



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.554/TO

RELATOR: MINISTRO MARCO AURÉLIO

REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA – ADEPOL

ADVOGADO: GEORGE HENRIQUE MELÃO MONTEIRO

INTERESSADO: GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS

PARECER AJCONST/PGR Nº 75732/2021

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E PROCESSO PENAL. DECRETO 5.919, DE 8.3.2019, DO GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS. REGULAMENTAÇÃO. MANUAL DE PROCEDIMENTOS DE POLÍCIA JUDICIÁRIA, NO ÂMBITO DA POLÍCIA CIVIL DO TOCANTINS. AUSÊNCIA DE ADITAMENTO DA PETIÇÃO INICIAL PARA IMPUGNAR INOVAÇÕES DO DECRETO 5.918, DE 15.3.2019. MÉRITO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO (ART. 22, I, DA CF/88). EXERCÍCIO LEGÍTIMO DO PODER REGULAMENTAR (ART. 84, IV, DA CF/1988 E 40, I, DA CE). PARECER PELO NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO E, NO MÉRITO, PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Alterações normativas supervenientes exigem do autor, como requisito indispensável ao prosseguimento da ação direta, a promoção do aditamento da inicial, para inclusão da nova regra no objeto da demanda e demonstração da manutenção do interesse de agir.

2. Não cabe ação direta de inconstitucionalidade contra ato de natureza regulamentar, que encontre fundamento em norma infraconstitucional, uma vez



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

que eventual ofensa à Constituição Federal dar-se-ia de maneira reflexa ou indireta. Precedentes.

3. O conteúdo do Manual de Procedimentos de Polícia Judiciária caracteriza-se como matéria inserida na temática procedimentos em matéria processual, cuja disciplina a Constituição atribuiu, concorrentemente, à União, aos estados e ao DF (CF, art. 24).

— Parecer pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Excelentíssimo Senhor Ministro Marco Aurélio,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL, em face do Decreto 5.915, de 8.3.2019, editado pelo Governador do Estado do Tocantins, o qual “*aprova o Manual de Procedimentos de Polícia Judiciária, no âmbito da Polícia Civil do Estado de Tocantins, e adota outras providências*”.

Eis o teor da norma impugnada:

Art. 1º É aprovado o Manual de Procedimentos de Polícia Judiciária, no âmbito da Polícia Civil do Estado do Tocantins, constante do Anexo Único a este Decreto.¹

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.

1 O teor do Anexo Único ao Decreto 5.915/2019 consta da peça 7 do processo eletrônico.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em síntese, a requerente argui que o conteúdo normativo do Anexo Único do ato objurgado exorbitaria os lindes do poder regulamentar (CF, art. 84, IV) e, por ostentar autonomia jurídica própria dos decretos autônomos, desafiaria o exame de sua constitucionalidade pela via da ação direta.

Do ponto de vista formal, a requerente alega que o decreto impugnado teria usurpado a competência privativa da União, prevista no art. 22, I, da CF/1988, para legislar sobre processo penal.

A requerente assevera, em síntese, que “[o] Anexo Único do Decreto 5.915/19 do Estado do Tocantins, além de violar os preceitos constitucionais já mencionados, na realidade, criou um Código de Processo Penal estadual, disciplinando, de maneira detalhada, sobre a persecução penal na fase pré-processual, isto é, no curso das investigações e anterior a (sic) denúncia”.

Alude à inconstitucionalidade do art. 9º do Capítulo II do Título I do Anexo Único, uma vez que o dispositivo teria criado a verificação de procedência de informações – VPI, em detrimento de competência legislativa federal e em prejuízo das atribuições constitucionais do Ministério Público, em especial ao exercício do controle externo da atividade policial (art. 129, VII, da CF).

Sustenta que o art. 46 do Título II, Capítulo IV, Seção II do Anexo Único inovou em matéria processual penal, ao dispor sobre intimações por



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

via de aplicativos pessoais de comunicação, já que o fez de modo distinto da Lei Federal 11.419/2006. Pontua, nesse ponto, que a disciplina das intimações exorbita às funções da autoridade policial.

Afirma que a vedação do acompanhamento de busca e apreensão pela imprensa sem prévia autorização do Delegado-Geral violaria os princípios da publicidade e da liberdade de imprensa (CF, arts. 37, *caput*, e 220).

Pondera que a previsão de responsabilidade disciplinar por inobservância do Manual, constante do art. 224 do Anexo Único do Decreto estadual 5.915/2019, ofenderia o princípio da reserva legal (CF, art. 5º, II).

Requer, nesses termos, a concessão de medida cautelar voltada à suspensão de eficácia do decreto combatido e, em definitivo, a declaração de sua inconstitucionalidade.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10.11.1999.

O Governador do Estado do Tocantins prestou informações, suscitando prejudicialidade da ação direta, em razão de o Decreto 5.918/2019 ter alterado o Decreto 5.915/2019.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O Chefe do Poder Executivo tocantinense sustentou, preliminarmente, a ausência de legitimidade ativa, a não comprovação da abrangência nacional e a falta de pertinência temática de parcela das impugnações. Apontou a ausência de indicação precisa dos dispositivos questionados e, ainda, a falta de impugnação especificada. Requereu a inépcia da petição inicial.

Afirmou, ademais, o caráter regulamentar do ato impugnado, visto que minudenciaria o Estatuto dos Policiais Cíveis do Estado do Tocantins (Lei 1.654/2006, na origem; atualmente é a Lei 3.461/2019).

Assinalou que não haveria usurpação da competência federal para disciplinar matéria de processo penal, na medida em que o ato impugnado dispõe sobre o procedimento a ser adotado pelos policiais cíveis no exercício de suas funções.

Quanto ao mais, sustentou que as irresignações carreadas cuidariam de conflito de legalidade, e não de constitucionalidade.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela parcial procedência do pedido.

É o relatório.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade aviada contra decreto estadual tocantinense que disciplina manual de procedimentos de polícia judiciária, no âmbito da Polícia Civil do Estado do Tocantins.

Em suma, alega-se que o Decreto 5.915, de 8.3.2019, do Estado do Tocantins, teria disciplinado matéria típica de lei em sentido formal reservada à União, o que consubstanciaria violação ao princípio da reserva legal (art. 5º, II, da CF/1988) e da distribuição constitucional de competências legislativas (art. 22, I, da CF/1988).

A presente ação direta, contudo, não há de ser conhecida.

Não houve comprovação de que o conteúdo da norma impugnada atentaria tão somente contra as prerrogativas funcionais dos Delegados de Polícia, na medida em que a norma se dirige, amplamente, a todo o quadro profissional dedicado às atividades de Polícia Judiciária.

Há, na versão do Manual de Procedimentos de Polícia Judiciária, conferida pelo Decreto 5.918, de 15.3.2019, vários dispositivos que regulamentam, de forma específica e cogente, a atuação do escrivão de polícia (art. 3º, §§ 1º e 2º; art. 4º, § 1º; art. 6º, parágrafo único; art. 9º, IV; art. 13, V; art. 18, §§ 1º, 2º, 4º, 5º, 6º; art. 19; art. 20; art. 24; art. 25; art. 30; art. 32; art. 34; art. 36, parágrafo único; art. 37, parágrafo único; art. 43; art. 44, VII; art. 53, § 3º; art. 58; art. 99,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

§ 1º; art. 109; art. 114; art. 137; art. 138; art. 169, § 1º; art. 179; art. 183; art. 208, II; art. 210 e art. 226).

Tais dispositivos, contudo, não são objeto de impugnação específica, conquanto estejam umbilicalmente atrelados à execução dos procedimentos tidos por formalmente inconstitucionais.

A circunstância de o conteúdo material do ato normativo extrapolar os limites de representação do segmento da entidade de classe — por alcançar aspectos atinentes a outros destinatários, no âmbito da mesma tarefa institucional (atividades de Polícia Judiciária)—, não é suficiente para afastar a qualidade para agir em controle concentrado.

Segundo entendimento firmado pelo Plenário do STF ao julgar a ADI 4.203/RJ, *“a exigência de pertinência temática não impede o amplo conhecimento da ação, com a declaração de inconstitucionalidade da norma para além do âmbito dos indivíduos representados pela entidade requerente, quando o vício de inconstitucionalidade for idêntico para todos os seus destinatários”* (ADI 4.203, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 2.2.2015).

Assim, considerando que os efeitos da norma impugnada se projetam tanto sobre as atribuições dos Delegados de Polícia quanto dos Escrivães de Polícia, afigura-se possível que parcela representativa de membros de apenas



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

uma dessas categorias profissionais insurja-se contra a norma pela via do controle concentrado, quando a inconstitucionalidade for idêntica para todos os seus destinatários, uma vez que os vícios alegados, de violação da competência legislativa da União e da reserva de legalidade, teriam o condão de alcançar identicamente os profissionais de Polícia Judiciária.

Contudo, há outro fundamento impeditivo ao conhecimento, ainda que parcial, desta ação direta: a ausência de pedido de aditamento da petição inicial para que fossem impugnadas as alterações promovidas pelo Decreto 5.918/2019 ao Decreto 5.915/2019, quais sejam o acréscimo do § 2º ao art. 13 e a modificação do § 1º do art. 109.

Tais mudanças impuseram novos deveres à atuação de escrivães e delegados na formalização dos procedimentos. No entanto, não houve impugnação específica de tais dispositivos.

Alterações normativas supervenientes exigem do autor, como requisito indispensável ao prosseguimento da ação direta, a promoção do aditamento da inicial, para inclusão da nova regra no objeto da demanda e demonstração da manutenção do interesse de agir.

Esta ação direta tampouco comporta conhecimento em razão do caráter normativo secundário da norma questionada.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O exame do conteúdo da norma impugnada demonstra cuidar-se de norma de caráter secundário, com propósito regulamentar, na medida em que estabelece regras procedimentais à realização das rotinas de trabalho da Polícia Judiciária do Estado do Tocantins.

Eventuais desconformidades da normatização regulamentar com a legislação estadual – em especial, a Lei Estadual 3.461, de 25.4.2019, que *“dispõe sobre o Estatuto dos Servidores da Polícia Civil do Estado de Tocantins”* – ou, ainda, com a legislação federal – em especial, com o Código de Processo Penal, com a Lei 12.527/2011 – ensejariam conflito de legalidade, e não ofensa direta à Constituição Federal.

Ademais, há de se verificar que, no mérito, não assiste razão à requerente.

As normas impugnadas não consubstanciam normas de caráter processual penal, mas tão somente normas de caráter procedimental.

Nessa medida, não há violação à competência da União (art. 22, I, da CF), porquanto a Carta da República franqueia à União, aos estados e ao Distrito Federal a prerrogativa de dispor, concorrentemente, sobre procedimentos em matéria processual (art. 24, § 2º, da CF).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A ponderação necessária à resposta jurisdicional buscada inicia-se pelo exame da natureza da matéria que é objeto do ato questionado, se atinente a direito processual ou a procedimentos em matéria processual, para posterior definição do ente competente para discipliná-la, e em que limite poderia, validamente, fazê-lo.

No campo da repartição de competências legislativas, o art. 22, I, da CF/1988 conferiu à União a competência privativa para legislar sobre “*direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho*”. Compreende-se o direito processual como o conjunto de normas reguladoras do exercício da jurisdição.

Humberto Theodoro Júnior, ao desenvolver tal definição, esclarece que o direito processual civil “*funciona (...), então, como principal instrumento do Estado para o exercício do Poder Jurisdicional. Nele se encontram as normas e princípios básicos que subsidiam os diversos ramos do direito processual, como um todo, e sua aplicação faz-se, por exclusão, a todo e qualquer conflito não abrangido pelos demais processos, que podem ser considerados especiais, enquanto o civil seria o geral*”².

José Afonso da Silva, na mesma linha, assinala:

2 THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum*. 58. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. v. 1, p. 14.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A regulamentação legal da atividade jurisdicional gera um complexo de normas jurídicas formais, instrumentais, porque servem de instrumento para a atuação da lei material (lei civil, lei penal, lei trabalhista), cujo conjunto constitui o direito processual. Então, o direito processual pode ser entendido como um sistema de princípios e normas legais que regulam a atividade jurisdicional da atuação da lei material para a solução concreta dos conflitos de interesses. Se a lei material a ser atuada é a civil, tem-se o direito processual civil; se é penal, tem-se o direito processual penal; e se é trabalhista, tem-se o direito processual do trabalho³.

Há, nota-se, evidente vinculação teleológica do direito processual à atividade jurisdicional, sendo instrumento que viabiliza o exercício desta última, voltada à concretização do direito material.

Nesse campo inserem-se regras disciplinadoras de competência jurisdicional, de prazos, de recursos, de provas, e de outras figuras que impactem sensivelmente, e de modo mais imediato, a jurisdição.

No âmbito da competência concorrente estabelecida no art. 24 está a disciplina de “procedimentos em matéria processual” (inciso XI), atribuindo-se à União, nessa temática, a definição de normas gerais e, aos estados e ao Distrito Federal, competência suplementar à atuação legislativa da União (§§ 1º e 2º).

3 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 265.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Normas meramente procedimentais são aquelas que norteiam o **modo de desenvolvimento da relação jurídica processual**, e não a atividade jurisdicional em si.

Considerando que o Manual de Procedimentos de Polícia Judiciária disciplina o *iter* do inquérito policial, inclusive as providências que o antecedem, cuida-se de matéria que antecede a própria formação da relação jurídica que conforma o processo penal. É o que se infere da ementa do seguinte julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL DE SÃO PAULO N. 13.558/2009. PROTEÇÃO ÀS VÍTIMAS E TESTEMUNHAS NOS PROCEDIMENTOS DE BOLETIM DE OCORRÊNCIA E INQUÉRITO POLICIAL. ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA E USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA EM ALEGADA CONTRARIEDADE ÀS NORMAS GERAIS PRESCRITAS NA LEI N. 9.807/1999. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

- 1. O inquérito policial está inserido na competência concorrente da União, dos Estados-Membros e do Distrito Federal para legislar sobre procedimento em matéria processual, conferida pelo inc. XI do art. 24 da Constituição da República. Precedentes.*
- 2. Pela natureza procedimental administrativa do boletim de ocorrência, o Estado de São Paulo é competente para legislar sobre esse ato. Precedentes.*
- 3. A lógica da Lei n. 9.807/1999 não foi subvertida pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Na lei paulista, regulamentase hipótese de sigilo no inquérito policial, conforme art. 20 do Código de Processo Penal.*
- 4. O princípio do contraditório não se aplica ao inquérito policial, nos idênticos termos em que acolhido para o processo, resguardado,*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

em qualquer caso, o acesso a dados sigilosos ao advogado legalmente constituído, ao membro do Ministério Público e à autoridade judiciária competente.

(ADI 4.337/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 27.9.2019.)

Quanto às normas efetivamente impugnadas, verifica-se que não subsistem as violações alegadas.

Em relação à suposta violação do exercício do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público (art. 129, VII, da CF) por ocasião da Verificação de Procedência de Informações – VPI (art. 9º do Capítulo II do Título I do Anexo Único), a mera leitura do art. 9º, III, revela que, “no caso de arquivamento, a VPI deverá ser encaminhada à apreciação do Ministério Público”.

Acerca da suposta violação da competência federal para legislar sobre processo penal, por força de o art. 46 do Título II, Capítulo IV, Seção II do Anexo Único dispor sobre intimações por via de aplicativos pessoais de comunicação, constata-se que a matéria disciplinada atrela-se à disciplina do modo concreto de chamamento de investigados, testemunhas e demais envolvidos aos procedimentos investigatórios de caráter inquisitivo.

No respeito ao argumento de que a vedação do acompanhamento de busca e apreensão pela imprensa, sem prévia autorização do Delegado-Geral, violaria os princípios da publicidade e da liberdade de imprensa (arts. 37,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

caput, e 220 da CF), há que se verificar que, além de ser norma que disciplina a realização dos procedimentos investigatórios de forma regular, os bens jurídicos tidos por violados não guardam sequer pertinência temática com as atribuições de Polícia Judiciária.

Com referência à previsão de responsabilidade disciplinar por inobservância do Manual, constante do art. 224 do Anexo Único do Decreto estadual 5.915/2019, trata-se de norma que veicula conteúdo relativo ao poder disciplinar da Administração Pública, e não matéria de processo penal.

Os dispositivos impugnados consubstanciam, portanto, matéria de natureza procedimental, não vinculada ao exercício da jurisdição, mas sim à atividade de Polícia Judiciária.

O Supremo Tribunal Federal, ao se deparar com conflitos de natureza semelhante, vem construindo delineamento que parece consentâneo com essa compreensão.

São exemplos de questões/assuntos considerados pelo Supremo Tribunal Federal como atinentes a procedimentos em matéria processual: o disciplinamento da homologação judicial de acordo alimentar quando há participação da Defensoria Pública, por não haver criação de novo processo, e sim *“da forma como este será executado”* (ADI 2.922/RJ); a composição de órgãos



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

jurisdicionais, *“mercê da caracterização do procedimento como a exteriorização da relação jurídica em desenvolvimento, a englobar o modo de produção dos atos decisórios do Estado-juiz, se com a chancela de um ou vários magistrados”* e o protocolo e a distribuição de processos (ADI 4.414/AL); previsão de forma diferenciada de depoimento – perante a autoridade policial – por procuradores de Estado (ADI 2.729/RN).

De outro lado, reputou formalmente inconstitucionais, por ofensa à competência legislativa privativa da União, os seguintes atos normativos estaduais: na ADI 4.161, lei que exigia depósito recursal prévio aos recursos do Juizado Especial Cível, por constituir requisito de admissibilidade de recurso; na ADI 2.257/SP, previsão que ampliava as hipóteses de aplicação do art. 28 do CPP; na ADI 1.807, preceitos que definiram, em âmbito estadual, a competência dos juizados cíveis e criminais; na ADI 3.483/MA, a concessão de prerrogativas processuais – prioridade na tramitação de feitos em que figurasse como parte mulher vítima de violência doméstica; no AI-AgR 253.518, a previsão do cabimento de embargos de divergência às decisões proferidas pela Turma de Recursos de Juizado Especial local.

Uma vez definido estar-se diante de matéria abarcada pela competência legislativa concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal, também



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

não será legítimo defender extrapolação da competência do ente estadual para suplementar a atuação legislativa da União na edição de normas gerais.

O Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de afirmar 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 repartição constitucional de competências legislativas.

Tal entendimento deu-se no julgamento da ADI 5.240/SP, de relatoria do Ministro Luiz Fux, julgada em 20.8.2015 (*DJe* de 1º.2.2016), oportunidade em que foi trazida ao conhecimento da Suprema Corte a impugnação do regramento infralegal da audiência de custódia, por provimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Naquele julgamento, foi arguida a usurpação de competência legislativa da União para disciplinar normas de processo penal (art. 22, I, da CF), alegação essa que não foi acolhida em acórdão assim ementado:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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 5.240, Rel. Min. Luiz Fux, 5.8.2015, DJe de 1º.2.2016) – Grifos nossos.

Em linha com a lição doutrinária, entendeu-se tratar a matéria de procedimento, já que esse “dá exterioridade ao processo, ou à relação processual, revelando-lhe o ‘modus faciendi’ com que se vai atingir o escopo da tutela jurisdicional. Em outras palavras, é o procedimento que, nos diferentes tipos de demanda, define e ordena os diversos atos processuais necessários”⁴.

4 THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil*. 56. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. v. 1, p. 156.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Os dispositivos impugnados nesta ação decorrem do exercício do poder regulamentar da Administração Pública estadual e estão voltados a conferir fiel execução às tarefas que a Lei Estadual 3.461, de 25.4.2019, comina aos órgãos de polícia judiciária, em harmonia com a previsão da Constituição Estadual que confere ao Poder Executivo a prerrogativa de expedir decretos e regulamentos (art. 40, I, da Constituição do Estado de Tocantins).

O decreto impugnado constitui ato administrativo regulamentar de caráter ordinatório, isto é, que confere à norma primária as condições concretas para sua eficácia, mediante arranjo organizatório de estruturas e de procedimentos internos da Administração Pública, tendentes ao cumprimento eficiente e célere das atribuições firmadas em lei.

Dado que não se exclui a atuação do Ministério Público nem a apreciação do Poder Judiciário, constata-se que se trata de exercício do poder regulamentar da Administração Pública, nos limites das atribuições do Chefe do Poder Executivo, previstas no art. 84, IV, da CF/1988 e, ainda, no art. 40, I, da Constituição do Estado do Tocantins.

Não se vislumbra, portanto, exorbitância do poder de regulamentação para fiel execução da lei nem do poder de conformação interno da Administração Pública, tampouco prejuízo à atividade quer do Ministério



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Público ou Poder Judiciário, os quais permanecem com seus múnus institucionais, na seara do processo penal, indenés.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

JPSC