

27/06/2012

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 593.727 MINAS GERAIS

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Conforme relatado pelo eminente Ministro Cezar Peluso, cuida-se de recurso com repercussão geral reconhecida que, em essência, circunscreve-se ao exame da legitimidade ou não do poder de investigação do Ministério Público.

1. Do poder de Investigação do Ministério Público

A questão ora submetida a julgamento não é nova, é polêmica, apresenta posições bem delineadas e em sentidos diametralmente opostos.

Uma primeira corrente, contrariamente à possibilidade de o Ministério Público promover procedimentos administrativos investigatórios, aduz, em síntese, que:

a) a atividade investigatória, consoante o artigo 144, § 1º, IV, e § 4º, da Constituição Federal, é exclusiva da polícia judiciária.

b) a investigação procedida pelo *Parquet* viola o sistema acusatório, porquanto promove um desequilíbrio entre acusação e defesa.

c) o *Parquet* tem o poder de requisitar diligências ou a instauração de inquéritos policiais, mas jamais de presidi-los, nos termos do art. 129, III, da CF.

d) a inexistência de previsão legal de instrumento hábil a permitir e demarcar os limites das investigações.

Desse grupo, destaco o seguinte excerto da obra Ministério Público e Investigação Criminal, de Rogério Lauria Tucci:

“É de ser anotada, a tal propósito, desde logo, a asserção de que o poder investigatório seria concedido, ao Ministério Público, pela própria Constituição Federal, nos incs. I, VI, VIII e IX do art. 129; e, portanto, seria um contra-senso negá-lo ao titular da ação penal, encarregado de formar a *opinio delicti* e

RE 593727 / MG

promover em juízo a defesa do *ius puniendi* do Estado.

Acresce, nesse particular, ao que já foi explanado, em sentido oposto, que, sobre inexistir, na realidade, essa pretendida concessão, o fato de ser o Ministério Público titular da ação, na defesa do interesse punitivo estatal, mostra-se, ele próprio, inibidor da sua atuação investigatória, posto que, como logo acima ressaltado, manifestamente interessado na colheita de prova desfavorável ao investigado, e, reflexivamente, desinteressado da que lhe possa beneficiar.

Dúvida alguma pode haver acerca dessa realidade, de sorte a restar ilusório o alvitre de uma investigação escoreita, pelo órgão ministerial, assim orientado, por amor à obra então realizada, a um desfecho exitoso do procedimento inquisitorial a seu cargo.

Ademais, o fato de ser possível a verificação da prática de infração penal, em autos de inquérito civil, a cargo do Ministério Público, não obsta a que, com os elementos eventualmente colhidos, se proceda, em sequência, à apuração regular da materialidade do fato e respectiva autoria: até mesmo o órgão jurisdicional, por força do disposto no art. 40 do CPP, ao invés de proceder, diretamente, a investigação, deve remeter os respectivos autos ou papéis ao Ministério Público, para que este, se for o caso, requisite a instauração de inquérito policial.

De outra banda, e como, igualmente, salientado, as outras espécies de investigação, que não a policial, em voga, ostentam respaldo constitucional inquestionável, determinante da atribuição deferida a outras autoridades, tanto administrativas, como dos Poderes Judiciário e Legislativo.

E nem se venha dizer, por fim, que a negação desse tão almejado poder ministerial importaria em sobrelevação das atribuições conferidas à Polícia Judiciária, cuja atuação estaria comprometida em variadas circunstâncias, e. g. em relação à apuração de infrações penais cometidas por agentes policiais.

Tendo-se, necessariamente, presente que as autoridades policiais, assim como os membros do Ministério Público,

RE 593727 / MG

atuam, normalmente, com zelo e diligência, bem é de ver que a repartição das atribuições estabelecidas para os agentes da persecução penal, presta-se à determinação dos lindes das respectivas atuações, ambas igualmente importantes e necessariamente conjugadas, em prol do resultado visado pelo legislador constituinte, ao diversificá-las. (Rogério Lauria Tucci, Ministério Público e Investigação Criminal, RT, São Paulo, 2004, p. 85-86)''.

Em sentido contrário, negando as premissas anteriores, o entendimento favorável ao poder de investigação do Ministério Público:

a) a atividade investigatória não é exclusiva da polícia, pois o próprio Código de Processo Penal prevê, em seu art. 4º, parágrafo único, que a competência da polícia judiciária não excluirá a de autoridades administrativas a quem por lei seja cometida a mesma função.

b) não há de se falar em violação ao sistema acusatório, na medida em que os elementos de informações colhidos pelo Ministério Público deverão ser submetidos ao crivo do contraditório e da ampla defesa perante a autoridade judiciária.

c) teoria dos poderes implícitos.

d) a Resolução 13 do CNMP delimita o procedimento investigatório promovido pelo *Parquet* .

Nesse sentido concluem Lenio Luiz Streck e Luciano Feldens:

Parece não restar qualquer dúvida que a Constituição de 1988 representa uma ruptura paradigmática em nosso País. Trata-se de uma Constituição que se alinha na contemporânea tradição das constituições dirigentes e compromissárias, estabelecendo em seu texto - e em sua principiologia - os mecanismos aptos ao resgate das promessas da modernidade insculpidas no seu núcleo político essencial, que aponta para a construção de um Estado Social e Democrático de Direito. É desses mecanismos que o Estado - e as Instituições encarregadas constitucionalmente da consecução desse desiderato - não pode abrir mão, sob pena de demitir-se de sua

RE 593727 / MG

função precípua, para recorrer às palavras de BAPTISTA MACHADO referidas anteriormente.

Entretanto, textos jurídicos, considerados em si mesmos, pouco ou nada significam. Textos descontextualizados historicamente nada (as)seguram. A experiência ensina - diz FERRAJOLI - que nenhuma garantia jurídica pode reger-se exclusivamente por normas; que nenhum direito fundamental pode concretamente sobreviver se não é apoiado pela luta por sua atuação da parte de quem é seu titular e pela solidariedade com esta, de forças políticas e sociais; que, em suma, um sistema jurídico, porquanto tecnicamente perfeito, não pode por si só garantir nada. Contrariamente, escreveu VITTORIO EMANUELE ORLANDO, nenhuma pessoa de bom senso crerá que uma simples mudança de uma ou mais leis poderia bastar para que o cidadão inglês do século XX venha a encontrar-se, em face de seu soberano, na mesma condição dos súditos do imperador de Uganda.

Assim, de nada adianta todo o arcabouço jurídico-constitucional, forjado a partir do processo constituinte de 1986-88, apontar para um Estado Democrático de Direito, que traz ínsito um *plus* normativo, superador das concepções anteriores de Direito e de Estado (Liberal e Social), se, no conjunto das práticas dos juristas, não se constituir um substrato político, material e cultural, apto a concretizar essa normatividade. Trata-se, pois, de uma questão recorrente, representada pela discussão da crise de paradigmas: é preciso triunfar sobre a tradição sob pena de fracassarmos por causa dela!

É nesse contexto que entendemos que a decisão lançada pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do RHC 81.326-DF não se coaduna com o conjunto de princípios e normas que constituem o arcabouço constitucional brasileiro. Antes disso, parece atender a outras determinantes, mais aproximadas a razões de natureza política (em sentido lato).

Deveras, são conhecidos os conflitos gerados entre Polícia e Ministério Público a partir do reconhecimento normativo de que também este órgão teria poderes para efetuar diligências

RE 593727 / MG

investigatórias. Chegou-se a falar em invasão de atribuições ou mesmo usurpação de funções da Polícia por parte do Ministério Público. Afastadas metáforas ou hipérboles que em nada contribuem ao alcance de uma solução racional - até porque problemas corporativos têm sede distinta, que não a judiciária, para sua resolução -, não podemos negar o óbvio: é possível que em determinados casos tenhamos, a partir da co-legitimação de órgãos de Estado, uma duplicidade investigações.

Pois o problema reside exatamente neste ponto: consiste em estabelecermos um espaço teórico-discursivo dentro do qual possamos concluir se, da possibilidade de verificar-se tal situação, deveremos ter, como solução de gênero, a ab-rogação das prerrogativas investigatórias do ministério Público (conclusão a que chega a decisão prolatada no RHC 81.326-DF) ou, diversamente, se eventual excesso por parte deste ou daquele órgão no exercício de suas atribuições não estaria a melhor comportar uma análise concreta (caso a caso) acerca de sua ocorrência, abrindo caminho, pois, a uma solução de espécie.

A lógica que impera sobre o sistema aponta para a segunda hipótese. Ora, existindo mecanismos ágeis e eficazes destinados à correção de abusos muitas vezes imputados aos agentes do Ministério Público - certamente não em maior número que aqueles imputados à própria Polícia -, e o *habeas corpus* e o mandado de segurança são os exemplos mais eloquentes, o que não parece razoável é abortar-se *ab initio* a investigação criminal, concluindo-se pela invalidação de diligências investigatórias pelo exclusivo fato de haverem sido realizadas pelo Ministério Público, nada obstante sua inquestionável base normativa e o interesse público despontante dessa atividade.

Considere-se, ainda, que a investigação criminal exercida pelo Ministério Público não se consubstancia como uma regra geral. Melhor seria dizê-la confortada no plano da necessidade circunstancial. No mais das vezes, seu desencadeamento decorre ou da inconveniência casuística da instauração de um

RE 593727 / MG

procedimento amplo como o inquérito policial ou mesmo da omissão da Polícia na investigação de determinados delitos, notadamente quando envolvidos agentes policiais.

O que aqui se preconiza, enfim, não é um Ministério Público-policial, a dar ensejo à figura de um procurador/promotor investigador por excelência; quanto menos um Estado *big brother*, panóptico ante os meios social e individual. Sustenta-se, isto sim, com substrato na Constituição e na legislação vigente (e válida), a destruição de dogmas que apenas servem para alimentar feudos corporativos há muito inexistentes no Direito comparado.

Nesse sentido, curioso notar-se que ao revés do que se passa no Brasil, na Europa processa-se fenômeno nitidamente distinto. Sofrida pelo terrorismo e - em alguns países mais que em outros - pela corrupção política, bem assim temerosa em relação à danosidade decorrente da criminalidade econômica (muito especialmente em face do delito de lavagem de dinheiro, a exigir tratamento uniforme no âmbito comunitário), já se fala, naquela ordem de domínio, em princípio da universalização da investigação, inclusive mediante a criação de organismos supranacionais ao desempenho de tal atividade, concêntricos e mais amplos em relação aos que já existem no âmbito interno de cada nação. Considerado o nível de democracia atingido pelo modelo político europeu, tudo o que não se poderia fazer seria acoimá-lo de retrógrado.

No caso do Brasil, rigorosamente nada - nem jurídica, nem política, nem pragmaticamente - justifica a concentração da atividade investigatória nas mãos de um só órgão de Estado, ainda que a este se atribua, com primazia, o exercício de tal função.

O essencial, repetimos, é que existam mecanismos hábeis à efetivação de um controle sobre as diligências investigatórias conduzidas pelo Ministério Público. Em existindo, como de fato existem, tais estruturas de controle - ressalte-se, com proeminência, o controle jurisdicional -, elevadas razões jurídicas (art. 129, I e IX, da CRFB, c/c arts. 8º, V, da LC n.º

RE 593727 / MG

75/93, 26, da Lei n.º 8.625/93, e 4º, parágrafo único, do CPP), bem como o interesse público inerente à atividade investigatória, estão a justificar a sua realização pelo Ministério Público.

Numa palavra: é preciso ter claro que a discussão acerca do alcance da dicção do comando constitucional que aponta para a legitimidade de o Ministério Público realizar diligências investigatórias em matéria criminal não prescinde de uma análise do conjunto principiológico da Constituição, compreendida a partir da revolução copernicana que atravessou o Direito Constitucional no segundo pós-guerra, e que deixou marcas indeléveis nas democracias contemporâneas. Todo Estado de Direito passa a ser compreendido como Estado Constitucional, isto porque este é mais do que aquele. A Constituição passa a ser o estatuto jurídico do político. Mais do que isto, a Constituição constitui-se em remédio contra maiorias eventuais. Nesse contexto, torna-se necessário ter presente as alterações ocorridas no perfil do Estado e - naquilo que mais nos interessa neste debate - do Direito Penal, questões que se refletem no Poder Judiciário e especialmente no Ministério Público.

A matéria merece, pois, um banho de imersão constitucional. E isto implica superar paradigmas. Não é mais possível sustentar uma tradição assentada nos modelos investigativos que remontam à década de 40 do século passado. Naquele modelo, estava-se diante de um Estado autoritário, em que o Poder Judiciário e o Ministério Público longe estavam de qualquer autonomia e independência frente aos demais poderes. Afinal, ao Estado interessava o combate aos delitos de índole interindividual, com nítida preponderância aos crimes contra o patrimônio privado. Esse quadro - agravado por mais de duas décadas de ditadura militar - somente recebe novos contornos em 1988, quando o Brasil ingressa no universo dos países que adotaram o modelo de Constituição dirigente e compromissária, plasmando, no seu texto, instituições e mecanismos aptos a implementar direitos historicamente

RE 593727 / MG

sonegados à Sociedade.

Daí o alerta de CANOTILHO, que chama a atenção para o fato de que a iluminação de muitos problemas jurídico-constitucionais carece (ainda) de um *background* explicativo e justificativo que só pode ser fornecido por uma reflexão teórica sobre o próprio Direito Constitucional. Não é possível, por exemplo, discutir o conceito de Constituição sem se falar em teorias da Constituição. Seria metodologicamente empobrecedora uma análise dos direitos fundamentais sem uma exposição das teorias dos direitos fundamentais. No mesmo sentido, aduz o mestre coimbrano, abordar o princípio democrático sem o suporte teórico das teorias da democracia. Sem as teorias de NEWTON não se teria chegado à Lua - assim o diz e demonstra SAGAN; sem o húmus teórico, o Direito Constitucional dificilmente passará de vegetação rasteira, ao sabor dos ventos, dos muros e da eficácia.

Do mesmo modo, não é possível analisar o texto constitucional - naquilo que diz respeito à atuação do Ministério Público no combate à criminalidade - sem recorrer às teorias do Estado e do Direito, ínsitas a qualquer teoria da Constituição. Consequentemente, toda e qualquer interpretação acerca da função investigatória do Ministério Público deve ser feita com os olhos voltados àquilo que o constitucionalismo contemporâneo nos legou: um Direito e um Estado com novos perfis.

Ou seja, os modelos de Estado e de Direito da década de 40, que forjaram a tradição de legitimidade investigatória policial, são absolutamente discrepantes dos atuais modelos jurídico-estatais. O processo constituinte de 1986-88, que complementa a transição do regime autoritário ao regime democrático, passa a ser um marco interruptivo nesse modelo de investigação policial e de direito processual penal.

Por isto, a problemática relacionada à função investigativa do Ministério Público assunte um viés nitidamente constitucional. Fazer o contrário é reduzir o problema ao plano (inferior) da infraconstitucionalidade. É como se, em vez de

RE 593727 / MG

interpretarmos as leis em conformidade com a Constituição, passássemos a interpretar a Constituição em conformidade com as leis e, quiçá, com leis anteriores a Constituição, o que implicaria fazer uma leitura inconstitucional da própria Constituição! (Lenio Luiz Streck e Luciano Feldens, *Crime e Constituição: a legitimidade da função investigatória do Ministério Público*, Forense, Rio de Janeiro, 2003, p. 106-116).

A falta de consenso teórico também vem se refletindo nas decisões da Corte.

Ao analisar a controvérsia no âmbito do RE 205.473/AL, a Segunda Turma, em julgamento realizado em 15 de dezembro de 1998, reputou não caber ao membro do Ministério Público realizar, diretamente, investigações tendentes à apuração de infrações penais, mas somente requisitá-las à autoridade policial, competente para tal, nos termos do art. 144, §§ 1º e 4º.

No julgamento do RHC 81.326/DF, de relatoria do Min. Nelson Jobim, a Segunda Turma voltou a reafirmar que a *Constituição Federal dotou o Ministério Público do poder de requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial (CF, art. 129, VIII). A norma constitucional não contemplou a possibilidade de o Parquet realizar e presidir inquérito policial. Não cabe, portanto, aos seus membros inquirir diretamente pessoas suspeitas de autoria de crime. Mas requisitar diligência nesse sentido à autoridade policial. Precedentes. O recorrente é delegado de polícia e, portanto, autoridade administrativa. Seus atos estão sujeitos aos órgãos hierárquicos próprios da Corporação, Chefia de Polícia, Corregedoria*. (RHC 81.326/DF, Rel. Min. Nelson Jobim, Segunda Turma, DJ 1.8.2003).

Em decisões mais recentes, todavia, é possível encontrar posicionamento diverso, permitindo ao Ministério Público promover, por autoridade própria, investigações de natureza penal.

Em processo de relatoria da Min. Ellen Gracie (HC 91.661/PE), a Segunda Turma, à unanimidade, asseverou que o *art. 129, inciso I, da Constituição Federal, atribui ao Parquet a privatividade na promoção da ação penal pública. Do seu turno, o Código de Processo Penal estabelece que o*

RE 593727 / MG

inquérito policial é dispensável, já que o Ministério Público pode embasar seu pedido em peças de informação que concretizem justa causa para a denúncia. Ora, é princípio basilar da hermenêutica constitucional o dos poderes implícitos, segundo o qual, quando a Constituição Federal concede os fins, dá os meios. Se a atividade fim promoção da ação penal pública foi outorgada ao Parquet em foro de privacidade, não se concebe como não lhe oportunizar a colheita de prova para tanto, já que o CPP autoriza que peças de informação embasem a denúncia.

Posteriormente, no julgamento do HC 89.837/DF, a Segunda Turma voltou a reafirmar essa orientação. Por oportuno, transcrevo trecho do voto proferido pelo relator, Min. Celso de Mello:

O poder de investigar compõe, em sede penal, o complexo de funções institucionais do Ministério Público, que dispõe, na condição de *dominus litis* e, também, como expressão de sua competência para exercer o controle externo da atividade policial, da atribuição de fazer instaurar, ainda que em caráter subsidiário, mas por autoridade própria e sob sua direção, procedimentos de investigação penal destinados a viabilizar a obtenção de dados informativos, de subsídios probatórios e de elementos de convicção que lhe permitam formar a *opinio delicti*, em ordem a propiciar eventual ajuizamento da ação penal de iniciativa pública.

Daí a relevância do presente julgamento (RE 593.727/MG, repercussão geral).

Postas essas premissas, tenho para mim que, nesta quadra do direito constitucional, é legítimo conferir ao Ministério Público o poder de investigação, obedecidos os limites e os controles ínsitos a essa atuação.

Não há controvérsia na doutrina ou na jurisprudência no sentido de que o poder de investigação é inerente ao exercício das funções da polícia Civil e Federal, nos termos do art. 144, § 1º, IV, e § 4º, da CF. E, como destaca o Min. Celso de Mello, *não obstante a presidência do inquérito policial incumba à autoridade policial (e não ao Ministério Público), nada impede que o órgão da acusação penal possa solicitar à Polícia Judiciária novos*

RE 593727 / MG

esclarecimentos, novos depoimentos ou novas diligências, sem prejuízo de poder acompanhar, ele próprio, os atos de investigação realizados pelos organismos policiais (HC 89.837 - DF).

A celeuma que se cria em torno da exclusividade do poder de investigação da polícia, sem adentrar o campo da argumentação não jurídica, perpassa a dispensabilidade do inquérito policial para o ajuizamento da ação penal e o poder de produzir provas conferido às partes.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente acentuado ser dispensável, ao oferecimento da denúncia, a prévia instauração de inquérito policial, desde que evidente a materialidade do fato delituoso e presentes indícios de autoria (HC 63.213/SP, rel. Min. Néri da Silveira, Primeira Turma, DJ 26.2.1988; HC 63.213/SC, rel. Min. Néri da Silveira, Segunda Turma, DJ 3.3.2000).

Dessa forma, considerando o poder-dever conferido ao Ministério Público na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, da CF), afigura-me indissociável às suas funções relativa autonomia para colheita de elementos de prova como, de fato, lhe confere a legislação infraconstitucional.

É ínsito ao sistema dialético de processo, concebido para o estado democrático de direito, a faculdade de a parte colher, por si própria, elementos de prova hábeis para defesa de seus interesses. E, *ipso facto*, não poderia ser diferente com relação ao MP que tem, friso, o poder-dever da defesa da ordem jurídica.

E não se confundem eventuais diligências realizadas pelo Ministério Público em procedimento por ele instaurado com o inquérito policial. E essa atividade preparatória, consentânea com a responsabilidade do poder acusatório, não interfere na relação de equilíbrio entre acusação e defesa, na medida em que não está imune ao controle judicial simultâneo ou posterior.

Intuitivo que qualquer ato estatal em desconformidade com a ordem jurídica pode ser obstado e desafiado pelo *mandado de segurança* ou *habeas*

RE 593727 / MG

corpus.

Importante mais uma vez advertir que a atividade investigatória não é exclusiva da polícia judiciária. O próprio constituinte originário, ao delimitar o poder investigatório das comissões parlamentares de inquérito (CF, art. 58, § 3º), pareceu encampar esse entendimento.

Raciocínio diverso – exclusividade das investigações efetuadas por organismos policiais – levaria à conclusão absurda de que também outras instituições, e não somente o Ministério Público, estariam impossibilitadas de exercer atos investigatórios, o que é de todo inconcebível.

Por outro lado, o próprio Código de Processo Penal, em seu art. 4º, parágrafo único, dispõe que a apuração das infrações penais e sua autoria não excluirá a competência de autoridades administrativas a quem por lei seja cometida a mesma função.

À guisa de exemplo, cito, entre outras, a atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito (CF, art. 58, § 3º), os procedimentos administrativos do Conselho de Controle de Atividades Financeiras COAF (Lei 9.613/98), da Receita Federal, pelo Bacen, da CVM, do TCU, do INSS e, por que não lembrar, *mutatis mutandis*, as sindicâncias e os processos administrativos no âmbito dos poderes do Estado.

Na linha do entendimento que venho expor, convém destacar excerto do voto proferido pelo Min. Celso de Mello no HC 89.837/DF:

“Mostra-se importante assinalar , nessa linha de pensamento, que a *instituição policial* , **qualquer** que seja a dimensão política em que se ache estruturada (**quer** no âmbito da União, **quer** no dos Estados-membros), **não detém** , em nosso sistema normativo, **o monopólio** da competência investigatória **em matéria penal** , pois **tal como observa BRUNO CALABRICH (Investigação Criminal pelo Ministério Público: fundamentos e limites constitucionais , p. 103/104, item n. 3.4, 2007, RT), apoiando-se** , para tanto, **em registro** feito por Luciano Feldens e Lenio Streck o ordenamento constitucional **não impede que outros** órgãos estatais, **diversos**

RE 593727 / MG

da Polícia, **promovam**, **por direito próprio**, em suas respectivas áreas de atribuição, **atos** de investigação **destinados** a viabilizar a apuração **e** a colheita de provas **concernentes** a determinado fato **que atinja** valores jurídicos **postos** sob a imediata tutela **de referidos** organismos públicos, **independentemente** de estes posicionarem-se nos domínios institucionais do Poder Executivo **ou** do Poder Legislativo:

(...) **No âmbito do Poder Executivo**, são citadas as investigações **realizadas** pela Receita Federal (Delegacias da Receita e seus ESPEI), pelo Bacen (Decif e COAF) **e** pela Corregedoria-Geral da União (hoje denominada Controladoria-Geral da União). **No Poder Legislativo**, **destacam-se as apurações** promovidas pelas CPI (art. 58, § 3.º, da CF/88), **além do inquérito** a cargo da Corregedoria da Câmara dos Deputados **ou** do diretor do serviço de segurança (no caso da prática de uma infração penal nos edifícios da Câmara dos Deputados - art. 269 do Regimento Interno da Câmara). (...).

Podem ser acrescentados diversos outros exemplos não citados na referida obra: as investigações realizadas pelos órgãos estaduais ou municipais correlatos aos federais (Receitas, Corregedorias, Comissões Parlamentares), pelo INSS (crimes contra a previdência social), pelas Delegacias do Trabalho (crimes contra a organização do trabalho, especialmente o trabalho escravo), pelo Ibama e pelos órgãos estaduais de proteção do meio ambiente (infrações penais ambientais).

Todo esse rol (...) não é exaustivo, nada impedindo, ademais, que outras leis prevejam a atribuição investigatória de outros órgãos, desde que sua natureza e função se harmonizem com a estrutura constitucional em que se inserem". (HC 89.837/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 19.11.2009).

Porém, convém advertir que o poder de investigar do Ministério Público não pode ser exercido de forma ampla e irrestrita, sem qualquer controle, sob pena de agredir, inevitavelmente, direitos fundamentais. A atividade de investigação, seja ela exercida pela Polícia ou pelo Ministério Público, merece, por sua própria natureza, vigilância e controle.

RE 593727 / MG

Daí, o entendimento de que as investigações realizadas pelo Ministério Público devam ser, necessariamente, subsidiárias, ocorrendo, apenas, quando não for possível, ou recomendável, se efetivem pela própria polícia. Excepcionalidade que se apresenta igualmente quando já detentor de elementos de cognição idôneos e hábeis à propositura da ação penal (uma vez admitida a dispensabilidade do inquérito policial).

Note-se que caberá, sempre, ao Ministério Público, o controle externo da atividade policial, o que implica a natural participação do *Parquet* no controle das investigações realizadas.

Nessa linha de argumentação, percebo que só se justifica constitucionalmente o exercício da função investigativa, por quem não possui essa função constitucional precípua, a partir do reconhecimento do aspecto subsidiário dessa atividade.

O mesmo diga-se da amplitude dessa atuação. Se à polícia não é dado realizar investigações sem que haja pertinência do sujeito investigador com a base territorial e com a natureza do fato investigado, também não é razoável admitir que qualquer órgão do Ministério Público possa, a seu talante, instaurar investigação contra quem quer que seja.

Uma central de investigações em cada Ministério Público, não apenas para controlar externamente a atividade policial, como também para realizar as investigações subsidiárias que se fizerem necessárias, é um consectário dessa diferenciação funcional que emana da Constituição Federal.

Por outro lado, veja-se que o pleno conhecimento dos atos de investigação, como bem afirmado na Súmula Vinculante 14, exige não apenas que a essas investigações se aplique o princípio do amplo conhecimento de provas e investigações, como também se formalize o ato investigativo. Para tanto, é obrigatório que se emita um ato formal de instauração de procedimento administrativo penal no Ministério Público.

Não é razoável que se dê menos formalismo à investigação do Ministério Público do que aquele exigido para as investigações policiais. Menos razoável ainda é que se mitigue o princípio da ampla defesa quando for o caso de investigação conduzida pelo titular da ação penal.

RE 593727 / MG

Isso deve ser assim porque todas as regras que estão estabelecidas para o inquérito policial devem ser observadas para os processos administrativos que impliquem, no futuro, investigações de natureza penal ou ação penal propriamente dita.

Tal como ressaltado pelo eminente prof. Luís Roberto Barroso, em parecer encaminhado pela Secretaria de Direitos Humanos nos autos do INQ. 1968, fl. 21, *não é desimportante lembrar que a Polícia sujeita-se ao controle do Ministério Público. Mas se o Ministério Público desempenhar, de maneira ampla e difusa, o papel da Polícia, quem irá fiscalizá-lo?*

Compartilhando dessa mesma preocupação, o Min. Celso de Mello teve a oportunidade de aduzir as seguintes ponderações a respeito da questão (HC 89.837/DF):

“Também entendo , Senhores Ministros, **na linha** do parecer da douta Procuradoria Geral da República, que se revela constitucionalmente **lícito** , ao Ministério Público, **promover** , **por autoridade própria** , atos de investigação penal, **respeitadas** não obstante **a unilateralidade** desse procedimento investigatório **as limitações que incidem** sobre o Estado **em tema** de persecução penal.

Isso significa que a unilateralidade das investigações preparatórias da ação penal **não autoriza** o Ministério Público **tanto quanto** a própria Polícia Judiciária **a desrespeitar** as garantias jurídicas **que assistem** ao suspeito **e** ao indiciado, **que não mais** podem ser considerados meros objetos de investigação.

O indiciado é sujeito de direitos **e dispõe** , nessa condição, **de garantias** legais e constitucionais, **cujo desrespeito** , pelas autoridades do Estado (**trate-se** de agentes policiais **ou** de representantes do Ministério Público), **além** de eventualmente induzir-lhes a responsabilidade penal por abuso de poder, **revela-se apto** a gerar a *absoluta desvalia* das provas **ilicitamente** obtidas no curso da investigação penal.

Note-se , portanto, **analisando-se** a questão **sob tal aspecto** , que o procedimento investigatório **instaurado** pelo

RE 593727 / MG

Ministério Público não interfere, nem afeta o exercício, pela autoridade policial, de sua irrecusável condição de presidente do inquérito policial, de responsável pela condução das investigações penais na fase pré -processual da *persecutio criminis* e do desempenho dos encargos típicos inerentes à função de Polícia Judiciária”. (HC 89.837/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 19.11.2009).

É certo, também, que a instalação de eventual concorrência entre os órgãos envolvidos pode comprometer a efetividade da apuração criminal, com sérios prejuízos para todos. A informalidade de um sistema investigatório, a criação de procedimentos informais podem acarretar, por seu turno, graves danos à proteção dos direitos individuais.

Transcrevo, no ponto, as severas críticas de Pacelli:

“O que deveria ser uma cooperação para o mais adequado exercício de funções públicas, como se esperaria dos poderes constituídos, tornou-se um imenso imbróglio, no qual os argumentos nem sempre conseguem escamotear o fato de tratar-se de pendengas de interesses meramente institucionais/corporativos”. (OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de & Fischer, Douglas. Comentários ao Código de Processo Penal e sua Jurisprudência. 3ª ed., pg. 11. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011).

As previsões constitucionais que disciplinam a persecução penal não admitem uma atuação estatal arbitrária. Por isso, a necessidade de regras garantidoras da participação do atingido, assim como aquelas que definem critérios para a investigação pelo Ministério Público.

Nesse sentido, colho as ponderações de Lenio Luiz Streck e Luciano Feldens que assentam que o essencial é que existam mecanismos hábeis à efetivação de um controle sobre as diligências investigatórias conduzidas pelo Ministério Público. Em existindo, como de fato existem, tais estruturas de controle ressalte-se, com proeminência, o controle jurisdicional, elevadas razões jurídicas (art. 129, I e IX, da CRFB, c/c arts. 8º, V, da LC n.º 75/93, 26, da Lei

RE 593727 / MG

n.º 8.625/93, e 4º, parágrafo único, do CPP), bem como o interesse público inerente à atividade investigatória, estão a justificar a sua realização pelo Ministério Público (Lênio Luiz Streck e Luciano Feldens, Crime e Constituição: a legitimidade da função investigatória do Ministério Público, Forense, Rio de Janeiro, 2003, p. 106-116).

Lembro, nesse ponto, que o inquérito policial é concebido, também, como instrumento de garantia do acusado. Não obstante a ausência do contraditório, não deixa o inquérito policial de representar um procedimento legal de mediação entre o interesse do acusado e o direito de punir do Estado. Daí, a existência de garantias mínimas ao acusado, tais como a existência de prazos, a supervisão judicial, a ciência das partes e a possibilidade de acompanhamento por meio de advogado.

Disso tudo resulta que o tema comporta e reclama disciplina legal, para que a ação do Estado não resulte prejudicada e não prejudique a defesa dos direitos fundamentais. É que esse campo tem-se prestado a abusos. Tudo isso é resultado de um contexto de falta de lei a regulamentar a atuação do Ministério Público.

Entendo que, em alguns casos, eventuais diligências poderiam ser admitidas. Se o Ministério Público recebe informações da Receita Federal ou do Banco Central, estaria impedido de requerer diligências complementares? Não me parece que a resposta seja, necessariamente, negativa. A ausência de uma disciplina normativa não invalida toda e qualquer atuação do Ministério Público, especialmente se ligada a elementos probatórios já existentes.

Não obstante, no modelo atual, não entendo possível aceitar que o Ministério Público substitua a atividade policial incondicionalmente. Pela percutiente e judiciosa explanação, adiro ao já asseverado pelo Min. Celso de Mello no HC 89.837-DF:

“Reconheço , pois, **que se reveste** de legitimidade constitucional o **poder** de o Ministério Público, **por direito próprio** , promover investigações penais, **sempre sob a égide** do princípio da subsidiariedade, **destinadas a permitir** , aos membros do Parquet, **em hipóteses específicas (quando** se

RE 593727 / MG

registrarem, por exemplo, situações de lesão ao patrimônio público ou, então, **como na espécie**, excessos cometidos pelos próprios agentes e organismos policiais, como tortura, abuso de poder, violências arbitrárias, concussão ou corrupção, ou, ainda, nos casos em que se verificar uma intencional omissão da Polícia na apuração de determinados delitos ou se configurar o deliberado intuito da própria corporação policial de frustrar, em função da qualidade da vítima ou da condição do suspeito, a adequada apuração de determinadas infrações penais), a possibilidade de coligir dados informativos para o ulterior desempenho, por Promotores e Procuradores, de sua atividade persecutória em juízo penal". (HC 89.837/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 19.11.2009).

Por exemplo, constata-se situação excepcionalíssima que, a meu ver, justifica a atuação do Ministério Público na coleta das provas que fundamentam a ação penal, tendo em vista a investigação encetada sobre suposto crime cometido por servidores públicos, inclusive policiais civis ou militares.

Ressalto que tive a oportunidade de sufragar entendimento no sentido do que venho expor. Refiro-me ao HC 93.930/RJ (DJe 3.2.2011), o qual tratava de investigação encetada sobre suposto crime de tortura cometido por policiais militares contra adolescentes apreendidos na posse de substância entorpecente. Dada a excepcionalidade do caso, reputei lícito o procedimento administrativo investigatório adotado pelo *Parquet*.

Não é demais observar que essa atividade supletiva do Ministério Público, ante a possibilidade de favorecimento aos investigados, vem sendo aceita em recentes pronunciamentos desta Corte, destacando-se os seguintes precedentes:

"HABEAS CORPUS. TRANCAMENTO DE AÇÃO PENAL. FALTA DE JUSTA CAUSA. EXISTÊNCIA DE SUPORTE PROBATÓRIO MÍNIMO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. INADMISSIBILIDADE. POSSIBILIDADE DE INVESTIGAÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. DELITOS

RE 593727 / MG

PRATICADOS POR POLICIAIS. ORDEM DENEGADA. 1. A presente impetração visa o trancamento de ação penal movida em face dos pacientes, sob a alegação de falta de justa causa e de ilicitude da denúncia por estar amparada em depoimentos colhidos pelo ministério público. 2. A denúncia foi lastreada em documentos (termos circunstanciados) e depoimentos de diversas testemunhas, que garantiram suporte probatório mínimo para a deflagração da ação penal em face dos pacientes. 3. A alegação de que os pacientes apenas cumpriram ordem de superior hierárquico ultrapassa os estreitos limites do *habeas corpus*, eis que envolve, necessariamente, reexame do conjunto fático-probatório. 4. Esta Corte tem orientação pacífica no sentido da incompatibilidade do *habeas corpus* quando houver necessidade de apurado reexame de fatos e provas (HC n. 89.877/ES, rel. Min. Eros Grau, DJ 15.12.2006), não podendo o remédio constitucional do *habeas corpus* servir como espécie de recurso que devolva completamente toda a matéria decidida pelas instâncias ordinárias ao Supremo Tribunal Federal. 5. É perfeitamente possível que o órgão do Ministério Público promova a colheita de determinados elementos de prova que demonstrem a existência da autoria e da materialidade de determinado delito. Tal conclusão não significa retirar da Polícia Judiciária as atribuições previstas constitucionalmente, mas apenas harmonizar as normas constitucionais (arts. 129 e 144) de modo a compatibilizá-las para permitir não apenas a correta e regular apuração dos fatos supostamente delituosos, mas também a formação da *opinio delicti*. 6. O art. 129, inciso I, da Constituição Federal, atribui ao *Parquet* a privatividade na promoção da ação penal pública. Do seu turno, o Código de Processo Penal estabelece que o inquérito policial é dispensável, já que o Ministério Público pode embasar seu pedido em peças de informação que concretizem justa causa para a denúncia. 7. Ora, é princípio basilar da hermenêutica constitucional o dos poderes implícitos, segundo o qual, quando a Constituição Federal concede os fins, dá os meios. Se a atividade fim - promoção da ação penal pública - foi outorgada ao *Parquet* em

RE 593727 / MG

foro de privatividade, não se concebe como não lhe oportunizar a colheita de prova para tanto, já que o CPP autoriza que peças de informação embasem a denúncia. 8. Cabe ressaltar, que, no presente caso, os delitos descritos na denúncia teriam sido praticados por policiais, o que, também, justifica a colheita dos depoimentos das vítimas pelo Ministério Público. 9. Ante o exposto, denego a ordem de *habeas corpus*". - (HC n. 91.661/PE, 2ª Turma, rel. Min. Ellen Gracie, julgado em 10 de março de 2009).

"HABEAS CORPUS CRIME DE TORTURA ATRIBUÍDO A POLICIAL CIVIL POSSIBILIDADE DE O MINISTÉRIO PÚBLICO, FUNDADO EM INVESTIGAÇÃO POR ELE PRÓPRIO PROMOVIDA, FORMULAR DENÚNCIA CONTRA REFERIDO AGENTE POLICIAL VALIDADE JURÍDICA DESSA ATIVIDADE INVESTIGATÓRIA CONDENAÇÃO PENAL IMPOSTA AO POLICIAL TORTURADOR - LEGITIMIDADE JURÍDICA DO PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO MONOPÓLIO CONSTITUCIONAL DA TITULARIDADE DA AÇÃO PENAL PÚBLICA PELO PARQUET TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS CASO McCULLOCH v. MARYLAND (1819) MAGISTÉRIO DA DOCTRINA (RUI BARBOSA, JOHN MARSHALL , JOÃO BARBALHO , MARCELLO CAETANO , CASTRO NUNES , OSWALDO TRIGUEIRO , v . g .) OUTORGA , AO MINISTÉRIO PÚBLICO, PELA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, DO PODER DE CONTROLE EXTERNO SOBRE A ATIVIDADE POLICIAL LIMITAÇÕES DE ORDEM JURÍDICA AO PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO HABEAS CORPUS INDEFERIDO .

NAS HIPÓTESES DE AÇÃO PENAL PÚBLICA , O INQUÉRITO POLICIAL , QUE CONSTITUI UM DOS DIVERSOS INSTRUMENTOS ESTATAIS DE INVESTIGAÇÃO PENAL , TEM POR DESTINATÁRIO PRECÍPUO O MINISTÉRIO PÚBLICO .

RE 593727 / MG

- O **inquérito policial qualifica-se** como procedimento administrativo, de caráter **pré**-processual, **ordinariamente** vocacionado **a subsidiar**, nos casos de infrações perseguíveis mediante ação penal de iniciativa pública, **a atuação persecutória** do Ministério Público, **que é o verdadeiro destinatário** dos elementos que compõem a *informatio delicti*. **Precedentes**.

- **A investigação penal**, quando realizada por organismos policiais, **será sempre dirigida** por autoridade policial, **a quem igualmente competirá** exercer, **com exclusividade**, **a presidência** do respectivo inquérito.

- **A outorga** constitucional **de funções** de polícia judiciária à instituição policial **não impede nem exclui** a possibilidade de o Ministério Público, que é o *dominus litis*, **determinar** a abertura de inquéritos policiais, **requisitar** esclarecimentos e diligências investigatórias, **estar presente e acompanhar, junto** a órgãos e agentes policiais, **quaisquer** atos de investigação penal, **mesmo** aqueles sob regime de sigilo, sem prejuízo **de outras** medidas que lhe pareçam **indispensáveis** à formação da sua *opinio delicti*, **sendo-lhe vedado**, no entanto, **assumir** a presidência do inquérito policial, **que traduz** atribuição **privativa** da autoridade policial. **Precedentes**.

A ACUSAÇÃO PENAL, PARA SER FORMULADA, NÃO DEPENDE, NECESSARIAMENTE, DE PRÉVIA INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO POLICIAL.

- **Ainda** que inexistam **qualquer** investigação penal **promovida** pela Polícia Judiciária, o Ministério Público, **mesmo** assim, **pode** fazer instaurar, **validamente**, a pertinente *persecutio criminis in iudicio*, **desde** que disponha, **para tanto**, de elementos **mínimos** de informação, fundados em base empírica idônea, **que o habilitem** a deduzir, **perante** juízes e Tribunais, a acusação penal. **Doutrina**. **Precedentes**.

A QUESTÃO DA CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE EXCLUSIVIDADE E A ATIVIDADE INVESTIGATÓRIA.

- **A cláusula** de *exclusividade inscrita* no art. 144, § 1º, **inciso IV**, da Constituição da República - **que não inibe** a

RE 593727 / MG

atividade de investigação criminal do Ministério Público - **tem** por única finalidade **conferir** à Polícia Federal, **dentre os diversos** organismos policiais **que compõem** o aparato repressivo da União Federal (*polícia federal* , *polícia rodoviária federal* **e** *polícia ferroviária federal*), **primazia investigatória** na apuração dos crimes previstos **no próprio** texto da Lei Fundamental **ou** , ainda, em tratados **ou** convenções internacionais.

- **Incumbe** , à Polícia Civil dos Estados-membros **e** do Distrito Federal, **ressalvada** a competência da União Federal **e** **exceutada** a apuração dos crimes militares, **a função de proceder** à investigação dos ilícitos penais (crimes **e** contravenções), **sem prejuízo** do poder investigatório **de que dispõe** , como atividade subsidiária, o Ministério Público.

- **Função** de polícia judiciária **e** **função** de investigação penal : uma distinção conceitual relevante, **que também justifica** o reconhecimento, ao Ministério Público, do poder investigatório em matéria penal. **Doutrina** .

É PLENA A LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO PODER DE INVESTIGAR DO MINISTÉRIO PÚBLICO , POIS OS ORGANISMOS POLICIAIS (EMBORA DETENTORES DA FUNÇÃO DE POLÍCIA JUDICIÁRIA) NÃO TÊM , NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO , O MONOPÓLIO DA COMPETÊNCIA PENAL INVESTIGATÓRIA .

- **O poder de investigar compõe** , em sede penal, **o complexo** de funções institucionais do Ministério Público, **que dispõe** , na condição de *dominus litis* **e** , também, **como expressão** de sua competência para exercer o controle externo da atividade policial, **da atribuição** de fazer instaurar, **ainda que em caráter subsidiário** , **mas** por autoridade própria **e** sob sua direção, **procedimentos** de investigação penal **destinados** a viabilizar a obtenção de dados informativos, de subsídios probatórios **e** de elementos de convicção **que lhe permitam** formar a *opinio delicti* , **em ordem a propiciar** eventual ajuizamento da ação penal de iniciativa pública. **Doutrina** .

RE 593727 / MG

Precedentes .

CONTROLE JURISDICIONAL DA ATIVIDADE INVESTIGATÓRIA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO : O PONIBILIDADE , A ESTES , DO SISTEMA DE DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS , QUANDO EXERCIDO , PELO PARQUET , O PODER DE INVESTIGAÇÃO PENAL .

- O Ministério Público , **sem prejuízo** da fiscalização intra--orgânica e **daquela** desempenhada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, **está permanentemente sujeito ao controle jurisdicional** dos atos que pratique **no âmbito** das investigações penais que promova *ex propria auctoritate* , **não podendo** , dentre **outras** limitações de ordem jurídica, **desrespeitar** o direito do investigado ao silêncio (*nemo tenetur se detegere*) , **nem** lhe ordenar a condução coercitiva, **nem constrangê-lo** a produzir prova contra si próprio, **nem lhe recusar** o conhecimento das razões **motivadoras** do procedimento investigatório, **nem submetê-lo** a medidas **sujeitas** à reserva constitucional de jurisdição, **nem impedi-lo** de fazer-se acompanhar de Advogado, **nem impor** , a este , indevidas **restrições** ao regular desempenho de suas prerrogativas profissionais (Lei nº 8.906/94 , art. 7º, v . g .).

- **O procedimento investigatório** instaurado pelo Ministério Público **deverá** conter **todas** as peças, termos de declarações **ou** depoimentos, laudos periciais e **demais** subsídios probatórios **coligidos** no curso da investigação, **não podendo** , o *Parquet* , **sonegar** , **selecionar ou deixar de juntar** , aos autos, **quaisquer** desses elementos de informação, **cujo conteúdo** , por referir-se ao objeto da apuração penal, **deve ser tornado acessível** tanto à pessoa sob investigação **quanto** ao seu Advogado.

- **O regime de sigilo** , sempre excepcional, **eventualmente** **prevalecente** no contexto de investigação penal **promovida** pelo Ministério Público, **não se revelará oponível** ao investigado e ao Advogado por este constituído, **que terão direito** de acesso **considerado** o princípio da comunhão das

RE 593727 / MG

provas **a todos** os elementos de informação que **já tenham** sido formalmente incorporados aos autos do respectivo procedimento investigatório". (HC 89.837/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 19.11.2009).

Em síntese, reafirmo que é legítimo o exercício do poder de investigar por parte do Ministério Público, porém essa atuação **não pode ser exercida de forma ampla e irrestrita, sem qualquer controle, sob pena de agredir, inevitavelmente, direitos fundamentais**. A atividade de investigação, seja ela exercida pela Polícia ou pelo Ministério Público, merece, por sua própria natureza, **vigilância e controle**.

A atuação do *Parquet* deve ser, necessariamente, **subsidiária**, ocorrendo, apenas, quando não for possível, ou recomendável, que se efetive pela própria polícia, em **hipóteses específicas**, quando, por exemplo, se verificarem situações de **lesão ao patrimônio público, de excessos cometidos pelos próprios agentes e organismos policiais** (*vg.* tortura, abuso de poder, violências arbitrárias, concussão, corrupção), de **intencional omissão da Polícia** na apuração de determinados delitos ou se configurar o deliberado **intuito da própria corporação policial de frustrar**, em função da qualidade da vítima **ou** da condição do suspeito.

Deve-se, ainda, observar: **a)** pertinência do sujeito investigado com a base territorial e com a natureza do fato investigado; **b)** ato formal para a abertura da investigação (*vg.* Portaria), com delimitação de seu objeto e razões que o fundamentem; **c)** comunicação imediata e formal ao Procurador-Chefe ou Procurador-Geral; **d)** autuação, numeração e controle de distribuição; **e)** publicidade de todos os atos, salvo sigilo decretado de forma fundamentada; **f)** juntada e formalização de todos os atos e fatos processuais, em ordem cronológica, principalmente diligências, provas coligidas, oitivas; **g)** assegurar o pleno conhecimento dos atos de investigação à parte e ao seu advogado, como bem afirmado na Súmula Vinculante 14; **h)** observar os princípios e regras que orientam o inquérito e os procedimentos administrativos sancionatórios; **i)** assegurar a ampla defesa e o contraditório, este ainda que de forma diferida, ou seja, respeitadas as hipóteses de diligências em curso e com

RE 593727 / MG

potencial prejuízo acaso antecipado o conhecimento; j) prazo para conclusão e controle judicial no arquivamento.

Embora o ideal para o Estado de Direito repouse, quanto aos atos estatais em geral, no princípio da legalidade, o que, por corolário lógico-jurídico, nos conduz também a defender a necessidade de intervenção do legislador para melhor balizar esse poder de investigação, preocupa-me o caminho inverso que se quer trilhar por meio de proposta de emenda constitucional, manejada com o intuito de coarctar o que ora reconhecemos imanente ao sistema constitucional atual.

Observo que o discurso que sustenta a PEC nº 37, de 2011, a par, é claro, da corporativa defesa da *exclusividade*, é a de que “*a falta de regras claras definindo a atuação dos órgãos de segurança pública tem causado grandes problemas e prejudicado a instrução processual*”.

A questão, portanto, é de regulação infraconstitucional e não de reforma da ordem jurídica.

Com efeito, a PEC nº 37 pode afrontar o sistema de repartição de competências do Estado Federal.

2. Cooperação institucional

Não obstante os argumentos jurídicos anteriormente expostos, para mim, o que deveria nortear a ação das autoridades públicas é a cooperação interinstitucional, não a disputa de espaços e o corporativismo.

Deveríamos buscar a construção de modelos para superar as deficiências estruturais de cada órgão ou instituição e evitar, na medida do possível, a superposição de atribuições que, não raras vezes, conduz à impunidade.

O estado brasileiro, para a consolidação de sua democracia, precisa se organizar, não perpetuar suas deficiências e mazelas.

E o exemplo da ineficácia desse modelo de *primazia e exclusividade* são os números recentemente divulgados pela ENASP – Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública.

RE 593727 / MG

Segundo o Estudo Global sobre Homicídios produzido pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes - UNODC, o Brasil tem o maior número absoluto de homicídios do mundo (43.909 em 2009), mais do que a Índia, país muito mais populoso e com maiores índices de miséria. Segundo o Mapa da Violência 2012, estudo realizado pelo Instituto Sangari, a taxa proporcional de homicídios no Brasil é de 26,2 para cada grupo de 100 mil habitantes, sendo que no plano internacional taxa superior a 10 por 100 mil já é reveladora de violência epidêmica.

O diagnóstico apresentado pela Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública - ENASP (Relatório Nacional da Execução da Meta 2 - Um diagnóstico da investigação de homicídio no País. Brasília: CNMP, 2012) - cooperação desenvolvida pelo Ministério da Justiça, Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público - demonstra que, até o início de 2011, havia 134.944 inquéritos de homicídio tentados e consumados instaurados até 31 de dezembro de 2007 e ainda pendentes.

O índice de elucidação de homicídios no Brasil é baixo e estudos o fixavam entre 5 e 8%. Com a cooperação estabelecida através da ENASP, na execução da meta 2, o índice de inquéritos finalizados com esclarecimento do crime e denúncia do possível autor à Justiça alcançou a média nacional de 19% e se encontra em curva ascendente, o que é considerado positivo diante do tempo decorrido desde as mortes, todas anteriores a 2007, a eliminar ou reduzir o potencial elucidativo dos elementos probatórios.

O número crescente de homicídios esclarecidos e a instauração de mais de 8 mil ações penais contra os possíveis autores são medidas eficazes na redução da sensação de impunidade, contribuindo para a própria diminuição dos índices de violência.

O resultado somente foi possível em razão da ação organizada e colaborativa dos atores públicos (Polícia, Ministério Público, Defensoria, Justiça).

A exemplo dos homicídios, vários são os inquéritos e investigações que se amontoam pelo país, em números, igualmente, de difícil

RE 593727 / MG

mensuração em face da precariedade e falta de uniformidade nas informações.

A esse quadro caótico agregue-se outros milhares de fatos que são tratados à margem do sistema policial.

3. Do caso concreto

Trata, a hipótese *sub judice*, de denúncia oferecida pelo Ministério Público em face de prefeito municipal, com base em procedimento investigativo, que concluiu pela prática do crime previsto no art. 1º, inciso XIV, do Decreto-lei nº 201/67.

Segundo a denúncia, “ *denunciado Jairo de Souza Coelho, no exercício do cargo de Prefeito Municipal de Ipanema, gestões de 2001/2004 e 2005/2008, vem descumprindo ordem judicial, de forma dolosa e consciente, emanada pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, o qual determinou, por meio do Acórdão de fls. 28/30, datado de 09/12/93, que fosse pago, a partir de maio de 2000, as parcelas mensais referentes aos precatórios n. 01 e n. 02, atualizados nos termos da sentença e consignados ao Poder Judiciário, atualizados nos termos da sentença e consignados ao Poder Judiciário, conforme dispõe o art. 163 e parágrafos da Constituição Estadual, tendo como beneficiárias Clélia Helena de Carvalho e Geísa Napoleão Magalhães (fls. 54/56).*”

Como alhures afirmado, o inquérito policial tem por escopo a apuração das infrações penais e a sua autoria.

Logo, uma vez caracterizada, em tese, a infração penal e sua autoria por elementos e informações extraídos de processo judicial e administrativo – *descumprimento de ordem emanada para o pagamento de precatórios* -, mostra-se dispensável a abertura de inquérito policial.

É reiterada a jurisprudência desta Corte no sentido de que é *dispensável, ao oferecimento da denúncia, a prévia instauração de inquérito policial, desde que evidente a materialidade do fato delituoso e presentes indícios de autoria* (HC 63.213/SP, rel. Min. Néri da Silveira, Primeira Turma, DJ 26.2.1988; HC 63.213/SC, rel. Min. Néri da Silveira, Segunda Turma, DJ 3.3.2000).

RE 593727 / MG

Examinando o acórdão e o recurso contra ele lançado, observa-se que, no caso, o procedimento foi instaurado pelo Ministério Público para colher informações do próprio denunciado, eventualmente hábeis a justificar e legitimar o imputado descumprimento de ordem judicial.

O procedimento do MP, ao meu juízo, não vislumbrou colher materialidade e autoria do fato, mas verificar a existência de eventual causa exonerativa.

Portanto, pedindo vênua ao eminente Relator, não verifico qualquer vício ou razão para anular o processo.

É o voto.