



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 660.814/MT

RELATOR: MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES

RECORRENTE: SINDICATO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO ESTADO DE MATO GROSSO – SINDEPO

ADVOGADO: GERALDO CARLOS DE OLIVEIRA

RECORRIDO: ESTADO DO MATO GROSSO

PROCURADOR: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

PARECER ARESV/PGR Nº 225442/2020

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PROCESSO PENAL. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1034. PROVIMENTO. CORREGEDORIA DE JUSTIÇA. INQUÉRITO POLICIAL. TRAMITAÇÃO DIRETA. CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. FILTRAGEM CONSTITUCIONAL. SISTEMA ACUSATÓRIO. ATIVIDADE POLICIAL. CONTROLE EXTERNO. DURAÇÃO RAZOÁVEL. MATÉRIA DE PROCEDIMENTO. REGULAMENTAÇÃO EXPLETIVA. DIREITOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS. PRESERVAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE. RECURSO. DESPROVIMENTO.

1. Recurso extraordinário *leading case* do Tema 1034 da sistemática da Repercussão Geral: “*sistema penal acusatório e determinação de tramitação direta do inquérito policial entre o Ministério Público e a Polícia Civil por Provimento da Corregedoria Geral de Justiça.*”.

2. O Código de Processo Penal, por ser anterior à Constituição Federal, há de ter suas normas compatibilizadas com o modelo constitucional de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

processo penal, em especial as previsões sobre sistema acusatório, controle externo da atividade policial e duração razoável do processo.

3. O sistema acusatório, adotado pela Constituição Federal, ao separar as funções de acusador e julgador, conduz à excepcionalidade da atuação do Estado-Juiz na fase investigativa, limitada às hipóteses constitucionais e legais de garantia de direitos.

4. A atribuição constitucional do controle externo da atividade policial ao Ministério Público é de ser lida como a potencializar o sistema acusatório e contemplar também a titularidade do controle externo difuso, realizado por meio da verificação da regularidade da atuação policial nos procedimentos investigativos, exceto quando o próprio ordenamento, em virtude dos bens jurídicos envolvidos, prevê também a participação do Judiciário.

5. A tramitação do inquérito policial e a interpretação de suas disposições à luz do direito fundamental à duração razoável do processo, como postulado da própria eficiência da Administração Pública, impele a que se evite na tramitação do apuratório procedimentos desnecessários e meramente burocráticos.

6. A Lei nº 13.694/2019 consagra o modelo acusatório na tramitação de inquéritos policiais, que não de ser processados diretamente entre a polícia judiciária e o Ministério Público, restringindo-se a participação do juiz criminal a situações excepcionais, marcadas pela cláusula de reserva de jurisdição.

7. Enquadra-se dentro dos poderes-deveres das Corregedorias de Justiça o estabelecimento das regras de procedimento atinentes à tramitação dos inquéritos



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

policiais coadunadas com os preceitos da Constituição Federal.

8. O regramento procedimental da tramitação direta do inquérito policial, respeitando os deveres de transparência, as hipóteses de reserva de jurisdição e as garantias constitucionais dos envolvidos na investigação, não se confunde com a matéria de processo, esta apenas privativa da União.

9. Proposta de Tese de Repercussão Geral: É constitucional a previsão de tramitação direta do inquérito policial entre Ministério Público e Polícia Civil em provimento de Corregedoria de Justiça local, por se tratar de regramento de caráter procedimental que explicita a interpretação das disposições atinentes à tramitação do inquérito policial à luz das previsões constitucionais atinentes ao sistema acusatório, ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público e à duração razoável do processo, respeitadas as hipóteses de reserva de jurisdição e as garantias constitucionais dos envolvidos na investigação, pelo que inexistente afronta à competência privativa da União.

— Parecer pelo desprovimento do recurso extraordinário, com a fixação da tese sugerida.

Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes,

Trata-se de recurso extraordinário do Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado de Mato Grosso, representativo do Tema 1034 da



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

sistemática da Repercussão Geral, referente à possibilidade da tramitação direta do inquérito policial entre o Ministério Público e a Polícia Civil por Provimento da Corregedoria Geral de Justiça.

Na origem, a recorrente ajuizou ação direta de inconstitucionalidade visando a obter a declaração de inconstitucionalidade do Provimento nº 12/2005-CGJ diante da existência de vícios material e formal.

Argumentou que o Provimento seria materialmente inconstitucional por atribuir ao Ministério Público o controle interno da Polícia Civil, violando o artigo 129, inciso VII da Constituição Federal.

Sustentou que o Provimento também seria formalmente inconstitucional ao dispor sobre direito processual, o que violaria o artigo 22 da Constituição Federal.

O pedido foi julgado improcedente pelo Plenário do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso em acórdão assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROVIMENTO CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA – INQUÉRITO POLICIAL – TRAMITAÇÃO DIRETA ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO E A AUTORIDADE POLICIAL – DESNECESSIDADE DE REMESSA AO JUIZ DE DIREITO – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL NÃO CARACTERIZADAS – ADEQUAÇÃO DO TRÂMITE DO



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

**INQUÉRITO POLICIAL AOS PRINCÍPIOS
CONSTITUCIONAIS – IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.**

A noma da Corregedoria-Geral da Justiça no sentido de que, 'no caso de pedido de dilação de prazo para conclusão do inquérito policial, a análise será realizada pelo representante do Ministério Público, até mesmo para determinar diretamente a realização de diligência à autoridade policial' (Provimento nº 12/0005-CGJ/MT), não confronta a Constituição Federal quando às funções constitucionais do Ministério Público e da Autoridade Policial, como também não usurpa a competência da União para legislar sobre matéria processual, pois visa meramente adequar a tramitação dos inquéritos, de modo a simplificá-la, agilizá-la e racionalizá-la.

Desprovidos os embargos declaratórios, seguiu-se a interposição de recurso extraordinário pelo Sindicato.

Nas razões do recurso, sustentou que o acórdão impugnado teria violado os artigos 22, inciso I; 129, incisos VII e VIII; e 144, § 4º da Constituição Federal.

Afirmou que a tramitação direta dos inquéritos policiais entre o Ministério Público e a Polícia Judiciária Civil retiraria desta a atribuição constitucional de presidi-los com autonomia.

Argumentou que a questão seria de controle interno das atividades policiais e defendeu que haveria violação à competência privativa da União para legislar sobre matéria processual.



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

Nas contrarrazões, a recorrida sustentou a inadmissibilidade do recurso (i) diante da ilegitimidade ativa do Sindicato para propor ação direta de inconstitucionalidade e (ii) por tratar-se de ofensa a direito local e reflexa a Constituição Federal.

O apelo extraordinário do Sindicato foi admitido na origem e teve reconhecida repercussão geral em acórdão assim ementado:

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL PENAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SISTEMA PENAL ACUSATÓRIO. PROVIMENTO DA CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA QUE DETERMINA A TRAMITAÇÃO DIRETA DO INQUÉRITO POLICIAL ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO E A POLÍCIA CIVIL. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 22, I; 128, §5º; 129, I; E 144, IX; TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.

- 1. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, a questão acerca da possibilidade da tramitação direta do inquérito policial entre o Ministério Público e a Polícia Civil por Provimento da Corregedoria Geral de Justiça.*
- 2. Repercussão geral da matéria reconhecida, nos termos do art. 1.035 do CPC.*

Vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para parecer.

1. EXAME DO TEMA 1034 DA REPERCUSSÃO GERAL.

1.1 Delimitação da controvérsia sob análise.



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

Foi delimitado como tema para exame sob a sistemática da repercussão geral nestes autos a possibilidade da tramitação direta do inquérito policial entre o Ministério Público e a Polícia Civil por Provimento da Corregedoria Geral de Justiça.

O Tribunal de Justiça local entendeu que o provimento da Corregedoria de Justiça local em que regulamenta a tramitação direta do inquérito policial entre a polícia e o Ministério Público se harmoniza com a Constituição Federal.

A inexistência de violação à Constituição Federal fundamenta-se: (i) na validade da tramitação direta do inquérito policial, uma vez que cabe ao juiz atuar apenas nos atos sujeitos à reserva de jurisdição; (ii) na desnecessidade de despacho judicial em caso de dilação de prazo ou de devolução dos autos à autoridade policial, pois a avaliação de tais medidas compete ao titular da ação penal; (iii) na inexistência de ofensa às prerrogativas das autoridades policiais, que permanecerão na presidência dos inquéritos; e (iv) na ausência de inconstitucionalidade formal, diante do fato de que a Corregedoria não legislou sobre matéria processual, mas somente ajustou a tramitação dos inquéritos policiais aos princípios constitucionais.



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

O recorrente sustenta que, ao assim decidir, o Tribunal *a quo* teria violado o disposto nos artigos 22, inciso I; 93, inciso IX; 129, incisos VII e VIII; e 144, § 4º, da Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a existência de repercussão geral, destacou que a Constituição Federal consagrou, em matéria de processo penal, o sistema acusatório, atribuindo as funções de acusação e julgamento a órgãos distintos.

Salientou que ao órgão acusador – Ministério Público – a Constituição atribuiu, exemplificadamente, diversas funções institucionais, incumbindo-lhe, entre outras, a titularidade da ação penal executiva, a requisição de diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e o exercício do controle externo da atividade policial.

Destacou a Suprema Corte a existência de diversos entendimentos referentes às funções institucionais do Ministério Público, especialmente sobre a possibilidade de promover a atividade investigatória¹, sem, contudo, analisar a possibilidade de tramitação direta do inquérito policial.

1 HC 91.661/PE, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 10.3.2009; HC 96.638/BA, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 2.12.2010; HC 89.837/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 20.11.2009 e RE 593.727/MG, Rel. Min. Cezar Peluso – Red. para acórdão Min. Gilmar Mendes, DJe 14.5.2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Concluiu que, para a solução da controvérsia, coloca-se o seguinte problema: a previsão da tramitação direta do inquérito policial entre a polícia e o Ministério Público por meio de provimento da Corregedoria de Justiça local padece de inconstitucionalidade formal e material?

A temática guarda complexidade e é superlativa a relevância da questão, pois, nas palavras do atual Relator, o em. Ministro Alexandre de Moraes, *“em jogo, (I) a conformidade da norma em questão com o sistema acusatório; (II) o papel do juiz, do Ministério Público e da polícia na fase pré processual; (III) o respeito à competência legislativa da União em matéria processual.”*.

O exame do tema passa pela ponderação entre diversos ditames constitucionais, sendo necessário, especialmente, proceder a uma filtragem constitucional do Código de Processo Penal e sopesar os princípios do sistema acusatório, da duração razoável do processo e, ainda, a função institucional do Ministério Público de controle externo da atividade policial.

1.2 A filtragem do Código de Processo Penal à luz do sistema de garantias da Constituição Federal.

O Código de Processo Penal brasileiro data de 1941, época do Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945), e traz consigo uma carga de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

inquisitorialidade, uma vez que baseado no ideário fascista italiano.² Já a Constituição Federal de 1988 traz em seu bojo a valorização dos direitos e garantias individuais e sociais.³

Nas palavras de Fauzi Choukr, *“pode-se, então, afirmar que a situação brasileira é de marcante contradição. De um lado o texto constitucional com os valores acima mencionados; por outro lado o Código de Processo Penal, com seus resquícios inquisitivos.”*⁴

Ocorre que, como leciona J.J. Gomes Canotilho, normas infraconstitucionais interpretadas à luz da Constituição, não o inverso.⁵

2 Como assinala também Walter Nunes da Silva Júnior, *“Seguindo a linha do Código de Processo Penal italiano de 1930 de índole fascista, o Código de 1941, além de se apresentar mais como um estatuto repressivo do que como um estatuto das liberdades, com perfil nitidamente policialesco, concebeu um sistema processual marcadamente burocrático, com o viés inquisitivo bastante acentuado.”* (SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. Reforma tópica do processo penal: inovações aos procedimentos ordinário e sumário, com o novo regime das provas e principais modificações do júri. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 111).

3 *“No Brasil, o resgate dessa concepção do processo penal somente se fez sentir na segunda metade dos anos 80, notadamente após a promulgação da Constituição de 1988, na medida em que os direitos fundamentais ganharam força normativa e hierarquia superior às regras jurídicas, passando a desempenhar função hegemônica em nosso sistema, e não apenas integrativa das lacunas do Direito, como era antes, circunstâncias que levam à assertiva de que seja mais apropriado falar em teoria constitucional do processo penal do que propriamente em teoria do processo penal.”* (op. cit. p. 120).

4 CHOUKR, Fauzi Hassan. Processo penal à luz da constituição. Bauru: EDIPRO, 1999, p. 16.

5 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 1.106.



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

O intérprete e aplicador do direito há de fazer as leis e demais normas infraconstitucionais adaptarem-se ao ordenamento constitucional, não este àquelas, a fim de evitar conferir à Constituição caráter demasiadamente aberto, a ser preenchido sem nenhuma observância pelo legislador ordinário, e mesmo de se chegar a interpretações legais inconstitucionais.

O Código de Processo Penal de 1941, por ser anterior à Constituição, há de ter suas normas compatibilizadas com o modelo constitucional de processo penal, em especial as previsões sobre sistema acusatório, controle externo da atividade policial e duração razoável do processo.

Na lição de Aury Lopes Júnior, *“precisamos compreender que a Constituição de 1988 define um processo penal acusatório, fundado no contraditório, na ampla defesa, na imparcialidade do juiz e nas demais regras do devido processo legal. Diante dos inúmeros traços inquisitórios do processo penal brasileiro, é necessário fazer uma ‘filtragem constitucional’ dos dispositivos incompatíveis com o princípio acusatório (como os arts. 156, 385 etc.), pois são ‘substancialmente inconstitucionais’.* Assumindo o problema estrutural do CPP, a luta passa a ser pela *acoplagem constitucional e pela filtragem constitucional, expurgando de eficácia*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

todos aqueles dispositivos que, alinhados ao núcleo inquisitório, são incompatíveis com a matriz constitucional acusatória.”⁶

Também para Eugênio Pacelli de Oliveira, o Código de Processo Penal brasileiro não pode mais ser interpretado à luz dos princípios de uma ordem jurídica superada - *“não é mais admissível compreender e muito menos seguir aplicando o processo penal sem a filtragem constitucional. O Código de Processo Penal de 1941 não está superado apenas pelo tempo; está superado também por força da incompatibilidade normativa com o texto de 1988, em cujo bojo construiu-se um sistema de garantias individuais com abrangência suficiente para fazer evaporar diversos dispositivos do nosso CPP.”⁷*

Assim é que o Código de Processo Penal é de ser submetido a um filtro constitucional, tanto sob a perspectiva formal quanto material – considerando que o conceito de filtragem constitucional *“denota a ideia de um processo em que toda a ordem jurídica, sob a perspectiva material e formal e assim os seus procedimentos e valores, devem passar sempre e necessariamente pelo filtro axiológico da Constituição Federal, impondo a cada momento da aplicação do direito, uma releitura e atualização de suas normas.”⁸*

6 LOPES JR., Aury. Direito processual penal e sua conformidade constitucional. v. I, 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 362 e 363.

7 PACELLI DE OLIVEIRA, Eugênio. Curso de Processo Penal. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 40.

8 CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital *apud* SCHIER, Paulo Ricardo. Filtragem Constitucional: construindo uma nova dogmática jurídica. Porto Alegre:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Somente adaptando a norma anterior ao sistema acusatório desenhado pela Constituição Federal se poderá buscar a justeza do processo penal - *“um ‘processo penal justo’ (ou seja, um due process of law processual penal), instrumento garantístico que é, deve promover a separação entre as funções de acusar, defender e julgar, como forma de respeito à condição humana do sujeito passivo, e este mandado de otimização é não só o fator que dá unidade aos princípios hierarquicamente inferiores do microssistema (contraditório, isonomia, imparcialidade, inércia), como também informa e vincula a interpretação das regras infraconstitucionais.”*⁹

1.3 Adoção do sistema acusatório pela Constituição Federal.

A Constituição Federal, ao separar as atividades de investigar e julgar, fez com que o sistema acusatório se tornasse a matriz estruturante do processo penal brasileiro.

O exercício do poder de punir pelo Estado-juiz há de ser precedido de uma apuração adequada dos fatos, formação da *opinio delicti* pelo órgão acusador, contraponto da defesa e julgamento por um juiz imparcial.

Sérgio Antonio Fabris Editor, 1999, p. 102.

9 BODART, Bruno Vinícius da Rós. Inquérito Policial, Democracia e Constituição: modificando paradigmas. Revista eletrônica de direito processual, v. 3, 2009. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/22179/16017>. Acesso em 5.8.2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nas palavras de Paulo Rangel – *“o sistema acusatório, antítese do inquisitivo, tem nítida separação de funções, ou seja, o juiz é órgão imparcial da aplicação da lei, que somente se manifesta quando devidamente provocado; o autor é quem faz a acusação (imputação penal mais pedido), assumindo, (...), todo o ônus da acusação, e o réu exerce todos os direitos inerentes à sua personalidade, devendo defender-se utilizando todos os meios e recursos inerentes à sua defesa. Assim, no sistema acusatório, cria-se o actum trium personarum, ou seja, o ato de três personagens: juiz, autor e réu.”*¹⁰

Diante da divisão de cada função para pessoas distintas, o sistema acusatório caracteriza-se pela (i) clara distinção entre as atividades de acusar e julgar, (ii) iniciativa probatória das partes, (iii) manutenção do juiz como terceiro imparcial e alheio ao labor de investigação e passivo no que se refere à coleta da prova, e (iv) tratamento igualitário das partes, entre outros.

Assegura-se, assim, a imparcialidade do juiz para decidir de acordo com as provas colhidas, evitando-se arbitrariedades do Estado-juiz que se poderiam manifestar caso o Juízo exerça atividades investigativas.

Geraldo Prado ressalta a necessidade do afastamento do juiz das atividades investigativas ao apontar que *“quem procura sabe ao certo o que pretende encontrar e isso, em termos de processo penal condenatório, representa uma*

¹⁰ RANGEL, Paulo. Direito Processual Penal. 14. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 48.



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

inclinação ou tendência perigosamente comprometedora da imparcialidade do julgador. Desconfiado da culpa do acusado, investe o juiz na direção da introdução de meios de provas que sequer foram considerados pelo órgão de acusação, ao qual nessas circunstâncias, acaba por substituir. Mais do que isso, aqui igualmente se verificará o mesmo tipo de comprometimento psicológico objeto de reservas quanto ao poder do próprio juiz iniciar o processo, na medida que o juiz se fundamentará, normalmente, nos elementos de prova que ele mesmo incorporou ao processo, por considerar importantes para o deslinde da questão. Isso acabará afastando o juiz da desejável posição de seguro distanciamento das partes e de seus interesses contrapostos, posição apta a permitir a melhor ponderação e conclusão.”¹¹

Ao definir a base estrutural do processo penal, adotando-se um sistema expressivo dos direitos e garantias fundamentais, a Constituição prestigia a sua função garantia como realidade normativa contra o arbítrio do poder de punir.¹²

Percebe-se que o sistema acusatório vai além da competência do Ministério Público como órgão acusador, sendo complementado, também, com o necessário afastamento do Estado-juiz da fase investigativa.

11 PRADO, Geraldo. Sistema Acusatório: a conformidade constitucional das leis processuais penais. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 218.

12 PRADO, Geraldo. Sistema Acusatório: a conformidade constitucional das leis processuais penais. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 364.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Na tramitação do inquérito policial há de ser prestigiada tanto autonomia do órgão acusador na sua condução, por ser o seu destinatário final, como a atuação pontual do juiz para garantir o respeito aos atos sujeitos à reserva de jurisdição e evitar lesões a direitos e garantias fundamentais, como exposto pelo Min. Luiz Fux ao redigir o acórdão proferido no INQ 2913/MT AgR:

O sistema processual penal acusatório, mormente na fase pré-processual, reclama deva ser o juiz apenas 'magistrado de garantias', mercê da inércia que se exige do Judiciário enquanto ainda não formada a opinio delicti do Ministério Público.

Ainda na fase pré-processual é possível vislumbrar a necessidade de respeito ao modelo acusatório, tornando-se de suma importância afastar o julgador dos elementos de convicção colhidos durante a tramitação do inquérito policial.

É inadequado que parta do órgão julgador a orientação sobre os caminhos a serem seguidos na tramitação do inquérito policial, pois o escopo das diligências investigativas serve para a formação da *opinio delicti* do órgão acusador.

A intermediação do órgão julgador em atos de natureza administrativa na condução do inquérito policial, como a prorrogação de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

prazo, desnatura a acusatoriedade do sistema, por comprometer sua imparcialidade:

Embora o nosso Código em vigor defira ao Judiciário a competência para a prorrogação do prazo para encerramento do inquérito, deve-se observar que o inquérito dirige-se exclusivamente à formação da opinio delicti, isto é, do convencimento do órgão responsável pela acusação. O juiz, a rigor, nem sequer deveria ter contato com a investigação, realizada que é em fase anterior à ação penal, quando não provocada, até então, a jurisdição. Somente quando em disputa, ou em risco, a lesão ou ameaça de lesão a direitos subjetivos ou à efetivação da jurisdição penal é que o Judiciário deveria – e deve – manifestar-se na fase investigatória, como juiz das garantias individuais, no exercício do controle judicial de legalidade dos atos administrativos.¹³

O afastamento na fase pré-processual é algo diverso da ausência de qualquer intervenção do juiz nas diligências investigativas, pois ela, em menor medida, é preservada para garantir o respeito ao princípio da reserva de jurisdição e às garantias constitucionais.

Apenas afasta tal participação como regra, em robustecimento da imparcialidade e do modelo acusatório.

1.3 Controle externo difuso da atividade policial pelo Ministério Público.

13 OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. Curso de Processo Penal. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 64.



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

O artigo 129 da Constituição Federal atribuiu ao Ministério Público, além da titularidade da ação penal pública e do poder-dever de investigar¹⁴, o exercício do controle externo da atividade policial.

O controle externo da atividade policial associa-se a um novo paradigma de atuação do Ministério Público, ao agir como verdadeiro *ombudsman* na fiscalização dos direitos fundamentais dos cidadãos e no fortalecimento de sua atuação extrajudicial, promovendo a necessária *accountability* policial.¹⁵

14 RE 593.727/MG, julgado em sede de repercussão geral (Tema 184).

15 “Essa atuação extrajudicial de Ombudsman para a defesa de direitos fundamentais está especialmente delineada no art. 27, parágrafo único, da Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), que estabelece: Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências: I – receber notícias de irregularidades, petições ou reclamações de qualquer natureza, promover as apurações cabíveis que lhes sejam próprias e dar-lhes as soluções adequadas; II – zelar pela celeridade e racionalização dos procedimentos administrativos; III – dar andamento, no prazo de trinta dias, às notícias de irregularidades, petições ou reclamações referidas no inciso I; IV – promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.

Tais normas são complementadas pelo art. 6º, §§ 1º e 2º, da LC nº 75/1993, que se aplicam subsidiariamente aos Ministérios Públicos estaduais (cf. Lei nº 8.625/1993, art. 80), as quais preveem a participação do Ministério Público como instituição observadora nos órgãos públicos de atribuições correlatas às suas, bem sua participação nos órgãos colegiados destinados à defesa dos direitos relacionados com sua atuação. Vê-se claramente que esses dispositivos, à luz dos princípios constitucionais, exigem que o Ministério Público esteja aberto para dialogar com a sociedade, seja de forma passiva ao receber reclamações dos cidadãos, seja de forma ativa ao convocar audiências públicas e dialogar com especialistas, bem como conclamam uma postura resolutiva em realizar gestões extraprocessuais para proporcionar “soluções adequadas” aos problemas, além de dialogar com os interessados através de recomendações e de relatórios, e participar do debate democrático tendente à concretização das políticas públicas sob sua



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

Estão sujeitos ao controle, conforme previsto no artigo 1º da Resolução nº 20/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, os organismos policiais relacionados no artigo 144 da Constituição Federal, bem como as polícias legislativas ou qualquer outro órgão ou instituição, civil ou militar, à qual seja atribuída parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública e a persecução criminal.¹⁶

Tal controle tem como objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das Polícias

fiscalização. Enquanto órgão de controle externo da atividade policial, o Ministério Público é o órgão constitucionalmente institucionalizado para promover a accountability policial. A accountability, ou dever de prestação de contas, está positivada na CRFB/1988, nos princípios da transparência, da publicidade e nos paradigmas da democracia e do Estado de Direito” (ÁVILA, Thiago André Pierobom de. O Controle pelo Ministério Público das Políticas de Segurança Pública. O Ministério Público e o controle externo da Atividade Policial: Dados 2016/Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2017, p. 27-28).

16 A partir de seu art. 144, a CF dispõe sobre a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, além da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Aponta os seguintes órgãos a ela relacionados: I – polícia federal; II – polícia rodoviária federal; III – polícia ferroviária federal; IV – polícias civis; e V – polícias militares e corpos de bombeiros militares. Às polícias civis incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares (§ 4º). Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, a execução de atividades de defesa civil (§ 5º). Ambas ainda são forças auxiliares e reserva do Exército (§ 6º). As funções da Polícia Federal constam do § 1º, dentre as quais se destaca o exercício, com exclusividade, das funções de polícia judiciária da União.



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

voltadas para a persecução penal e o interesse público. Nos termos do artigo 2º da referida Resolução, há que se atentar especialmente para:

- I – o respeito aos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal e nas leis;*
- II – a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;*
- III – a prevenção da criminalidade;*
- IV – a finalidade, a celeridade, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade da persecução penal;*
- V – a prevenção ou a correção de irregularidades, ilegalidades ou de abuso de poder relacionados à atividade de investigação criminal;*
- VI – a superação de falhas na produção probatória, inclusive técnicas, para fins de investigação criminal;*
- VII – a probidade administrativa no exercício da atividade policial.*

O controle externo abrange uma atuação supridora e complementar do órgão ministerial no campo da investigação criminal, configurando-se em um controle técnico ou operacional, e não administrativo e disciplinar.¹⁷

Cumprе ressaltar que toda a Administração Pública está sujeita a controles internos e externos (vide artigos 31, 70, 71 e 74 da Constituição Federal). Inexiste demérito na previsão ou no exercício do controle da atividade administrativa, sendo característica decorrente da própria natureza pública da atividade a condição de estar sujeita a controles internos e externos.¹⁸

17 HC 97.969/RS, Rel. Min. Ayres Britto, DJe 23/05/2011.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A atribuição ao Ministério Público do exercício do controle externo da atividade policial resulta da estreita relação que há entre a atividade de investigação realizada pela polícia e o exercício da ação penal pelo *Parquet*. É o Ministério Público o destinatário de toda prova colhida pela polícia judiciária; natural e justificada, pois, a intervenção direta na atividade de investigação para a formação de sua *opinio delicti*.

Seria anacrônico falar em absoluta independência funcional dos organismos policiais no sentido de liberdade total de atuação, sem vinculação a eventuais recomendações expedidas pelos órgãos competentes em matérias relacionadas ao exercício das atribuições. A atividade de polícia, pelo que representa e pela proximidade com determinados direitos sensíveis dos cidadãos – como a liberdade –, há de ser coordenada.¹⁹

18 A CF prevê esse controle também de forma ampla, por meio do controle popular. Vide a Lei 12.527/2011, que tratou de assegurar amplamente o acesso público às informações sobre a Administração Pública. Ressalte-se que o Poder Judiciário e o Ministério Público também são sujeitos de atividade de controle, tanto interna como externamente, através dos Conselhos Nacionais ou, ainda, pelos meios ordinários de controle externo.

19 Como leciona Luciano Rolim, “*Como se sabe, o Ministério Público brasileiro goza de autonomia funcional, administrativa e financeira em face dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (Constituição Federal, art. 127, § 1º e § 2º). Seus integrantes têm as mesmas garantias e estão sujeitos às mesmas vedações dos membros do Poder Judiciário (Constituição Federal, arts. 95 e 128, § 5º e § 6º). Por outras palavras, ostentam estatuto de magistrado. Por sua vez, a Constituição inclui a polícia na estrutura do Poder Executivo e, ao tratar dos diversos órgãos policiais, não lhes confere autonomia funcional, administrativa ou financeira (art. 144). Seus integrantes não desfrutam das garantias nem se submetem às vedações da magistratura, tampouco contam com independência funcional. Compreende-se que assim o seja porque a polícia detém o monopólio do uso da força no Estado, daí emergindo a necessidade de amplo controle funcional de suas atividades*”. (ROLIM, Luciano. Controle Externo da Atividade Policial



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

Nas palavras de Enrico Rodrigues de Freitas, *“a atribuição ao Ministério Público de um controle do trabalho produzido pela polícia judiciária já constava no Código de Processo Penal, independentemente da previsão constitucional, dada a íntima relação existente entre o trabalho produzido pela polícia – investigação realizada através de um inquérito policial – e a atividade atribuída ao Ministério Público – acusação criminal. Não poderia ser de forma diversa a previsão legal, dado que, em sendo o resultado da investigação insatisfatório para o exercício da opinio delicti pelo Ministério Público, nada mais lógico e necessário que este, ao apreciar o trabalho policial, pudesse determinar à polícia a complementação da investigação realizada, de forma a permitir o exercício independente da conclusão sobre os fatos mediante a formulação de uma acusação ou a promoção do arquivamento.”*²⁰

Os artigos 5º e 16 do Código de Processo Penal – que é anterior à atual Constituição e, portanto, há de ser analisado a partir de uma filtragem constitucional – já previam o exercício do controle do trabalho policial pelo Ministério Público - *“por óbvio que a referida disposição processual não garante ao Ministério Público o exercício do controle da atividade policial considerada como um*

pelo Ministério Público. Coordenadores: Daniel de Resende Salgado, Deltan Martinazzo Dallagnol, Monique Cheker. Belo Horizonte: Del Rey, 2016, p. 156/157).

20 FREITAS, Enrico Rodrigues de. Controle Externo da Atividade Policial pelo Ministério Público. Coordenadores: Daniel de Resende Salgado, Deltan Martinazzo Dallagnol, Monique Cheker. Belo Horizonte: Del Rey, 2016, p. 126.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

todo, mas tampouco desborda do exercício desse controle, constituindo-se no hoje denominado controle externo difuso.”²¹

Conforme previsto no artigo 3º da Resolução nº 20/2007 do CNMP, o controle externo da atividade policial será exercido em sede de controle concentrado, por meio dos membros do Ministério Público com atribuições específicas para tanto, conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público; e na forma de controle difuso, por todos os membros com atribuição criminal, quando do exame dos procedimentos que lhes forem atribuídos.²²

21 *Op. cit.* p. 127.

22 De forma geral, disciplina o artigo 4º da Resolução referenciada, que:

Incumbe aos órgãos do Ministério Público, quando do exercício ou do resultado da atividade de controle externo:

I – realizar visitas ordinárias periódicas e, quando necessárias, a qualquer tempo, visitas extraordinárias, em repartições policiais, civis e militares, órgãos de perícia técnica e aquartelamentos militares existentes em sua área de atribuição;

II – examinar, em quaisquer dos órgãos referidos no inciso anterior, autos de inquérito policial, inquérito policial militar, autos de prisão em flagrante ou qualquer outro expediente ou documento de natureza persecutória penal, ainda que conclusos à autoridade, deles podendo extrair cópia ou tomar apontamentos, fiscalizando seu andamento e regularidade;

III – fiscalizar a destinação de armas, valores, substâncias entorpecentes, veículos e objetos apreendidos;

IV – fiscalizar o cumprimento dos mandados de prisão, das requisições e demais medidas determinadas pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, inclusive no que se refere aos prazos;

V – verificar as cópias dos boletins de ocorrência ou sindicâncias que não geraram instauração de Inquérito Policial e a motivação do despacho da autoridade policial, podendo requisitar a instauração do inquérito, se julgar necessário;

VI – comunicar à autoridade responsável pela repartição ou unidade militar, bem como à respectiva corregedoria ou autoridade superior, para as devidas providências, no caso de constatação de irregularidades no trato de questões relativas à atividade de investigação penal que importem em falta funcional ou disciplinar;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O exercício do controle externo difuso é o meio mais comum de concretização dessa atribuição do Ministério Público, considerando que é realizado diariamente por todos os membros que apreciem autos de investigações policiais – exemplificativamente, quando o órgão realiza uma quota de dilação de prazo de conclusão de inquérito ou requisita diligências complementares, está realizando controle externo da atividade policial pelo meio difuso.

Essa atividade de controle externo se efetiva desde a instauração do inquérito policial pelo Delegado de Polícia ou de sua requisição de

VII – solicitar, se necessária, a prestação de auxílio ou colaboração das corregedorias dos órgãos policiais, para fins de cumprimento do controle externo;

VIII – fiscalizar cumprimento das medidas de quebra de sigilo de comunicações, na forma da lei, inclusive através do órgão responsável pela execução da medida;

IX – expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços policiais, bem como o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa seja de responsabilidade do Ministério Público, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

§ 1º Incumbe, ainda, aos órgãos do Ministério Público, havendo fundada necessidade e conveniência, instaurar procedimento investigatório referente a ilícito penal ocorrido no exercício da atividade policial.

§ 2º O Ministério Público poderá instaurar procedimento administrativo visando sanar as deficiências ou irregularidades detectadas no exercício do controle externo da atividade policial, bem como apurar as responsabilidades decorrentes do descumprimento injustificado das requisições pertinentes.

§ 3º Decorrendo do exercício de controle externo repercussão do fato na área cível e, desde que não possua o órgão do Ministério Público encarregado desse controle atribuição também para a instauração de inquérito civil público ou ajuizamento de ação civil por improbidade administrativa, incumbe a este encaminhar cópias dos documentos ou peças de que dispõe ao órgão da instituição com a referida atribuição. (Redação dada ao parágrafo pela Resolução CNMP nº 65, de 26.01.2011, DOU 30.03.11).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

instauração pelo Ministério Público, até o momento em que concluído o inquérito pelo *Parquet*, decidindo-se pela realização de denúncia criminal ou pelo arquivamento da investigação.

*Busca-se, assim, “garantir não somente a descoberta da verdade real, mas que tal descoberta ocorra por meios lícitos, garantindo-se o respeito aos direitos humanos e, ainda, dentro de um prazo razoável e necessário para a investigação, de forma que seu resultado tenha utilidade em face das normas de prescrição criminal.”*²³

A atividade de controle externo é, pois, de extrema importância não somente para o estabelecimento de uma investigação eficiente e ágil, atributos essenciais a que se desenhe um processo penal célere e apto a efetivar a persecução criminal, mas também como elemento garantidor de probidade e legalidade na atuação policial. Sua relevância reside em ser atividade

23 FREITAS, Enrico Rodrigues de. Controle Externo da Atividade Policial pelo Ministério Público. Coordenadores: Daniel de Resende Salgado, Deltan Martinazzo Dallagnol, Monique Cheker. Belo Horizonte: Del Rey, 2016, p. 133.

Acrescenta o autor que “Outra importante medida compreendida no campo do controle difuso da atividade refere-se à realização, pelos membros do Ministério Público com atribuição criminal, de inspeções ordinárias em inquérito policial. Refira-se que as inspeções vêm sendo adotadas desde junho de 2009, depois da edição da Resolução nº 63 do Conselho da Justiça Federal, a qual estabeleceu que o trâmite dos inquéritos se daria diretamente entre a polícia e o Ministério Público Federal. Com essa normativa, deixou de ser realizada pelos Juízes Federais a inspeção anual de todos os inquéritos policiais que tramitavam na Polícia Federal, razão pela qual se torna importante que o Ministério Público, como decorrência do trâmite direto dos inquéritos policiais, passe a adotar a prática de sua inspeção periódica. Ressalte-se que a inspeção periódica dos inquéritos policiais, a ser conduzida pelo próprio membro do Ministério Público a quem os feitos foram distribuídos, se enquadra em uma atividade de controle externo difuso (...)”. (op. cit. p. 133).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

vocacionada a impor o respeito aos direitos fundamentais como elemento essencial da atividade policial.

Percebe-se assim que o constituinte, atento aos ditames da nova ordem democrática e à potencialização do sistema acusatório, já previu que seria da atribuição do Ministério Público o controle externo, no qual se incluí o controle difuso, pelo que não há de se falar na necessidade de nova lei complementar para conferir tal atribuição aos membros do Parquet.

É dizer: é consectário direto da matriz constitucional, no que prevê o sistema acusatório e atribui o controle externo da atividade policial ao Ministério Público, que, em regra, apenas este participe do controle difuso, verificando a regularidade da tramitação dos inquéritos policiais, e apenas excepcionalmente, quando o ordenamento jurídico preveja expressamente, o Judiciário há de intervir na investigação como garante institucional de direitos.

Assim, inexistente inconstitucionalidade nas normas que simplesmente explicitam a interpretação em concreto das regras de tramitação do inquérito policial, do qual o Ministério Público participa em decorrência da previsão constitucional de controle externo (difuso, no caso).

A fiscalização do bom andamento dos trabalhos investigativos, a requisição de diligências à polícia pelo Ministério Público e até mesmo a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

antecipação do juízo acerca da necessidade de denúncia ou arquivamento nada mais são que a consequência de ser ele, simultaneamente, responsável pelo controle externo e titular da ação penal, fazendo valer as garantias de celeridade e eficiência e impedindo o alongamento despiciendo do inquérito.

1.4 Duração razoável do processo.

“A justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta”, já ressaltava Rui Barbosa em 1921.

A garantia da duração razoável do processo foi inserida expressamente na Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 45/2004. Desde, então, o artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal passou a prever que *“a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”*

Por certo que mesmo antes da reforma constitucional já vigorava, na ordem internacional, várias disposições normativas semelhantes.²⁴

24 A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), ao tratar do direito à justiça em seu art. XVIII, refere-se a um *“processo simples e breve”*. A Convenção Europeia dos Direitos do Homem (1950), em seu artigo 6.1, reza que qualquer pessoa tem o direito a que sua causa seja examinada num prazo razoável. O artigo 14.3, “c”, do Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos (1966), estabelece que toda pessoa acusada de um delito terá direito a julgamento *“sem dilações indevidas”*. Também a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), no artigo 8.1, prevê a garantia de toda pessoa ser ouvida em *“prazo razoável”*.



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

A garantia da duração razoável impõe ao sistema de justiça criminal uma persecução penal limitada no tempo, de maneira que se realize sem dilações indevidas, o que se estende ao momento específico da investigação preliminar.

O lapso temporal há que ser marcado pelo equilíbrio, de forma a evitar extremos condenáveis – a persecução criminal não pode ser uma via rápida, uma vez que violaria garantias indispensáveis a uma estrutura democrática e compatível com o Estado de Direito, mas também não pode transformar-se em “castigo sem fim”, cujas penas persecutórias se arrastam indefinidamente, em ofensa à dignidade da pessoa humana.

É nítida a relação direta do princípio da duração razoável do processo com a cláusula maior do devido processo legal, afinal, uma persecução penal devida pressupõe a noção de resolução do caso em tempo razoável. Investigações e julgamentos excessivamente tardios ou velozes tornam-se, em si, indevidos.

A questão é ainda mais relevante quando se está diante de imputado submetido a prisão processual – há que se considerar a privação cautelar da liberdade (prisão sem condenação definitiva) na aferição do lapso temporal devido para o exercício da justiça criminal, a fim de evitar constrangimento ilegal que justifique a revisão da medida cautelar.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Para além da hipótese de imputado preso, há que se garantir também a duração razoável no campo estrito das investigações preliminares processuais penais.

O Superior Tribunal de Justiça já reconheceu, em muitas oportunidades, a aplicação dessa garantia constitucional para o trancamento de inquéritos que se alongavam em delegacias de polícia.²⁵

A Corte entende inadmissível *“que alguém seja objeto de investigação eterna, porque essa situação, por si só, enseja evidente constrangimento, abalo moral e, muitas vezes, econômico e financeiro”* (HC 96.666/MA, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 22.9.2008).

Da mesma forma, segundo jurisprudência histórica do Supremo Tribunal Federal, tem-se que *“a duração prolongada, abusiva e irrazoável da prisão cautelar de alguém ofende, de modo frontal, o postulado da dignidade da pessoa humana, que representa – considerada a centralidade desse princípio essencial (CF, art. 1º, III) – significativo vetor interpretativo, verdadeiro valor-fonte que conforma e inspira todo o ordenamento constitucional vigente em nosso País e que traduz, de modo expressivo, um dos fundamentos em que se assenta, entre nós, a ordem*

25 RHC 61.451/MG, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, DJe 15.mar.2017; HC 283.751/RJ, Rel. Min. Laurita Vaz, DJe 26.mar.2014; RHC 58.138/PE, Rel. Gurgel de Faria, DJe 04.fev.2016; HC345.349/TO, Rel. Min. Nefi Cordeiro, DJe 10.jun.2016; HC 144.593/SP, Rel. Min. Jorge Mussi, DJe 27/09/2010.



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

republicana e democrática consagrada pelo sistema de direito constitucional positivo". Logo, em se tratando de indiciado ou réu, "quando configurado excesso irrazoável na duração de sua prisão cautelar, não podem permanecer expostos a tal situação de evidente abusividade", "sob pena de o instrumento processual da tutela cautelar penal transmutar-se, mediante subversão dos fins que o legitimam, em inaceitável (e inconstitucional) meio de antecipação executória da própria sanção penal" (HC 85.237/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 29.4.2005).

Há que se buscar o sentido de "razoável" segundo as circunstâncias de cada caso; descabe análise puramente aritmética de prazos para os atos processuais (o que poderia gerar insegurança jurídica).

A duração razoável do processo foi, como já observado, erigida a princípio fundamental. Todavia, por óbvio, vai além de uma tutela formal do direito. É necessário que sejam utilizados meios concretos que permitam que a norma venha atingir o efeito desejado, qual seja a efetividade do processo, com intervalo temporal razoável entre o início da persecução criminal e a eficaz prestação jurisdicional.

A tramitação direta do inquérito policial entre a polícia judiciária e o Ministério Público – órgão responsável pelo controle externo da atividade policial e destinatário final das conclusões reunidas no âmbito da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

investigação criminal – facilita sobremaneira a celeridade na fase investigatória.

Como leciona Geraldo Prado, *“não há razão, dentro do sistema acusatório ou sob a égide do princípio acusatório, que justifique a imersão do juiz nos autos das investigações penais (pré-processuais), para avaliar a qualidade do material pesquisado, indicar diligências, dar-se por satisfeito com aquelas já realizadas ou, ainda, interferir na atuação do Ministério Público, em busca da formação da ‘opinio delicti’. A imparcialidade do juiz, ao contrário, exige dele justamente que se afaste das atividades preparatórias, para que mantenha seu espírito imune aos preconceitos que a formulação antecipada de uma tese produz.”*²⁶

Nas palavras de Renato Brasileiro de Lima, *“essa tramitação direta dos autos entre a Polícia e o Ministério Público, ressalvada a hipótese em que sejam formulados pedidos cautelares, além de assegurar um procedimento mais célere, em respeito ao direito à razoável duração do processo (CF, art. 5º, inc. LXXVIII), contribuindo para o fim da morosidade da persecução penal, também é de fundamental importância na preservação da imparcialidade do órgão jurisdicional, porquanto afasta o magistrado de qualquer atividade investigatória que implique formação de convencimento prévio a respeito do fato noticiado e sob investigação.”*²⁷

26 PRADO, Geraldo. Sistema acusatório: a conformidade constitucional das leis processuais penais. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 272-273.

27 LIMA, Renato Brasileiro de. Manual de Processo Penal. 2. ed. Niterói: Impetus, 2012, p. 172.



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

De fato, valores importantes como a celeridade, a eficiência e a diminuição dos riscos da prescrição recomendam que as peças investigatórias sejam remetidas diretamente ao titular da ação penal – salvo se houver necessidade de medidas cautelares como busca e apreensão, interceptação telefônica, quebra de sigilos, etc –, eliminando-se assim a reminiscência histórica e inconstitucional de um intermediário (juiz), que não tem competência ou atribuição para interferir na produção de diligências inquisitoriais.

1.5. A Lei nº 13.964/2019 e a tramitação direta de inquéritos policiais.

Inobstante a inexistência de constitucionalização superveniente no Direito Brasileiro, cumpre ressaltar que a necessidade de filtragem constitucional do processo penal, em especial do modelo de tramitação do inquérito policial, já fez com que o próprio legislador tomasse a iniciativa de reformá-lo, por meio da Lei nº 13.964/2019.

A Lei nº 13.964/2019, conhecida como “Lei Anticrime” ou “Pacote Anticrime”, promoveu alterações na legislação criminal brasileira, especialmente no que diz respeito ao modelo acusatório de processo penal.

A lei traz dispositivos principiológicos sobre o sistema acusatório – novo artigo 3º-A do Código de Processo Penal – e outros de cunho funcional,



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

com vistas à readequação dos papéis do juiz e do Ministério Público no processo penal.

Uma das alterações refere-se justamente à enunciação do princípio acusatório no mencionado artigo 3º-A do Código de Processo Penal, segundo o qual *“o processo penal terá estrutura acusatória, vedadas a iniciativa do juiz na fase de investigação e a substituição da atuação probatória do órgão de acusação”*.

O juiz só intervirá no inquérito nas situações previstas no novo artigo 3º-B do Código de Processo Penal²⁸, sem substituir o órgão de acusação.

28 Art. 3º-B. *“O juiz das garantias é responsável pelo controle da legalidade da investigação criminal e pela salvaguarda dos direitos individuais cuja franquia tenha sido reservada à autorização prévia do Poder Judiciário, competindo-lhe especialmente: I – receber a comunicação imediata da prisão, nos termos do inciso LXII do caput do art. 5º da Constituição Federal; II – receber o auto da prisão em flagrante para o controle da legalidade da prisão, observado o disposto no art. 310 deste Código; III – zelar pela observância dos direitos do preso, podendo determinar que este seja conduzido à sua presença, a qualquer tempo; IV – ser informado sobre a instauração de qualquer investigação criminal; V – decidir sobre o requerimento de prisão provisória ou outra medida cautelar, observado o disposto no § 1º deste artigo; VI – prorrogar a prisão provisória ou outra medida cautelar, bem como substituí-las ou revogá-las, assegurado, no primeiro caso, o exercício do contraditório em audiência pública e oral, na forma do disposto neste Código ou em legislação especial pertinente; VII – decidir sobre o requerimento de produção antecipada de provas consideradas urgentes e não repetíveis, assegurados o contraditório e a ampla defesa em audiência pública e oral; VIII – prorrogar o prazo de duração do inquérito, estando o investigado preso, em vista das razões apresentadas pela autoridade policial e observado o disposto no § 2º deste artigo; IX – determinar o trancamento do inquérito policial quando não houver fundamento razoável para sua instauração ou prosseguimento; X – requisitar documentos, laudos e informações ao delegado de polícia sobre o andamento da investigação; XI – decidir sobre os requerimentos de: a) interceptação telefônica, do fluxo de comunicações em sistemas de informática e telemática ou de outras formas de comunicação; b) afastamento dos sigilos fiscal, bancário, de dados e telefônico; c) busca e apreensão domiciliar; d) acesso a informações sigilosas; e) outros meios de obtenção da prova que restrinjam direitos fundamentais do investigado; XII –*



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

A entrada em vigor da referida lei estava prevista para 23.1.2020; todavia, em 15.1.2020 o presidente da Suprema Corte, Ministro Dias Toffoli, em decisão liminar proferida em ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs 6298, 6299 e 6300) estendeu para 180 dias, a contar da publicação da sua decisão, o prazo para sua implementação, por considerar necessário um período de transição mais razoável, que viabilize sua adoção de forma progressiva e programada pelos tribunais.

Na sequência, decisão proferida na Suprema Corte (em 22.1.2020), agora pelo Ministro Luiz Fux – relator nas quatro ADIs em referência –, suspendeu por tempo indeterminado a eficácia das regras da Lei nº 13.964/2019 que instituem a figura do juiz das garantias (artigos 3º-A a 3º-F).

Em sua decisão, o Ministro Luiz Fux aponta que a implementação do juiz das garantias é questão complexa que exige a reunião de melhores subsídios que indiquem, acima de dúvida razoável, os reais impactos para os

julgar o habeas corpus impetrado antes do oferecimento da denúncia; XIII – determinar a instauração de incidente de insanidade mental; XIV – decidir sobre o recebimento da denúncia ou queixa, nos termos do art. 399 deste Código; XV – assegurar prontamente, quando se fizer necessário, o direito outorgado ao investigado e ao seu defensor de acesso a todos os elementos informativos e provas produzidos no âmbito da investigação criminal, salvo no que concerne, estritamente, às diligências em andamento; XVI – deferir pedido de admissão de assistente técnico para acompanhar a produção da perícia; XVII – decidir sobre a homologação de acordo de não persecução penal ou os de colaboração premiada, quando formalizados durante a investigação; XVIII – outras matérias inerentes às atribuições definidas no caput deste artigo.



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

diversos interesses tutelados pela Constituição Federal, entre eles o devido processo legal, a duração razoável do processo e a eficiência da justiça criminal.

Sua Excelência apontou, em análise preliminar, a possibilidade da regra ferir a autonomia organizacional do Poder Judiciário, por alterar a divisão e a organização de serviços judiciários de forma substancial e demandar *“completa reorganização da Justiça criminal do país, preponderantemente em normas de organização judiciária, sobre as quais o Poder Judiciário tem iniciativa legislativa própria.”*.

Observou, ainda, que a nova legislação causaria impacto financeiro relevante, com a necessidade de reestruturação e redistribuição de recursos humanos e materiais e de adaptação de sistemas tecnológicos sem que tenha havido estimativa prévia, como exige a Constituição.

Percebe-se, pelos fundamentos expendidos nas relevantes preocupações constantes da liminar, que, ainda que suspensa parcialmente a entrada em vigor da Lei Anticrime, isso se deu por motivos outros que não a questão da tramitação direta dos inquéritos policiais.

Esse ponto reforça que, nessa questão, seu advento é, justamente, um reconhecimento legislativo dos problemas causados pela tramitação



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

indireta, ainda vigente em razão de um Código de Processo Penal de quase oitenta anos.

As alterações previstas na lei consagram a desejada tramitação direta do inquérito policial entre a polícia e o Ministério Público – que já ocorre na prática em vários Estados-membros por força dos provimentos de Corregedorias de Justiça – sem intervenção do Juízo, a quem caberá intervir apenas em casos com indiciados presos, para controle do prazo de prisão, ou, em qualquer caso, nas matérias de sua competência, isto é, naquelas marcadas com cláusula de reserva de jurisdição, sobretudo quando necessária a decretação de medidas cautelares ou a autorização de meios especiais de obtenção de provas.

Portanto, a noa lei firma que, para os autos dos inquéritos policiais com investigados soltos, a tramitação é em regra direta entre a polícia e o Ministério Público.

O inquérito policial tramita entre os órgãos competentes (Polícia e Ministério Público), que informam ao Juízo sua instauração (artigo 3º-B, inciso IV do Código de Processo Penal). Em casos de diligências de investigação que dependam de decisão judicial, cópias das peças necessárias formarão novos autos, que serão apreciados pelo Juízo e ficarão na serventia, sendo os resultados encartados ao inquérito.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Vê-se que a lei vem consagrar a necessidade da separação das funções de investigação e julgamento, garantindo ao acusado o direito a um julgador objetivamente imparcial.

Como leciona Vladimir Aras, *“quanto maior for a distância do juiz em relação às investigações realizadas pela Polícia Judiciária e pelo Ministério Público tanto mais imparcial, no plano objetivo, poderá ser ele na análise da prova utilizada em juízo. Não é de se ignorar que a existência de um órgão do Ministério Público independente e autônomo é um dos instrumentos de que se vale o legislador para assegurar a imparcialidade do julgador e, mais concretamente, para preservar o âmbito de incidência do princípio da presunção de inocência. (...) No sistema acusatório, é necessário que a acusação seja sustentada por um órgão distinto do que vai julgar. Nesta linha, antes de deflagrada a ação penal, a inércia do juiz em relação à persecução penal deve ser absoluta, não sendo possível a adoção de medidas que promovam ou incentivem a decisão de acusar, sob pena de quebra do princípio da imparcialidade objetiva.”*²⁹

1.6 Da constitucionalidade formal da previsão da tramitação direta de inquéritos policiais nos provimentos das Corregedorias de Justiça.

29 ARAS, Vladimir. Comentários ao Pacote Anticrime (3): o arquivamento do inquérito policial pelo Ministério Público após a Lei Anticrime. Disponível em: <https://vladimiraras.blog/2020/05/05/comentarios-ao-pacote-anticrime-3-o-arquivamento-do-inquerito-policial-pelo-ministerio-publico-apos-a-lei-anticrime/>. Acesso em 4.8.2020.



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

O artigo 128, § 5º da Constituição Federal prevê a necessidade de lei complementar para estabelecer a organização e as atribuições do Ministério Público. Com base nesse dispositivo foi editada a Lei Complementar nº 75/93.

Nota-se no artigo 3º da referida lei – e em consonância com o artigo 129, inciso VII da Constituição Federal – a atribuição ao Ministério Público do exercício do controle externo da atividade policial para garantir *“o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei.”*³⁰

A atividade investigativa conduzida pela polícia judiciária, consistente na apuração da materialidade e autoria da infração penal, possui parâmetros legais bem definidos que não de ser observados, cumprindo ao Ministério Público fiscalizá-la.

Percebe-se que, diante das diretrizes constitucionais estruturantes do processo penal brasileiro, o controle externo da atividade policial configura-se elemento essencial para assegurar a regularidade do inquérito policial.

Como já exposto, por ser função inerente ao Ministério Público, o controle externo pode ser exercido por qualquer de seus membros com

30 Artigo 3º, alínea “a” da Lei Complementar nº 75/93.



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

atribuição criminal – chamado controle externo difuso –, sendo concretizado por meio da tramitação direta do inquérito policial entre a polícia e o órgão acusador.

Tem-se como desnecessária a edição de nova lei complementar para tratar da tramitação direta, pois esta é consequência do exercício do controle externo difuso, função institucional do Ministério Público prevista na Constituição Federal e na lei complementar, restando incólume o artigo 128, § 5º da Constituição Federal.

A tramitação direta do inquérito policial entre a polícia e o Ministério Público tampouco implica na violação do artigo 22, inciso I da Constituição Federal.

A competência legislativa, no que toca ao direito processual, diz respeito ao regramento das relações entre os sujeitos do processo e terceiros que nele atuam. É o instrumento utilizado pelo Estado para exercer a sua jurisdição.

Observa-se que os provimentos das Corregedorias de Justiça locais não entram no campo da reserva de competência privativa da União por inexistir regulamentação sobre a atividade jurisdicional ou o estabelecimento de fases processuais entre os sujeitos do processo.



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

Os provimentos expedidos sobre a tramitação direta coadunam-se com a função precípua das Corregedorias, consistente no poder-dever de estabelecer regulamentações administrativas na busca de uma prestação jurisdicional em consonância com os preceitos da Constituição Federal.

Assim é que as Corregedorias, no exercício de competência regulamentar, dão ao artigo 10, § 3º do Código de Processo Penal, interpretação à luz da Constituição Federal, respeitando as garantias constitucionais e as hipóteses de reserva de jurisdição e inexistindo invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito processual.

É dizer – diante do sistema acusatório adotado pela Constituição Federal, a previsão da tramitação direta do inquérito policial em provimento da Corregedoria de Justiça local não envolve matéria processual, mas regulamentação procedimental do inquérito policial sem alterar a estrutura do processo penal e o regramento das relações entre os sujeitos do processo.

1.7 Da constitucionalidade material da tramitação direta de inquéritos policiais.

Os provimentos de Corregedorias de Justiça locais que dispõem sobre a tramitação direta do inquérito policial, por tratarem daquelas hipóteses em que há pedido de prorrogação de prazo para o encerramento do



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

inquérito policial, sem que o investigado esteja preso, compatibilizam-se e dão concretude ao sistema acusatório.

Na tramitação indireta, por sua vez, há risco de que o juiz tenha o seu convencimento influenciado pela narrativa dos fatos, sem um contraponto da parte responsável pela defesa.

A tramitação direta também adequa-se ao exercício do controle externo difuso da atividade policial, função institucional do Ministério Público prevista constitucionalmente.

O controle externo permite ao Ministério Público preservar a regularidade e a adequação do inquérito policial aos princípios garantistas, corrigindo desvios e coibindo diligências desnecessárias ou inadequadas, ao mesmo tempo em que forma sua convicção quanto à materialidade e autoria da infração penal.

Como destinatário final do inquérito policial, o Ministério Público também vela pela celeridade da investigação para dar concretude ao princípio da duração razoável do processo.

Como titular da ação pública penal e órgão acusador, somente o Ministério Público, na condução do inquérito policial, pode conjugar sua



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

duração razoável, o exercício do controle externo e a formação da *opinio delicti*.

Observa-se, assim, que a tramitação direta, em vez de causar prejuízo, faz-se a bem dos investigados, inclusive diante da inafastabilidade do Judiciário para a prática de atos sujeitos à reserva de jurisdição.

Diante do sistema acusatório, do controle externo da atividade policial e do princípio razoável do processo é que o Código de Processo Penal há de ser interpretado.

A tramitação direta configura-se consectário direto da interpretação constitucional da tramitação do inquérito policial, adequando o quanto disposto no Código de Processo Penal.

Por se tratar de adequação da interpretação legislativa à Constituição Federal, que já traz a atribuição de controle externo da atividade policial do Ministério Público e consagra o sistema acusatório e a duração razoável do processo, é que se torna despicienda a edição de lei ordinária ou complementar para tanto.

Inexiste com os provimentos tentativa de legislar sobre processo penal ou estrutura organizacional do Poder Judiciário ou Ministério Público,



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

mas, sim, a explicitação das normas de procedimento atinentes ao inquérito policial à luz da Constituição Federal.

A previsão sobre a tramitação direta do inquérito policial prevista nos provimentos de Corregedorias de Justiça locais determina que a primeira remessa do inquérito policial será dirigida ao Judiciário para registro e determinação de competência, sendo o juiz a quem foi distribuído zelar pelos atos submetidos ao princípio da reserva de jurisdição.

Tem-se, assim, o respeito à estrutura e organização do Judiciário e Ministério Público, inexistindo violação a dispositivos constitucionais que tratam sobre a exigência de lei complementar para defini-los.

Tampouco há desrespeito à competência privativa da União para legislar sobre matéria processual, uma vez que a previsão de tramitação direta do inquérito policial preserva a estrutura do processo penal e o regramento das relações entre os sujeitos do processo, ao mesmo tempo em que otimiza e racionaliza administrativamente a prestação jurisdicional.

2. APLICAÇÃO DO DIREITO AO PROCESSO

O recurso extraordinário traz como fundamento: (i) a existência de ofensa a competência privativa da União para legislar sobre direito



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

processual; e (ii) a lesão a autonomia da autoridade policial, pois ao Ministério Público é assegurado o controle externo e não o interno.

Também questiona-se a possível existência de violão ao artigo 128, § 5º da Constituição Federal, o qual exige a edição de lei complementar para tratar da organização e atribuições do Ministério Público.

Pelas razões já expostas quando do exame do Tema 1034 os pontos suscitados não comportam acolhimento, pelo que o recurso há de ser desprovido.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo desprovimento do recurso extraordinário.

Considerados a sistemática da repercussão geral e os efeitos do julgamento deste recurso em relação aos demais casos que tratem ou venham a tratar do mesmo tema, sugere a fixação da seguinte tese:

É constitucional a previsão de tramitação direta do inquérito policial entre Ministério Público e Polícia Civil em provimento de Corregedoria de Justiça local, por se tratar de regramento de caráter procedimental que explicita a interpretação das disposições atinentes à tramitação do inquérito policial à luz das previsões constitucionais atinentes ao sistema acusatório, ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público e à duração razoável do processo, respeitadas as hipóteses de reserva de jurisdição e as garantias constitucionais dos envolvidos na



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

investigação, pelo que inexistente afronta à competência privativa da União.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente