



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO**

**VOTO Nº 5017/2020**

**PROCESSO Nº 2020.0088008**

**ORIGEM: PRM – MOSSORÓ/RN**

**PROCURADOR OFICIANTE: EMANUEL DE MELO FERREIRA**

**RELATORA: LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN**

**INQUÉRITO POLICIAL INSTAURADO PARA APURAR POSSÍVEIS CRIMES DE CALÚNIA, DIFAMAÇÃO, AMEAÇA E ASSOCIAÇÃO CRIMINOSA. REVISÃO DE ARQUIVAMENTO (LC 75/93, ART. 62, INCISO IV). NÃO VERIFICAÇÃO DA PRÁTICA DOS CRIMES NOTICIADOS, NO CASO CONCRETO. EXERCÍCIO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO NO CONTEXTO ACADÊMICO. HOMOLOGAÇÃO DO ARQUIVAMENTO.**

1. Trata-se de Inquérito Policial instaurado a partir de representação formulada por Reitora de Universidade Federal, em razão da possível prática dos crimes de calúnia, difamação, ameaça e associação criminosa atribuídos a uma aluna (líder da entidade representativa dos estudantes).

2. De acordo com os autos, a estudante realizou declarações chamando a Reitora recém-nomeada de golpista e interventora (por não ter sido a mais votada na lista tríplice enviada ao Presidente da República), afirmando que na Universidade ela não entra nem de helicóptero, que não haveria sossego para a golpista e toda a equipe interventora e que haveria desmoralização e constrangimento de todos os que apoiassem a intervenção na Universidade e da equipe interventora. Foi solicitada, ainda, a apuração de eventual prática de associação criminosa *“caso seja perpetrado algum ato que venha atentar contra a integridade física da noticiante, ou mesmo se concretize o impedimento de sua entrada nas dependências da (...) por meio de mais pessoas em conluio com a estudante ora denunciada, caso não seja possível às forças policiais impedirem o ato criminoso”*.

3. O Procurador da República oficiante promoveu o arquivamento do inquérito policial ressaltando: I) a atipicidade da conduta supostamente caluniosa e difamatória; II) a liberdade de expressão no ambiente acadêmico; III) a não verificação do crime de ameaça; IV) a falta de elementos mínimos para a configuração do crime de associação criminosa; V) a não ocorrência de invasão ou atos de violência, mas sim o exercício da livre manifestação do pensamento e do direito de reunião. Informou, ainda, o oferecimento de denúncia pelo MPF (em conjunto com a promoção de arquivamento ora analisada), para apurar possível crime de denúncia caluniosa por parte da Reitora, pela realização de imputação sabidamente falsa à estudante.

4. Posteriormente, o Procurador oficiante juntou aos autos peça complementar à promoção de arquivamento, tendo em vista que após a manifestação de 21/09/2020, a Polícia Federal encaminhou Relatório Policial concluindo pela prática dos crimes de injúria qualificada, difamação, ameaça e incitação ao crime, bem como sugerindo o oferecimento de denúncia. Na promoção complementar, o membro do MPF consignou que não restou configurado o suposto crime de injúria ou a prática de incitação ao crime.

5. No dia 02/10/2020, foi juntada aos presentes autos comunicação da decisão do Juiz da 8ª Vara Federal – RN, proferida no Processo nº 0801241-16.2020.4.05.8401 (referente à denúncia oferecida contra a Reitora pela prática do crime de denúncia caluniosa), em que o Magistrado considera que a promoção de arquivamento ora em análise está em desconformidade com a lei vigente (pois foi realizado internamente, sem a submissão ao crivo do Poder

Judiciário, que atua nesse caso como fiscal da obrigatoriedade da ação penal pública), bem como em desacordo com o procedimento legal inquisitivo (pois realizado antes da conclusão das investigações e da elaboração do relatório policial).

6. Preliminarmente, cumpre salientar que o art. 28 do CPP (com redação anterior à Lei nº 13.964/19) não deve ser interpretado de modo literal, sendo necessária interpretação sistemática que leve em conta também o previsto no art. 129, inciso I, da CF e no art. 62, IV, da LC nº 75/93. Em análise conjunta aos mencionados dispositivos, verifica-se a possibilidade jurídica incontestada de a promoção de arquivamento de inquérito policial pelo órgão ministerial ser submetida diretamente à Câmara de Coordenação e Revisão para homologação. Nesse sentido, Orientação Conjunta nº 01/2015 das 2ª, 5ª e 7ª CCR's/MPF, Procedimento nº 1.00375/2016-71 do CNMP, dentre outros.

7. Não obstante a Polícia Federal tenha encaminhado o relatório policial concluindo pela prática de crimes e sugerindo o oferecimento de denúncia, necessário ressaltar que o referido relatório é apenas uma peça do inquérito policial, que pode subsidiar a atuação do Ministério Público (que é o titular da ação penal), porém prescindível e não vinculante. Vale dizer, se ao longo da investigação o membro oficiante formar seu convencimento de que há indícios e/ou provas mínimos para oferecer denúncia ou que há fundamentos suficientes para promover o arquivamento, não há obrigatoriedade de se aguardar a elaboração de um relatório policial para que sejam adotadas as respectivas providências por parte do Ministério Público. Além do mais, considerando o caráter descritivo e opinativo, o relatório não vincula o MP, que poderá inclusive discordar das conclusões da Polícia Federal.

8. Com relação à suposta prática de crimes contra a honra da ora representante, verifica-se que as críticas foram realizadas dentro do contexto acadêmico em razão de discordância de estudante(s) quanto à licitude ou não de sua nomeação, pelo Presidente da República, para o cargo de Reitora da Universidade, uma vez que ocupava o 3º lugar na lista de eleição para o cargo.

9. Dessa forma, e aqui sem adentrar ao mérito quanto à licitude ou não da nomeação da Reitora, embora duras, ásperas e contundentes as declarações, não se verifica a configuração dos crimes de calúnia, injúria ou difamação, mas sim o exercício da liberdade de expressão, da livre manifestação do pensamento, do direito de crítica e do debate acadêmico em torno de uma ideia que reputou-se ilegal e inconstitucional. Ressalte-se que a vida democrática sujeita todas as pessoas que exercem cargos ou funções públicas a suportarem maior exposição em certos aspectos de sua vida privada e a tolerarem críticas por vezes veementes e rigorosas.

10. Com relação a eventual prática do crime previsto no art. 147 do CP, também não se verifica que tenha ocorrido a realização de uma ameaça de causar à vítima mal injusto ou grave ao dizer, em momento de irrisignação contra o ato reputado como ilegal, que a Reitora não entraria nem de helicóptero na Universidade. Ouvida em sede policial, a aluna explicou que a utilização da expressão foi metafórica, pois, como explicitado em outras falas, vai se contrapor à Reitora por meio de assembleias estudantis, reuniões com estudantes e sindicatos.

11. Quanto à possível incitação ao crime, pois em um evento em rede social a estudante disse que *“a gente precisa desmoralizar essas pessoas, de fato constrange-las né”*, verifica-se que a referida declaração, por si só, não configura crime, sendo que o tipo penal do art. 286 do CP consiste em incentivar ou estimular, publicamente, que alguém cometa um crime, o que não se verificou no caso concreto. De acordo com as declarações da aluna, a fala acerca da *“desmoralização da equipe”* não se trata de *“ameaça de difamação”*, mas sim de crítica em torno de um tema de interesse público, não privado.

12. Por fim, com relação à suposta prática de associação criminosa, não há elementos de informação concretos quanto a eventuais atos criminosos praticados por três ou mais pessoas, mas sim exercício do direito de reunião. Também não há conduta anterior imputada a estudante que corrobore o receio de realização de

algum ato que venha a atentar contra a integridade física da representante, não havendo indícios ou notícias de qualquer prática de conduta violenta pela representada. Ouvida perante o MPF, a estudante afirmou que não cogitara de nenhum ato de violência contra a Reitora e que seus colegas de DCE são alunos como ela, que buscam debater e fazer o enfrentamento necessário por meio do debate de ideias, desempenhando diversas ações de interesses da Universidade e dos alunos, com o pleno conhecimento da representante, não consistindo, assim, o DCE numa “*associação criminosa*”.

13. Homologação do arquivamento.

## I – RELATÓRIO:

Trata-se de Inquérito Policial instaurado a partir de representação formulada por LUDIMILLA CARVALHO SERAFIM DE OLIVEIRA, servidora pública federal nomeada para o cargo de Reitora da UFERSA, em razão da prática de possíveis crimes de calúnia, difamação, ameaça e associação criminosa atribuídos à aluna e líder da entidade representativa dos estudantes ANA FLÁVIA OLIVEIRA BARBOSA DE LIRA.

De acordo com os autos, a estudante realizou declarações chamando a Reitora recém-nomeada de golpista e interventora (por não ter sido a mais votada na lista tríplice enviada ao Presidente da República), afirmado que na UFERSA ela não entra nem de helicóptero, que não haveria nem um minuto de sossego para a golpista e toda a equipe interventora e que haveria desmoralização e constrangimento de todos os que apoiassem a intervenção na Universidade e da equipe interventora. Somado a isso, a Reitora solicitou apuração de eventual prática de associação criminosa “*caso seja perpetrado algum ato que venha atentar contra a integridade física da noticiante, ou mesmo se concretize o impedimento de sua entrada nas dependências da UFERSA por meio de mais pessoas em conluio com a estudante ora denunciada, caso não seja possível às forças policiais impedirem o ato criminoso*”.

Em 15/09/2020, a Reitora aditou sua representação inicial, descrevendo fatos que caracterizariam continuidade dos delitos bem como risco à sua integridade física, tais como: invasão à reitoria da UFERSA em 31/08/2020, perseguição à comitiva oficial em viagem a Pau dos Ferros e a Angicos, suposto perfil agressivo da investigada e violações ao regimento da UFERSA, concluindo com pedido para eventual medida cautelar de distanciamento social entre elas.

Em depoimento prestado na Polícia Federal, a aluna explicou: I) que o áudio foi gravado para o grupo de *whatsapp* do DCE; II) porque considera a representante golpista e interventora; III) que a utilização da expressão “*não entra nem de helicóptero*” é metafórico, pois, como explicitado nas outras falas, vai se contrapor à Reitora por meio de assembleias estudantis, reuniões com estudantes e sindicatos, chegando a declarar que era “*uma mera estudante do curso de direito... quais os poderes que eu tenho em minhas mãos?*”; IV) em relação à fala acerca da “*desmoralização da equipe*” que não se trata de “*ameaça de difamação*”, mas sim de crítica em torno de um tema de interesse público, não privado.

Ouvida perante o Ministério Público Federal, afirmou que: I) não cogitara de nenhum ato de violência contra a Reitora; II) sempre buscou realizar ações de interesse público à frente do DCE, com conhecimento da representada; III) seus colegas de DCE são alunos como ela, jovens, que buscam debater e fazer o enfrentamento necessário por meio do debate de ideias, desempenhando diversas ações de interesses da Universidade e dos alunos, com o pleno conhecimento da representante, não consistindo, assim, o DCE numa “*associação criminosa*”.

O Procurador da República oficiante, em 21/09/2020, promoveu o arquivamento do inquérito policial ressaltando: I) a atipicidade da conduta supostamente caluniosa e difamatória (plausibilidade do discurso); II) a liberdade de expressão no ambiente acadêmico; III) a não verificação do crime de ameaça; IV) a falta de elementos mínimos para a configuração do crime de associação criminosa; V) a não ocorrência de invasão ou atos de violência, mas sim de livre manifestação do pensamento e do direito de reunião. Informou, ainda, o oferecimento de denúncia<sup>1</sup> pelo MPF (em conjunto com a promoção de arquivamento ora analisada), para apurar possível crime de denúncia caluniosa por parte da Reitora LUDIMILLA CARVALHO SERAFIM DE OLIVEIRA, pela realização de imputação sabidamente falsa à estudante ANA FLÁVIA OLIVEIRA BARBOSA DE LIRA.

Em 23/09/2020, o Procurador oficiante juntou aos autos peça complementar à promoção de arquivamento, tendo em vista que após a manifestação de 21/09/2020, a Delegacia de Polícia Federal encaminhou Relatório Policial concluindo pela prática dos

<sup>1</sup> Ação Penal nº 0801241-16.2020.4.05.8401.

crimes de injúria qualificada, difamação, ameaça e incitação ao crime, bem como sugerindo o oferecimento de denúncia. Na promoção complementar, o membro do MPF consignou que não restou configurado o suposto crime de injúria ou a prática de incitação ao crime.

Os autos foram remetidos à 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, para fins revisionais, nos termos do art. 62, inciso IV, da LC 75/93.

No dia 02/10/2020, foi juntada aos presentes autos comunicação da decisão do Juiz da 8ª Vara Federal – RN, proferida no Processo nº 0801241-16.2020.4.05.8401 (referente à denúncia oferecida contra a Reitora Ludmilla Carvalho Serafim de Oliveira pela prática do crime de denunciação caluniosa), em que o Magistrado considera que a promoção de arquivamento ora em análise está em desconformidade com a lei vigente (pois foi realizado internamente, sem a submissão ao crivo do Poder Judiciário, que atua nesse caso como fiscal da obrigatoriedade da ação penal pública), bem como em desacordo com o procedimento legal inquisitivo (pois realizado antes da conclusão das investigações e da elaboração do relatório policial).

## II – PRELIMINAR:

De início, há que se ressaltar, desde logo, a possibilidade jurídica inconteste de a promoção de arquivamento de inquérito policial pelo órgão ministerial ser submetida à respectiva Câmara de Coordenação de Revisão para homologação.

A interpretação do art. 28 do CPP (com redação anterior à Lei nº 13.964/19) não pode ser meramente literal. Deve ser feita em harmonia com o ordenamento jurídico vigente.

Nos termos do art. 28 do CPP (com redação anterior à Lei nº 13.964/19), *“se o órgão do Ministério Público, ao invés de apresentar a denúncia, requerer o arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer peças de informação, o juiz, no caso de considerar improcedentes as razões invocadas, fará remessa do inquérito ou peças de informação ao procurador-geral (...)”*.

Contudo, não se pode ignorar o fato de que o Código de Processo Penal data do ano de 1941, ou seja, muito antes da vigência da atual Constituição Federal e da Lei Complementar nº 75/93, cujos dispositivos recomendam uma nova leitura da sistemática vigente.

Daí a necessidade de se proceder a uma interpretação sistemática que leve em conta não só o disposto literalmente no art. 28 do CPP (com redação anterior à Lei nº 13.964/19), mas também o constante da superveniente Constituição da República (art. 129), bem como da igualmente inovadora LC nº 75/93 (art. 62, IV), que não deixa dúvidas a respeito da legalidade da medida, *verbis*:

**Art. 129.** São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

.....  
**Art. 62.** Compete às Câmaras de Coordenação e Revisão:

(...)

IV - **manifestar-se sobre o arquivamento de inquérito policial**, inquérito parlamentar ou peças de informação, exceto nos casos de competência originária do Procurador-Geral;

No âmbito do Ministério Público Federal, as 2ª, 5ª e 7ª Câmaras de Coordenação e Revisão editaram, inclusive, a **Orientação Conjunta nº 01/2015**, com a seguinte redação:

Orientam os membros do Ministério Público Federal atuantes em órgãos vinculados às 2ª, 5ª e 7ª Câmaras a **submeterem as promoções de arquivamento de inquéritos policiais, de procedimentos investigatórios criminais (PICs) e de notícias de fato ou peças de informação diretamente à Câmara competente, para fins de revisão.**

Nesse contexto, oportuno trazer a colação as palavras de Afrânio Silva Jardim<sup>2</sup>, *verbis*:

Salientamos em trabalho anterior que a tendência de nossa legislação é purificar ao máximo o sistema acusatório, entregando a cada um dos sujeitos processuais funções não apenas precípuas, mas absolutamente exclusivas, o que dá ao réu a segurança de um processo penal mais democrático, na medida em que o órgão julgador tem a sua neutralidade integralmente preservada (Reflexão teórica sobre o processo penal, estudo publicado pela Editora Forense).

Tal evidência fica patenteada pelo Projeto do Código de Processo Penal, que ora se encontra em tramitação no Senado Federal, onde se retira o Juiz de

<sup>2</sup> JARDIM, Afrânio Silva. *Direito Processual Penal*, 11ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 2003, p. 312.

qualquer atividade persecutória, em prol da sua indispensável imparcialidade. Impõe-se banir do nosso sistema processual os resquícios do inquisitorialismo ainda existentes, tais como as regras dos arts. 5º, inc. II, 26, 23, II, 531, todos do Código de Processo Penal, bem como a Lei nº 4.611/65. Tal se deu com a nova Constituição: art. 129.

Ao órgão jurisdicional deve-se reservar, de forma exclusiva, a nobre função de julgar as pretensões deduzidas pelas partes, ficando equidistante dos interesses em conflito porventura existentes no processo. (...).

Deve-se ressaltar que o Inquérito Policial possui natureza tipicamente administrativa e inquisitiva, não havendo partes, uma vez que ele visa apenas à apuração de elementos informativos de materialidade e autoria delitiva. Assim, não subsiste motivo que justifique manifestação judicial, especialmente porque o Ministério Público é destinatário do inquérito policial e titular da ação penal.

A exigência de prévio pronunciamento judicial ao controle revisional constitui ingerência indevida e desnecessária no desempenho da função ministerial, bem assim afronta ao sistema acusatório, que privilegia a divisão orgânica das funções de acusar, defender e julgar.

A intervenção judicial não constitui regra no inquérito policial, mas situação excepcional e devidamente justificada na ordem jurídica brasileira. Nesse sentido, somente as diligências e medidas que envolverem possível conflito ou lesão a direitos fundamentais possuem o condão de atrair a atuação do juiz. Por isso, não existe negativa de eficácia do art. 28 do CPP (com redação anterior à Lei nº 13.964/19), o qual, inclusive, não seria compatível com o art. 129, I, da CF.

A respeito do tema, destaco o posicionamento do Juiz Américo Bedê Freire Júnior, da 7ª Vara Federal do Espírito Santo, adotando-o como parte integrante desta manifestação, *verbis*:

O ARQUIVAMENTO DO INQUÉRITO POLICIAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

[...]

Ora, com o sistema constitucional de 1988 e a adoção do sistema acusatório e, ainda, na linha do garantismo penal pregado por autores como FERRAJOLI, entendo que o artigo 28 do Código de Processo Penal precisa ser interpretado e aplicado pelo juiz de modo a permitir a sua adequação às disposições constitucionais, o que implica em que o magistrado não deva exercer juízo de valor em relação a pedido de arquivamento formulado pelo Ministério Público.

Efetivamente, o Ministério Público é o titular da ação penal, não devendo o juiz, que, em regra, deve permanecer inerte como garantia de sua imparcialidade, imiscuir-se na seara relativa à possibilidade, em tese, de comprovação de indício de autoria e prova da materialidade de crime em um inquérito policial, quando o titular da ação não encontra esses elementos mínimos em um inquérito policial.

O princípio da obrigatoriedade da ação penal pública não é suficiente para conferir a um juiz garantista a função anômala de fiscal de sua efetividade.

Na verdade esse controle da obrigatoriedade da ação penal pública deve ser efetuado dentro do próprio Ministério Público.

[...]

Assim, apesar de não existir nenhuma inovação formal no artigo 28 do CPP, constata-se que esse artigo foi substancialmente alterado pela adoção do sistema acusatório na Constituição de 1988.

Deveras, atualmente, ao receber o pedido de arquivamento formulado pelo Procurador da República não deve mais o juiz exercer qualquer análise de mérito sobre o pedido de arquivamento, mas sim remetê-lo a Câmara de Coordenação e Revisão Criminal do Ministério Público Federal para que a questão seja resolvida e comunicado ao juízo sobre o efetivo arquivamento do inquérito policial ou o oferecimento de denúncia e, aí sim nessa última hipótese, com uma acusação formal já formulada, o magistrado exercerá a análise se existem ou não elementos suficientes para o recebimento da denúncia.

A adoção de tal medida tem por finalidade viabilizar um efetivo sistema acusatório, garantindo o respeito à força normativa da Constituição e aos princípios fundantes do moderno direito processual penal.

[...]

Se o primeiro filtro estatal (Ministério Público) já não vislumbra a existência de crime, não há que se falar em intervenção de juiz para ratificar, ou não, tal decisão. Até porque é pressuposto lógico da atuação do juiz um primeiro juízo positivo por parte do Estado Acusador.

Se esse primeiro filtro estatal é negativo os fatos já não podem ser apreciados pelo juiz (segundo e último filtro para o exercício do jus puniendi estatal).

[...]

Muitos argumentam, então, que o Ministério Público ficaria sem controle e que é indispensável a participação do juiz para funcionar o tradicional sistema de freios e contra-pesos de poderes.

Efetivamente, se se analisar friamente o artigo 28 do CPP pode-se afirmar que existe algum controle efetivo por parte do juiz sobre a instituição do Ministério Público? Claro que não, até porque a última palavra sobre o oferecimento da denúncia nos termos tradicionais do Código é do Ministério Público.

[...]

Remeto, então, incontinenti à Câmara de Coordenação e Revisão Criminal do MPF com o único objetivo de evitar que um ato de sérias consequências fique sem nenhum controle, o que é incompatível com o Estado Democrático de Direito.

Com a medida adotada, evitam-se dois graves problemas, a saber: a) que não haja uma indevida atuação do juiz sem acusação formal e b) que o ato de arquivamento do inquérito policial fique sem qualquer controle.

O cidadão tem o direito constitucional de que um juiz somente aprecie um fato após uma formal acusação por parte do Estado, tanto que a participação do juiz nas investigações preliminares, somente são admissíveis quando envolverem medidas acobertadas pelo manto da reserva de jurisdição.

Ante as razões expostas concluo que deve o magistrado em qualquer pedido do Ministério público de arquivamento de Inquérito policial encaminhar os



autos do inquérito a Câmara de Coordenação e Revisão criminal do MPF (LC 75/93), sem exercer qualquer juízo de valor sobre o cabimento ou não da acusação contra o réu, para que esse órgão efetue a fiscalização do princípio da obrigatoriedade da ação penal pública; sendo preservado com essa nova interpretação do artigo 28 do CPP o sistema acusatório previsto na Carta Magna de 1988.

No mesmo sentido foi a decisão do **Conselho da Justiça Federal da 3ª Região**, em sua 407ª Sessão Ordinária, datada de 19/12/2016, ao apreciar o Processo SEI nº 0025920-51.2016.4.03.8000, concluindo:

“[...] o ato do magistrado de chamar para si o inquérito, ali determinando não só a competência, mas também providências e prazos para conclusão do apuratório, à revelia do Ministério Público Federal, sem que presente hipótese de intervenção judicial no procedimento, acabou por se revelar tumultuário, constituindo óbice a seu regular desenvolvimento que, mesmo se presentes os demais elementos atinentes ao oferecimento da ação penal, traduzir-se-ia em um esvaziamento da persecução penal, mantido o entendimento do *parquet* relativamente à incompetência do juízo *a quo* para processá-lo.

Detectada, portanto, indevida intervenção do juízo penal no âmbito da atuação do Ministério Público Federal, a ensejar prejuízo à continuidade investigatória, inexistentes recursos previstos a atacar o *decisum* ora impugnado e evidenciado o *error in procedendo*, o reconhecimento do sucesso da correição parcial é de rigor.”

Também o **Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP**, já se manifestou sobre o tema na 7ª Sessão Ordinária de 2017, realizada em 18/04/2017, no julgamento do Procedimento CNMP nº 1.00375/2016-71, instaurado a partir de ofício encaminhado pelo Juiz Federal Jair Araújo Facundes, que questionava a legalidade da Orientação Conjunta nº 1/2015. Do voto do Relator Conselheiro Leonardo Henrique de Cavalcante Carvalho, são os valiosos fundamentos a seguir transcritos:

Não se pode olvidar que há um forte movimento para que o atual sistema acusatório se modifique, com profundas alterações no instituto do inquérito policial. Mas essa concretização somente é possível com a alteração do atual Código de Processo Penal.

É nesse sentido que a Comissão de Juristas responsáveis pela elaboração de anteprojeto de reforma do Código de Processo Penal tem se encaminhado. Coordenada pelo Ministro aposentado do STJ Hamilton Carvalhido, relatada pelo Dr. Eugênio Pacelli de Oliveira, e integrada por renomados doutrinadores, a Comissão instituída pelo Senado Federal tende a seguir o entendimento estampado na Orientação Conjunta nº 01/2015:

[...] A investigação não serve e não se dirige ao Judiciário; ao contrário, destina-se a fornecer elementos de convencimento, positivo ou negativo, ao órgão da acusação. Não há razão alguma para o controle

judicial da investigação, a não ser quando houver risco às liberdades públicas, como ocorre na hipótese de réu preso.

Neste caso, o curso da investigação será acompanhado pelo juiz das garantias, não como controle da qualidade ou do conteúdo da matéria a ser colhida, mas como fiscalização do respeito aos prazos legais previstos para a persecução penal. Atuação, como se vê, própria de um juiz das garantias.

Do mesmo modo, retirou-se, e nem poderia ser diferente, o controle judicial do arquivamento do inquérito policial ou das peças de informação. No particular, merece ser registrado que a modificação reconduz o juiz à sua independência, na medida em que se afasta a possibilidade de o Ministério Público, na aplicação do art. 28 do atual Código, exercer juízo de superioridade hierárquica em relação ao magistrado. O controle do arquivamento passa a se realizar no âmbito exclusivo do Ministério Público, atribuindo-se à vítima legitimidade para o questionamento acerca da correção do arquivamento. [...]

Mas como já afirmado, não cabe aqui analisarmos o acerto ou desacerto do conteúdo da orientação, mas tão somente cotejá-la com a legislação pátria para aferição de sua legalidade.

Procedendo a este cotejamento, não vislumbro qualquer ilegalidade.

[...]

**Ainda que se pretendesse primeiramente o encaminhamento do inquérito policial ao Poder Judiciário, caso este discorde do requerimento de arquivamento, os autos seriam encaminhados às Câmaras, sendo que a palavra final sobre a matéria, portanto, sempre será deste órgão colegiado.**

Logo, a orientação ora combatida não inova no ordenamento jurídico, apenas harmoniza a competência estabelecida pela Lei Complementar nº 75/93 com o disciplinado no Código de Processo Penal, em especial o art. 28.

[...]

Por tudo quanto demonstrado, as Orientações Conjuntas nºs 1 e 3 não possuem contornos de ilegalidade.

Por sua vez, o **Conselho da Justiça Federal – CJF**, por meio da Resolução nº 446 de 07/06/2017, determinou a inclusão de dispositivo na **Resolução CJF nº 63**, de 26 de junho de 2009, que trata da tramitação direta dos inquéritos policiais entre a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, com o seguinte comando:

Art. 2º [...]

§ 5º As questões relativas à declinação de atribuições investigativas por parte do Ministério Público Federal, enquanto não judicializado o inquérito policial, deverão ser dirimidas no âmbito daquela Instituição, com o encaminhamento do inquérito ao Órgão Ministerial competente e comunicação à Justiça Federal.

Portanto, a desnecessidade de manifestação judicial no controle do trâmite do inquérito policial corrobora a legitimidade democrática do Ministério Público e consolida a integridade e a eficácia da normatividade constitucional do sistema acusatório.

Com essas considerações, evidencia-se que não há qualquer irregularidade no arquivamento promovido, no caso dos autos, diretamente na Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

Também não se verifica qualquer irregularidade no arquivamento do inquérito antes da elaboração do relatório policial. Cabe consignar que o inquérito policial é uma peça meramente informativa e que não é pressuposto necessário à propositura da ação penal ou ao arquivamento das investigações, que poderão ser embasadas em outros elementos hábeis a formar a convicção do Ministério Público, que é o titular da ação penal.

Não obstante a Delegacia de Polícia Federal tenha encaminhado o relatório policial concluindo pela prática dos crimes de injúria qualificada, difamação, ameaça e incitação ao crime, bem como sugerindo o oferecimento de denúncia, necessário ressaltar, neste ponto, que o referido relatório é apenas uma peça do inquérito policial, produzida ao final e que contém a descrição dos fatos investigados, das diligências realizadas, das provas eventualmente colhidas e as conclusões do Delegado de Polícia Federal. É uma peça que pode subsidiar a atuação do Ministério Público, porém prescindível e não vinculante. Vale dizer, se ao longo da investigação o membro oficiante formar seu convencimento de que há indícios e/ou provas mínimos para oferecer denúncia ou que há fundamentos suficientes para promover o arquivamento, não há obrigatoriedade de se aguardar a elaboração de um relatório policial para que sejam adotadas as respectivas providências por parte do Ministério Público. Além do mais, considerando o caráter descritivo e opinativo, o relatório policial não vincula a formação da *opinio delicti* do MP, que poderá inclusive discordar das conclusões da Polícia Federal, como ocorrido no presente caso.

Além do mais, cabe consignar que após a juntada aos autos do relatório policial, o Procurador da República oficiante se manifestou expressamente sobre o seu conteúdo, por meio de uma peça complementar à promoção de arquivamento.

### III – MÉRITO:

Conforme consta na manifestação ministerial, a liberdade de expressão é o direito fundamental que deve ser analisado no contexto das falas ora investigadas, pois, caso se constate que elas extrapolaram os limites da crítica, especialmente no âmbito acadêmico, tem-se como devida a responsabilização penal pretendida, pois o sistema jurídico brasileiro criminaliza as práticas injuriosas, difamatórias e caluniadoras.

No entanto, com relação à suposta prática de crimes contra a honra da ora representante, ao ser chamada de golpista e interventora, verifica-se que as críticas foram realizadas dentro do contexto acadêmico em razão de discordância de estudante(s) quanto à licitude ou não da nomeação, pelo Presidente da República, de LUDIMILLA CARVALHO SERAFIM DE OLIVEIRA para o cargo de Reitora da UFERSA, uma vez que ela ocupava o 3º lugar na lista de eleição para o referido cargo.

Dessa forma, e aqui sem adentrar ao mérito quanto à licitude ou não da nomeação da Reitora, embora duras, ásperas e contundentes as declarações, não se verifica a configuração dos crimes de calúnia, injúria ou difamação (*animus caluniandi, injuriandi* ou *diffamandi*), mas sim o exercício da liberdade de expressão, da livre manifestação do pensamento, do direito de crítica e do debate acadêmico em torno de uma ideia que reputou-se ilegal e inconstitucional (indicação da 3ª candidata em eleição para ocupar o cargo de Reitora, ao invés do 1º colocado da lista). Ressalte-se que a vida democrática sujeita todas as pessoas que exercem cargos ou funções públicas a suportarem maior exposição em certos aspectos de sua vida privada e a tolerarem críticas por vezes veementes e rigorosas.

Especificamente quanto à suposta prática de calúnia em razão da utilização da expressão golpista, a estudante não acusou falsamente a Reitora nomeada de buscar cometer um golpe de Estado<sup>3</sup>. A acusação, na verdade, refere-se à alegada inconstitucionalidade e incoerência na aceitação de tal nomeação mesmo não sendo a 1ª da lista, sobretudo quando há informações de que a própria representante já entendera anteriormente que a não nomeação do primeiro colocado da lista tríplice configuraria ato

<sup>3</sup> Lei de Segurança Nacional: Art. 17 - Tentar mudar, com emprego de violência ou grave ameaça, a ordem, o regime vigente ou o Estado de Direito.

de intervenção (trechos e *print* de conversa juntados pela defesa e confirmados pela testemunha ouvida perante o MPF no PIC 1.28.100.000104/2020-10).

Com relação a eventual prática do crime previsto no art. 147 do CP, também não se verifica que tenha ocorrido a realização de uma ameaça de causar à vítima mal injusto ou grave ao dizer, em momento de irresignação contra o ato reputado como ilegal e na condição de líder da entidade representativa dos estudantes, que a Reitora não entraria nem de helicóptero na Universidade. Ouvida em sede policial, a aluna explicou que a utilização da expressão “*não entra nem de helicóptero*” é metafórico, pois, como explicitado nas outras falas, vai se contrapor à Reitora por meio de assembleias estudantis, reuniões com estudantes e sindicatos.

Quanto à possível incitação ao crime, pois em um evento em rede social a estudante disse que “*a gente precisa desmoralizar essas pessoas, de fato constrange-las né*”, verifica-se que a referida declaração, por si só, não configura crime, sendo que o tipo penal do art. 286 do CP consiste em incentivar ou estimular, publicamente, que alguém cometa um crime, o que não se verificou no caso concreto. De acordo com as declarações da aluna em âmbito policial, em relação à fala acerca da “*desmoralização da equipe*” que não se trata de “*ameaça de difamação*”, mas sim de crítica em torno de um tema de interesse público, não privado.

Com relação à suposta prática de associação criminosa, não há elementos de informação concretos quanto a eventuais atos criminosos praticados por três ou mais pessoas, mas sim exercício do direito de reunião. Também não há conduta anterior imputada a estudante que corrobore o receio de realização de algum ato que venha a atentar contra a integridade física da representante, não havendo indícios ou notícias de qualquer prática de conduta violenta pela representada. Ouvida perante o Ministério Público Federal, a estudante afirmou que: I) não cogitara de nenhum ato de violência contra a Reitora; II) sempre buscou realizar ações de interesse público à frente do DCE, com conhecimento da representada; III) seus colegas de DCE são alunos como ela, jovens, que buscam debater e fazer o enfrentamento necessário por meio do debate de ideias, desempenhando diversas ações de interesses da Universidade e dos alunos, com o pleno conhecimento da representante, não consistindo, assim, o DCE numa “*associação criminosa*”.

Importante ressaltar que os demais atos acerca de invasão de prédios da UFERSA podem, eventualmente, configurar ilícitos administrativos, a serem apurados na esfera competente.

Ante o exposto, voto pela HOMOLOGAÇÃO DO ARQUIVAMENTO, pelos fundamentos acima expostos.

Devolvam-se os autos à origem, com as homenagens de estilo.

Brasília/DF, na data da assinatura eletrônica.

**LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN**  
Subprocuradora-Geral da República  
Titular – 2ª CCR

G