

VOTO-VOGAL

O Senhor Ministro Gilmar Mendes: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF), com pedido de medida cautelar, contra a Portaria 739, de 3 de outubro de 2019, editada pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, que estabelece diretrizes para a participação da Polícia Rodoviária Federal (PRF) em operações conjuntas em áreas federais de interesse da União.

A propósito, colaciono inteiro teor do ato normativo impugnado:

“O MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 87, parágrafo único, incisos I e II, da Constituição, a Lei nº 13.844, de 18 de junho 2019, e o Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, e tendo em vista o disposto no § 2º do art. 144 da Constituição, na Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, na Lei nº 9.654, de 2 de junho de 1998, no art. 20 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, e no art. 1º, inciso X, do Decreto nº 1.655, de 03 de outubro de 1995, resolve:

Art. 1º Esta Portaria estabelece diretrizes para a **participação da Polícia Rodoviária Federal em operações conjuntas nas rodovias federais, estradas federais ou em áreas de interesse da União**, com:

- I - os órgãos do Ministério Público;
- II - os órgãos integrantes do Sistema Único de Segurança Pública - Susp; e
- III - a Receita Federal do Brasil.

Parágrafo único. As operações combinadas, planejadas e desencadeadas em equipe poderão ser de natureza ostensiva, **investigativa, de inteligência ou mistas**, e serão executadas nos limites das respectivas competências dos órgãos integrantes do Susp, nos termos do § 2º do art. 10 da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.

Art. 2º **A participação da Polícia Rodoviária Federal nas operações conjuntas de que trata esta Portaria será permitida**, desde que:

- I - observadas as suas competências legais e constitucionais;
- II - o apoio aos órgãos a que se referem os incisos do caput do art. 1º seja de caráter operacional; e

III - **os crimes objetos de apuração tenham sido praticados em rodovias federais, estradas federais ou em áreas de interesse da União.**

§ 1º Observados os incisos do *caput*, o apoio operacional da Polícia Rodoviária Federal poderá ocorrer nos seguintes casos:

I - **i**nvestigação de infrações penais, ressalvada a competência das **polícias judiciárias** ; e

II - **execução de mandado judicial**, expedido com determinação expressa de cumprimento com apoio operacional da Polícia Rodoviária Federal.

§ 2º **A Polícia Rodoviária Federal**, nos limites de suas competências e em efetiva integração com os respectivos órgãos do Susp cujo local de atuação esteja sob sua circunscrição, **poderá atuar em vias urbanas, rodovias, terminais rodoviários, ferrovias e hidrovias federais, estaduais, distrital ou municipais, portos e aeroportos**, ressalvado o sigilo das investigações policiais, nos termos do art. 16 da Lei nº 13.675, de 2018.

Art. 3º Ato do Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal autorizará, em cada caso, a participação da Polícia Rodoviária Federal nas operações conjuntas de que trata esta Portaria. Parágrafo único. A autorização de que trata o caput deverá considerar a pertinência, a conveniência e a necessidade da medida.

Art. 4º Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.
SERGIO MORO". (grifou-se)

O requerente alega que, nos termos do artigo 144, § 1º, I, e § 4º, da Constituição Federal, "**compete à Polícia Federal e à Polícia Civil exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária, dentre as quais se inserem as atividades investigativas e persecutórias de ilícitos penais**".

Desse modo, sustenta que as competências outorgadas à Polícia Rodoviária Federal pela Portaria 739/2019 são exclusivas da polícia judiciária, jamais da PRF, que, na verdade, atua como polícia administrativa, cuja atividade se destina exclusivamente ao "**patrulhamento ostensivo das rodovias**", conforme prevê o §2º do citado dispositivo constitucional.

Assevera que, além de a PRF não estar constitucionalmente autorizada a realizar atividades de cunho investigatório, tampouco poderá atuar em ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos. Assim, enfatiza "a tentativa de **usurpação de funções públicas** implementada através da publicação do ato normativo ora questionado".

Aduz que a Portaria 739/2019 também cria cenário de franca **insegurança jurídica**, porquanto traz a genérica previsão de que **as operações conjuntas poderão ocorrer em "áreas de interesse da União"**, ou, ainda, poderão ser organizadas com o escopo de apurar crimes deflagrados em "**áreas de interesse da União**". Isso porque inexistente

definição prévia do que seriam essas áreas, resultando, desse modo, em abrangente previsão normativa que autoriza a PRF “a participar de praticamente qualquer investigação de âmbito federal”.

Conclui que “ao ampliar as competências da PRF sem qualquer base constitucional ou legal para tanto, a Portaria também extrapolou de seu poder regulamentar, em grave ofensa à *hierarquia das normas* e ao *princípio da legalidade estrita*”.

Nesse contexto, enfatiza estarem presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar, para suspender os efeitos da Portaria 739, de 3.10.2019, até o julgamento do mérito da presente ação.

Por fim, no mérito, requer seja julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Portaria 739, de 3.10.2019, editada pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública.

Em 16.1.2020, o Ministro Dias Toffoli, no exercício da Presidência desta Corte, deferiu a medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, para suspender “a eficácia da Portaria nº 739/2019, de 3 de outubro de 2019, editada pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, relativa à participação da Polícia Rodoviária Federal em operações conjuntas em áreas de interesse da União”.

A Advocacia-Geral da União interpôs agravo regimental contra a decisão, asseverando: i) ilegitimidade ativa *ad causam*, visto que a ADPF não se caracteriza como associação de classe de âmbito nacional para o fim previsto no art. 103, IX, da CF; ii) ofensa indireta à Constituição Federal, pois o ato impugnado tem natureza de ato normativo secundário; e iii) ausência de pressupostos necessários à concessão da medida cautelar (eDOC 22).

A parte autora apresentou contrarrazões ressaltando os termos constantes da inicial e enfatizando a necessidade da manutenção da medida liminar (eDOC 25).

Em 7.2.2020, o relator, Ministro Marco Aurélio, liberou o processo para inclusão em pauta do Plenário para referendo do Colegiado.

O Ministro relator, em seu voto, aduziu que em momento algum a Portaria n. 739/2019 “*versou sobre a substituição pela Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Federal, no que esta última exerce, com exclusividade, a função de polícia judiciária, investigando. O que dispõe a Portaria nada*

mais é do que cooperação da Polícia Rodoviária Federal em atos desencadeados pelos órgãos competentes”. Desse modo, votou no sentido de não referendar a decisão monocrática proferida pelo Presidente e determinou a extinção do processo sem o julgamento final de mérito.

É o relatório.

Passo a decidir.

A questão constitucional da presente ação consiste em saber se o Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, no uso de suas atribuições, ao editar a Portaria 739, de 3.10.2019, que estabelece diretrizes para a participação da Polícia Rodoviária Federal (PRF) em operações conjuntas em áreas federais de interesse da União, usurpou da competência reservada ao Congresso Nacional.

Inicialmente, verifico presentes os requisitos para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, especificamente, quanto à legitimidade ativa *ad causam* da entidade autora (eDOCs 11 e 12), bem como da pertinência temática com a matéria, cuja atribuição, entre outras, visa cuidar de interesses vinculados às atribuições institucionais de seus membros, delegados da Polícia Federal (eDOC 12).

Ademais, cabe ressaltar que a portaria impugnada reveste-se de generalidade e abstração e é apta, portanto, a figurar como objeto de controle de constitucionalidade. Nesse sentido: ADI 3.691, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 9.5.2008, cuja amenta transcrevo:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Portaria nº 17/2005, do Estado do Maranhão, que altera e fixa os horários de funcionamento dos estabelecimentos que comercializam bebidas alcoólicas no Estado. 3. **Generalidade, abstração e autonomia que tornam apto o ato normativo para figurar como objeto do controle de constitucionalidade.** 4. Competência do Município para legislar sobre horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais (art. 30, I, CF/88). Matéria de interesse local. Precedentes. Entendimento consolidado na Súmula 645/STF. 5. Ação julgada”. (grifamos)

Superadas essas questões, passo a examinar o mérito da presente ação.

A Constituição Federal, ao dispor sobre a competência da **Polícia Rodoviária Federal**, assim estabelece:

“Art. 144. (...)

§2º **A polícia rodoviária federal**, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, **ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”. (grifou-se)

No exercício de sua competência, o Decreto 1.655, de 3 de outubro de 1995, e a Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), dispõem acerca das atribuições da PRF, especialmente para “ *realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, a incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e de terceiros* ” (art. 1º, I, Dec. 1655 /1995), bem como “ *cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito* ”; “ *realizar o patrulhamento ostensivo* ” e “ *aplicar e arrecadar as multas impostas por infrações de trânsitos* ” (art. 20, I, II e III, da Lei 9.503 /1997).

Nesse contexto, vê-se que a prerrogativa conferida à polícia rodoviária federal foi delimitada, de forma taxativa, no artigo 144 da Constituição Federal, ao estabelecer unicamente a atribuição de “ *realizar o patrulhamento ostensivo das rodovias federais* ”.

Isso fica demonstrado de forma mais evidente quando o mesmo dispositivo constitucional estabelece as funções da **Polícia Federal**, a saber:

“Art. 144 (...)

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

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

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

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

IV - **exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União**”. (grifou-se)

Verifica-se que o citado dispositivo constitucional elencou de forma expressa a atuação dos órgãos públicos responsáveis pela segurança pública, especialmente a competência conferida ao órgão com atribuição de atuar na persecução criminal, com a tarefa de prevenir e reprimir infrações penais (§1º).

É bem verdade que não existem óbices constitucionais para possível alargamento das atribuições conferidas à Polícia Rodoviária Federal, porém essa prerrogativa deverá ser veiculada com o cumprimento de requisitos estabelecidos pela própria Constituição Federal (artigo 60 da CF).

Ressalto que, no julgamento do RE-RG 593.727, Rel. Min. Cezar Peluso (em que fui designado redator para o acórdão), DJe 8.9.2015, em regime de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a legitimidade do Ministério Público para também promover investigações de natureza penal, **contudo ressaltou a competência da Polícia Federal para exercer as funções de polícia judiciária da União**. Destaco, por oportuno, trecho do voto do relator: “ *Competem, pois, às polícias, federal e civil, as atribuições de prevenir e apurar infrações penais, exceto as militares, e exercer as funções de polícia judiciária (art. 144, § 1º, incs. I, II e IV, e § 4º, da Constituição da República)*” .

Além disso, o Plenário desta Corte, em outras oportunidades, já decidiu pela inconstitucionalidade de atos normativos por vício de formalidade. A propósito, cito os seguintes precedentes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 11.370 /2009 DA BAHIA. **DISCUSSÃO SOBRE A EXCLUSIVIDADE DA POLÍCIA CIVIL PARA NA ATUAR NA PERSECUÇÃO PENAL** . MATÉRIA PROCESSUAL. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PRECEDENTES. DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 593.727, COM REPERCUSSÃO GERAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Nos termos do art. 22, inc. I, da Constituição da República, compete à União legislar sobre os mecanismos da persecução penal, “da qual fazem parte o inquérito policial e a ação penal, regidos pelo direito processual penal”. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.896 (DJe 8.8.2008). 2. No julgamento do Recurso Extraordinário n. 593.727 (DJe 8.9.2015), o Supremo Tribunal Federal reconheceu a legitimidade do Ministério Público para promover investigações de natureza penal, fixando os parâmetros dessa atuação. 3. Ação julgada prejudicada quanto à

expressão “instituição essencial à função jurisdicional do Estado” suprimida do *caput* do art. 4º da Lei n. 11.370/2009, pela Lei n. 11.471, de 15.4.2009. **Na parte remanescente, procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão “o exercício das funções de polícia judiciária, ressalvada a competência da União, cabendo-lhe, ainda, as atividades de repressão criminal especializada” daquele dispositivo legal”.** (ADI 4.318, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 14.2.2019)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 32, INC. IV, DA LEI SERGIPANA N. 4.122/1999, QUE CONFERE A DELEGADO DE POLÍCIA A PRERROGATIVA DE AJUSTAR COM O JUIZ OU A AUTORIDADE COMPETENTE A DATA, A HORA E O LOCAL EM QUE SERÁ OUVIDO COMO TESTEMUNHA OU OFENDIDO EM PROCESSOS E INQUÉRITOS. PROCESSO PENAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. **É competência privativa da União legislar sobre direito processual (art. 22, inc. I, da Constituição da República).** 2. **A persecução criminal, da qual fazem parte o inquérito policial e a ação penal, rege-se pelo direito processual penal.** Apesar de caracterizar o inquérito policial uma fase preparatória e até dispensável da ação penal, por estar diretamente ligado à instrução processual que haverá de se seguir, é dotado de natureza processual, a ser cuidada, privativamente, por esse ramo do direito de competência da União. 3. **Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente”.** (ADI 3.896, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 8.8.2008)

Desse modo, fica evidente a **inconstitucionalidade formal** da Portaria 739, de 3.10.2019.

Melhor sorte também não possui o ato normativo impugnado quanto à constitucionalidade material.

Isso porque inova ao alargar também a área de competência da polícia rodoviária federal ao dispor sobre a possibilidade desta atuar em operações conjuntas nas rodovias federais, estradas federais **ou em áreas de interesse da União** (art. 1º; artigo 2º inciso III e §2º).

Confiram-se os seguintes trechos:

“Art. 1º Esta Portaria estabelece diretrizes para a participação da Polícia Rodoviária Federal em operações conjuntas nas rodovias federais, estradas federais ou **em áreas de interesse da União** , com: #8221px; (...)

“Art. 2º

(...)

III - os crimes objetos de apuração tenham sido praticados em rodovias federais, estradas federais ou **em áreas de interesse da União**”.

“§ 2º A Polícia Rodoviária Federal, nos limites de suas competências e em efetiva integração com os respectivos órgãos do Susp cujo local de atuação esteja sob sua circunscrição, poderá atuar em vias urbanas, rodovias, terminais rodoviários, **ferrovias e hidrovias federais, estaduais, distrital ou municipais, portos e aeroportos**, ressalvado o sigilo das investigações policiais, nos termos do art. 16 da Lei nº 13.675, de 2018”.

A Constituição Federal ao dispor em seu texto sobre a União (Título III, Capítulo II), define seus bens (artigo 20), a sua competência exclusiva (artigo 21), a sua competência privativa (artigo 22) e finalmente a competência concorrente com os Estados e o Distrito Federal (artigo 23). Observa-se que estas normas reservam uma infinidade de atribuições e áreas de competência que visam a proteção dos bens, serviços e atividades mais caras e sensíveis à sociedade, a exemplo da atuação em fronteiras, navegação aérea, aeroespacial, aeroportuária, portos, dentre outros.

Ademais, verifica-se que o legislador, ao enumerar os bens da União no artigo 20 do texto constitucional, levou em conta critérios relacionados à esfera federal como a segurança nacional, o interesse público nacional, a economia do País e os bens públicos de amplo interesse nacional. Nesses termos, enumerou de forma expressa o campo de atuação de cada órgão público, especialmente os federais, que possuem o dever de proteger e resguardar esses bens (a exemplo do artigo 144 da CF).

Além disso, ressalto que o texto constitucional estabelece a competência da Justiça federal, em matéria processual penal, para julgar os crimes em que estejam envolvidos bens ou **interesses da União** (arts. 108 e 109).

Na doutrina, lecionei sobre a competência da União, ao defender que:

“O artigo 21 da Carta dispõe sobre a competência geral da União, que é **consideravelmente ampla**, abrangendo temas **que envolvem o exercício de poderes de soberano, ou que, por motivo de segurança ou de eficiência, devem ser objeto de atenção do governo central**. Nos incisos do artigo, atribui-se à União a função de manter relações com

Estados estrangeiros, emitir moeda, administrar a reserva cambial, instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, manter e explorar serviços de telecomunicações, organizar, manter e executar a inspeção do trabalho, conceder anistia, entre outros". (Mendes, Gilmar Ferreira., Curso de Direito Constitucional, 15ª ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2020).

Como visto, fica evidente a amplitude do termo " **áreas de interesse da União** ", sobretudo porque a Portaria 739/2019 não define claramente quais áreas seriam estas, extrapolando o dispositivo constitucional que prevê expressamente que a polícia rodoviária federal **deverá exercer o patrulhamento ostensivo (de trânsito) nas rodovias federais** (§2º do artigo 144 da CRFB).

Ademais, mesmo quando se propõe a definir essas áreas, alarga demasiadamente a competência ao estabelecer que a PRF poderá atuar, além das rodovias, nas " *ferrovias e hidrovias federais, estaduais, distrital ou municipais, portos e aeroportos* " (art. 2º, §2º, da Portaria 739/2019).

Demais disso, verifico que não é a primeira vez que se tenta alargar a área de atuação da Polícia Rodoviária Federal. Em notícia veiculada na imprensa, consta que o juiz federal substituto Manoel Pedro Martins de Castro, da 6ª Vara Federal do Distrito Federal, concedeu tutela de urgência para anular o artigo 6º do Decreto 10.073/2019, do presidente Jair Bolsonaro, que permitia à polícia rodoviária federal lavrar termo circunstanciado de ocorrência (TCO). Destaca-se:

“‘Essa disposição normativa é inválida’, decidiu Castro. Segundo ele, a Constituição do Brasil determina que apenas a Polícia Federal pode exercer funções de polícia judiciária da União. ‘Desse modo, não cabe à PRF, de acordo com o texto constitucional, exercer as funções de polícia judiciária da União, a exemplo da realização de investigação criminal, em que se insere a lavratura do termo circunstanciado de ocorrência. Tampouco as leis que regem o tema preveem essa possibilidade.’

O magistrado federal não nega que os policiais rodoviários federais exercem atividade de natureza policial, mas ressalta que isso não quer dizer que eles sejam autoridade policial. ‘São conceitos, atribuições e responsabilidades diferentes.’ Por fim, considerou que permitir lavratura do termo circunstanciado de ocorrência aos policiais rodoviários federais seria permitir a "designação de estranhos à carreira para o exercício da função de delegado de polícia". Ele

decidiu. 'Diante desse panorama, tem-se que o Decreto nº 10.073/2019, na parte em que alterou o art. 47, inciso XII, do Anexo I do Decreto nº 9.662/2019 para permitir à PRF a lavratura de termo circunstanciado, ofende o princípio da legalidade, ao inovar o direito, sem amparo na lei e na Constituição, e ao contrariar o art. 69 da Lei nº 9.099/1995''. (https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/01/10/interna_politica,1113457/juiz-do-df-anula-termo-de-ocorrencia-da-prf.shtml)

Desse modo, verifico que a portaria impugnada, ao estabelecer diretrizes para a participação da Polícia Rodoviária Federal (PRF) em operações conjuntas em áreas federais de interesse da União, não é compatível com o texto constitucional.

Ante o exposto, divirjo do Ministro relator, proponho a conversão em julgamento de mérito, e **voto no sentido de julgar procedente a ação direta, para declarar a inconstitucionalidade formal e material** da Portaria 739, de 3 de outubro de 2019, editada pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de 07/10/2019