

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Vogal): Trata-se de recurso extraordinário interposto pelo Sindicato dos Delegados de Polícia Judiciária Civil do Estado de Mato Grosso (Sindepo/MT) contra acórdão do Tribunal de Justiça do referido Estado (TJMT), 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 INQUÉRITO POLICIAL AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

A norma 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 quanto 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” (ADI 48.956/2010, DES. SEBASTIÃO DE MORAES FILHO, TRIBUNAL PLENO).

Cuida-se, na origem, de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Sindepo/MT em face do Provimento 12/2005-CGJ, da Corregedoria-Geral de Justiça do TJMT. Tal norma impôs alterações à Consolidação das Normas Gerais da Corregedoria local (CNGC). Eis os dispositivos impugnados:

“7.2.1.5 – Na Comarca de Cuiabá e nas demais comarcas em que o Ministério Público do Estado possua estrutura administrativa para tanto, os inquéritos policiais relatados ou por ocasião do primeiro pedido de dilação de prazo, oriundos da Polícia Judiciária Civil ou da Polícia Federal, serão enviados à distribuição criminal, visando ao registro do procedimento investigatório e prevenção do juízo, procedendo o cartório distribuidor ao encaminhamento à escritania

do juízo criminal para o qual ocorrer a distribuição, devendo o escrivão responsável remeter ao Ministério Público Estadual os autos, independentemente de despacho inicial da autoridade judiciária.

7.2.1.6 – 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.

7.2.1.7 – Os instrumentos e objetos que acompanharem os inquéritos policiais ficarão à disposição do juízo criminal, desde o momento do seu registro e distribuição pelo cartório distribuidor ou pela Vara Criminal.

7.2.1.8 – Após a providência inicial de registro, a tramitação dos inquéritos policiais ocorrerá entre o Ministério Público e as Delegacias de Polícia, entre o Ministério Público e a Corregedoria-Geral da Polícia Judiciária Civil ou entre o Ministério Público e a Superintendência da Polícia Federal, conforme o caso.

7.2.1.9 – Somente será admitida a tramitação nas Varas com competência criminal dos inquéritos policiais e demais peças de informação, quando houver:

- a) denúncia ou queixa;
- b) pedido de arquivamento formulado pelo Ministério Público;
- c) procedimento instaurado a requerimento da parte para instruir ação penal privada (art. 19, Código de Processo Penal), quando tiver que aguardar em juízo sua iniciativa;
- d) comunicação de flagrante ou qualquer outra forma de constrangimento aos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal;
- e) medidas cautelares, tais como busca e apreensão, sequestro, quebra de sigilo bancário ou telefônico, dentre outras previstas na legislação.

7.2.1.10 – Ocorrendo representação da autoridade policial pela decretação da prisão preventiva ou temporária, no interesse do inquérito policial já instaurado, atendendo ao princípio da celeridade, o pedido poderá ser encaminhado ao juízo competente acompanhado de prévio parecer do Ministério Público.

7.2.1.11 – Os inquéritos policiais que ainda estiverem em tramitação nas Varas com competência criminal e nos quais não tenha havido propositura de ação penal ou pedido de medida cautelar deverão ser remetidos ao Ministério Público para as providências dos itens anteriores” (grifei).

Os argumentos centrais são os seguintes: (i) as regras estabelecidas ofendem o art. 3º, I, da Constituição do Estado, bem como o disposto nos arts. 22, I; 129, VII e VIII; e 144, § 4º, todos da Constituição Federal de 1988;

(ii) o Provimento 12/2005-CGJ estabelece controle interno ilegítimo da Polícia Judiciária Civil pelo Ministério Público; (iii) o texto constitucional garante a independência e a autonomia da Polícia Judiciária, seja quanto à sua administração, seja no tocante à investigação das infrações penais; (iv) o Ministério Público pode requisitar a instauração do inquérito policial, mas não determinar o método de trabalho a ser seguido; (v) o Provimento traz normatização processual, a qual compete privativamente à União, nos termos do art. 22, I, da CF/88.

Em parecer, a Procuradoria-Geral da República (PGR) manifestou-se pelo desprovimento do recurso . (e-doc 26)

Esta Suprema Corte reconheceu a repercussão geral da matéria. Veja-se:

“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” (e-doc 5).

Bem reexaminados os autos, o provimento do recurso extraordinário impõe-se de rigor.

A questão central neste recurso extraordinário está centrada em saber acerca da possibilidade, ou não, da tramitação direta do inquérito policial entre o Ministério Público e a Polícia Civil, sem o controle judicial prévio, ancorada em Provimento da Corregedoria-Geral de Justiça do TJMT.

Sim, porque o Tribunal de Justiça local entendeu que o ato normativo da referida Corregedoria de Justiça - que regulamenta a tramitação direta do

inquérito policial entre a polícia e o Ministério Público - harmoniza-se com os direitos e garantias previstas na Constituição Federal de 1988.

Pois bem. Convém sublinhar, de início, que a persecução criminal - aqui compreendida em todas as suas etapas - configura atividade juridicamente vinculada, submetida a rigorosas balizas normativas, de índole constitucional e infraconstitucional, as quais, em seu conjunto, estabelecem limites objetivos ao poder de investigar do Estado.

Por isso mesmo, a fase pré-processual, que antecede a propositura da ação penal, sem embargo de sua finalidade de elucidar eventual cometimento de um fato tipificado como crime e apurar a respectiva autoria, submete-se à lógica do sistema de direitos e garantias em vigor, com o rígido controle judicial, no qual se inclui a estrita observância do devido processo legal, com todos os seus consectários, cujo fim último é a salvaguarda das liberdades fundamentais das pessoas em geral.

Nesse diapasão, Nereu José Giacomolli afirma o seguinte:

“[...] o devido processo penal é o constitucional e convencional, o justo processo, muito além da normatividade ordinária. É aquele capaz de assegurar a proteção dos direitos humanos no plano concreto, por meio de uma teia de garantias forjadas em sua historicidade, na complexidade normativa doméstica e internacional”.

Em outras palavras, o procedimento investigativo deve ater-se rigorosamente às normas legais que lhe dão forma e substância, sob pena de submeter o indivíduo nele enredado ao arbítrio do investigador ou do promotor, comportamento, a toda a evidência, incompatível com os cânones democráticos.

Note-se que tal aspecto, dito preservador da apuração preliminar, foi ressaltado na Exposição de Motivos do Código de Processo Penal de 1941, como uma das razões para a manutenção do inquérito policial na sistemática do processo penal brasileiro, *verbis* :

“[...] Mesmo, porém, abstraída essa consideração, há em favor do inquérito policial, como instrução provisória antecedendo a

propositura da ação penal, um argumento dificilmente contestável: é ele [o inquérito policial] uma garantia contra apressados e errôneos juízos, formados quando ainda persiste a trepidação moral causada pelo crime ou antes que seja possível uma exata visão de conjunto dos fatos, nas suas circunstâncias objetivas e subjetivas. Por mais perspicaz e circunspecta, a autoridade que dirige a investigação inicial, quando ainda perdura o alarma provocado pelo crime, está sujeita a equívocos ou falsos juízos *a priori*, ou a sugestões tendenciosas”.

Na mesma linha de compreensão, confira-se também o disposto no art. 10 do Código de Processo Penal (CPP):

“Art. 10. O inquérito deverá terminar no prazo de 10 dias, se o indiciado tiver sido preso em flagrante, ou estiver preso preventivamente, contado o prazo, nesta hipótese, a partir do dia em que se executar a ordem de prisão, ou no prazo de 30 dias, quando estiver solto, mediante fiança ou sem ela.

§1º A autoridade fará minucioso relatório do que tiver sido apurado e enviará autos ao juiz competente.

§ 2º No relatório poderá a autoridade indicar testemunhas que não tiverem sido inquiridas, mencionando o lugar onde possam ser encontradas.

§ 3º **Quando o fato for de difícil elucidação, e o indiciado estiver solto, a autoridade poderá requerer ao juiz a devolução dos autos, para ulteriores diligências, que serão realizadas no prazo marcado pelo juiz”** (grifei).

No mesmo sentido, o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF), além de estabelecer o prazo para a conclusão do inquérito sob a sua jurisdição, concede exclusivamente ao Ministro relator a competência para a análise do pedido de dilação de prazo. Veja-se:

“Art. 230-c. Instaurado o inquérito, a autoridade policial deverá em sessenta dias reunir os elementos necessários à conclusão das investigações, efetuando as inquirições e realizando as demais diligências necessárias à elucidação dos fatos, apresentando, ao final, peça informativa.

§1º O Relator poderá deferir a prorrogação do prazo sob requerimento fundamentado da autoridade policial ou do Procurador-Geral da República, que deverão indicar as diligências que faltam ser concluídas”.

Não por acaso, sublinhe-se que, recentemente, a Lei 13.964/2020 (denominada como Lei do Pacote Anticrime, a qual alterou o Código de Processo Penal) – introduziu importantes salvaguardas ao investigado, especialmente com a instituição do juiz de garantias, além de medidas efetivas, para além daquelas sujeitas à reserva da jurisdição, a fim de assegurar direitos fundamentais ao investigado, dentre eles, frise-se, a o exame da prorrogação judicial do prazo de duração do inquérito (estando o investigado preso) , *verbis*:

“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:

[...]

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;

[...]

XVIII - outras matérias inerentes às atribuições definidas no *caput* deste artigo ” (grifei).

Note-se, outrossim, que o alicerce probatório estatal, produzido nesta fase pré-processual, visa demonstrar, com algum grau de certeza, a

existência material do fato, aparentemente ilícito e típico, e, com certo grau de probabilidade, a existência de, ao menos, indícios de autoria, coautoria ou participação.

Daí impõe-se, a toda evidência, que o caderno investigatório permaneça sob rigoroso escrutínio judicial em todas as suas fases e atos típicos da apuração, tanto para garantir a legalidade da investigação criminal como para salvaguardar os direitos individuais do investigado, mormente no que diz respeito à dilação do prazo para investigação, sob pena de violação das garantias fundamentais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório (art. 5º, LIV e LV, da CF/1988).

Não ignoro, ainda, que esta Suprema Corte assentou, em recurso extraordinário com repercussão geral, a validade jurídica da atividade investigativa realizada pelo Ministério Público, *verbis* :

“O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitadas os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei 8.906/94, artigo 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa instituição” (Repercussão Geral, RE nº 593.727/MG, Red. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes).

A investigação preliminar, no entanto, não confere ao Ministério Público a supremacia ou o protagonismo na condução do inquérito policial, cabendo também à autoridade policial a apuração das infrações penais, sem qualquer relação de subordinação ao *Parquet*, nos termos do § 4º do art. 144 da CF/1988 e do art. 4º do CPP.

Ademais, o Texto Constitucional de 1988 consagrou o sistema acusatório no processo penal ao definir o Ministério Público como titular exclusivo da ação penal pública (art. 129, I, CF), e não do procedimento investigatório. É corolário do próprio Estado de Direito e do princípio da

separação de poderes e funções (arts. 1º e 2º da CF/88) que existam limites institucionais ao exercício deste poder, com o controle jurisdicional do exercício das atribuições dos órgãos públicos.

Portanto, a atuação de juízes e dos Tribunais, como visto nos dispositivos legais explicitados, descortina-se indispensável. Dito de outro modo, além de decidir sobre atos como prisões cautelares e meios de obtenção de prova, o magistrado é guardião dos direitos fundamentais na investigação preliminar, o que inclui o exame permanente da razoável duração do inquérito.

Diante desse panorama, entender possível a tramitação direta do inquérito policial entre o Ministério Público e a Polícia Civil, por Provimento da Corregedoria-Geral de Justiça do TJMT, atribuindo a análise do pedido de dilação de prazo por membro do *Parquet*, para além da usurpar atividades jurisdicionais típicas, incorrerá no menosprezo aos princípios da separação de poderes e do Estado de Direito, bem como negligenciará indevidamente os direitos fundamentais do investigado, especialmente os relacionados ao devido processo legal.

E mais, considerando a natureza imprópria dos prazos específicos para a investigação criminal, os dispositivos impugnados, no limite, autorizarão o prolongamento indeterminado das investigações ao sabor do *Parquet*, titular da ação penal, em detrimento das garantias fundamentais mencionada alhures.

Por fim, verifico também a inconstitucionalidade formal do Provimento 12/2005-CGJ, da Corregedoria-Geral de Justiça do TJMT, porquanto resultou, de forma indene de dúvida, na usurpação da competência privativa da União para legislar sobre matéria processual, nos termos do art. 22, I, da CF/88.

Isso posto, dou provimento ao recurso extraordinário, a fim de declarar a inconstitucionalidade formal e material dos dispositivos impugnados constantes do Provimento 12/2005-CGJ, da Corregedoria-Geral de Justiça do TJMT.

Proponho a seguinte tese: Não é possível, em nenhuma hipótese, a tramitação direta do inquérito policial entre o Ministério Público e a Polícia Civil. A análise dos pedidos de dilação de prazo dos cadernos investigatórios está inserida no âmbito da reserva da jurisdição.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 25/11/2022 16:38