § 4º, da Constituição).

II. RAZÕES DE DECIDIR

3. Antecipo, desde logo, que **conheço** da presente ação direta e, no mérito, **julgo-a improcedente**.

4. Em sede preliminar, o Governador do Estado de São Paulo apontou três questões: *(i)* a suposta ilegitimidade ativa do requerente, por ausência de pertinência temática entre o ato normativo impugnado e as finalidades institucionais da requerente; *(ii)* a eventual natureza infraconstitucional da controvérsia; e *(iii)* a apontada ausência de impugnação específica dos dispositivos impugnados.

5. Sobre a legitimidade da CONAMP, o Governador do Estado de São Paulo alegou que a norma questionada “não viola apenas atribuições de promotores de justiça, mas também dos juízes” (e-doc. 12, p. 12). Nesse passo, *“ao representar apenas uma parcela dos supostamente interessados, a associação autora não está legitimada à propositura da presente ação”* (e-doc. 12, p. 13).

6. No caso das confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o art. 103, inciso IX, da Constituição (bem como o art. 2º da Lei nº 9.868/1999), impôs a necessidade de observância de certos requisitos para a comprovação da capacidade processual dessas entidades, a saber: *(i)* representação de categoria que seja qualificada como empresarial ou

ADI 6251 / SP

profissional (ADI nº 4.294 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, j. 01/07/2016, p. 05/09/2016); *(ii)* representação que abranja a totalidade da categoria empresarial ou profissional (ADI nº 5.320 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. 25/11/2015, p. 07/12/2015); *(iii)* caráter nacional da representatividade, com a presença da entidade em pelo menos 9 (nove) estados da federação (ADI nº 4.230 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 01/08/2011, p. 14/09/2011); e *(iv)* pertinência temática entre as finalidades institucionais da entidade e o objeto da ação direta ou da arguição (ADI nº 4.722 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 02/12/2016, p. 15/02/2017).

7. No presente caso, além de preencher os requisitos da representatividade nacional e da totalidade da categoria representada, a CONAMP também cumpre o requisito da pertinência temática, uma vez que os atos do Poder Público impugnados têm o condão de afetar diretamente o interesse de seus representados e, com isso, sua finalidade institucional.

8. Nos termos da jurisprudência desta Corte, as entidades de classe podem provocar o controle abstrato de normas cujo âmbito de incidência extrapole a categoria econômica ou profissional representada, bem como quando o vício de inconstitucionalidade for idêntico para todos os seus destinatários (cf. ADI nº 6.365/TO, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 14/02/2024, p. 22/02/2024).

9. Nesse sentido, cito a ADI nº 4.203/RJ (Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 30/10/2014, p. 02/02/2015), cuja requerente era igualmente a CONAMP, quando o Relator, o eminente Ministro Dias Toffoli, assentou o seguinte:

“A exigência da pertinência temática é verdadeira projeção do interesse de agir no processo objetivo, que se traduz na necessidade de que exista uma estreita relação entre o objeto do controle e a

defesa dos direitos da classe representada pela entidade requerente.

Há casos, entretanto, que não admitem soluções parciais, dada a natureza da norma ou mesmo da inconstitucionalidade que a vicia. Na realidade, a exigência de pertinência temática não impede o amplo conhecimento da ação, com a declaração de inconstitucionalidade da norma para além dos indivíduos representados pela entidade requerente, **quando o vício de inconstitucionalidade for idêntico para todos os seus destinatários**. Nesse sentido, já entendeu esta Corte: ADI nº 15/DF, Rel. **Min. Sepúlveda Pertence**, DJ de 31/9/07; ADI nº 3.710/GO, Rel. **Min. Joaquim Barbosa**, DJ de 27/4/07; ADI 4.364/SC, Rel. **Min. Dias Toffoli**, DJ 2/3/11" (destaquei).

10. Nesse sentido, rejeito a preliminar de ilegitimidade ativa *ad causam*.

11. Do mesmo modo, entendo que **não cabem as alegações de que a controvérsia possui natureza infraconstitucional e de que a requerente não se desincumbiu do ônus de impugnar especificamente os dispositivos questionados**.

12. Quanto ao primeiro ponto, saliento que, ao interpretar o art. 102, inciso I, alínea *a*, da Constituição, esta Corte estabelece que, em regra, somente podem ser objeto de ações diretas de inconstitucionalidade as leis e os atos normativos de caráter primário - *isto é, aqueles que retiram seu fundamento de validade diretamente da Constituição*.

13. A razão que justifica esse posicionamento é a seguinte: os atos normativos secundários têm como fundamento direto de validade as leis que são por eles regulamentadas. Nesses casos, *"a controvérsia envolve, quando muito, inconstitucionalidade indireta ou reflexa, reveladora de mera crise de legalidade, insuscetível de ferir parâmetro de controle situado no texto da Constituição Federal"* (cf. ADI nº 7.133/DF AgR, Rel. Min.

ADI 6251 / SP

Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 29.8.2022, p. 1º.9.2022).

14. Nesse sentido, cito os seguintes precedentes: **ADI nº 4.218/DF AgR**, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 13.12.2012, p. 19.2.2013; **ADI nº 5.417/DF**, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 7.12.2020, p. 4.2.2021; **ADI nº 6.013/MS**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 23.11.2021, p. 1º.12.2021; **ADI nº 7.133/DF AgR**, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 29.8.2022, p. 1º.9.2022; e **ADI nº 7.041/DF AgR**, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 14.9.2022, p. 29.9.2022.

15. Nada obstante, deve ser destacado e reconhecido que a jurisprudência tradicional desta Corte sobre o tema foi, ao longo do tempo, excepcionada em certos casos. Assim, há precedentes deste Supremo Tribunal Federal em que se admitiu o ajuizamento de ações de controle concentrado contra atos normativos secundários: *(i)* quando eles forem dotados de **generalidade, abstração e independência normativa** suficientes para permitir o exame de sua compatibilidade direta com o texto constitucional (cf. **ADI nº 6.621/TO**, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 8.6.2021, p. 24.6.2021); ou *(ii)* quando fizerem parte do **complexo normativo** que compõe a totalidade do objeto da ação direta (cf. **ADI nº 5.182/PE**, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 19.12.2019, p. 20.3.2020).

16. Dessa forma, a jurisprudência mais recente do Tribunal admite **excepcionalmente** a impugnação, em controle concentrado, de atos normativos secundários. Porém, para tanto, será sempre necessário que fique caracterizada a **ofensa direta à Constituição**.

17 No presente caso, entendo que o decreto **estadual impugnado, ao dispor de forma genérica e abstrata sobre a reestruturação de órgãos da Polícia Civil do Estado de São Paulo, enquadra-se na hipótese excepcional mencionada nos precedentes citados**, pois: *(i)* é dotado de

abstração suficiente para sua apreciação em sede de controle concentrado; e *(ii)* tem o potencial de ofensa direta ao texto constitucional.

18. Finalmente, **quanto à impugnação específica dos dispositivos**, ressalto que **a fundamentação** apresentada pelo requerente - seja quanto à alegação de inconstitucionalidade formal da íntegra do Decreto estadual, seja quanto aos dispositivos que tratam das atribuições conferidas aos Núcleos Especiais Criminais - NECRIMs - **é suficiente e adequada para a exata compreensão e solução das questões constitucionais suscitadas na inicial.**

19. Desse modo, **afasto ambas as questões preliminares.**

20. Quanto ao mérito, rememoro que a **inconstitucionalidade formal** suscitada pela CONAMP se ancora em dois pontos: *(i)* primeiro, uma suposta usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito processual penal (art. 22, inciso I, da Constituição); e *(ii)* segundo, a ofensa ao princípio da reserva legal absoluta para criação de órgãos e cargos (arts. 2º; 48, incisos IX e XI; 61, § 1º, inciso II, alíneas *a* e *e*, e 84, inciso VI, alínea *a*, da Constituição).

21. Já a **inconstitucionalidade material** do ato impugnado, por sua vez, adviria de uma eventual inobservância da separação dos Poderes e da usurpação da função jurisdicional e das atribuições do Ministério Público (artigos 2º, 98, inciso I, 127 e 129, inciso I, da Constituição). Além disso, o decreto estadual alegadamente teria extrapolado as atribuições constitucionalmente previstas para a Polícia Civil no art. 144, § 4º, da Constituição.

22. Não visualizo quaisquer das inconstitucionalidades apontadas. O ato normativo questionado, a toda evidência, consiste em mero e regular exercício do poder regulamentar da Administração Pública, que visa

reorganizar a estrutura e alguns fluxos procedimentais da atuação da Polícia Civil do Estado de São Paulo. Essas modificações, por sua vez, foram efetuadas com vistas a promover a política pública de estímulo aos meios alternativos de resolução de conflitos - *in casu*, por meio da conciliação e mediação nas infrações de menor potencial ofensivo, já prevista na própria Lei nº 9.099, de 1995.

23. **Em primeiro lugar**, a requerente aponta que o Decreto estadual nº 61.974, de 2016, legislou indevidamente sobre processo penal, em desacordo com o art. 22, inciso I, da Constituição. Com a devida vênia, não é essa a hipótese.

24. Por **processo penal** compreende-se o conjunto de normas e **princípios destinados a disciplinar a persecução penal**. Incumbe à União, em caráter exclusivo, estabelecer as regras que orientarão a **atividade jurisdicional na aplicação do direito material**.

25. A simples leitura do texto do decreto evidencia que não é essa a sua finalidade. O ato sob exame debruça-se sobre a instituição e estruturação dos **Núcleos Especiais Criminais (NECRIMs)** e da **Central de Núcleos Especiais Criminais**, trazendo regras sobre organização, atribuições, chefia e funcionamento - assuntos esses eminentemente de *direito administrativo*.

26. Mesmo o **art. 2º do Decreto estadual nº 61.974, de 2016 - o qual fixa as atribuições dos NECRIMs e que poderia suscitar maiores debates sobre sua natureza - não contraria nem substitui o regime da Lei nº 9.099, de 1995**. Confira-se:

Decreto nº 61.974, de 2016

“Artigo 2º - São atribuições básicas dos Núcleos Especiais Criminais - NECRIMs:

I – receber os procedimentos de polícia judiciária de autoria conhecida, boletins de ocorrência ou termos circunstanciados, referentes às infrações penais de menor potencial ofensivo de ação penal pública condicionada à representação ou de ação penal privada, para instrução e realização de audiência de composição, por meio de mediação ou conciliação, entre autores e ofendidos;

II – encaminhar ao Poder Judiciário o termo circunstanciado elaborado, após a realização da audiência de composição e a formalização do Termo de Composição de Polícia Judiciária - TCPJ, que instruirá aquele, independentemente de consenso entre autor e ofendido, bem como nas hipóteses em que tenha se verificado a retratação da vítima quanto ao direito de representação ou de requerimento.

§ 1º - **Havendo composição** entre autor e ofendido quanto aos danos, em decorrência da audiência de composição, **mesmo que este não ofereça representação ou não requeira providências face ao autor, será lavrado o respectivo termo circunstanciado.**

§ 2º - Em razão da natureza de suas atribuições, fica **expressamente proibido aos Núcleos Especiais Criminais – NECRIMs:**

1. registrar qualquer boletim de ocorrência;

2. receber procedimentos de polícia judiciária que:

a) versarem sobre **atos abrangidos pela Lei federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha);**

b) tenham como **vítima criança ou adolescente.**

§ 3º - No caso de requisição de **instauração de inquérito policial**, o correspondente expediente deverá ser **remetido à**

unidade policial da área circunscricional em que se consumou a infração penal.” (destaquei).

Lei nº 9.099, de 1995

“Art. 69. A **autoridade policial** que tomar conhecimento da ocorrência lavrará **termo circunstanciado** e o **encaminhará imediatamente ao Juizado**, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários.

Parágrafo único. Ao autor do fato que, após a lavratura do termo, for imediatamente encaminhado ao juizado ou assumir o compromisso de a ele comparecer, não se imporá prisão em flagrante, nem se exigirá fiança. Em caso de violência doméstica, o juiz poderá determinar, como medida de cautela, seu afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a vítima.” (destaquei)

27. Conforme se nota, os procedimentos criados pelo decreto contestado visam, essencialmente, a **disciplinar a tramitação interna dos termos circunstanciados até o momento da sua remessa ao Poder Judiciário, ocasião na qual haverá a necessária intervenção do Ministério Público.**

28. Em suma, o **Decreto estadual nº 61.974, de 2016, não cria qualquer regra de direito processual penal, mas sim de procedimento administrativo** relativo à lavratura do Termo Circunstanciado que, posteriormente, será remetido ao Poder Judiciário.

29. Saliento, nesse ponto, a inaplicabilidade do precedente invocado pela autora para comprovar sua tese, qual seja, o **RE nº 273.899/SC** (Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 29.3.2001, DJ 25.5.2001).

Consoante se depreende da ementa do julgado, naquele caso a lei estadual criou competências para os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. No precedente invocado pela requerente, cuida-se efetivamente de criação indevida de normas de processo penal por diploma normativo estadual. Por outro lado, nestes autos, a Lei nº 9.099, de 1995, permanece intocada e inexistente criação de competência à revelia da legislação de regência.

30. Aliás, como bem lembrou a Procuradoria-Geral da República em seu parecer, esta Corte, no julgamento da **ADI nº 5.240/SP** (Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 20.8.2015, p. 1º.2.2016), decidiu que o exercício de poder regulamentar da Administração Pública, quando não contrarie a legislação processual penal, mas apenas confira condições regulamentadoras de seu exercício efetivo, não ofende o princípio da reserva legal, tampouco a ordem constitucional objetiva. *In verbis*:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **PROVIMENTO CONJUNTO 03/2015 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO.** AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA.

1. A Convenção Americana sobre Direitos do Homem, que dispõe, em seu artigo 7º, item 5, que *“toda pessoa presa, detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz”*, posto ostentar o status jurídico supralegal que os tratados internacionais sobre direitos humanos têm no ordenamento jurídico brasileiro, legitima a denominada *“audiência de custódia”*, cuja denominação sugere-se *“audiência de apresentação”*.

2. O direito convencional de apresentação do preso ao Juiz, conseqüentemente, deflagra o procedimento legal de *habeas corpus*, no qual o Juiz apreciará a legalidade da prisão, à vista do preso que lhe é apresentado, procedimento esse instituído

pelo Código de Processo Penal, nos seus artigos 647 e seguintes.

3. O *habeas corpus ad subjiciendum*, em sua origem remota, consistia na determinação do juiz de apresentação do preso para aferição da legalidade da sua prisão, o que ainda se faz presente na legislação processual penal (artigo 656 do CPP).

4. O ato normativo sob o crivo da fiscalização abstrata de constitucionalidade contempla, em seus artigos 1º, 3º, 5º, 6º e 7º normas estritamente regulamentadoras do procedimento legal de *habeas corpus* instaurado perante o Juiz de primeira instância, em nada exorbitando ou contrariando a lei processual vigente, restando, assim, inexistência de conflito com a lei, o que torna inadmissível o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade para a sua impugnação, porquanto o *status* do CPP não gera violação constitucional, posto legislação infraconstitucional.

5. As disposições administrativas do ato impugnado (artigos 2º, 4º, 8º, 9º, 10 e 11), sobre a organização do funcionamento das unidades jurisdicionais do Tribunal de Justiça, situam-se dentro dos limites da sua autogestão (artigo 96, inciso I, alínea a, da CRFB). Fundada diretamente na Constituição Federal, admitindo *ad argumentandum* impugnação pela via da ação direta de inconstitucionalidade, mercê de materialmente inviável a demanda.

6. *In casu*, a parte do ato impugnado que versa sobre as rotinas cartorárias e providências administrativas ligadas à audiência de custódia em nada ofende a reserva de lei ou norma constitucional.

7. Os artigos 5º, inciso II, e 22, inciso I, da Constituição Federal não foram violados, na medida em que há legislação federal em sentido estrito legitimando a audiência de apresentação.

8. A Convenção Americana sobre Direitos do Homem e o

Código de Processo Penal, posto ostentarem eficácia geral e *erga omnes*, atingem a esfera de atuação dos Delegados de Polícia, conjurando a alegação de violação da cláusula pétrea de separação de poderes.

9. A Associação Nacional dos Delegados de Polícia – ADEPOL, entidade de classe de âmbito nacional, que congrega a totalidade da categoria dos Delegados de Polícia (civis e federais), tem legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade (artigo 103, inciso IX, da CRFB). Precedentes.

10. A pertinência temática entre os objetivos da associação autora e o objeto da ação direta de inconstitucionalidade é inequívoca, uma vez que a realização das audiências de custódia repercute na atividade dos Delegados de Polícia, encarregados da apresentação do preso em Juízo.

11. Ação direta de inconstitucionalidade PARCIALMENTE CONHECIDA e, nessa parte, JULGADA IMPROCEDENTE, indicando a adoção da referida prática da audiência de apresentação por todos os tribunais do país.”

(ADI nº 5.240/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 20.8.2015, p. 1º.2.2016).

31. **Em segundo lugar**, a autora aponta a inconstitucionalidade formal do decreto estadual em virtude de eventual descumprimento do princípio da reserva legal para criação de órgãos e cargos públicos (arts. 2º; 48, incisos IX e XI; 61, § 1º, inciso II, alíneas *a* e *e*, e 84, inciso VI, alínea *a*, da Constituição).

32. Em que pesem os termos empregados no decreto impugnado, os quais, num primeiro momento, podem levar à compreensão de que se operou a criação de cargos e órgãos públicos, a leitura do texto em sua

íntegra revela não ser essa a situação sob exame. Para melhor visualização, reproduzo os artigos 1º, 3º e 4º do ato normativo questionado, *in verbis*:

“Artigo 1º - Ficam criados, **na estrutura da Polícia Civil do Estado de São Paulo**, da Secretaria da Segurança Pública:

[...]

§ 6º - Os Núcleos Especiais Criminais - NECRIMs e a Central de Núcleos Especiais Criminais – NECRIMs terão, cada um, como responsável, privativamente, um integrante da carreira de Delegado de Polícia.

[...]

Artigo 3º - Aos Delegados de Polícia responsáveis pelos Núcleos Especiais Criminais –NECRIMs, em suas respectivas áreas de atuação, compete:

I – dirigir, executar e fiscalizar as atividades da unidade;

II – presidir as audiências de oitivas dos envolvidos e as de composição;

III– representar ao superior hierárquico sobre as necessidades da unidade.

Artigo 4º - As atribuições dos Núcleos Especiais Criminais - NECRIMs e as competências de seus respectivos Delegados de Polícia responsáveis poderão ser complementadas mediante portaria do Delegado Geral de Polícia.” (destaquei).

33. Inexiste menção a novos cargos, nem mesmo a cargos comissionados de chefia. O que se extrai do texto é que os Núcleos Especiais Criminais serão dirigidos por Delegados de Polícia (cargos já existentes) e que ao rol de atribuições destes últimos se acrescentaram as

atividades de “*dirigir, executar e fiscalizar as atividades da unidade*”, “*presidir as audiências de oitivas dos envolvidos e as de composição*” e “*representar ao superior hierárquico sobre as necessidades da unidade*”, sem prejuízo de outras competências que possam vir a ser fixadas posteriormente pelo Delegado-Geral de Polícia.

34. Igualmente não vislumbro a criação de órgãos públicos dotados de estrutura própria. Na realidade, **os NECRIMs configuram subdivisões administrativas dentro da estrutura interna da Polícia Civil paulista, já plenamente existente.**

35. Dessa maneira, **o Decreto estadual nº 61.974, de 2016, consiste em mero ato normativo de gestão administrativa destinado a promover a reorganização da estrutura interna da Polícia Civil do Estado de São Paulo, sem implicar qualquer aumento de despesa, tampouco a criação ou a extinção de órgãos públicos**, o que é autorizado pelo art. 84, inciso VI, alínea *a*, da Constituição da República e respaldado pela jurisprudência deste Tribunal (cf. ADI nº 6.180/SE, Rel. Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 15.8.2023, p. 24.8.2023; ADI nº 2.857/ES, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, j. 30.8.2007, p. 30.11.2007; ADI nº 2.654/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. 8.10.2003, p. 6.2.2004).

36. **Em terceiro lugar**, a CONAMP defendeu ainda a inconstitucionalidade material do Decreto estadual nº 61.974, de 2016, com amparo nas teses da vulneração à separação dos Poderes e da usurpação da função jurisdicional (art. 2º e art. 98, inciso I da CF), alegando que: **(i)** a composição civil em torno de infrações penais de menor potencial ofensivo seria matéria da competência exclusiva do Poder Judiciário a ser executada por um de seus organismos e a ser desempenhada na conformidade da lei; e que **(ii)** o decreto não teria contemplado a participação de magistrado ou membro do Ministério Público no ato, ambos agentes políticos portadores de garantias e

impedimentos essenciais para assegurar a imparcialidade na solução de conflitos de interesse.

37. Além disso, o decreto estadual teria deixado de observar: *(i)* os arts. 127 e 129, inciso I, da Constituição, que estabelecem a indispensabilidade da presença do *Parquet* no processo penal, inclusive no âmbito dos Juizados Especiais Criminais; e *(ii)* o art. 144, § 4º da Constituição, que estabelece, em rol taxativo, as atribuições da Polícia Civil, entre as quais não se incluiria a realização de mediações e conciliações.

38. Não procede, contudo, a alegação de que a condução da audiência de composição relativa a infrações penais de menor potencial ofensivo constitua atribuição exclusiva do Poder Judiciário. Impõe-se distinguir dois momentos: de um lado, o **procedimento de mediação ou conciliação** que antecede o eventual acordo, o qual pode ter natureza administrativa ou judicial e é desprovido de eficácia própria; e, de outro, o **ato jurisdicional de homologação da composição**, esse sim privativo de magistrado investido da função jurisdicional, nos termos do art. 74 da Lei nº 9.099, de 1995. A Constituição reserva ao magistrado o segundo, não o primeiro.

39. Nem se diga que a renúncia ao direito de queixa ou de representação decorrente do acordo homologado (art. 74, parágrafo único, da Lei nº 9.099, de 1995) subtrairia ao Ministério Público a titularidade da ação penal. É que tal efeito não decorre da composição em si, mas de sua homologação judicial, precedida da manifestação ministerial. Tanto é assim que **o decreto impugnado determina o encaminhamento do termo circunstanciado ao Poder Judiciário independentemente de consenso entre autor e ofendido e mesmo na hipótese de retratação da vítima (art. 2º, inciso II, e § 1º), de modo que nenhum efeito extintivo se produz no âmbito administrativo dos**

Núcleos.

40. Em verdade, o que se está a fazer é prestigiar e efetivar a **Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário** (Resolução CNJ nº 125, de 2010) e a **Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário** (Resolução CNJ nº 225, de 2016), as quais preveem a participação de rede constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário e por entidades públicas e privadas parceiras, inclusive universidades e instituições de ensino. Vejamos:

Resolução CNJ nº 125, de 2010

“Art. 1º Fica instituída a **Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses**, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade. (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)

[...]

Parágrafo único. Aos órgãos judiciários incumbe, nos termos do art. 334 do Código de Processo Civil de 2015, combinado com o art. 27 da Lei 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei de Mediação), antes da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão. (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)

[...]

Art. 5º O programa será implementado com a **participação de rede constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário e por entidades públicas e privadas parceiras,**

inclusive universidades e instituições de ensino.” (destaquei).

Resolução CNJ nº 225, de 2016

“Art. 1º. A **Justiça Restaurativa** constitui-se como um conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência, e por meio do qual os conflitos que geram dano, concreto ou abstrato, são solucionados de modo estruturado na seguinte forma:

I – é necessária a participação do ofensor, e, quando houver, da vítima, bem como, das suas famílias e dos demais envolvidos no fato danoso, com a presença dos representantes da comunidade direta ou indiretamente atingida pelo fato e de um ou mais facilitadores restaurativos;

II – as práticas restaurativas serão coordenadas por facilitadores restaurativos capacitados em técnicas autocompositivas e consensuais de solução de conflitos próprias da Justiça Restaurativa, podendo ser servidor do tribunal, agente público, voluntário ou indicado por entidades parceiras;

III – as práticas restaurativas terão como foco a satisfação das necessidades de todos os envolvidos, a responsabilização ativa daqueles que contribuíram direta ou indiretamente para a ocorrência do fato danoso e o empoderamento da comunidade, destacando a necessidade da reparação do dano e da recomposição do tecido social rompido pelo conflito e as suas implicações para o futuro.

[...]

Art. 4º. O programa será implementado com a participação de rede constituída por todos os órgãos do Poder

Judiciário e por entidades públicas e privadas parceiras, inclusive universidades e instituições de ensino, cabendo ao Conselho Nacional de Justiça:

I – assegurar que a atuação de servidores, inclusive indicados por instituições parceiras, na Justiça Restaurativa seja não compulsória e devidamente reconhecida para fins de cômputo da carga horária, e que o exercício das funções de facilitador voluntário seja considerado como tempo de experiência nos concursos para ingresso na Magistratura;

II – buscar a cooperação dos órgãos públicos competentes e das instituições públicas e privadas da área de ensino, para a criação de disciplinas que propiciem o surgimento da cultura de não-violência e para que nas Escolas Judiciais e da Magistratura, bem como nas capacitações de servidores e nos cursos de formação inicial e continuada, haja módulo voltado à Justiça Restaurativa;

III – estabelecer interlocução com a Ordem dos Advogados do Brasil, as Defensorias Públicas, as Procuradorias, o Ministério Público e as demais instituições relacionadas, estimulando a participação na Justiça Restaurativa e valorizando a atuação na prevenção dos litígios.” (destaquei).

41. Relativamente à não participação *direta e imediata* de membro do Judiciário ou do Ministério Público no processo de conciliação ou mediação, igualmente não vislumbro qualquer irregularidade. Por tratar-se de uma *fase prévia, extraprocessual (leia-se, administrativa) e interna da Polícia Civil*, é totalmente razoável que tais profissionais não atuem nesses núcleos.

42. O que a Constituição não autoriza é a homologação e a execução dos acordos sem prévia atuação de integrantes do Ministério Público e do Poder Judiciário. Nesse ponto, todavia, o decreto estadual impugnado

claramente inseriu no fluxo dos NECRIMs o ***necessário encaminhamento do Termo Circunstanciado e do Termo de Composição de Polícia Judiciária ao Poder Judiciário após a composição.*** *In verbis*:

“Artigo 2º - São atribuições básicas dos Núcleos Especiais Criminais - NECRIMs:

I – receber os procedimentos de polícia judiciária de autoria conhecida, boletins de ocorrência ou termos circunstanciados, referentes às infrações penais de menor potencial ofensivo de ação penal pública condicionada à representação ou de ação penal privada, para instrução e realização de audiência de composição, por meio de mediação ou conciliação, entre autores e ofendidos;

II – encaminhar ao Poder Judiciário o termo circunstanciado elaborado, após a realização da audiência de composição e a formalização do Termo de Composição de Polícia Judiciária - TCPJ, que instruirá aquele, independentemente de consenso entre autor e ofendido, bem como nas hipóteses em que tenha se verificado a retratação da vítima quanto ao direito de representação ou de requerimento.” (destaquei).

43. Portanto, a documentação produzida administrativamente nos NECRIMs segue ***necessariamente*** para o Poder Judiciário, para que, a partir desse momento, seja observada a tramitação do processo, nos moldes dos arts. 69 e seguintes da Lei nº 9.099, de 1995 - abrindo-se, inclusive, a oportunidade de atuação e manifestação do *Parquet* antes de qualquer decisão por parte do órgão jurisdicional.

44. Por fim, relativamente à natureza taxativa das competências constitucionalmente atribuídas à Polícia Civil, o Supremo Tribunal

Federal, ao julgar a **ADI nº 6.773/MG** (Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 18.12.2021, p. 19.1.2022), decidiu que o âmbito de atuação da Polícia Civil não se exaure nas atribuições previstas no art. 144, § 4º, da Constituição Federal, sendo-lhe possível absorver funções correlatas, desde que não invada o campo de atribuições constitucionalmente reservado a outros órgãos do sistema de segurança pública. Vejamos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS E LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 129/2013. INCLUSÃO DO DETRAN-MG NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA POLÍCIA CIVIL ESTADUAL. DESEMPENHO DE ATRIBUIÇÕES TÍPICAS DE ÓRGÃO EXECUTIVO DE TRÂNSITO. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADES FORMAL E MATERIAL. IMPROCEDÊNCIA.

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.

2. A Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

3. As normas impugnadas disciplinam a estrutura e as

atribuições da Polícia Civil mineira, possuindo conteúdo meramente administrativo, não relacionado diretamente a trânsito e transporte, de competência privativa da União (CF, art. 22, XI).

4. Competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis (CF, art. 24, XVI). Inexistência de norma geral federal. Competência supletiva plena dos entes subnacionais.

5. O âmbito de atuação da Polícia Civil não se exaure nas atribuições previstas no art. 144, § 4º, da Constituição Federal, sendo-lhe possível absorver funções correlatas, desde que não invada o campo de atribuições constitucionalmente reservado a outros órgãos do sistema de segurança pública.

6. Ação direta julgada improcedente.”

(ADI nº 6.773/MG, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 18.12.2021, p. 19.1.2022, destaquei).

45. Uma vez que a Constituição Federal não proibiu expressamente que a Polícia Civil realizasse atividades de *mediação* em infrações penais de menor potencial ofensivo, como etapa da lavratura do Termo Circunstanciado, não visualizo óbice à sistemática introduzida pelo Decreto estadual nº 61.974, de 2016. Até mesmo porque esse procedimento consiste em mais um meio de solucionar conflitos e de conferir celeridade e eficiência ao sistema de Justiça.

46. Ademais, trata-se de uma maneira de colaborar para a segurança jurídica, a pacificação social, a eficiência da atuação estatal e a razoável duração do processo, preceitos constitucionais que devem ser perseguidos por todo e qualquer integrante da Administração Pública.

47. Rejeito, portanto, a existência de qualquer desobediência aos arts. 2º, 98, inciso I, 127, 129, inciso I e 144, § 4º, da Constituição, pelo Decreto estadual nº 61.974, de 2016.

III. DISPOSITIVO

48. Pelo exposto, **conheço** da presente ação direta de inconstitucionalidade e **julgo-a improcedente**.

É como voto.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**

Relator