

26/03/2008

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.862-6 SÃO PAULO

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQUERENTE(S) : PARTIDO DA REPÚBLICA - PR
ADVOGADO(A/S) : WLADIMIR SÉRGIO REALE
REQUERIDO(A/S) : CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO TRIBUNAL
DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
REQUERIDO(A/S) : SECRETÁRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE
SÃO PAULO
INTERESSADO(A/S) : FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE OFICIAIS
MILITARES ESTADUAIS - FENEME
ADVOGADO(A/S) : JOSÉ DO ESPÍRITO SANTO

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS QUE ATRIBUEM À POLÍCIA MILITAR A POSSIBILIDADE DE ELABORAR TERMOS CIRCUNSTANCIADOS. PROVIMENTO 758/2001, CONSOLIDADO PELO PROVIMENTO N. 806/2003, DO CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, E RESOLUÇÃO SSP N. 403/2001, PRORROGADA PELAS RESOLUÇÕES SSP NS. 517/2002, 177/2003, 196/2003, 264/2003 E 292/2003, DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. ATOS NORMATIVOS SECUNDÁRIOS. AÇÃO NÃO CONHECIDA.

1. Os atos normativos impugnados são secundários e prestam-se a interpretar a norma contida no art. 69 da Lei n. 9.099/1995: inconstitucionalidade indireta.

2. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pacífica quanto à impossibilidade de se conhecer de ação direta de inconstitucionalidade contra ato normativo secundário. Precedentes.

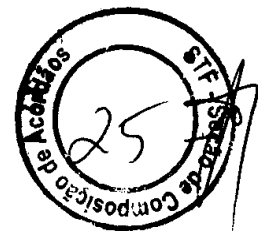
3. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em **não conhecer** da ação direta, nos termos do voto da Relatora.

Brasília, 26 de março de 2008.

Carmen Lucia
CÁRMEN LÚCIA - Relatora



26/03/2008

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.862-6 SÃO PAULO

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQUERENTE(S) : PARTIDO DA REPÚBLICA - PR
ADVOGADO(A/S) : WLADIMIR SÉRGIO REALE
REQUERIDO(A/S) : CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO TRIBUNAL
DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
REQUERIDO(A/S) : SECRETÁRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE
SÃO PAULO
INTERESSADO(A/S) : FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE OFICIAIS
MILITARES ESTADUAIS - FENEME
ADVOGADO(A/S) : JOSÉ DO ESPÍRITO SANTO

R E L A T Ó R I O**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):**

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Liberal, em 26.3.2003, objetivando a declaração de inconstitucionalidade do Provimento n. 758/2001 foi consolidado pelo Provimento n. 806/2003, ambos do Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça de São Paulo, e da Resolução SSP n. 403/2001, prorrogada pelas Resoluções SSP ns. 517/2002, 177/2003, 196/2003, 264/2003 e 292/2003, todas da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

Os atos normativos impugnados em sua validade constitucional são os seguintes:

"Provimento n. 758, de 23.8.2001

"Artigo 1º - Para os fins previstos no art. 69, da Lei 9.099/95, entende-se por autoridade policial, apta a tomar conhecimento da ocorrência, lavrando o termo circunstanciado, encaminhando-o, imediatamente, ao Poder Judiciário, o agente do Poder Público investido legalmente para intervir na vida da pessoa natural, atuando no policiamento ostensivo ou investigatório.

Artigo 2º - O Juiz de Direito, responsável pelas atividades do Juizado, é autorizado a tomar conhecimento dos termos,

Supremo Tribunal Federal

ADI 2.862 / SP

circunstanciados elaborados pelos policiais militares, desde que assinados concomitantemente por oficial da Polícia Militar.

Artigo 3º - Havendo necessidade da realização de exame pericial urgente, o policial militar deverá encaminhar o autor do fato ou a vítima ao órgão competente da Polícia Técnico-Científica, que o providenciará, remetendo o resultado ao distribuidor do foro local da infração.

Artigo 4º - O encaminhamento dos termos circunstanciados respeitará a disciplina elaborada pelo Juízo responsável pelas atividades do Juizado Especial Criminal da área onde ocorreu a infração penal.

Artigo 5º - Este provimento entrará em vigor na data da sua publicação"(grifos nossos).

Resolução SSP n. 403, de 26.10.2001

"Art. 1º - Ficam fixadas as seguintes áreas para implantação de experiências-piloto nos termos desta Resolução:

I - Capital - 7ª Delegacia Seccional de Polícia de Itaquera/CPA/M-4.

II - Região Metropolitana da Capital - Delegacia Seccional de Guarulhos/31º BPM/M e 15º MPM/M.

III - Interior - Delegacia de Polícia Seccional de São José do Rio Preto - CPI-5-17º BPM/M.

Art. 2º - Nas áreas fixadas no artigo anterior, o Termo Circunstanciado de que trata o artigo 69 da Lei 9.099/95 será elaborado pelo policial civil ou militar que primeiro tomar conhecimento da ocorrência.

§ 1º - Os Termos Circunstanciados elaborados pela Polícia Militar deverão ser também assinados por Oficial da Corporação.

§ 2º - Cópia dos Termos Circunstanciados elaborados pela Polícia Militar deverá ser encaminhada à Delegacia de Polícia da circunscrição territorial em que se deu a infração penal para o fim do disposto no artigo 6º e para que se mantenha unidade de registros estatísticos.

ADI 2.862 / SP

§ 3º - O encaminhamento de que trata o parágrafo anterior será feito por via eletrônica sempre que possível.

Art. 3º - O termo circunstanciado elaborado pela Polícia Militar será remetido ao Juizado Especial Criminal da área onde ocorreu a infração penal imediatamente ou nos termos acordados com a respectiva autoridade judiciária.

Art. 4º - As requisições dos exames periciais necessários relativos aos casos atendidos pela Polícia Militar serão feitas através dos Centros de Operações da Polícia Militar diretamente às equipes de perícia criminalística e/ou perícia médico-legal do local da infração que os remeterá ao Juizado Especial Criminal competente.

Parágrafo único: Para a execução do disposto neste artigo, a Polícia Técnico Científica providenciará, com o apoio da Polícia Militar, os meios necessários.

Art. 5º - Os objetos apreendidos nos casos atendidos pela Polícia Militar serão apresentados diretamente ao Juizado Especial Criminal ou, na impossibilidade, à Delegacia de Polícia da circunscrição territorial afeta ao local da ocorrência.

Parágrafo único: se a apreensão se der fora de horário de expediente, os objetos poderão ficar temporariamente depositados na OPM respectiva até o reinício dos trabalhos.

Art. 6º - Todas as diligências determinadas pelo Juizado Especial Criminal serão executados pela Polícia Civil independentemente de quem haja elaborado o termo circunstanciado.

Art. 7º - O policial militar, ao atender ocorrência de autoria desconhecida, lavrará o termo circunstanciado e o encaminhará, juntamente com os objetos apreendidos, se houver, à Delegacia de Polícia para a execução dos atos de polícia judiciária necessários aos esclarecimentos da infração.

Art. 8º - O Comandante Geral da Polícia Militar baixará os atos necessários à implantação do disposto nesta Resolução criando modelo padrão para a lavratura dos Termos Circunstanciados e Termos de Comparecimento no prazo máximo de quinze dias a contar da publicação desta.

ADI 2.862 / SP

Parágrafo único - os termos poderão ser preenchidos a mão no próprio local de ocorrência.

Art. 9º - As experiências-piloto de que trata esta Resolução terão início no dia 1º-12-2001 e vigorarão pelo período de 180 dias.

§ 1º - Os Delegados Seccionais e Comandantes de CPA/BPM das áreas referidas no artigo 1º encaminharão à Coordenadoria de Análise e Planejamento - CAP/SSP, através do Comando Geral da Polícia Militar e Delegacia Geral de Polícia, relatórios mensais conjuntos com dados estatísticos e considerações pertinentes à execução do serviço.

§ 2º - A Coordenadoria de Análise e Planejamento-CAP/SSP encaminhará ao Titular da Pasta, até o dia 15-06-2001, relatório final de avaliação.

Art. 10º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, mantidos os termos da Resolução SSP-353, de 27-11-95, para as áreas não referidas no artigo 1º"(grifos nossos).

2. O Autor afirma que, ao facultar aos magistrados dos Juizados Especiais Criminais conhecer dos termos circunstanciados lavrados por policiais militares do Estado de São Paulo, desde que assinados concomitantemente por oficial da Polícia Militar, os atos normativos impugnados teriam: a) usurpado competência legislativa da União para legislar sobre direito processual; b) ofendido o princípio da legalidade; c) atribuído à Polícia Militar competência da Polícia Civil; e d) vulnerado o princípio da separação dos Poderes (fl. 9).

Assevera que o art. 69 da Lei n. 9.099/1995 prescindiria de regulamentação e que, ao criar novo procedimento processual e atribuir competência, antes inexistente, à Polícia Militar, o Provimento n. 758/2001 implicaria, a um só tempo, usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, inc. I, da Constituição da República) e desrespeito ao princípio da legalidade (art. 5º, inc. II, da Constituição da República), pois o Provimento n. 758/2001 teria natureza infralegal (fls. 10-14) d

*Supremo Tribunal Federal***ADI 2.862 / SP**

Acrescenta que o Provimento n. 758/2001 contrariaria a repartição de competências estabelecida no art. 144, §§ 4º, 5º e 6º, da Constituição da República.

Alega, ainda, que o Poder Judiciário não poderia editar norma com o fim de cometer atribuições à Polícia Militar, que se subordina ao Chefe do Poder Executivo estadual, sob pena de vulnerar o princípio da separação de Poderes (art. 2º da Constituição da República). Junta aos autos parecer da lavra do Professor Celso Ribeiro Bastos (fls. 45-84).

Requer o deferimento de medida cautelar para "suspens[er], na íntegra, o Provimento n. 758/2001 (...), do Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e, por arrastamento consequencial, a Resolução n. 403/2001, prorrogada pela Resolução SSP n. 517/2002 do Secretário da Segurança Pública do Estado de São Paulo" (fl. 27).

3. Em 9.4.2003, a Ministra Ellen Gracie, então Relatora desta ação, adotou o rito do art. 12 da Lei n. 9.868/1999 (fl. 192).

4. A Secretaria de Segurança Pública de São Paulo prestou informações (fls. 202-212), afirmando que os atos regulamentares impugnados não poderiam ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade e que não haveria qualquer inconstitucionalidade nas normas questionadas.

5. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência da ação, ao fundamento de que: a) o Provimento n. 758/2001 e a Resolução 403/2001 consubstanciariam atos secundários de natureza meramente interpretativa, insuscetíveis de controle pela via da ação direta de inconstitucionalidade (fls. 229-230); b) a Resolução n. 403/2001 teriam natureza concreta, o que impediria o conhecimento da ação (fls. 230-231); e c) ao interpretar a expressão "autoridade policial" (art. 69 da Lei n. 9.099/1995), a jurisprudência e a doutrina teriam reconhecido a possibilidade de lavratura de termos circunstanciados por oficiais da Polícia Militar (fls. 232-233) d

ADI 2.862 / SP

6. A Procuradoria-Geral da União opinou pelo conhecimento da ação apenas em relação ao art. 3º do Provimento n. 758/2001 e, nessa parte, pela declaração de inconstitucionalidade do dispositivo impugnado, em razão de que não caberia ao Poder Judiciário determinar, sem respaldo legal, os deveres da Polícia Militar (fls. 235-246).

7. Em 24.7.2003, o Presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo prestou informações, sustentando o descabimento da presente ação, pois os atos impugnados não afrontariam diretamente a ordem constitucional (fls. 250-258).

8. Em 13.8.2003, 15.8.2003 e 9.9.2003, o Autor aditou a petição inicial, informando que o Provimento n. 758/2001 foi consolidado pelo Provimento n. 806/2003, ambos do Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça de São Paulo, e que a Resolução SSP n. 403/2001 foi prorrogada pelas Resoluções SSP ns. 517/2002, 177/2003, 196/2003, 264/2003 e 292/2003, todas da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo (fls. 260/266/270-276).

9. Em 4.12.2007, admiti a intervenção da Federação Nacional das Entidades de Oficiais Militares Estaduais - FENEME na qualidade de *amicus curiae*.

É o relatório, do qual deverão ser encaminhadas cópias aos eminentes Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c o art. 87, inc. I, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal) *de*

26/03/2008

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.862-6 SÃO PAULOV O T O**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):**

1. A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade foi ajuizada pelo Partido Liberal, agora Partido da República. Nela se questiona a validade constitucional do Provimento n. 758/2001 consolidado pelo Provimento n. 806/2003, ambos do Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e da Resolução n. 403/2003, prorrogada pelas Resoluções 517/2002, 177/2003, 196/2003, 264/2003 e 292/2003, todas da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, ao argumento de afronta ao disposto nos arts. 2º, 5º, inc. II, 22, inc. I, 144, §§ 4º, 5º e 6º, da Constituição da República.

2. A discussão sobre a possibilidade de policiais militares lavrarem termos circunstanciados a serem encaminhados à autoridade judiciária, nos termos da Lei n. 9.099/1995, não é nova no Supremo Tribunal Federal.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.618/PR, caso análogo ao vertente, o Ministro Carlos Velloso decidiu:

*"DECISÃO: - Vistos. O PARTIDO SOCIAL LIBERAL - PSL, (...) propõe ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de suspensão cautelar, do Provimento nº 34, de 28 de dezembro de 2000, da Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. A norma acoimada de inconstitucional tem o seguinte teor:
Provimento nº 34, de 28.12.2000. Capítulo 18, Juizado Especial Criminal. Seção, 2, Inquérito Policial e Termo Circunstanciado:
"18.2.1 " A autoridade policial, civil ou militar, que tomar conhecimento da ocorrência, lavrará termo circunstanciado, comunicando-se com a secretaria do juizado especial para*

Supremo Tribunal Federal

ADI 2.862 / SP

agendamento da audiência preliminar, com intimação imediata dos envolvidos." (Grifamos). (...)

O eminente Advogado-Geral da União, Dr. Gilmar Ferreira Mendes, às fls. 225/230, requer o não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade, ou, alternativamente, a sua improcedência. O Procurador-Geral da República, Prof. Geraldo Brindeiro, opinou pelo não conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade, e, se conhecida, pela sua improcedência (fls. 232/235). Autos conclusos em 18.4.2002. Decido. Destaco do parecer do ilustre Procurador-Geral da República, Professor Geraldo Brindeiro: "(...) 8. Afirma o autor que o Provimento nº 34/2000, de 28 de dezembro de 2000, da Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, não tem natureza regulamentar, e, se regulamento fosse, seria da competência do Poder Executivo. 9. Observa-se, sim, que o referido ato impugnado, apenas visou interpretar a legislação infraconstitucional. Logo, não tendo invocado no ordenamento jurídico, conseqüentemente, não existe afronta ao princípio da legalidade (art. 5º, II, CF). 10. Ademais, já existindo a lei, a questão só pode ser dirimida no campo da legalidade e não da inconstitucionalidade. 11. Poder-se-ia, sim, alegar que a expressão 'ou militar' contida no item 18.2.1., do Capítulo 18, do Provimento nº 34/2000, teria extravasado o que fora estabelecido na lei. Nesse caso, possível extravasamento revelado resolve-se no campo da legalidade. Descabe, na hipótese, portanto, discuti-lo em demanda direta de inconstitucionalidade. Nesse sentido, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1.968-PE, relator o eminente Ministro MOREIRA ALVES ('DJ' de 04.5.01, p. 02, transcrição parcial) (...) 12. É de se concluir, pois, que a presente ação direta de inconstitucionalidade não pode ser conhecida. No concernente ao mérito, também, não assiste razão ao Partido requerente, porquanto inexistente afronta ao art. 22, inciso I, da Constituição Federal, visto que o texto impugnado não dispõe,

ADI 2.862 / SP

sobre direito processual ao atribuir à autoridade policial militar competência para lavrar termo circunstanciado a ser comunicado ao juizado especial. Não se vislumbra, ainda, nem mesmo afronta ao disposto nos incisos IV e V, e §§ 4º e 5º, do art. 144, da Constituição Federal, em razão de não estar configurada ofensa à repartição constitucional de competências entre as polícias civil e militar, além de tratar, especificamente, de segurança nacional. 13. Ressalte-se, outrossim, que a Lei nº 9.839, de 27 de setembro de 1999, ao acrescentar o artigo 90-A à Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, dispôs em seu art. 2º: 'As disposições desta Lei não se aplicam no âmbito da Justiça Militar.' Ante o exposto, opino no sentido do não conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade, e prejudicado, portanto, o pedido de medida liminar. Se conhecida a ação, o parecer é no sentido da sua improcedência. (...)" (fls. 234/235) Está correto o parecer. O ato normativo impugnado não é um ato normativo primário, mas secundário, interpretativo de lei ordinária, a Lei 9.099, de 1995. A questão, pois, não é de inconstitucionalidade. Se o ato regulamentar vai além do conteúdo da lei, pratica ilegalidade. Destaco da decisão que proferi na ADIn 1.875-DF: "(...) A duas, porque o objeto da ação é ato regulamentar, assim ato normativo secundário, que regulamenta disposições da Lei nº 5.010/66. A questão assim posta, portanto, não seria de inconstitucionalidade: se o ato regulamentar vai além do conteúdo da lei, pratica ilegalidade. No despacho que proferi negando seguimento à ADIn 1.547-SP, aforada pela ADEPOL e que teve por objeto dispositivos do Ato 098/96, do Ministério Público do Estado de São Paulo, asseverei: "(...) O ato normativo impugnado nada mais é do que ato regulamentar, assim ato normativo secundário, que regulamenta disposições legais, normas constantes da Lei Complementar estadual nº 734, de 26.11.93, da Lei federal nº 8.625, de 12.02.93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) e da Lei Complementar federal nº

ADI 2.862 / SP

75, de 20.05.93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União). A questão assim posta, não é de inconstitucionalidade. Se o ato regulamentar vai além do conteúdo da lei, pratica ilegalidade. No voto que proferi na ADIn 589-DF, lembrei trabalho doutrinário que escrevi sobre o tema: 'Do Poder Regulamentar', RDP 65/39, em que registrei que, em certos casos, o regulamento pode ser acoimado de inconstitucional: no caso, por exemplo, de não existir lei que o preceda, ou no caso de o Chefe do Poder Executivo pretender regulamentar lei não regulamentável. Todavia, existindo lei, extrapolando o regulamento do conteúdo desta, o caso é de ilegalidade. Decidiu, então, o Supremo Tribunal Federal, na citada ADIn 589-DF, por mim relatada: 'Constitucional. Administrativo. Decreto regulamentar. Controle de constitucionalidade concentrado. I. - Se o ato regulamentar vai além do conteúdo da lei, pratica ilegalidade. Neste caso, não há falar em inconstitucionalidade. Somente na hipótese de não existir lei que preceda o ato regulamentar, é que poderia este ser acoimado de inconstitucional, assim sujeito ao controle de constitucionalidade. II. - Ato normativo de natureza regulamentar que ultrapassa o conteúdo da lei não está sujeito à Jurisdição constitucional concentrada. Precedentes do STF: ADINs 311 - DF e 536 - DF. III. - Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.' (RTJ 137/1100). Na ADIn 1347-DF, Relator o eminente Ministro Celso de Mello, o Supremo Tribunal Federal decidiu que 'o eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que se acha materialmente vinculado poderá configurar insubordinação administrativa aos comandos da lei. Mesmo que desse vício jurídico resulte, num desdobramento ulterior, uma potencial violação da Carta Magna, ainda assim estar-se-á em face de uma situação de inconstitucionalidade meramente reflexa ou oblíqua, cuja apreciação não se revela possível em sede jurisdicional concentrada.' ('DJ' de 01.12.95). Nas ADIns 708-DF, Relator o Sr. Ministro Moreira Alves (RTJ 142/718) e 392-DF, Relator o Sr. Ministro Marco Aurélio (RTJ,

ADI 2.862 / SP

137/75), outro não foi o entendimento da Corte. (...)’ No voto que proferi no RE 189.550-SP, de cujo acórdão me tornei relator, rememorei a jurisprudência da Casa no sentido acima exposto, portando referido acórdão a seguinte ementa: ‘EMENTA: - CONSTITUCIONAL. COMERCIAL. SEGURO MARÍTIMO. REGULAMENTO. REGULAMENTO QUE VAI ALÉM DO CONTEÚDO DA LEI: QUESTÃO DE ILEGALIDADE E NÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. Decreto-lei nº 73, de 21.11.63. Decretos nºs 60.459/67 e 61.589/67. I. - Se o regulamento vai além do conteúdo da lei, ou se afasta dos limites que esta lhe traça, comete ilegalidade e não inconstitucionalidade, pelo que não se sujeita, quer no controle concentrado, quer no controle difuso, à jurisdição constitucional. Precedentes do STF: ADIns 536-DF, 589-DF e 311-DF, Velloso, RTJ 137/580, 137/1100 e 133/69; ADIn 708-DF, Moreira Alves, RTJ 142/718; ADIn 392-DF, Marco Aurélio, RTJ 137/75; ADIn 1347-DF, Celso de Mello, "DJ" de 01.12.95. II. - R.E. não conhecido.’ Do exposto, nego seguimento à ação. (...)”. Assim posta a questão, nego seguimento à ação” (DJ 14.5.2002).

O Procurador-Geral da República manifestou-se, enfatizando:

“Esta resolução (403/01), que teve sua vigência fixada em 180 dias, teve seu prazo prorrogado, anteriormente, pela Resolução SSP 229, de 29 de junho de 2002. Resolução não impugnada na presente ação. De sua vez, a Resolução SSP 517, de 25 de novembro de 2002 (DOE de 27.11.02), impugnada na presente ação juntamente com a Resolução 403/2001, prorrogou o prazo de vigência da Resolução nº 229/02 (...) Assinale-se, pois, que a Resolução SSP 517, de 2002, prorrogou a experiência piloto por mais 06 meses, a contar de 26 de novembro de 2002, tendo esgotado, portanto, referido prazo em 25 de maio de 2003. Norma, portanto, que teve sua eficácia exaurida. De fato, trata a Resolução SSP nº 403, de 2001, de experiência-piloto de implantação do Termo Circunstanciado a ser elaborado pela

ADI 2.862 / SP

polícia civil ou militar do Estado de São Paulo, ou seja, aquele que primeiro tomar conhecimento da ocorrência (Res. 403/01, art. 2º). Dessa forma, pois, todos os dispositivos da Resolução SSP nº 403, de 2001, tratam de atribuições da polícia civil ou militar, como agente do Poder Público investido legalmente, ou seja, para a elaboração do Termo Circunstanciado de que trata o art. 69 da Lei nº 9.099, de 1995, segundo o qual, "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." (...) Tendo, pois, a Resolução SSP nº 403, de 2001, entrado em vigor aos 27 de outubro de 2001 (DOE, São Paulo, fls. 43), e embora resoluções posteriores tenham prorrogado sua vigência, observa-se que, em 25 de maio de 2003 referida norma teve exaurida sua eficácia. Dessa forma, prejudicada está a presente ação direta de inconstitucionalidade. (...) 2. Ademais, ainda que não se tratasse de norma de vigência temporária, a Resolução nº 403, de 2001, ao dispor, unicamente, sobre determinadas áreas administrativas, ou seja, as constantes do art. 1º, e incisos I, II e III, resulta em ato de efeitos concretos, e necessita, outrossim, de prévio cotejo com norma infraconstitucional (art. 69 da Lei nº 9.099/95), o que inviabiliza a propositura de ação direta de inconstitucionalidade. Hipótese, pois, de não conhecimento de ação direta pela inidoneidade objetiva dessa espécie para fins de controle normativo abstrato (ADI 842- DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 14.05.93) (...) O Provimento atacado representa singela interpretação do art. 69, da Lei n.º 9.099/95. Do que se extrai dos seus termos, percebe-se que apenas autoriza aos magistrados vinculados ao Tribunal de Justiça estadual a emprestar uma interpretação ampla do texto do citado art. 69, da Lei dos Juizados Especiais. Trata-se, como se lê, de tentativa de uniformização dos procedimentos judiciais criminais promovidos sob as regras da Lei n.º 9.099/95.

ADI 2.862 / SP

deliberação essa que se circunscreve aos membros do Poder Judiciário. Não se está alterando, de maneira alguma, a competência dos policiais militares, os quais não estão obrigados, ao menos pelo Provimento atacado, a emitir os mencionados termos circunstanciados. Veicula-se no texto impugnado comando que se dirige apenas aos membros do Poder Judiciário, sem teor normativo, diga-se, pois não agrega comando, adotando como seu objetivo o singelo interesse de interpretar o art. 69, da Lei n.º 9.099/95. A interpretação, se inconstitucional for, é produto desse último texto, sendo essa a regra que, possivelmente, incorpora a violação constitucional. Sob essa perspectiva, a afronta ao Texto Maior seria meramente reflexa, tendo real nascedouro na Lei dos Juizados Especiais. (...) Ademais, como veiculado anteriormente, o Provimento impugnado não possui natureza normativa suficiente a ensejar controle de sua constitucionalidade. Não inova. Interpreta norma federal sobre o tema, não agregando qualquer comando ou disposição. Não cria obrigações, apenas autorizando aos magistrados paulistas, por consequência da exegese que faz do art. 69, da Lei n.º 9.099/95, a se portarem sob certos moldes. Ao inverso do raciocínio empreendido pelo requerente, não houve alteração na competência da Polícia Militar do Estado de São Paulo, que não se vê, em hipótese alguma, compelida pelo diploma em foco a editar termos circunstanciados das ocorrências que venha a atender. A ausência de normatividade resulta na impropriedade da via processual, por impossibilidade jurídica de se verificar a constitucionalidade da disposição. (...) No mérito, quanto a este provimento, assiste razão ao requerente apenas em parte. Como argumentado, as disposições veiculadas não obrigam à Polícia Militar. Sob esse quadro, não se pode afirmar que houve afronta à competência constitucional ditada no art. 144, em seus §§ 4º, 5º e 6º. Na mesma linha, a sugestão de ofensa ao art. 5º, II, da Carta Federal, é imprópria, pois, como dito, a disposição não cria obrigação de espécie alguma - nem

Supremo Tribunal Federal

ADI 2.862 / SP

mesmo aos magistrados estaduais, menos ainda aos membros da corporação da Polícia Militar. A alegada afronta ao art. 22, I, da Constituição Federal, da mesma maneira não se sustenta. O Provimento n.º 758/01 não inova, não legisla. Apenas se presta ao papel de interpretar a norma veiculada no art. 69, da Lei n.º 9.099/95, que, segundo compreenderam os membros do Conselho Superior da Magistratura paulista, abarca tal exegese. Ademais, a ação penal somente se inicia, segundo os termos do art. 75, 76 e 77, da Lei n.º 9.099/95, com a representação do ofendido ou o oferecimento da denúncia pelo membro do Ministério Público, em caso de crime de ação penal pública incondicionada. A produção do termo circunstanciado e sua remessa ao Juizado Especial Criminal se dão em momento anterior ao processo em si, em fase preliminar, com o que é questionável, ainda que se admita o cabimento da ação e a hipótese de que o Provimento inova o mundo jurídico, que se tenha afrontado a competência privativa da União, no que toca às normas de direito processual".

Acompanhando os termos bem delineados pelo Ministro Carlos Velloso no precedente acima apontado, tem-se que os atos normativos ora impugnados são atos secundários que se prestam a interpretar a norma contida no art. 69 da Lei n. 9.099/1995. Não se há, pois, cogitar de inconstitucionalidade direta. Os atos regulamentares, cujo conteúdo ultrapasse o que na lei regulamentada se contém, podem estar eivados de ilegalidade.

Na assentada de 11.3.1994, no julgamento da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 996/DF, Relator o eminente Ministro Celso de Mello, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu:

"E M E N T A: ADIN - SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR (SNDC) - DECRETO FEDERAL N. 861/93 - CONFLITO DE LEGALIDADE - LIMITES DO PODER REGULAMENTAR - AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. - Se a interpretação administrativa da lei, que vier a consubstanciar-se em decreto executivo, divergir do sentido e doj

Supremo Tribunal Federal

ADI 2.862 / SP

conteúdo da norma legal que o ato secundário pretendeu regulamentar, quer porque tenha este se projetado ultra legem, quer porque tenha permanecido citra legem, quer, ainda, porque tenha investido contra legem, a questão caracterizara, sempre, típica crise de legalidade, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar, em consequência, a utilização do mecanismo processual da fiscalização normativa abstrata. - O eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que materialmente deve estar adstrito poderá configurar insubordinação executiva aos comandos da lei. Mesmo que, a partir desse vício jurídico, se possa vislumbrar, num desdobramento ulterior, uma potencial violação da Carta Magna, ainda assim estar-se-á em face de uma situação de inconstitucionalidade reflexa ou oblíqua, cuja apreciação não se revela possível em sede jurisdicional concentrada" (DJ 6.5.1994).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica quanto à impossibilidade de se conhecer de ações diretas de inconstitucionalidade que atacam atos normativos secundários, sendo exemplo disso: ADI 2.398-AgR/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ 31.8.2007; ADI 2.792-AgR/MG, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 12.3.2004; ADI 2.489-AgR/MA, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 10.10.2003; ADI 1.670/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 8.11.2002; ADI 2.413/MG, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 16.8.2002; ADI 561/MG, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 23.3.2001; ADI 1.258/PR, Rel. Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, DJ 20.6.1997; ADI 589/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 18.10.1991; e ADI 365-AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 15.3.1991.

3. Pelo exposto, não conheço da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

É como voto. ✓

26/03/2008

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.862-6 SÃO PAULO

VOTO

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO MENEZES DIREITO:

Senhor Presidente, os precedentes são exaustivos nesse sentido.

Também não conheço.

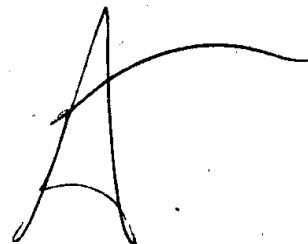
menezes

26/03/2008

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.862-6 SÃO PAULOV O T O

O Sr. Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI** - Senhor Presidente, também acompanho a Ministra-Relatora. São atos meramente regulamentares sem conteúdo normativo autônomo que não podem ser atacados pela via da ação direta da inconstitucionalidade.



26/03/2008

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.862-6 SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: - Senhor Presidente, da mesma forma, seguindo a linha de nossa sólida jurisprudência.



26/03/2008

TRIBUNAL PLENO

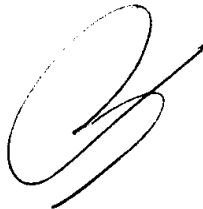
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.862-6 SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhor Presidente, ambas as categorias de atos, ou seja, tanto o ato do Tribunal quanto o do Secretário de Segurança Pública, são referidos à lei, não diretamente à Constituição Federal.

Eu, e pelos demais fundamentos aqui aportados pela Relatora, também não conheço da ação.

-...-...-...-



26/03/2008

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.862-6 SÃO PAULO

À revisão de apartes dos Ministros Carlos Britto e Ricardo Lewandowski.

VOTO

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Senhor Presidente, também acompanho o voto da Relatora, não sem antes, mas rapidamente, responder a um argumento que consta do parecer do então Procurador-Geral da República, que entendia que pelo menos o artigo 3º podia ser objeto de conhecimento de mérito, porque aparentaria estar inovando na ordem jurídica. A meu ver, nem esse artigo. Porque, de fato, é fora de dúvida que o ator regulamentar, aí, nada introduz de novo na ordem jurídica, mas se destina explicitamente a regulamentar a atividade da autoridade policial, tal como previsto no artigo 69 da Lei nº 9.099. De modo que, se há aí algum conflito dentro do ordenamento jurídico, é uma crise de legalidade, que se resolve fora da via da ação direta de inconstitucionalidade.

Em relação ao artigo 3º, também é fato que o provimento se destinou, sobretudo, a regulamentar a cláusula



ADI 2.862 / SP

final do artigo 69, **caput**, onde se lê "providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários", o que permite a intelecção de que essa cláusula tanto poderia dirigir-se ao juízo, como à autoridade policial referida no **caput**. Dessa forma, o provimento tenderia a interpretar também, no artigo 3º, o mesmo **caput**.

Ademais e a despeito de tudo, ainda que, para argumentar, se pudesse ultrapassar o plano de estrita legalidade, não veria inconstitucionalidade alguma, uma vez que, na verdade, não se trata de ato de polícia judiciária, mas de ato típico da chamada polícia ostensiva e de preservação da ordem pública - de que trata o § 5º do artigo 144 -, atos típicos do exercício da competência própria da polícia militar, e que está em lavrar boletim de ocorrência e, em caso de flagrante, encaminhar o autor e as vítimas à autoridade, seja policial, quando seja o caso, seja judiciária, quando a lei o prevê.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Se Vossa Excelência me permite, esse termo circunstanciado apenas documenta uma ocorrência.

ADI 2.862 / SP

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Todo policial militar tem de fazer esse boletim de ocorrência.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Exato. Notícia o que ocorreu.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Esse provimento não cria competência alguma da polícia militar, senão que explicita o que a polícia militar faz costumeiramente e tem de fazê-lo dentro da sua atribuição.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - E essa documentação pura e simples não significa nenhum ato de investigação, porque, na investigação, primeiro se investiga e, depois, documenta-se o que foi investigado.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Não investiga nada.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Aqui não. Aqui se documenta, para que outrem investigue. É uma operação exatamente contrária; é uma lógica contrária.



ADI 2.862 / SP

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - A investigação é feita nessa fase preliminar.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - É um mero relato verbal reduzido a termo.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Perfeita a descrição de Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - É a documentação do flagrante.

É como voto. *pm*

PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.862-6**

PROCED.: SÃO PAULO

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE. (S): PARTIDO DA REPÚBLICA - PR

ADV. (A/S): WLADIMIR SÉRGIO REALE

REQDO. (A/S): CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

REQDO. (A/S): SECRETÁRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTDO. (A/S): FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE OFICIAIS MILITARES

ESTADUAIS - FENEME

ADV. (A/S): JOSÉ DO ESPÍRITO SANTO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto da relatora, não conheceu da ação direta. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente) e os Senhores Ministros Celso de Mello e Joaquim Barbosa (licenciado). Falaram, pelo requerente, o Dr. Wladimir Sérgio Reale, pelo requerido, Secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo, o Dr. Marcos Ribeiro de Barros, Procurador do Estado e, pela *amicus curiae*, o Dr. José do Espírito Santo. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). Plenário, 26.03.2008.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Carlos Britto, Cezar Peluso, Eros Grau, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Menezes Direito.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.


Luiz Tomimatsu
Secretário