AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.784 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO DOS DELEGADOS DE POLICIA DO BRASIL
ADV.(A/S)	: WLADIMIR SERGIO REALE
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA FEDERAL-ADPF
ADV.(A/S)	: DÉBORAH DE ANDRADE CUNHA E TONI
AM. CURIAE.	: ASSOCIÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO-CONAMP
ADV.(A/S)	: ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA
ADV.(A/S)	: JULIANA MOURA ALVARENGA DILASCIO

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): De início, cumpre analisar a preliminar de impugnação deficiente, alegada pelo Advogado-Geral da União (eDoc. 23).

Segundo argumenta, a requerente teria deixado de impugnar adequadamente todo o complexo normativo em que se encontra inserida a temática jurídica questionada, o que inviabilizaria o conhecimento da ação.

Como se sabe, ainda que não esteja esta CORTE, no controle de constitucionalidade, adstrita à análise argumentativa trazida na petição inicial, é ônus da parte requerente, de indeclinável observância, argumentar consistentemente, cotejando de modo especifico as disposições constitucionais malferidas e as que contra essas atentariam (ADI 561-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJ de 23/3/2001), devendo identificar os dispositivos constitucionais que fundamentam a impugnação e demonstrar, mediante argumentação jurídica específica e coerente, a incompatibilidade entre as normas questionadas e os parâmetros constitucionais invocados.

Nesse sentido: ADI 514, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Decisão monocrática, DJe de 31/3/2008). Na mesma linha: ADI 5.287, Rel. Min. LUIZ FUX, Pleno, DJe de 12/9/2016; ADI 2.213 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJ de 23/4/2004; ADI 1708, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 13/3/1998; ADI 259, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, DJ de 19/2/1993; e ADI 1.775, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Pleno, DJ de 18/5/2001.

No caso dos autos, entretanto, é possível concluir que, a partir de uma compreensão geral das alegações veiculadas na exordial, a requerente se insurge: (i) contra eventual extrapolação do poder normativo do Ministério Público para disciplinar matéria que, em seu entendimento, deveria ser objeto de lei; e (ii) contra o exercício do poder de investigação do Ministério Público.

Dessa forma, superada a questão preliminar, anoto que a presente ADI atende aos requisitos legais de admissibilidade, por ter sido proposta por entidade constitucionalmente legitimada, verificando-se, igualmente, a pertinência temática, uma vez que a matéria discutida guarda relação com os interesses da classe representada pela requerente.

Assim, CONHEÇO da presente Ação Direta.

(I) A CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA RESOLUÇÃO N. 243/2025 DO CSMPF: AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E ESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃO INTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

No caso dos autos, sob o ângulo da inconstitucionalidade formal, alega-se que o Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF), ao editar a Resolução 243/2025, usurpou a competência legislativa privativa da União para disciplinar matéria de direito penal e processual, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal. Sustenta-se, assim, que a disciplina da matéria objeto da resolução impugnada estaria submetida à

reserva legal, exigindo a edição de lei em sentido formal.

A norma editada pelo CSMPF institui, no âmbito do Ministério Público Federal, o Grupo Nacional de Apoio ao Enfrentamento ao Crime Organizado – GAECO NACIONAL, destinado a prestar auxílio especializado aos Procuradores Naturais em todo território nacional, na persecução da criminalidade organizada de alcance nacional ou interestadual, inclusive mediante o desenvolvimento de atividades de inteligência correlatas. Prevê, ainda, a possibilidade de atuação conjunta com o Procurados Natural na condução de investigações em casos específicos (art. 1º).

Além disso, a resolução disciplina: (i) a observância do princípio do Procurador Natural (art. 2º); (ii) as hipóteses de atuação do órgão instituidor (art. 4º); (iii) suas atribuições (art. 5º); (iv) aspectos administrativos relacionados à organização interna e ao funcionamento (arts. 7º a 11); (v) as modalidades de auxílio ao Procurador Natural (arts. 12 e 13); e (vi) disposições gerais e transitórias (arts. 14 a 23).

Verifico que o CSMPF, órgão do Ministério Público Federal (art. 43 da Lei Complementar n. 75/1993), atuou dentro dos limites da competência normativa prevista no art. 57, I, da referida Lei Complementar, em consonância com a autonomia institucional assegurada pelos arts. 127, §2º e 128, §5º, da Constituição Federal.

O Ministério Público é instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, possui autonomia administrativa expressamente prevista pela Constituição Federal, da qual decorre a possibilidade de editar atos normativos à sua organização e ao seu funcionamento, observados os limites estabelecidos pela Constituição e pela legislação de regência.

Nesse contexto, a instituição de órgão interno destinado a prestar auxílio especializado ao Procurador Natural no enfrentamento à criminalidade organizada, mediante o exercício de atribuições vinculadas às funções constitucionais do Ministério Público (art. 129 da Constituição Federal), não configura disciplina de matéria de direito penal ou

processual, como sustenta a requerente. Trata-se, diversamente, de medida de organização administrativa voltada ao aprimoramento da atuação institucional e à efetividade das atribuições constitucionalmente conferidas ao Ministério Público.

Assim, ao disciplinar a criação, a estruturação e o funcionamento de órgão interno de caráter auxiliar, com expressa observância do princípio do Procurador Natural, o ato normativo impugnado reveste-se de natureza essencialmente administrativa, não caracterizando usurpação da competência legislativa privativa da União prevista no art. 22, I, da Constituição Federal.

A propósito, a Lei Complementar 75/1993 atribui expressamente ao Conselho Superior do Ministério Público Federal competência normativa para disciplinar matérias relacionadas à organização e ao funcionamento da instituição, nos seguintes termos:

> Art. 57. Compete ao Conselho Superior do Ministério Público Federal:
>
> I - exercer o poder normativo no âmbito do Ministério Público Federal, observados os princípios desta Lei Complementar, **especialmente** para elaborar e aprovar:
>
> (…)
>
> c) as normas sobre as designações para os diferentes ofícios do Ministério Público Federal;

Cumpre destacar que, no julgamento da ADI 7170/RJ, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe de 22/8/2023, esta CORTE examinou a constitucionalidade de resoluções que instituíram o Grupo de Atuação Especializada contra o Crime Organizado (GAECO) no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Na oportunidade, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reconheceu a legitimidade da instituição de órgão interno especializado no enfrentamento à criminalidade organizada, destinado a prestar auxílio aos membros do Ministério Público, desde que preservadas as atribuições do Promotor Natural. Assentou-se, ainda, que a disciplina da organização e do funcionamento desse órgão, de atuação facultativa, constitui matéria de natureza administrativa, não configurando usurpação da competência legislativa da União em matéria penal ou processual penal, conforme se extrai da seguinte ementa:

> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROPOSTA DE CONVERSÃO DE APRECIAÇÃO EM JULGAMENTO DE MÉRITO DA AÇÃO. RESOLUÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO DE JANEIRO. INSTITUIÇÃO DO GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADA CONTRA O CRIME ORGANIZADO (GAECO). AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃO INTERNO DE APOIO. ATUAÇÃO FACULTATIVA. INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DO PROMOTOR NATURAL. OBSERVÂNCIA AO § 2º DO ART. 127 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AUSÊNCIA DE CONTRARIEDADE À LEI ORGÂNICA NACIONAL OU ESTADUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. COMPETÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROMOVER INVESTIGAÇÕES PENAIS. REAFIRMAÇÃO DA TESE DE REPERCUSSÃO GERAL DEFINIDA NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 593.727. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.
>
> **1. As normas veiculadas pelas Resoluções GPGJ ns. 1.570/2010 e 2.074/2016, posteriormente revogadas pela Resolução GPGJ n. 2.403/2021, não cuidam de direito penal ou processual penal. Os dispositivos questionados não estabeleceram novas atribuições e competências, dispondo**

> **sobre o funcionamento de órgão especializado no auxílio ao combate do crime organizado (Grupo de Atuação Especializada contra o Crime Organizado – GAECO), de atuação facultativa, a depender do pedido do promotor natural.**
>
> 2. A Constituição da República assegura autonomia administrativa do Ministério Público (§ 2º do art. 127).
>
> 3. Compete ao Procurador-Geral do Ministério Público "praticar atos e decidir questões relativas à administração geral"; "designar membros do Ministério Público para exercer as atribuições de dirigente dos Centros de Apoio Operacional"; "designar outro Promotor para funcionar em feito determinado, de atribuição daquele", desde que com expressa concordância do promotor natural (arts. 10, incs. V e IX, al. " a", e 24 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – Lei n. 8.625/1993). Atos administrativos que dispensam lei em sentido formal, por se tratarem de organização interna de órgão facultativo do Ministério Público.
>
> 4. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal fixou tese com repercussão geral, no Recurso Extraordinário n. 593.727 (DJe 8.9.2015), no sentido de que os poderes investigatórios do Ministério Público decorrem implicitamente do monopólio da titularidade da ação penal conferida ao órgão pelo inc. I do art. 129 da Constituição da República, não se tratando de atividade exclusiva da polícia judiciária.
>
> 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

Essa orientação foi reafirmada no julgamento da ADI 7175/MG, Rel. Min. EDSON FACHIN, DJe de 18/2/2025, ocasião em que esta CORTE reconheceu a legitimidade da estruturação administrativa de órgãos especializados do Ministério Público voltados ao enfrentamento da

criminalidade organizada. Em seu voto, o Ministro Relator ressaltou:

> "(…) uma leitura atenta das normas impugnadas evidencia que não se trata de atribuir novas funções aos membros do Ministério Público ou mesmo de disciplinar a competência de órgãos externos à sua estrutura. Trata-se, antes, de medida que dá maior eficiência ao combate urgente e necessário da macro criminalidade"

No caso em exame, verifico que a Resolução 243/2025 se insere no âmbito da competência normativa conferida ao CSMPF pelo art. 57, I, da Lei Complementar 75/1993, limitando-se a disciplinar a organização e o funcionamento de órgão interno de apoio especializado, em consonância com a autonomia administrativa e as funções institucionais constitucionalmente asseguradas ao Ministério Público.

Desse modo, à luz da disciplina constitucional e legal aplicável, bem como da orientação firmada por esta SUPREMA CORTE nos precedentes mencionados, não se verifica incompatibilidade da resolução impugnada com a Lei Complementar 75/1993 ou com a Constituição Federal, tampouco usurpação da competência legislativa privativa da União prevista no art. 22, I, da Constituição.

Afasto, portanto, a alegação de inconstitucionalidade formal.

(II) PERSECUÇÃO PENAL: UNIÃO DE ESFORÇOS, PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E PODER DE INVESTIGAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Um dos grandes desafios institucionais brasileiros da atualidade consiste no aprimoramento dos mecanismos de enfrentamento à criminalidade, especialmente mediante o fortalecimento da atuação integrada dos órgãos estatais responsáveis pela investigação e repressão

ao crime organizado, pelo combate à impunidade e à corrupção. Nesse contexto, revela-se fundamental o aperfeiçoamento dos instrumentos jurídicos e institucionais que favoreçam a cooperação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como o Ministério Público, no exercício de suas respectivas competências constitucionais relacionadas à persecução penal.

O Poder Público, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, deve pautar sua atuação pelo princípio da eficiência, buscando alcançar resultados efetivos na prestação dos serviços públicos, com observância da igualdade perante a lei, da objetividade e da imparcialidade, além da necessária proteção à vida e à integridade física dos agentes públicos responsáveis pela concretização das funções estatais em defesa da sociedade.

A Constituição Federal consagrou o princípio da eficiência como diretriz fundamental da Administração Pública, impondo aos órgãos e agentes estatais o dever de exercer suas competências de maneira imparcial, transparente, eficaz e orientada à satisfação do interesse público, mediante a utilização racional dos recursos disponíveis, a observância dos parâmetros legais e morais e a busca permanente pela qualidade dos serviços prestados à população.

Esse princípio encontra seu fundamento na própria finalidade do Estado, voltada à promoção do bem comum e à prestação adequada dos serviços públicos essenciais. Sua observância exige não apenas a obtenção dos resultados legitimamente pretendidos pela atuação estatal, mas também a disponibilização das condições necessárias ao exercício adequado das atribuições conferidas aos agentes públicos.

Tal exigência assume especial relevância no âmbito da segurança pública e da Justiça criminal, em que a efetividade da atuação estatal se relaciona diretamente à proteção de direitos fundamentais, como a vida, a dignidade, a honra, a integridade física e o patrimônio dos indivíduos, devendo ser assegurada em consonância com as garantias constitucionais inerentes ao sistema acusatório.

Nesse cenário, o dever de atuação eficiente encontra fundamento, igualmente, no art. 144 da Constituição Federal, que estabelece a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, destinada à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, mediante o exercício das atribuições constitucionalmente conferidas aos órgãos integrantes do sistema de segurança pública.

O pleno atendimento dessas finalidades pressupõe uma interpretação constitucional que favoreça a cooperação entre os Poderes da República e os órgãos responsáveis pela persecução penal, nos diferentes níveis da Federação, mediante o adequado financiamento, estruturação e integração institucional, de modo a assegurar o exercício eficiente de suas atribuições e a utilização racional dos recursos públicos disponíveis.

A complexidade da criminalidade organizada, especialmente diante de sua crescente atuação interestadual e transnacional, exige o aprimoramento dos mecanismos de investigação e repressão, mediante a atuação coordenada dos órgãos estatais, respeitadas suas respectivas competências constitucionais e legais.

A experiência internacional demonstra a importância dessa atuação integrada. Nos países europeus e americanos, os mecanismos tradicionais de investigação e de cooperação entre os órgãos policiais e de Justiça vêm sendo progressivamente aperfeiçoados, diante das dificuldades impostas pelo enfrentamento da macrocriminalidade.

Nesse contexto, destaca-se a instituição da EUROJUST, por meio da Decisão 2002/187/JAI do Conselho da União Europeia, destinada a fortalecer a cooperação judiciária entre os Estados-membros no combate às formas graves de criminalidade organizada e transnacional.

A iniciativa europeia evidencia a relevância da articulação entre os órgãos responsáveis pela investigação e persecução penal, especialmente mediante o intercâmbio de informações, o desenvolvimento de atividades de inteligência, o enfrentamento à lavagem de dinheiro e a adoção de

instrumentos voltados à recuperação de ativos provenientes de atividades criminosas.

Entre suas atribuições, incluem-se mecanismos de cooperação relacionados à investigação de delitos de criminalidade informática, fraudes, corrupção, lavagem de dinheiro, crimes ambientais e participação em organizações criminosas, demonstrando a necessidade de respostas institucionais compatíveis com a complexidade e a dimensão transnacional dessas infrações.

Essa experiência reforça a importância da atuação coordenada dos órgãos de segurança pública, do Ministério Público e do Poder Judiciário, cada qual no exercício de suas atribuições constitucionais, superando modelos de atuação isolada que possam comprometer a efetividade da persecução penal.

Se a cooperação institucional constitui instrumento relevante para o enfrentamento da criminalidade organizada entre Estados soberanos, com maior razão deve ser estimulada no âmbito de um Estado federativo como o Brasil, observadas a repartição constitucional de competências e a autonomia dos órgãos envolvidos.

No caso do Ministério Público Federal, cuja atuação abrange todo o território nacional, a extensão geográfica do País, as diversidades regionais e as diferentes manifestações da criminalidade organizada evidenciam a importância de mecanismos internos de coordenação e apoio especializado, destinados ao aprimoramento do exercício de suas funções constitucionais.

Essa estruturação, contudo, deve observar as garantias institucionais asseguradas aos membros do Ministério Público, especialmente o princípio do Promotor Natural, cuja incidência impede designações casuísticas e assegura o exercício independente das atribuições ministeriais.

Anoto, como já registrei em sede doutrinária e em julgados nesta CORTE, que a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reconhece a existência do princípio do Promotor Natural, conforme o

julgamento do HC 67.759/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO, do qual merece destaque o seguinte trecho:

> (...) O postulado do Promotor Natural, que se revela imanente ao sistema constitucional brasileiro, repele, a partir da vedação de designações casuísticas efetuadas pela Chefia da Instituição, a figura do acusador de exceção. Esse princípio consagra uma garantia de ordem jurídica, destinada tanto a proteger o membro do Ministério Público, na medida em que lhe assegura o exercício pleno e independente do seu oficio, quanto a tutelar a própria coletividade, a quem se reconhece o direito de ver atuando, em quaisquer causas, apenas o Promotor cuja intervenção se justifique a partir de critérios abstratos e pré-determinados, estabelecidos em lei.
>
> A matriz constitucional desse princípio assenta-se nas cláusulas da independência funcional e da inamovibilidade dos membros da Instituição. O postulado do Promotor Natural limita, por isso mesmo, o poder do Procurador-Geral que, embora expressão visível da unidade institucional, não deve exercer a Chefia do Ministério Público de modo hegemônico e incontrastável.
>
> Posição dos Ministros CELSO DE MELLO (Relator), SEPÚLVEDA PERTENCE, MARCO AURÉLIO e CARLOS VELLOSO. Divergência, apenas, quanto à aplicabilidade imediata do princípio do Promotor Natural: necessidade da "*interpositio legislatoris*" para efeito de atuação do princípio (Ministro CELSO DE MELLO); incidência do postulado, independentemente de intermediação legislativa (Ministros SEPÚLVEDA PERTENCE, MARCO AURÉLIO e CARLOS VELLOSO).
>
> – Reconhecimento da possibilidade de instituição do princípio do Promotor Natural mediante lei (Ministro SYDNEY SANCHES).

> – Posição de expressa rejeição à existência desse princípio consignada nos votos dos Ministros PAULO BROSSARD, OCTAVIO GALLOTTI, NÉRI DA SILVEIRA e MOREIRA ALVES.

O referido princípio constitui garantia destinada a impedir a escolha arbitrária do membro do Ministério Público responsável por determinada atuação, preservando sua independência funcional e a inamovibilidade, além de assegurar à sociedade e ao investigado a observância de critérios objetivos e previamente estabelecidos para a distribuição das atribuições ministeriais.

Trata-se, portanto, de garantia institucional que protege tanto o membro do Ministério Público quanto os destinatários de sua atuação, impedindo a instituição de acusadores de exceção ou a alteração casuística das atribuições legalmente estabelecidas.

A Constituição Federal de 1988 ampliou significativamente as funções institucionais do Ministério Público, conferindo-lhe posição de destaque na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, tanto na esfera penal, mediante a titularidade privativa da ação penal pública, quanto na esfera cível, por meio dos instrumentos constitucionalmente previstos para a tutela dos interesses coletivos e da legalidade.

No âmbito da persecução penal, a Constituição consagrou o sistema acusatório, caracterizado pela separação entre as funções de acusar e julgar, atribuindo ao Ministério Público a titularidade privativa da ação penal pública (Inq 4.045 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe de 19/6/2017; HC 93.921 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJe de 1º/2/2017; RHC 120.379 ED, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 16/9/2015).

Nesse modelo constitucional, compete ao Ministério Público, observadas as disposições legais aplicáveis, avaliar os elementos informativos reunidos durante a investigação e deliberar acerca do

exercício da ação penal pública ou das providências cabíveis para o arquivamento da investigação (ADI 4.693/BA, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Plenário, julgada em 11/10/2018; MS 34.730/DF, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 10/12/2019).

Para o desempenho dessas atribuições, o art. 129 da Constituição Federal conferiu ao Ministério Público diversas funções institucionais, entre as quais a promoção privativa da ação penal pública, a expedição de notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, a requisição de informações e documentos, a requisição de diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, além do exercício do controle externo da atividade policial.

O próprio texto constitucional, ao admitir o exercício de outras funções que lhe sejam conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade institucional, evidencia que o rol de atribuições previsto no art. 129 não possui caráter exaustivo (Inq 1.957/PR, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Plenário, DJ de 11/5/2005; HC 89.334/RO, Rel. Min. CEZAR PELUSO, DJ de 9/10/2006; HC 89.837-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, decisão de 16/10/2006).

Nesse contexto, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reconheceu a legitimidade constitucional da atuação investigatória do Ministério Público, assentando que a colheita direta de elementos informativos destinados à apuração da autoria e da materialidade delitivas não implica usurpação das atribuições constitucionalmente conferidas à Polícia Judiciária.

Conforme salientado pela Ministra ELLEN GRACIE, é "perfeitamente possível que o órgão ministerial promova a colheita de determinados elementos de prova que demonstrem a existência da autoria e da materialidade de determinado delito", pois essa atuação permite harmonizar os arts. 129 e 144 da Constituição Federal, viabilizando a adequada apuração dos fatos e a formação da opinio delicti (HC 91.661/PE, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Plenário, decisão de 10/3/2009; HC 96.638/BA, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI,

Primeira Turma, decisão de 2/12/2010).

Na mesma linha, esta CORTE reconheceu a validade jurídica da investigação criminal conduzida pelo Ministério Público, por compreender que essa atribuição decorre implicitamente da titularidade constitucional da ação penal pública, não havendo monopólio da atividade investigatória criminal pelos órgãos de Polícia Judiciária (HC 89.837/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJ de 20/11/2009).

Tal compreensão encontra fundamento na teoria dos poderes implícitos, segundo a qual o exercício das competências expressamente atribuídas pela Constituição pressupõe a existência dos meios necessários à sua efetiva concretização, desde que respeitados os limites e as garantias estabelecidos pela própria ordem constitucional (HC 94.173/BA, Rel. Min. CELSO DE MELLO, decisão de 1º/8/2008; RE 535.478/SC, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, decisão de 28/10/2008).

Desse modo, a atribuição constitucional de promover privativamente a ação penal pública compreende a possibilidade de realização direta de investigações criminais pelo Ministério Público, quando necessárias ao adequado desempenho de suas funções institucionais, especialmente diante da complexidade dos delitos relacionados à criminalidade organizada e à corrupção.

Afastar, de maneira absoluta, essa possibilidade significaria restringir os instrumentos necessários ao exercício das atribuições constitucionais do Ministério Público, comprometendo a efetividade de sua atuação na proteção da ordem jurídica e dos direitos fundamentais, sem que tal limitação encontre fundamento no texto constitucional (Inq 2.041/MG, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Plenário, decisão de 30/9/2003; HC 84.367/RJ, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Informativo STF 376; RHC 97.926/GO, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, 2/9/2014).

A controvérsia acerca da legitimidade constitucional dessa atuação foi definitivamente enfrentada pelo Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no julgamento do RE 593.727/MG, submetido à sistemática da

repercussão geral, Rel. p/ acórdão Min. GILMAR MENDES, DJe de 8/9/2015, ocasião em que se reconheceu a competência do Ministério Público para promover investigações de natureza penal por autoridade própria, observadas as garantias fundamentais dos investigados.

Incorporou-se ao nosso ordenamento jurídico, portanto, a doutrina constitucional norte-americana da teoria dos poderes implícitos (*inherent powers*), segundo a qual, no exercício de sua missão constitucional enumerada, o órgão executivo deveria dispor de todas as funções necessárias, ainda que implícitas, desde que não expressamente limitadas (*Myers v. Estados Unidos* - U.S. 272 - 52, 118). Consagra-se, dessa foma, e entre nós aplicável ao Ministério Público, o reconhecimento de competências genéricas implícitas que possibilitem o exercício de sua missão constitucional, apenas sujeitas às proibições e limites estruturais da Constituição Federal (HC 94.173/BA, Rel. Min. CELSO DE MELLO, decisão de 1º/8/2008; RE 535.478/SC, Segunda Turma, Rel. Min. ELLEN GRACIE, decisão de 28/10/2008).

Entre essas competências implícitas, insere-se o poder de investigação criminal do Ministério Público, indispensável ao pleno exercício de sua atribuição constitucional de promover privativamente a ação penal pública. Não seria razoável reconhecer à instituição a titularidade dessa função e, simultaneamente, restringir os instrumentos necessários à apuração de infrações penais, especialmente diante da complexidade da criminalidade organizada e da corrupção, sob pena de comprometer a efetividade de suas atribuições constitucionais (Inq 2.041/MG, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Plenário, decisão de 30/9/2003; HC 84.367/RJ, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Informativo STF 376).

Nesse sentido, o Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento do RE 593.727/MG, submetido à sistemática da repercussão geral, Rel. p/ acórdão Min. GILMAR MENDES, DJe de 8/9/2015, consolidou o entendimento acerca da legitimidade constitucional da investigação criminal conduzida diretamente pelo Ministério Público, desde que observados os direitos e garantias fundamentais dos

investigados e os limites constitucionais e legais inerentes ao exercício dessa atribuição. Na oportunidade, foi fixada a seguinte tese:

> "O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei 8.906/94, artigo 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa instituição".

O reconhecimento dessa competência investigatória, entretanto, não afasta a incidência dos limites constitucionais e legais impostos à atuação ministerial. Ao contrário, seu exercício deve observar os direitos e garantias fundamentais dos investigados, as hipóteses de reserva de jurisdição, as prerrogativas profissionais dos advogados e a possibilidade de controle jurisdicional dos atos praticados.

A legitimidade constitucional do poder investigatório do Ministério Público, portanto, pressupõe sua submissão aos mecanismos de controle e responsabilização próprios do Estado Democrático de Direito, não se admitindo que o exercício dessa atribuição se desenvolva à margem das garantias individuais ou das exigências inerentes ao sistema acusatório (ADI 2.943/DF, ADI 3.309/DF e ADI 3.318/MG, Rel. Min. EDSON FACHIN, Plenário, julgadas em 2/5/2024, DJe de 10/9/2024).

(III) A CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA RESOLUÇÃO CSMPF N. 243/2025 – CRIAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DO GAECO NACIONAL

A Resolução CSMPF 243/2025 instituiu, no âmbito do Ministério Público Federal, órgão especializado de apoio à persecução penal, destinado a conferir maior eficiência às investigações criminais relacionadas à criminalidade organizada, mediante atuação integrada com os membros da instituição e observância do princípio do Procurador Natural.

A preservação desse princípio e da independência funcional dos membros do Ministério Público constitui diretriz expressamente estabelecida pela resolução, conforme se verifica dos seguintes dispositivos:

> Art. 2º O GAECO Nacional, pautando-se pelo respeito ao princípio do Procurador Natural e à independência funcional deste, atuará de modo integrado, mediante parceria, mútua cooperação, compartilhamento de informações, e, quando necessário, atuação conjunta com os GAECOs Regionais ou Locais do MPF.
>
> Parágrafo único. No exercício de suas atribuições, o GAECO Nacional deverá atuar sempre de forma integrada com o Procurador Natural.
>
> Art. 3º Nos casos em que lhe couber atuar, o GAECO Nacional auxiliará o Procurador Natural em todas as suas atribuições, nos termos desta Resolução.
>
> § 1º O auxílio prestado pelo GAECO Nacional ocorrerá mediante expressa e formalizada solicitação do Procurador Natural, justificada com informações sobre o caso, em especial sua abrangência e complexidade.
>
> § 2º O coordenador do GAECO Nacional decidirá,

> fundamentadamente, sobre o pedido de auxílio formulado pelo órgão do Ministério Público Federal, considerando os critérios de planejamento e prioridade, ouvidos os demais membros do Grupo.
>
> § 3º O auxílio do GAECO Nacional poderá também ocorrer por sua provocação junto ao Procurador Natural, a partir da detecção proativa de casos prioritários segundo o art. 4º desta Resolução, ficando sua efetiva atuação condicionada à anuência expressa do Procurador Natural e ao preenchimento dos demais requisitos previstos nesta Resolução.
>
> § 4º A anuência do Procurador Natural se estende para os feitos conexos e continentes que forem de sua atribuição.
>
> § 5º O Procurador Natural ou o GAECO Nacional poderá, a qualquer tempo, de forma fundamentada, deliberar pela cessação da atuação deste.

Verifica-se, portanto, que a atuação do GAECO NACIONAL possui caráter auxiliar e cooperativo, condicionada à solicitação formal ou à anuência expressa do Procurador Natural, a quem permanece assegurado o exercício independente de suas atribuições. A resolução estabelece, ainda, a possibilidade de cessação fundamentada dessa atuação, reforçando a natureza colaborativa do órgão instituído.

As hipóteses incluem: crimes praticados contra o Estado Democrático de Direito (inciso I); crimes de terrorismo (inciso II); grave violação aos direitos humanos no âmbito federal, que tenha havido o IDC (inciso III); atuação difusa de organização criminosa pelo território nacional (inciso V); crimes praticados por milícia privada ou grupo de extermínio ou criminalidade violenta que imponha grave risco ao Procurador Natural (inciso IX); dentre outros crimes praticados por organizações criminosas com repercussão nacional ou internacional (inciso XI), o que torna extensivo o rol de atuação do órgão instituído.

Trata-se de hipóteses que evidenciam a finalidade institucional do órgão, voltada ao enfrentamento de infrações penais cuja complexidade, abrangência territorial ou gravidade justifiquem a disponibilização de apoio técnico e investigativo especializado.

Além de estabelecer as condições para sua atuação, a resolução disciplina, em seu art. 5º, as atribuições do GAECO NACIONAL, nos seguintes termos:

> Art. 5º São atribuições do GAECO Nacional:
>
> I - atuar diretamente, de forma integrada com o Procurador Natural, em todas as fases da investigação, podendo estender-se à fase judicial, cabendo ao GAECO Nacional, sempre que necessário, auxiliar no estabelecimento de linhas de investigação, na produção de peças complexas, na participação de reuniões preparatórias e em articulações com outros órgãos, internos ou externos ao Ministério Público Federal;
>
> II - proceder à articulação e à interlocução operacionais com órgãos e entidades da Administração Pública, no âmbito da investigação, prevenção e enfrentamento à criminalidade organizada, para fins de atuação em conjunto e coleta de informações de inteligência;
>
> III - inserir nos sistemas do Ministério Público Federal (ÚNICO e sistemas da SPPEA/PGR) os resultados de suas investigações e de sua atuação de interlocução operacional, a fim de, com as cautelas cabíveis e observados os parâmetros legais, permitir a difusão das informações sobre organizações criminosas para outros membros do Ministério Público Federal que solicitarem compartilhamento de dados para instruir procedimento investigatório sob sua responsabilidade;
>
> IV - receber relatórios e informações de inteligência elaborados por órgãos externos e pelo próprio Ministério

Público Federal, inclusive dos GAECOs Regionais ou Locais, e proceder à sistematização e ao tratamento das informações recebidas para o fim de subsidiar investigações em andamento no âmbito do Ministério Público Federal relacionadas ao enfrentamento ao crime organizado;

V - salvo casos de existência de sigilo legal, realizar o intercâmbio e o compartilhamento de dados, informes e informações produzidos ou recebidos por parte de órgão dos Ministério Público Federal entre os órgãos e entidades da administração pública, demais órgãos do Ministério Público brasileiro e organizações intergovernamentais estrangeiras com vínculos com o Brasil, com o escopo de contribuir com o mapeamento de grupos criminosos nacionais ou internacionais com atuação no país;

VI - manter atuação coordenada com a Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise (SPPEA/PGR), e com a Secretaria de Cooperação Internacional (SCI/PGR), para obtenção de dados e informações necessários ao enfrentamento à criminalidade organizada;

VII - armazenar, proteger, classificar, gerenciar, processar, analisar e difundir dados, informes ou informações, internos ou externos, produzindo conhecimento e/ou elementos de informação necessários à atuação do Ministério Público Federal em investigações em andamento ou a serem iniciadas com vistas ao enfrentamento à criminalidade organizada ou para viabilizar medidas de prevenção à sua atuação;

VIII - criar e disseminar protocolos para assegurar a cadeia de custódia das provas, viabilizar ações internas de proteção e compartilhamento de dados, informes e informações sigilosas, produzidos ou recebidos, que estiverem sob sua responsabilidade;

IX - criar e disseminar protocolos para assegurar a

> proteção e segurança de membros e servidores com atuação no enfrentamento ao crime organizado, e também das instalações ministeriais, sugerindo a adoção das medidas cabíveis por parte da Administração e a articulação com as instituições e com órgãos externos que possam colaborar e auxiliar na consecução de tais fins.
>
> X - criar e manter banco com modelos de peças próprias para efeito de disseminação a membros interessados, podendo também abranger peças elaboradas pelos GAECOs Regionais ou Locais, ou por outros membros do Ministério Público Federal, que lhes sejam encaminhadas para efeito de intercâmbio, ressalvadas situações em que incidir sigilo legal ou judicial;
>
> XI - propor à Escola Superior do Ministério Público da União a realização de cursos de capacitação relacionados às atividades investigatórias para enfrentamento à criminalidade organizada, à utilização de meios especiais de obtenção de provas e à identificação e avaliação de grupos criminosos, bem como sugerir à Administração do Ministério Público Federal a realização de intercâmbio com órgãos públicos congêneres para busca de capacitação e treinamento de membros e servidores em atividades jurídicas, técnicas e operacionais na área de enfrentamento ao crime organizado;
>
> XII - sugerir à Administração do Ministério Público Federal a aquisição de soluções tecnológicas ou o fomento de seu desenvolvimento interno para atender às necessidades investigatórias no enfrentamento à criminalidade organizada, observando-se os parâmetros legais aplicáveis no tocante à sua aquisição e utilização;

Da leitura desses dispositivos, constata-se que as atribuições conferidas ao GAECO NACIONAL compreendem atividades de cooperação investigativa com o Procurador Natural (inciso I), bem como

funções de articulação institucional, produção e compartilhamento de informações de inteligência, apoio técnico, capacitação e aprimoramento dos instrumentos necessários ao enfrentamento da criminalidade organizada (incisos II a XII).

Não se verifica, portanto, a instituição de órgão dotado de atribuições autônomas destinadas a substituir o Procurador Natural ou a interferir indevidamente no exercício de suas funções. Ao contrário, a resolução estabelece mecanismos de atuação integrada, preservando a independência funcional dos membros do Ministério Público e a titularidade das atribuições constitucionalmente conferidas à instituição.

Por se tratar de órgão integrante da estrutura do Ministério Público Federal, incumbido de prestar apoio ao exercício de funções institucionais, sua coordenação e composição devem observar o disposto no art. 129, § 2º, da Constituição Federal, segundo o qual as funções do Ministério Público somente podem ser exercidas por integrantes da carreira, ressalvadas as exceções constitucionalmente previstas.

Nesse sentido, a Resolução CSMPF 243/2025 estabelece, em seus arts. 9º a 11, regras relativas à organização e à composição do GAECO NACIONAL, assegurando que sua coordenação seja exercida por membro do Ministério Público Federal.

A exigência decorre da própria natureza das atribuições conferidas ao órgão, que integra a estrutura administrativa do MPF (art. 1º), atua de forma coordenada com o Procurador Natural (art. 2º, parágrafo único) e pode prestar auxílio no exercício de atividades processuais próprias da instituição, observadas as disposições da resolução, inclusive seu art. 15.

A estruturação administrativa do GAECO NACIONAL, acompanhada da previsão de recursos materiais e humanos destinados ao desempenho de suas atribuições (art. 17), constitui, assim, instrumento de apoio ao exercício das funções constitucionais do Ministério Público Federal, sem alteração das competências legalmente atribuídas aos seus membros.

Cumpre destacar, ainda, que a coordenação das atividades do GAECO NACIONAL, atribuída a membro do Ministério Público Federal ocupante do cargo de Subprocurador-Geral da República, restringe-se à organização e à condução dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do próprio Grupo.

Essa competência não estabelece relação de subordinação hierárquica entre o Ministério Público Federal e os órgãos policiais, tampouco autoriza ingerência na organização administrativa ou na estrutura de comando da Polícia Federal, sem prejuízo do exercício do controle externo da atividade policial, constitucionalmente atribuído ao Ministério Público pelo art. 129, VII, da Constituição Federal.

Não procede, desse modo, a alegação da requerente de que a resolução teria instituído um "extravagante poder hierárquico do Ministério Público sobre a Polícia Federal", uma vez que as disposições impugnadas não modificam as relações institucionais constitucionalmente estabelecidas entre os órgãos responsáveis pela persecução penal.

Realço que o enfrentamento à criminalidade organizada exige atuação estatal coordenada, planejamento estratégico e utilização racional dos recursos humanos, materiais e tecnológicos disponíveis, especialmente diante da complexidade das estruturas criminosas e de sua capacidade de atuação em diferentes unidades da Federação e além das fronteiras nacionais.

As organizações criminosas envolvidas no tráfico de drogas e armas, na lavagem de dinheiro e em outras atividades ilícitas frequentemente apresentam estruturas articuladas em âmbito interestadual e transnacional, com repercussões sobre a segurança pública, a ordem econômica e a proteção dos direitos fundamentais.

No âmbito da competência da Justiça Federal, destacam-se, entre outras manifestações dessa criminalidade: (i) delitos praticados contra o Estado Democrático de Direito; (ii) crimes de corrupção envolvendo a Administração Pública Federal; (iii) infrações ambientais de ampla

repercussão, inclusive aquelas praticadas em terras indígenas ou em prejuízo dos direitos de comunidades tradicionais; (iv) crimes de lavagem de dinheiro, previstos na Lei 9.613/1998; (v) tráfico internacional de entorpecentes; e (vi) infrações penais de repercussão interestadual ou internacional que demandem atuação investigativa coordenada.

A gravidade dessas condutas e sua repercussão sobre a ordem pública, o desenvolvimento socioeconômico e o próprio Estado Democrático de Direito evidenciam a necessidade de aperfeiçoamento permanente dos mecanismos institucionais de prevenção, investigação e repressão à macrocriminalidade.

Nesse cenário, a atuação integrada dos órgãos estatais responsáveis pela persecução penal constitui medida relevante para o enfrentamento das organizações criminosas, inclusive daquelas que mantêm vínculos com o sistema penitenciário, mediante instrumentos de cooperação compatíveis com as competências e garantias constitucionalmente estabelecidas.

A instituição do GAECO NACIONAL insere-se nesse contexto de aprimoramento da atuação ministerial, seguindo modelo de organização especializada adotado no âmbito de Ministérios Públicos estaduais, com o objetivo de proporcionar apoio técnico, operacional e investigativo aos membros do Ministério Público Federal.

Esta SUPREMA CORTE já examinou controvérsias relacionadas à instituição e à estruturação de Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado no âmbito dos Ministérios Públicos estaduais.

Nas **ADIs 2.838/MT e 4.624/TO**, de minha Relatoria, foram apreciadas questões relativas à constitucionalidade da organização e da atuação desses grupos especializados, reconhecendo-se a legitimidade de mecanismos institucionais destinados ao enfrentamento da criminalidade organizada, observados os parâmetros constitucionais aplicáveis.

Mais recentemente, como referido anteriormente, no julgamento da **ADI 7.175/MG**, Rel. Min. EDSON FACHIN, DJe de 18/2/2025, esta CORTE reafirmou a autonomia administrativa do Ministério Público para

instituir órgãos especializados em sua estrutura interna, reconhecendo, igualmente, a constitucionalidade de sua atuação investigatória, desde que observados os direitos e garantias fundamentais dos investigados e os parâmetros estabelecidos pela jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Na oportunidade assentou-se:

> Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO QUE INSTITUEM GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADA CONTRA O CRIME ORGANIZADO (GAECO). AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. COMPETÊNCIA PRÓPRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA DISCIPLINAR O TEMA. PODERES INVESTIGATÓRIOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CONSTITUCIONALIDADE. PARÂMETROS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME.
>
> 1. Em virtude de sua autonomia administrativa, o Ministério Público dispõe de competência própria para designar membros para atuarem como dirigentes de grupos especialmente criados para combater a criminalidade organizada (GAECO).
>
> 2. A jurisprudência firmada por esta Suprema Corte reconhece ao Ministério Público poder concorrente para realizar investigações, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer pessoa sob investigação do Estado. Precedentes.
>
> 3. No julgamento conjunto das ADIs 2.943, 3.309 e 3.318 (DJe 06.05.2024), o Plenário fixou os parâmetros para instauração e tramitação de procedimento investigatório criminal no âmbito do Ministério Público.

> 4. Pedidos de declaração de inconstitucionalidade julgados parcialmente procedentes para dar interpretação conforme à Constituição nos mesmos termos das teses fixadas no julgamento conjunto das ADIs 2.943, 3.309 e 3.318, sendo aquela decisão o marco temporal de referência para a modulação dos efeitos.

A orientação firmada nesse precedente evidencia que a autonomia administrativa do Ministério Público compreende a possibilidade de instituir estruturas especializadas de apoio à investigação criminal, sem afastar a necessária observância das garantias constitucionais e dos parâmetros estabelecidos por esta CORTE para a instauração e a tramitação dos procedimentos investigatórios ministeriais.

A mesma compreensão se aplica à Resolução CSMPF 243/2025, cuja disciplina normativa contempla a criação de órgão nacional de apoio especializado, destinado a atuar de forma integrada com os membros do Ministério Público Federal, respeitando o princípio do promotor natural, a independência funcional e as competências constitucionalmente atribuídas aos demais órgãos envolvidos na persecução penal.

Importa ressaltar que a atuação investigatória do GAECO NACIONAL permanece submetida aos limites constitucionais e legais aplicáveis ao Ministério Público, inclusive às exigências de documentação dos atos, observância das hipóteses de reserva de jurisdição, respeito às prerrogativas da defesa e controle judicial, nos termos da orientação firmada por esta SUPREMA CORTE.

Desse modo, a instituição do GAECO NACIONAL não representa ampliação indevida das competências investigatórias do Ministério Público, mas medida de organização administrativa destinada a conferir maior eficiência ao exercício de atribuições constitucionalmente reconhecidas, sem prejuízo das garantias fundamentais dos investigados e da observância do sistema acusatório.

Verifico, portanto, que o Conselho Superior do Ministério Público Federal, ao editar a Resolução 243/2025, atuou nos limites de sua

competência normativa e da autonomia administrativa assegurada à instituição, estabelecendo mecanismos de cooperação e apoio especializado compatíveis com os arts. 127, 128 e 129 da Constituição Federal.

A criação do GAECO NACIONAL, nessas condições, harmoniza-se com a missão constitucional do Ministério Público de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, não se verificando a alegada inconstitucionalidade material.

(IV) DISPOSITIVO

Ante o exposto, CONHEÇO da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade e JULGO IMPROCEDENTE o pedido, reconhecendo a constitucionalidade da Resolução CSMPF 243/2025, observados, no exercício das atribuições investigatórias do GAECO NACIONAL, os parâmetros constitucionais e legais aplicáveis à atuação do Ministério Público, nos termos da fundamentação.

É o voto.