

17/12/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.943 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
REQTE.(S) : **PARTIDO LIBERAL - PL**
ADV.(A/S) : **WLADIMIR SÉRGIO REALE**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA**
ADV.(A/S) : **CLEMERSON MERLIN CLEVE**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLÍCIA FEDERAL - ADPF**
ADV.(A/S) : **FRANCISCO QUEIROZ CAPUTO NETO E OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **CRISTIANA RODRIGUES GONTIJO**
ADV.(A/S) : **FABIO DA COSTA VILAR**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP**
ADV.(A/S) : **ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA**
ADV.(A/S) : **JULIANA MOURA ALVARENGA DILASCIO**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLÍCIA JUDICIÁRIA - ADPJ**
ADV.(A/S) : **DEBORAH DE ANDRADE CUNHA E TONI**
ADV.(A/S) : **MARINA RATTI DE ANDRADE**
ADV.(A/S) : **LETICIA CICHELLI DE SA VIEIRA**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR DAS ADIS 2943, 3308 E 3318): Passo a relatar cada uma das ações diretas de inconstitucionalidade a mim distribuídas.

ADI 2943

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Liberal - PL, a fim de que esta Corte declare a inconstitucionalidade das expressões “e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes” referidas no inciso I do art. 26, assim como o art. 80, ambas da Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993; das expressões “e outros procedimentos administrativos correlator” contidas nos incisos I do art. 7º, I do art. 38 e I do art. 150; assim como das expressões “e apresentar provas” e “e produzir provas” constantes dos incisos II e III dos mesmos arts. 7º, 38 e 150 todos da Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993.

Eis o teor das normas impugnadas:

“LEI COMPLEMENTAR N.º 75, DE 20 DE MAIO DE 1993:

Art. 7º Incumbe ao Ministério Público da União, sempre que necessário ao exercício de suas funções institucionais:

I - instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos correlatos;

II - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e de inquérito policial militar, podendo acompanhá-los e apresentar provas;

III - requisitar à autoridade competente a instauração de procedimentos administrativos, ressalvados os de natureza disciplinar, podendo acompanhá-los e produzir provas.

.....

Art. 38. São funções institucionais do Ministério Público Federal as previstas nos Capítulos I, II, III e IV do Título I, incumbindo-lhe, especialmente:

ADI 2943 / DF

I - instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos correlatos;

II - requisitar diligências investigatórias e instauração de inquérito policial, podendo acompanhá-los e apresentar provas;

III - requisitar à autoridade competente a instauração de procedimentos administrativos, ressalvados os de natureza disciplinar, podendo acompanhá-los e produzir provas;

.....
Art. 150. Incumbe ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios:

I - instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos correlatos;

II - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, podendo acompanhá-los e apresentar provas;

III - requisitar à autoridade competente a instauração de procedimentos administrativos, ressalvados os de natureza disciplinar, podendo acompanhá-los e produzir provas;

LEI FEDERAL N.º 8.625, DE 12 DE FEVEREIRO DE 1993:

Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá:

I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los:

.....
Art. 80. Aplicam-se aos Ministério Públicos dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União."

O requerente alega violação dos artigos 5º, LIII e LIV, 18, 22, XVII,

ADI 2943 / DF

128, 129, I, III, VI, VII e VIII e 144, §§ 1º, I, II, IV e § 4º, da Constituição da República, sustentando, em síntese, que os artigos impugnados da Lei Complementar Federal 75/93 e da Lei Federal 8.65/93 incorrem em inconstitucionalidade material ao conferir ao Ministério Público poderes para conduzir investigações criminais. Afirma que *“caracteriza ofensa frontal à Constituição violando o princípio do devido processo legal, o ato normativo que atribua a órgão do Ministério Público as funções de polícia judiciária e a investigação direta de infrações penais, em razão da absoluta incompetência”*(eDOC 2, p. 40).

Sustenta, ainda, que o artigo 80 da Lei Federal 8.625/93, ao determinar a aplicação acessória da Lei Complementar 75/93, viola a autonomia do Estado-membro em virtude da determinação de atrelamento dos agentes políticos estaduais aos diversos dispositivos referentes à organização, as atribuições e ao Estatuto do Ministério Público da União.

Adotado o rito estabelecido pelo artigo 12 da Lei 9.868/99, foram solicitadas as informações pertinentes (eDOC 5).

A Presidência da República (eDOC 9) defende a improcedência da ação. Afirma que a determinação contida no artigo 80 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público não é inconstitucional, em virtude do caráter integrativo e subsidiário da referida norma. Quanto aos artigos 26, I, da Lei 8.625/93 e 7º, I e III, 38, I e III e 150, I e III, da Lei Complementar 75/93, afirma disporem acerca da atuação do Ministério Público no âmbito cível, não guardando relação com o objeto da presente ação. Por fim, em relação à alegada inconstitucionalidade dos artigos 7º, II, 38, II e 150, II, da Lei Complementar 75/93, assevera tratar-se de normas violadoras da lei e, somente por via reflexa, da Constituição, concluindo pela extinção da ADI por carência de ação.

O Congresso Nacional em manifestação (eDOC 11) sustenta, inicialmente, a ausência de pressupostos para a concessão de medida liminar. No mérito, pronunciou-se pela compatibilidade dos poderes investigatórios do Ministério Público, em âmbito criminal, com a Constituição da República. Nesse sentido, aponta a previsão contida no

ADI 2943 / DF

artigo 4º do Código de Processo Penal.

A Advocacia-Geral da União pronunciou-se (eDOC 13) sustentando, preliminarmente, a deficiência da petição inicial. Afirma que o requerente não impugnou especificamente nenhuma das expressões questionadas, limitando-se a apontar, de forma genérica, a existência de violação constitucional. Quanto ao mérito, defende a constitucionalidade da investigação do Ministério Público na esfera criminal, articulando com os incisos II e IX, do artigo 129, da Constituição da República. Noutra ponto, assevera ser constitucional o artigo 80 da Lei 8.625/93 em virtude da determinação de sua aplicação de forma subsidiária, não havendo que se falar em violação da autonomia dos Estados-membros.

A Procuradoria-Geral da República (eDOC 15) opina pelo não conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade e, no mérito, pelo seu desprovimento. Afirma que o requerente “*não fundamentou, na forma do artigo 3º, I, da Lei 9.868/99 c/c artigo 295, II, do CPC, cada uma das impugnações feitas. Nem sequer fez a comparação analítica entre as expressões das leis ora atacadas e os dispositivos da Constituição Federal*”. No mais, sustenta que os artigos atacados harmonizam-se com os preceitos constitucionais, especialmente com o artigo 129, II e IX, da CRFB, buscando demonstrar a constitucionalidade dos poderes investigatórios do Ministério Público no âmbito criminal.

Em 09.12.2022 foi iniciado o Julgamento Virtual da presente ação pelo Plenário desta Suprema Corte.

No início do julgamento, lancei manifestação de voto que, acolhendo a jurisprudência formada no tema 184 da repercussão geral, julgava improcedente a ação direta. Em seguida, o e. Ministro Gilmar Mendes lançou voto divergente, com argumentos que acabaram por refletir a própria jurisprudência da Corte, quando do julgamento das ações diretas do juiz das garantias.

O então Procurador-Geral da República solicitou o destaque do feito para julgamento presencial, o qual acolhi.

Considerando que a Presidência deste Supremo Tribunal Federal pautou a ação para a sessão de julgamento do dia 28 de fevereiro de 2024

ADI 2943 / DF

e considerando a recente posse do novo Procurador-Geral da República, intimei a Procuradoria-Geral da República para, caso entendesse necessário, emitisse nova manifestação sobre o tema de fundo da presente ação direta (eDOC 92). Assim, em nova manifestação, o *Parquet* reafirmou seu posicionamento pela improcedência da ação, em parecer assim ementado (eDOC 95, p.1):

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) e Lei Complementar n. 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União). Poder investigatório do Ministério Público (art. 129, I e III, da Constituição). Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RE n. 593.727/MG, Tema n. 184 da Repercussão Geral). Superveniência da Lei 13.964/2019. Juiz das garantias. Limites da supervisão judicial (art. 3º-B, caput, IV, VIII e IX, do CPP). Controvérsia já abordada pela Corte no julgamento conjunto das AADDI n. 6.298, 6.299, 6.300 e 6.305/DF (rel. o Ministro Luiz Fux, DJe 19.12.2023). Supervisão do poder investigatório não significa monitoramento geral de atividades que não demandam decisão judicial, nem substituição do órgão ministerial pelo órgão judicial. Parecer pela improcedência do pedido.

A Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR, a Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal – ADPF, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP e a Associação Nacional dos Delegados de Polícia Judiciária – ADPJ, foram admitidos como *amici curiae* (eDOC 28, 29 e 87).

ADI 3309

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL, em face dos incisos I, II, III, V, VII e IX, do artigo 8º, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993 e da Resolução nº

ADI 2943 / DF

77/2004, do Conselho Superior do Ministério Público Federal, que dispõe acerca da organização, atribuições e estatuto do Ministério Público da União e normatiza a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal no âmbito do Ministério Público.

Eis o teor da legislação impugnada:

“Art. 8º Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência:

I - notificar testemunhas e requisitar sua condução coercitiva, no caso de ausência injustificada;

II - requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta;

III - requisitar da Administração Pública serviços temporários de seus servidores e meios materiais necessários para a realização de atividades específicas;

.....
V - realizar inspeções e diligências investigatórias;

.....
VII - expedir notificações e intimações necessárias aos procedimentos e inquéritos que instaurar;

.....
IX - requisitar o auxílio de força policial.”

O ato normativo atacado possui a seguinte redação:

“RESOLUÇÃO Nº 77, DE 14 DE SETEMBRO DE 2004

Regulamenta o artigo 8º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público Federal, a instauração e tramitação do Procedimento Investigatório Criminal.

O CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, no exercício da atribuição prevista no artigo 57,

inciso I, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, resolve:

TÍTULO I
DO PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO CRIMINAL
PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Capítulo I – Conceito e Objeto

Art. 1º - O procedimento investigatório criminal é instrumento de coleta de dados, instaurado pelo Ministério Público Federal, destinado a apurar a ocorrência de infrações penais de natureza pública, servindo como preparação e embasamento para o juízo de propositura, ou não, da ação penal respectiva.

Parágrafo único - O procedimento investigatório criminal não é condição de procedibilidade para o ajuizamento de ações penais pelo Ministério Público Federal e não impede a atuação de outros órgãos ou instituições com poderes investigatórios criminais.

Capítulo II – Instauração

Art. 2º - O procedimento investigatório criminal poderá ser instaurado de ofício, por membro do Ministério Público Federal no âmbito de suas atribuições criminais, ao tomar conhecimento da infração penal por qualquer meio, ainda que informal, ou em razão de provocação.

Parágrafo único - O procedimento deverá ser instaurado sempre que houver determinação da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, nos casos em que tenha discordado da manifestação de arquivamento de peças informativas, promovido por órgão da Instituição.

Art. 3º - A notícia-crime, sempre que possível, deverá conter a qualificação completa do noticiante e informações detalhadas sobre os fatos a serem investigados.

ADI 2943 / DF

Art. 4º - O procedimento investigatório criminal será protocolado, autuado e distribuído, observado o princípio da impessoalidade.

Art. 5º - De posse de peças informativas, o membro do Ministério Público Federal poderá:

I - promover a ação penal cabível;

II - encaminhar as peças para o Juizado Especial Criminal, caso a infração seja de menor potencial ofensivo;

III - instaurar procedimento investigatório criminal para apuração do fato e suas circunstâncias;

IV - requisitar a instauração de inquérito policial;

V - promover, fundamentadamente, o respectivo arquivamento.

Art. 6º - O procedimento investigatório criminal será instaurado por portaria fundamentada, devidamente registrada e autuada, que mencionará, de forma resumida e sem referência a nome de pessoas, o fato que o Ministério Público Federal pretende elucidar.

Parágrafo único - Se, durante a instrução do procedimento investigatório criminal, for constatada a necessidade da investigação de outros fatos, o membro do Ministério Público Federal poderá aditar a portaria inicial ou determinar a extração de peças para instauração de outro procedimento.

Art. 7º - Da instauração do procedimento investigatório criminal far-se-á comunicação imediata e escrita à 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

Capítulo III – Instrução

Art. 8º - Na condução das investigações, o órgão do Ministério Público Federal poderá, sem prejuízo de outras providências inerentes às suas atribuições funcionais previstas em lei:

I - notificar testemunhas e requisitar sua condução coercitiva, nos casos de ausência injustificada (LC 75/93, art. 8º, I);

ADI 2943 / DF

II - requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridade da administração pública direta ou indireta (LC 75/93, art. 8º, II), observado o disposto no art. 8º, § 4º, da LC 75/93;

III - requisitar informações e documentos a entidades privadas (LC 75, art. 8º, IV);

IV - realizar inspeções e diligências investigatórias (LC 75/93, art. 8º, V);

V - expedir notificações e intimações (LC 75/93, art. 8º, VII).

§ 1º O prazo fixado para resposta às requisições do Ministério Público Federal será de 10 (dez) dias úteis, a contar do recebimento, salvo em caso de relevância e urgência ou em casos de complementação de informações;

§ 2º Ressalvadas as hipóteses de urgência, as notificações para comparecimento devem ser efetivadas com antecedência mínima de 48 horas, respeitadas, em qualquer caso, as prerrogativas legais ou processuais pertinentes.

§ 3º A notificação deverá mencionar o fato investigado e a faculdade do notificado de se fazer acompanhar por advogado.

§ 4º No exercício de suas funções, ou para assegurar o cumprimento de suas determinações, o membro do Ministério Público Federal poderá requisitar o auxílio de força policial (LC 75/93, art. 8º, IX).

Art. 9º - Determinada a autoria do fato investigado, o membro do Ministério Público Federal responsável pelo procedimento investigatório criminal proferirá despacho que deverá conter a identificação do autor e os motivos que conduziram a essa conclusão.

Parágrafo único - Sempre que possível, o autor do fato investigado será convidado a apresentar as informações que considerar adequadas, oportunidade em que poderá requerer diligências, cabendo ao órgão do Ministério Público Federal apreciar, em despacho fundamentado, a conveniência e oportunidade da sua realização.

Art. 10 - As diligências que devam ser realizadas fora dos

limites territoriais da Unidade em que se realizar a investigação serão deprecadas ao respectivo órgão do Ministério Público Federal, que terá prazo de 20 (vinte) dias para o seu cumprimento, ressalvadas as situações motivadas de urgência.

Art. 11 - Para fins de instrução do procedimento investigatório criminal ou ajuizamento de ação penal dele decorrente, as cópias de documentos originais poderão ser autenticadas pelo órgão do Ministério Público Federal ou servidor designado.

Capítulo IV – Encerramento

Art. 12 - O procedimento investigatório criminal deverá ser encerrado no prazo de 30 (trinta) dias, contado de sua instauração, prorrogável por decisão fundamentada do membro do Ministério Público Federal responsável pela sua condução, à vista da imprescindibilidade da realização ou conclusão de diligências.

Parágrafo único - Dar-se-á ciência da prorrogação, imediatamente e por escrito, à 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

Capítulo V – Da Publicidade

Art. 13 - Os atos e peças do procedimento investigatório criminal são públicos, nos termos desta Resolução, salvo disposição legal em contrário ou por razões de interesse público.

§ 1º A publicidade consistirá:

I - na expedição de certidão, a pedido do investigado, seu advogado ou procurador, da vítima ou seu representante legal, do Poder Judiciário, de outro órgão do Ministério Público ou de terceiro diretamente interessado;

II - na concessão de vistas dos autos, mediante requerimento fundamentado e por deferimento do órgão encarregado do procedimento investigatório criminal às

pessoas referidas no inciso I, ressalvadas as hipóteses de sigilo legal ou judicialmente decretado;

III - na extração de cópias, mediante requerimento fundamentado e por deferimento do órgão encarregado do procedimento investigatório criminal, às expensas do requerente e somente às pessoas referidas no inciso I, ressalvadas as hipóteses de sigilo legal e judicialmente decretado.

§ 2º É prerrogativa do membro do Ministério Público Federal responsável pela condução do procedimento investigatório criminal, quando o caso exigir e mediante decisão fundamentada, decretar o sigilo das investigações, garantido ao investigado a obtenção, por cópia autenticada, de depoimento que tenha prestado e dos atos de que tenha, pessoalmente, participado.

Capítulo VI – Arquivamento e Recursos

Art. 14 - Se o órgão do Ministério Público Federal, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação penal pública, promoverá o arquivamento dos autos do procedimento investigatório criminal ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente.

§ 1º Nos casos em que a abertura do procedimento investigatório criminal se der por representação, o interessado será cientificado formalmente da promoção de arquivamento e da faculdade de apresentar razões e documentos que serão juntados aos autos para nova apreciação do Ministério Público Federal.

§ 2º Os autos do procedimento investigatório criminal ou das peças informativas arquivadas serão remetidos, no prazo de 05 (cinco) dias, à 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

Art. 15 - Poderá o órgão do Ministério Público Federal, no caso de conhecimento superveniente de nova prova que altere

os motivos do arquivamento, determinar a reabertura da investigação, de ofício e por decisão fundamentada, sem prejuízo da comunicação prevista no art. 7º.

TÍTULO II

Das Disposições Finais e Transitórias

Art. 16 - Na instrução do procedimento investigatório criminal, aplicam-se, subsidiariamente, as normas do Código de Processo Penal e a legislação especial pertinente.

Art. 17 - Cada Unidade do Ministério Público Federal, por seu setor criminal, manterá controle atualizado do andamento de seus procedimentos investigatórios criminais, sem prejuízo do controle efetuado pela 2ª Câmara de Coordenação e Revisão.

Art. 18 - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.”

Posteriormente, a requerente aditou a petição inicial (eDOC 46, pp. 25-30) para fazer incluir na presente Ação, a análise acerca da inconstitucionalidade, por arrastamento consequencial, da totalidade da Resolução nº 88/06, de 3 de agosto de 2006, do Conselho Superior do Ministério Público.

O então relator à época, Ministro Ricardo Lewandowski, inicialmente negou o referido aditamento (eDOC 40) e, após a interposição de agravo regimental (eDOC 44), reconsiderou a decisão (eDOC 47), recebendo o aditamento.

Eis o teor, atualizado, da citada Resolução:

“RESOLUÇÃO Nº 88 , DE 3 DE AGOSTO DE 2006.
(Alterada pela Resolução CSMPF nº 99, de 22.9.2009).

Altera as Resoluções do CSMPF nºs 32, de 9 de dezembro de 1997, e 82, de 16 de setembro de 2005, que regulamentam o controle externo da atividade policial, e dá outras providências.

O CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, no exercício da competência prevista no artigo 57, inciso I, combinado com o artigo 38, inciso IV, ambos da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, e considerando o disposto no art. 129, VII, da Constituição da República, e o art. 3º da citada lei complementar, resolve editar a seguinte Resolução:

Art. 1º – O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público Federal tem como objetivo velar pela regularidade e pela adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade de polícia judiciária, atentando, especialmente:

I – ao respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei;

II – à preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;

III – à prevenção ou à correção de irregularidade, ilegalidades ou de abuso de poder relacionados à atividade policial; (Redação dada pela Resolução CSM PF Nº 99, de 22/9/2009).

IV – à competência dos órgãos incumbidos da segurança pública;

V – à prevenção da criminalidade;

VI – à finalidade, à celeridade, ao aperfeiçoamento e à indisponibilidade da persecução penal;

VII – à superação de falhas na produção probatória, inclusive de natureza técnica, para fins de investigação criminal.

Art. 2º – O controle externo da atividade policial compreende:

I – a verificação e análise dos locais, objetos e livros de registro:

a) de ocorrências;

- b) de inquéritos policiais;
- c) de remessa de autos de inquérito policial;
- d) de objetos apreendidos; e
- e) de fianças;

II – o acesso aos dados e ao andamento de todos os procedimentos inquisitoriais iniciados no âmbito policial, ainda que sob a forma preliminar;

III – a fiscalização do cumprimento da requisição de diligências investigatórias à Polícia Federal, com ou sem inquérito policial instaurado;

IV – a requisição, a qualquer tempo, dos autos de investigação policial em curso; e

V – a fiscalização do cumprimento das promoções, inclusive quanto aos prazos, exaradas nos autos de inquérito policial, ou de investigação preliminar.

VI – a fiscalização da regularidade do cumprimento das funções da Polícia Rodoviária Federal. (Incluído pela Resolução CSMPF N^o 99, de 22/9/2009).

Art. 3^o – Os Membros do Ministério Público Federal, no exercício das funções de controle externo da atividade policial:

I – têm livre ingresso em estabelecimentos ou unidades policiais;

II – têm acesso à pessoa presa, a qualquer momento, mesmo quando decretada a sua incomunicabilidade;

III – têm acesso a quaisquer documentos, objetos e locais, informatizados ou não, relativos à atividade policial, em especial: (Redação dada pela Resolução CSMPF N^o 99, de 22/9/2009).

- a) ao registro de mandados de prisão;
- b) ao registro de fianças;
- c) ao registro de armas, valores, substâncias psicotrópicas, veículos e outros objetos apreendidos;
- d) ao registro de ocorrências policiais;
- e) ao registro de inquéritos policiais;
- f) ao registro de termos circunstanciados (Lei n^o 9.099/95);
- g) ao registro de cartas precatórias;

h) ao registro de diligências requisitadas pelo Ministério Público ou pela autoridade judicial;

i) ao registro de infrações de trânsito e penalidades aplicadas pela Polícia Rodoviária Federal; (Incluído pela Resolução CSMPF Nº 99, de 22/9/2009).

j) ao registro e aos autos de sindicâncias e procedimentos disciplinares no âmbito dos órgãos policiais. (Incluído pela Resolução CSMPF Nº 99, de 22/9/2009).

IV – acompanham, quando necessário a condução da investigação policial;

V – representam à autoridade competente pela adoção de providências que visem a sanar omissões indevidas, ocorridas no exercício da atividade policial, de modo a prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;

VI – requisitam à autoridade competente a instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial, sem prejuízo da prerrogativa estabelecida no inciso IV;

VII – requisitam informações, a serem prestadas pela autoridade, acerca de inquérito policial não concluído no prazo legal, bem assim requisitam sua imediata remessa a juízo no estado em que se encontre;

Parágrafo único – No exercício das funções de controle externo, os Membros do Ministério Público Federal podem fazer-se acompanhar de servidores de apoio ou outros profissionais.

Art. 4º – Incumbe aos Membros do Ministério Público Federal, quando do exercício ou do resultado da atividade de controle externo:

I – realizar inspeções semestrais ordinárias e, quando necessário, extraordinárias em estabelecimento policial ou prisional, existentes em sua área de atribuição; (Redação dada pela Resolução CSMPF Nº 99, de 22/9/2009).

II – examinar, em qualquer repartição ou unidade policial, autos de inquérito policial, de prisão em flagrante ou qualquer

outro expediente de natureza persecutória penal, ainda que conclusos à autoridade, podendo extrair cópias, tomar apontamentos ou adotar outras providências;

III – fiscalizar a destinação de armas, de valores, de substâncias psicotrópicas e de objetos apreendidos na forma do art. 11, do Código de Processo Penal, bem como das disposições contidas em legislação especial;

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

V – comunicar à autoridade responsável pela repartição ou unidade policial, bem como à respectiva Corregedoria, para as devidas providências, no caso de constatação de irregularidades que importem em falta funcional ou disciplinar;

VI – instaurar procedimento investigatório criminal ou requisitar à autoridade competente a instauração de inquérito policial, salvo a hipótese em que os elementos recolhidos sejam suficientes ao ajuizamento de ação penal, se constatados indícios de prática de infração penal;

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

VIII – provocar, por escrito, o Procurador-Geral da República para que sugira ao Poder competente a edição de normas e a alteração da legislação em vigor, bem assim a adoção de medidas destinadas à prevenção e ao controle da criminalidade;

IX – impetrar ordem de habeas corpus, sempre que constatada restrição ilegítima à liberdade de locomoção de qualquer pessoa, ou postular em juízo todas as providências destinadas a restabelecer ou resguardar o direito de liberdade ameaçado ou violado;

X – propor medidas judiciais cabíveis e necessárias à eficácia da persecução penal, em especial as de natureza cautelar.

XI – receber representação ou petição de qualquer pessoa ou entidade, por desrespeito aos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal e nas leis, relacionados com o exercício da atividade policial;

XII – receber da autoridade policial e apreciar imediata comunicação acerca da prisão de qualquer pessoa, com indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da legalidade da prisão.

§ 1º – Em caso de instauração de procedimento investigatório criminal referido no inciso VI, o Membro do Ministério Público Federal deve comunicar à 2ª Câmara de Coordenação e Revisão.

§ 2º – Decorrendo, do exercício de controle externo, a deflagração de ação penal contra agente policial, cumpre ao Membro do Ministério Público providenciar o encaminhamento de cópia autenticada da denúncia à autoridade administrativa competente.

§ 3º – Decorrendo do exercício de controle externo, repercussão do fato na área cível, incumbe ao Membro do Ministério Público encaminhar cópias dos documentos ou peças de que dispõe ao Membro com atribuição para adotar as medidas judiciais e/ou extrajudiciais cabíveis, salvo se possuir atribuição cumulativa na atuação cível.

§ 4º – Nos casos em que o inquérito policial, ou o processo-crime sejam atribuição originária de Subprocurador-Geral da República ou de Procurador Regional da República, exercem estes, em conjunto, ou não, com Membro do Ministério Público Federal que atue em matéria criminal em 1º grau, o referido controle.

§ 5º – Nas inspeções previstas no inciso I, o Membro do Ministério Público deve ser acompanhado de um médico, que oferecerá relatório, em separado, sobre as condições em que se encontra o preso sujeito à jurisdição federal.

Art. 5º – As atribuições relativas ao controle externo da atividade policial são exercidas, em cada Unidade da Federação, por um Grupo de Procuradores da República,

designado pelo prazo de dois anos, por proposta da respectiva Procuradoria da República, por ato do Procurador-Geral da República, e que atua sem prejuízo de suas funções.

§ 1º – O recebimento da comunicação de prisão ocorrida fora do horário forense recai no Procurador da República plantonista, que adota as medidas urgentes necessárias e, assim que possível, providencia a remessa oportuna do expediente ao Grupo de Procuradores incumbido do controle externo.

§ 2º – As atribuições de que trata o caput não excluem as funções inerentes ao promotor natural, nos feitos que lhe são afetos.

Art. 6º – Cada Grupo encarregado das funções de que trata esta Resolução manterá registros das atividades desempenhadas, em pastas, ordenadas da seguinte forma:

- a) Relatórios de Visitas Realizadas;
- b) Comunicações de Prisão Recebidas;
- c) Representações Recebidas;
- d) Ofícios Recebidos;
- e) Ofícios Expedidos;
- f) Documentos Diversos.

Art. 7º – O Grupo deve efetuar Relatório de Visitas Realizadas até o trigésimo dia subsequente, descrevendo todas as constatações e ocorrências, bem como as eventuais irregularidades e deficiências e as respectivas medidas administrativas adotadas para corrigi-las, encaminhando cópia à 2ª Câmara de Coordenação e Revisão. (Redação dada pela Resolução CSMPF Nº 99, de 22/9/2009).

Art. 8º – Incumbe à 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal elaborar modelo de relatório de inspeção referente ao exercício do controle externo da atividade policial. (Redação dada pela Resolução CSMPF Nº 99, de 22/9/2009).

Art. 9º – Revogam-se as disposições em contrário, em particular as Resoluções do CSMPF nºs 32, de 9 de dezembro de 1997, e 82, de 19 de setembro de 2005.

Art. 10 – Esta Resolução entrará em vigor na data de sua

publicação.”

A requerente alega violação aos artigos 2º, 5º, II e LII, 22, I, 24, IX, 129, I, III, VII e VIII e 144, §1º, I, II, IV e 4º, da Constituição da República, sustentando, em síntese, que a realização de diligências investigatórias destinadas ao inquérito policial ou futura ação penal fogem à atuação direta do Ministério Público. Nesse sentido, discorre acerca da inconstitucionalidade material dos mencionados incisos da Lei Complementar nº 75/1993 e da inconstitucionalidade formal, por arrastamento, de toda a Resolução nº 77/2004, do Conselho do Ministério Público Federal, que disciplinou referida legislação.

Afirma que a Constituição Federal não conferiu legitimidade para o Ministério Público instaurar inquéritos penais ou conduzir diretamente investigações criminais, asseverando, em síntese, caracterizar *“ofensa frontal à Constituição, o ato normativo que atribua a órgão do Ministério Público as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais”*.

Sustenta a inconstitucionalidade formal da Resolução 77/2004, afirmando que o Conselho Superior do Ministério Público Federal usurpou competência do Poder Legislativo ao editar ato normativo autônomo, genérico, impessoal e abstrato dispendo sobre direito processual, em afronta aos artigos 2º, 22, I e 24, XI, da Constituição da República. Pelos mesmos fundamentos, sustenta a inconstitucionalidade formal da Resolução nº 88/2006.

Adotado o rito estabelecido pelo artigo 12 da Lei 9.868/99, foram solicitadas as informações pertinentes (eDOC 6).

O Conselho Superior do Ministério Público Federal, manifesta-se pela improcedência do pedido, afirmando que o ato de investigar não é competência policial exclusiva e que *“o Ministério Público, ao realizar investigações, não extravasa sua competência, mas sim, exerce sua função institucional”* (eDOC 9, p. 4).

Instado a pronunciar-se acerca do aditamento da exordial, em relação à Resolução nº 88/2006, defende a inadequação da sua impugnação através de controle concentrado por conta do caráter secundário/interpretativo do ato atacado (eDOC 54), e quanto ao mérito,

ADI 2943 / DF

reitera o pronunciamento anterior.

A Presidência da República (eDOC 11) defende o não conhecimento da presente Ação em virtude da inépcia da inicial ante a ausência de cotejo analítico de todas as suas disposições. No mérito, discorre acerca da inexistência de monopólio da investigação criminal por parte da polícia, defendendo a constitucionalidade das normas impugnadas. Afirma que a Resolução 77/2004 não se subsume ao controle concentrado, haja vista que a aferição da sua constitucionalidade demanda confronto com a legislação infraconstitucional.

Em novas informações (eDOC 52), a Presidência da República sustenta, preliminarmente, a inadmissibilidade do pedido de aditamento já deferido e alega descaber a decretação de inconstitucionalidade, em ação direta, da Resolução nº 88/2006, em face de sua natureza meramente regulamentar. No mais, reafirma os argumentos anteriormente expendidos.

O Presidente do Congresso Nacional, em suas informações (eDOC 13), sustenta, preliminarmente, a impossibilidade jurídica do pedido. Afirma ser questão de legalidade, e não de constitucionalidade, a discussão acerca da extrapolação, pela Resolução, dos limites traçados pela Lei Complementar e defende o caráter infraconstitucional da controvérsia. Quanto ao mérito, defende a possibilidade do Ministério Público realizar investigação criminal.

Pronunciando-se acerca do aditamento deferido, a Presidência do Congresso Nacional afirmou ser incabível manifestação acerca da constitucionalidade de norma que não emanou e não teve a participação do Congresso (eDOC 56).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se (eDOC 15) pela improcedência da ação em virtude da compatibilidade dos atos normativos impugnados com a Constituição da República. Articulou com a teoria dos poderes implícitos, argumentando que o rol de competências do Ministério Público (art. 129, IX, CR88) é exemplificativo e que a investigação é compatível com a estrutura do *Parquet*.

Posteriormente, a Advocacia-Geral da União, em nova manifestação

ADI 2943 / DF

(eDOC 58) da lavra eminente Ministro José Antônio Dias Toffoli, à época Advogado-Geral da União, pugnou pela inadmissão do pedido de aditamento da petição inicial em face da estabilização da relação jurídico-processual, citando precedentes do Supremo neste sentido. Quanto ao mérito, discorreu acerca do regime constitucional da investigação criminal e da garantia do devido processo legal, concluindo que “*a atribuição investigatória criminal a ser assumida pelo Ministério Público não se compatibiliza com o ordenamento jurídico-constitucional, devendo os atos normativos que o respaldam ser declarados írritos por este Supremo Tribunal Federal*” (fl. 881).

A Procuradoria-Geral da República (eDOC 19) defende a improcedência da Ação. Sustenta ser o Ministério Público destinatário natural da investigação criminal e como tal, faz parte de suas atribuições o poder de investigar.

Em nova colheita de informações, a Procuradoria-Geral da República (eDOC 60) oferta parecer pelo não conhecimento da ação no tocante ao pedido de inconstitucionalidade da Resolução nº 88/2006, em virtude de sua função eminentemente regulamentar. Ratifica o parecer anterior, acrescentando manifestação ofertada no julgamento da ADI 3806, que trata do mesmo tema.

Em 09.12.2022 foi iniciado o Julgamento Virtual da presente ação pelo Plenário desta Suprema Corte.

No início do julgamento, lancei manifestação de voto que julgava improcedente a ação direta. Em seguida, o e. Ministro Gilmar Mendes lançou voto divergente.

O então Procurador-Geral da República solicitou o destaque do feito para julgamento presencial (eDOC 141), o qual acolhi.

Foram admitidos como *amici curiae* a Federação Nacional dos Delegados de Polícia Federal - FNDF, o Sindicato Nacional dos Delegados de Polícia Federal – SINDEPOL BRASIL, a Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal – ADPF, a Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP e a Associação Nacional dos

ADI 2943 / DF

Delegados de Polícia Judiciária – ADPJ (eDOC 22, 26, 31, 74 e 169).

ADI 3318

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL, em face do art. 120, inciso V, do art. 125, inciso II, alíneas “b”, “c” e “g”, e inc. III, da Constituição do Estado de Minas Gerais; art. 67, inciso I, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, da Lei Complementar estadual nº 34, de 12.09.1994 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais); e, por arrastamento, da Resolução conjunta nº 02, de 18.09.2004, do Procurador-Geral de Justiça e do Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Os artigos mencionados têm o seguinte teor:

“CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Art. 120 – São funções institucionais do Ministério Público:

.....

V – Expedir notificação nos procedimentos de sua competência, requisitando informação e documento para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

.....

Art. 125 – É facultada ao Procurador-Geral de Justiça a iniciativa de lei complementar que disponha sobre:

.....

II – controle externo da atividade policial, por meio do exercício das seguintes atribuições, entre outras:

.....

b) receber, diretamente da autoridade policial, os inquéritos e quaisquer outras peças de informação;

c) fixar prazo para prosseguimento de inquérito policial;

.....

g) avocar, excepcional e fundamentadamente, inquérito policial em andamento;

III – procedimentos administrativos de sua competência; ”

“LEI COMPLEMENTAR Nº 34, DE 12.09.94

Art. 67 - No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá:

I - instaurar inquéritos civis e outros procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los:

a) expedir notificações para colher depoimento ou esclarecimento e, em caso de desatendimento injustificado, requisitar condução coercitiva pela Polícia Militar ou Civil, ressalvadas as prerrogativas previstas em lei;

b) requisitar informações, exames periciais, certidões e outros documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e das entidades da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios;

c) promover inspeções e diligências investigatórias junto às autoridades, aos órgãos e às entidades a que se refere a alínea anterior;

d) expedir cartas precatórias para outros órgãos de execução;”

E a Resolução Conjunta nº 02/2004 regulamenta o art. 67 da Lei Complementar 34, de 12.09.1994, disciplinando, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, a instauração e tramitação do Procedimento Investigatório Criminal.

O requerente alega violação aos arts. 2º; 5º, II e LIII; 22, I; 24, XI; 102, I, “a”; 129, I, III, VI, VII e VIII; e 144, §§ 1º, I, II, IV e 4º, da Constituição Federal de 1988.

Sustenta, em síntese, que há inconstitucionalidade material no ato normativo que atribui a órgão do Ministério Público as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais. Ao Ministério Público não caberia proceder diretamente a investigações, mas sim requisitá-las (art. 129, VIII, da CF) e os poderes investigatórios seriam atribuições

ADI 2943 / DF

exclusivas da autoridade policial (art. 144, § 4º, da CF).

E, alega, quanto a Resolução Conjunto nº 02/2004, inconstitucionalidade formal, pois todos os artigos caracterizam usurpação por parte do Ministério Público estadual da competência do poder legislativo. Diz que a Resolução dispõe sobre direito processual (ofensa ao art. 22, I, da CF), bem como sobre procedimentos em matéria processual (ofensa ao art. 24, XI, da CF). E, ainda, ofende os princípios da legalidade (art. 5º, II, da CF) e da separação de poderes (art. 2º da CF).

Adotado o rito do art. 12 da Lei 9868/99.

A Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, em suas informações, alega que os artigos impugnados na Constituição do Estado, são constitucionais pois simplesmente reproduzem os dispositivos da Constituição Federal. Quanto ao artigo da Lei complementar, diz que todas as atribuições ali elencadas são desdobramentos lógicos e necessários das competências do Ministério Público, previstas na Constituição Estadual e também na Constituição Federal. Ao fim, pede pela improcedência do pedido.

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em suas informações, alega, primeiramente, pelo não conhecimento da ação porquanto (i) o requerente impugna apenas alguns dos preceitos que integram o sistema normativo, deixando de questionar a validade de outros dispositivos que com eles guardam mútua relação de dependência, e (ii) da impossibilidade de controle concentrado de resolução administrativa – ato concreto, despido de qualquer atributo de abstração, generalidade ou normatividade. No mérito, opina pela constitucionalidade de todos os artigos impugnados, chegando a conclusão de que o sistema constitucional brasileiro contempla o chamado “princípio da universalização da investigação criminal”, segundo a qual as polícias não são os únicos órgãos autorizados a proceder a investigação criminal.

O Governador de Minas Gerais, em suas informações, também alega que os artigos impugnados na Constituição do Estado, são constitucionais pois simplesmente reproduzem os dispositivos da Constituição Federal.

ADI 2943 / DF

Em relação a Lei Complementar conclui que eventual inconstitucionalidade seria apenas reflexa, posto que aquele diploma guarda plena consonância com as leis federais e alega a impossibilidade de manejo de ADI contra resolução, que se reporta à Lei. No mérito, entende que é constitucional a norma que atribui ao Ministério Público a competência para instaurar e conduzir investigações criminais. Pois, se o Ministério Público possui competência para promover a ação penal pública, com exclusividade, deve, também, ter o poder de investigar diretamente os fatos e, nisso, não há qualquer ofensa à divisão dos poderes, ou ao devido processo legal.

O Advogado-Geral da União, preliminarmente, conclui pelo não conhecimento da ação, pois os dispositivos contestados reproduzem as mesmas atribuições institucionais ao *Parquet* conferidas pelo Estatuto do Ministério Público da União (Lei Complementar federal nº 75, de 1993) e pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Federal nº 8.628/93). E, no mérito, conclui pela improcedência da ação pois na Constituição, em momento algum, há a exclusão da atividade investigatória do Ministério Público. Alega a aplicação da teoria dos poderes implícitos e que cabe ao Ministério Público exercer o controle externo da atividade policial, inferindo-se que lhe assiste a competência investigatória. Assim os dispositivos impugnados estão em consonância com a Constituição Federal.

A Procuradoria-Geral da República, em seu parecer, opina pela improcedência do pedido, afirmando que é legítima a atividade investigatória do Ministério Público, e, em nenhum momento o texto constitucional tornou privativa essa atividade.

Em nova manifestação, o Governador do Estado comunica que a Resolução Conjunta PGJ/CGMP n. 2/2009 foi revogada pela Resolução Conjunta PJ/CGMP n. 3/2017.

Em 09.12.2022 foi iniciado o Julgamento Virtual da presente ação pelo Plenário desta Suprema Corte.

No início do julgamento, lancei manifestação de voto que, acolhendo a jurisprudência formada no tema 184 da repercussão geral, julgava

ADI 2943 / DF

improcedente a ação direta. Em seguida, o e. Ministro Gilmar Mendes lançou voto divergente, com argumentos que acabaram por refletir a própria jurisprudência da Corte, quando do julgamento das ações diretas do juiz das garantias.

O então Procurador-Geral da República solicitou o destaque do feito para julgamento presencial, o qual acolhi.

Foram admitidos como *amici curiae* o Conselho Nacional de Chefes da Polícia Civil – CONCPCE, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP e a Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR.

São os relatórios.

Cópia

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.943 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
REQTE.(S) : **PARTIDO LIBERAL - PL**
ADV.(A/S) : **WLADIMIR SÉRGIO REALE**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA**

ADV.(A/S) : **CLEMERSON MERLIN CLEVE**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLÍCIA FEDERAL - ADPF**

ADV.(A/S) : **FRANCISCO QUEIROZ CAPUTO NETO E OUTRO(A/S)**

ADV.(A/S) : **CRISTIANA RODRIGUES GONTIJO**
ADV.(A/S) : **FABIO DA COSTA VILAR**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP**

ADV.(A/S) : **ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA**
ADV.(A/S) : **JULIANA MOURA ALVARENGA DILASCIO**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLÍCIA JUDICIÁRIA - ADPJ**

ADV.(A/S) : **DEBORAH DE ANDRADE CUNHA E TONI**
ADV.(A/S) : **MARINA RATTI DE ANDRADE**
ADV.(A/S) : **LETICIA CICHELLI DE SA VIEIRA**

VOTO CONJUNTO PARA AS ADIS 2943, 3309 E 3318

OS SENHORES MINISTROS GILMAR MENDES e EDSON FACHIN:

Sáúdo as sustentações orais feitas neste julgamento.

Passa-se à análise das preliminares em relação a cada uma das ações

ADI 2943 / DF

diretas de inconstitucionalidade.

1. PRELIMINARES

1.1. Legitimidade Ativa

Assenta-se, preliminarmente, a legitimidade ativa no que diz respeito à ADI 2943, movida pelo Partido Liberal, pois a parte requerente é partido político com representação no Congresso Nacional.

As ADIs 3309 e 3318, por sua vez, são movidas pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL. A parte requerente é entidade de classe, de âmbito nacional, representativa da categoria dos Delegados de Polícia (civis e federais) tendo como finalidade a defesa dos interesses do setor.

A legitimação especial ou temática para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade supõe, no caso das confederações sindicais, a adequação material da questão debatida, manifestada na relação de pertinência entre o conteúdo do ato impugnado e as finalidades institucionais da entidade de representação sindical de grau superior.

A controvérsia, em todas as demandas, envolve a competência para condução da investigação criminal e instauração de inquérito policial,

Possuem as autoras, portanto, legitimidade para deflagrar a presente ação direta de constitucionalidade, nos termos do artigo 103, inciso IX, da Constituição Federal, conforme já reconhecido por esta Corte (ADI 866, ADI 990, ADI 7226 e ADI 3.288, ADI 3.469, ADI 4.009 e ADI 5.240).

1.2. Conhecimento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade

Analisada a legitimidade ativa para propositura das ações diretas de inconstitucionalidade, passa-se à apreciação das preliminares suscitadas e, na sequência, do objeto de conhecimento.

ADI 2943

ADI 2943 / DF

A ação direta 2943 deve ser conhecida.

O pedido é para que se declare a inconstitucionalidade de leis federais e, conquanto não haja minudente avaliação dos dispositivos impugnados, a petição inicial apresenta a motivação do pedido e a identificação, na Constituição, dos dispositivos alegadamente violados. Tal como assentou o e. Ministro Celso de Mello, quando do julgamento da ADI 514, DJe 31.03.2008, são esses, precisamente, os requisitos que devem ser observados pelas partes requerentes nas ações diretas. Confira-se:

“É certo que o Supremo Tribunal Federal não está condicionado, no desempenho de sua atividade jurisdicional, pelas razões de ordem jurídica invocadas como suporte da pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor da ação direta. Tal circunstância, no entanto, não suprime, à parte, o dever processual de motivar o pedido e de identificar, na Constituição, em obséquio ao princípio da especificação das normas, os dispositivos alegadamente violados pelo ato normativo que pretende impugnar. Impõe-se, ao autor, no processo de controle concentrado de constitucionalidade, indicar as normas de referência - que são aquelas inerentes ao ordenamento constitucional e que se revestem, por isso mesmo, de parametricidade - em ordem a viabilizar, com apoio em argumentação consistente, a aferição da conformidade vertical dos atos normativos de menor hierarquia.”

Assim, ante o preenchimento desses parâmetros, **deve ser conhecida a ação direta nº 2943** e, por consequência, devem ser afastadas as preliminares suscitadas pela Advocacia-Geral da União e pela Procuradoria-Geral da República.

ADI 3318

Quanto à ADI 3318, as preliminares suscitadas devem ser rejeitadas.

ADI 2943 / DF

Ainda que se possa alegar que as normas seriam mera reprodução das normas constantes da legislação federal, é preciso advertir que a Requerente, no âmbito das ações diretas 2943 e 3309, também questionou os dispositivos da legislação nacional, a afastar, portanto, qualquer dúvida sobre o alcance da impugnação deduzida na presente ação direta.

Além disso, mesmo que se considere que não houve impugnação específica de cada um dos artigos impugnados, é possível, pelo pedido formulado, depreender que a Requerente insurge-se contra a interpretação dessas normas que reconheça uma competência investigatória própria do Ministério Público. Por isso, não há como afirmar que a petição inicial seria inepta.

Por fim, a definição de uma tese em sede de repercussão geral não necessariamente implica a ausência de interesse jurídico, eis que se debate a própria possibilidade de regulação da matéria por meio de normas estaduais.

Ante essas razões, **conheço neste ponto da ação direta de inconstitucionalidade nº 3318.**

ADIs 3309 e 3318 no tocante às Resoluções impugnadas.

As ADIs supra referidas **merecem ser parcialmente conhecidas.**

Nas ações diretas de inconstitucionalidade referidas foram objeto de impugnação, por arrastamento, Resoluções editadas pelo Conselho Superior do Ministério Público Federal e pelos órgãos correlatos dos Ministérios Públicos estaduais, todas editadas no intuito de regulamentar o procedimento investigatório criminal nos respectivos âmbitos.

No tocante à Resolução nº 88, de 3 de agosto de 2006, do Conselho Superior do Ministério Público Federal, verifico sua expressa revogação pelo art. 9º da Resolução nº 127, de 8 de maio de 2012 (**ADI 3309**).

Em relação à Resolução Conjunta PGJ/CGMP n. 2/2004 do Ministério Público de Minas Gerais, houve revogação pela Resolução Conjunta PJ/CGMP n. 3/2017 (**ADI 3318**).

Por fim, há a Resolução nº 77/2004, do Conselho Superior do Ministério Público Federal (**ADI 3309**).

ADI 2943 / DF

Destaca-se outrossim, que o Conselho Nacional do Ministério Público editou, em 2017, a Resolução n. 181, todavia vigente, a qual dispõe sobre a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Em seu art. 22, assim prevê a Resolução:

“Art. 22. Os órgãos do Ministério Público deverão promover a adequação dos procedimentos de investigação em curso aos termos da presente Resolução, no prazo de 90 (noventa) dias a partir de sua entrada em vigor.”

Forçoso concluir que o ato normativo editado pelo Conselho Nacional do Ministério Público **demandava uma revisão das normas estaduais de procedimentos investigatórios.**

Logo, as Resoluções e Atos dos Ministérios Públicos estaduais impugnadas nas ações aqui julgadas, todas anteriores à Resolução n. 181 do CNMP, deveriam ter passado pela adequação exigida.

As Resoluções do Ministério Público Federal e dos Ministérios Públicos Estaduais ora impugnadas, que regulamentaram os procedimentos de investigação criminal nos respectivos âmbitos e foram editadas em 2003 e 2004, sofreram sucessivas alterações – e revogações – inclusive diante da superveniência da Resolução 181/2017 do CNMP, sem que tenha havido aditamento dos feitos com impugnação minudente dos dispositivos. Dessa forma, **explica-se a prejudicialidade de todas elas.**

Em tais hipóteses, a jurisprudência da Corte é pacífica quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto, quando sobrevém a revogação da norma questionada. Nesse sentido: ADI 2.087, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 8.5.2018 e ADI 2.542 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 27.10.2017.

Ante o exposto, **declaro a prejudicialidade parcial das ADIs 3309 e 3318, por perda superveniente de parcela de seus objetos, quais sejam, as Resoluções editadas** no intuito de regulamentar a tramitação dos procedimentos investigatórios criminais no âmbito dos respectivos

Ministérios Públicos.

Fixadas essas premissas, passa-se à análise do mérito.

2. MÉRITO

No mérito, é caso de **procedência parcial** das ações diretas, apenas para, em interpretação conforme, reconhecer que **qualquer investigação conduzida pelo membro do Ministério Público, deve ser registrada perante o órgão do Poder Judiciário**, a fim de submeter o controle do procedimento à inafastável supervisão jurisdicional.

2.1. Argumentos deduzidos pelos Autores e demais Autoridades

O ponto central dos argumentos trazidos pelas iniciais é o de que as normas impugnadas outorgariam ao Ministério Público poder de instrução penal incompatível com suas atribuições.

Sustenta-se, nesse sentido, que as normas impugnadas violam o disposto nos artigos 5º, LIII, LIV; 18; 22, XVII; 128; 129, I, II, VI, VII, VIII; e 144, § 1º, I, II, IV e § 4º da CRFB. Aduz, em síntese, que “caracteriza ofensa frontal à Constituição violando o princípio do devido processo legal, o ato normativo que atribua a órgão do ministério público as funções de polícia judiciária e a investigação direta de infrações penais”.

Os parâmetros invocados têm o seguinte teor:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

(...)

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º Brasília é a Capital Federal.

§ 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

(...)

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes;

(...)

Art. 128. O Ministério Público abrange:

I - o Ministério Público da União, que compreende:

- a) o Ministério Público Federal;
 - b) o Ministério Público do Trabalho;
 - c) o Ministério Público Militar;
 - d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;
- II - os Ministérios Públicos dos Estados.

§ 1º O Ministério Público da União tem por chefe o

Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução.

§ 2º A destituição do Procurador-Geral da República, por iniciativa do Presidente da República, deverá ser precedida de autorização da maioria absoluta do Senado Federal.

§ 3º Os Ministérios Públicos dos Estados e o do Distrito Federal e Territórios formarão lista triplíce dentre integrantes da carreira, na forma da lei respectiva, para escolha de seu Procurador-Geral, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, para mandato de dois anos, permitida uma recondução.

§ 4º Os Procuradores-Gerais nos Estados e no Distrito Federal e Territórios poderão ser destituídos por deliberação da maioria absoluta do Poder Legislativo, na forma da lei complementar respectiva.

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

I - as seguintes garantias:

a) vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado;

b) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa;

c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I;

II - as seguintes vedações:

a) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais;

- b) exercer a advocacia;
- c) participar de sociedade comercial, na forma da lei;
- d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério;
- e) exercer atividade político-partidária;
- f) receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei.

§ 6º Aplica-se aos membros do Ministério Público o disposto no art. 95, parágrafo único, V.

(...)

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

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

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

(...)

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

(...)

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

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

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

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

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.”

2.2. Poder de Investigação do Ministério Público

Não assiste razão jurídica ao partido político e às associações requerentes, isso porque o Supremo Tribunal Federal já reconheceu que o Ministério Público dispõe de competência própria para promover investigações de natureza penal.

Em relevante decisão proferida em sede de repercussão geral, esta Corte fixou a interpretação dos dispositivos impugnados nesta ação direta relativamente à atividade do membro do Ministério Público no âmbito dos processos penais preparatórios. O precedente assentou que:

“Os artigos 5º, incisos LIV e LV, 129, incisos III e VIII, e 144, inciso IV, § 4º, da Constituição Federal, não tornam a investigação criminal exclusividade da polícia, nem afastam os poderes de investigação do Ministério Público”. (RE 593727, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO

A tese de julgamento, por sua vez, teve o seguinte teor:

“O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados 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”.

O precedente reconheceu, em síntese, que: (i) não há uma espécie de “monopólio” da polícia para a atividade investigatória; (ii) a previsão normativa ampara-se nos poderes implícitos de que deve dispor o *parquet* para realizar investigações penais; e (iii) embora seja parte, a atuação do Ministério Público não coloca em risco o devido processo legal, desde que resguardada a prerrogativa dos advogados e a reserva de jurisdição.

Quer por razões de segurança jurídica, quer porque fixado em repercussão geral, é à luz desse precedente que devem ser examinadas as presentes ações diretas.

Acolhendo-o, no sentido de se afastar a alegação de inconstitucionalidade das investigações preliminares realizadas pelo Ministério Público, é preciso, por meio de um esforço interpretativo, explicitar suas premissas e conclusões, para reconhecer que ele encontra fundamento em sólida construção jurisprudencial.

Em relação à possibilidade de outros órgãos realizarem a investigação penal, o Min. Gilmar Mendes, redator para o acórdão da repercussão geral, afirmou em seu voto o seguinte:

“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.”

A e. Ministra Rosa Weber, por sua vez, acrescentou que:

“O argumento de que haveria uma espécie de “monopólio” das autoridades policiais para a realização de atos de investigação não é, *data venia*, convincente.

Com bastante frequência, ações penais são propostas pelos crimes mais variados com base em provas colhidas em investigações efetuadas por outros órgãos públicos.

Assim, na prática forense, são comuns ações penais por crimes tributários propostas com base em investigações da Receita Federal, por crimes financeiros, com base em investigações do Banco Central, por crimes contra a Administração Pública, com base em investigações realizadas pela Controladoria-Geral da União, pelo Tribunal de Contas da União ou ainda com base em apurações levadas a efeito em processos administrativos disciplinares promovidos por corregedorias administrativas ou comissões de sindicância.

Ações penais podem ser ajuizadas ainda com fulcro em elementos probatórios colhidos em investigações realizadas por particulares, o que é muito comum, aliás, em ações penais de iniciativa privada.

Agregue-se que a ação penal pode ser proposta independentemente de prévio inquérito policial, conforme o magistério doutrinário e jurisprudencial pacíficos, forte na

interpretação dos arts. 12 e 46, § 1º, do Código de Processo Penal (“o inquérito policial acompanhará a denúncia ou queixa, sempre que servir de base a uma ou outra” e “quando o Ministério Público dispensar o inquérito policial, o prazo para o oferecimento da denúncia contar-se-á da data em que tiver recebido as peças de informações ou a representação”). Com efeito, se o Ministério Público dispuser, desde logo, de elementos probatórios suficientes para conferir justa causa à ação penal, pode propô-la mesmo sem investigações preliminares.

Todo esse quadro revela que a colheita de elementos probatórios para informar uma ação penal não é atividade exclusiva da Polícia e sequer necessário seja precedida a ação penal por investigações preliminares.”

Nessa mesma linha de compreensão, também o e. Ministro Celso de Mello sublinhou a plena possibilidade de se propor a ação penal, ainda que desprovida de inquérito (grifos no original):

“**É certo**, no entanto, que, **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** esclarecimentos, **novos** depoimentos **ou novas** diligências, **sem prejuízo** de poder acompanhar, *ele próprio*, os atos de investigação realizados pelos organismos policiais.

Essa possibilidade – que ainda subsiste sob a égide do vigente ordenamento constitucional – **foi bem reconhecida** por este Supremo Tribunal Federal, **quando esta Corte**, no julgamento **do RHC 66.176/SC**, Rel. Min. CARLOS MADEIRA, **ao reputar legítimo** o oferecimento de denúncia **baseada** em investigações **acompanhadas** pelo Promotor de Justiça, **salientou**, no que se refere **às relações** entre a Polícia Judiciária e o Ministério Público, **que este pode** “requisitar a abertura de inquérito e a realização de diligências policiais, **além de solicitar** esclarecimentos ou novos elementos de convicção a quaisquer autoridades ou funcionários (...)”, **competindo-lhe**, ainda,

ADI 2943 / DF

*“acompanhar atos investigatórios junto aos órgãos policiais”, **embora não possa** “intervir nos atos do inquérito e, muito menos, dirigi-lo, quando tem a presidi-lo a autoridade policial competente” (RTJ 130/1053 – grifei).”*

E, ainda, o e. Min. Luiz Fux:

“A prevalecer o entendimento de que apenas a polícia pode investigar condutas que possam encaixar-se em um tipo do Código Penal ou da legislação extravagante, exsurgiria uma substancial dificuldade para a apuração, *verbi gratia*, de ilícitos tributários, ambientais e em detrimento da Administração Pública.”

Ressalte-se que a corrente vencida, liderada pelo brilhante voto do e. Ministro Cezar Peluso, interpretava o art. 129, I e IX, da CRFB, de forma estrita, recusando-se a ver ali poderes implícitos ao Ministério Público para realizar a investigação criminal. Ao disciplinar de forma distinta os procedimentos civis dos criminais, quis o constituinte, de acordo com essa interpretação do e. Min. Peluso, nitidamente excluir, do âmbito criminal, os poderes investigatórios do membro do Ministério Público.

Prevaleceu, porém, a visão de que da enumeração das competências do Ministério Público é possível depreender interpretação que lhe garante os meios para desempenhar seu mister constitucional. Nesse sentido, argumentou o e. Ministro Celso de Mello (grifos no original):

*“**Entendo**, por isso mesmo, Senhor Presidente, **que o poder de investigar** em sede penal, **também compõe** a esfera de atribuições institucionais do Ministério Público, **pois esse poder se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício**, por essa Instituição, **das múltiplas e relevantes** competências que lhe foram **diretamente** outorgadas, *em norma expressa*, **pelo próprio texto** da Constituição da República.*

*Isso significa que a outorga de poderes explícitos, ao Ministério Público, **tais como aqueles enunciados** no art. 129,*

incisos I, VI, VII, VIII e IX, da Lei Fundamental da República, supõe que se reconheça, ainda que por implicitude, aos membros dessa Instituição, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas vocacionadas a conferir real efetividade às suas atribuições, permitindo, *assim*, **que se confira efetividade aos fins constitucionalmente reconhecidos ao Ministério Público."**

Frise-se, como já se reconheceu neste voto, que, tanto no que tange à competência de outros órgãos para a realização de investigações quanto no que se refere à teoria dos poderes implícitos, são também sólidos os precedentes desta Corte.

Assim, no RHC 51.543, Rel. Ministro Xavier de Albuquerque, DJ 19.10.1973, o Tribunal afastou a nulidade que se aventava em processo criminal, sob o argumento de que o inquérito teria corrido sob a competência da polícia militar. Essa orientação foi, mais recentemente, observada quando do julgamento do Inquérito 1.957, Rel. Ministro Carlos Velloso, DJ 11.11.05, oportunidade em que o Tribunal assentou que "a instauração de inquérito policial não é imprescindível à propositura da ação penal pública, podendo o Ministério Público valer-se de outros elementos de prova para formar sua convicção".

No julgamento do HC 94.173, Rel. Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 26.11.2009, reconheceu-se, de forma nítida, os poderes de investigação do Ministério Público, sob a justificativa de decorrer, ainda que de modo implícito, dos poderes que lhe foram enumerados pela Constituição. Esse último caso recebeu a seguinte ementa:

"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 inexista qualquer investigação penal promovida pela Polícia Judiciária, o Ministério Público, mesmo assim, pode fazer instaurar, validamente, a pertinente "persecutio criminis in judicio", 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 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 excetuada 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. Precedentes: RE 535.478/SC, Rel. Min. ELLEN GRACIE - HC 91.661/PE, Rel. Min. ELLEN GRACIE - HC 85.419/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO - HC 89.837/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO. 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 provas - a todos os elementos de informação que já tenham sido formalmente incorporados aos autos do respectivo procedimento investigatório."

(HC 94173, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 27/10/2009, DJe-223 DIVULG 26-11-2009 PUBLIC 27-11-2009 EMENT VOL-02384-02 PP-00336).

Essa orientação foi observada, ainda, quando do julgamento da AP 396, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJe 27.04.2011, em que o Tribunal rejeitou a preliminar relativa à alegada nulidade decorrente do oferecimento de denúncia com base em elementos de informação obtidos em inquérito civil.

Como se observa, **o reconhecimento de poderes implícitos e a ausência de monopólio para a investigação criminal são há muito**

acolhidas pela jurisprudência.

O amparo em sólida linha jurisprudencial é suficiente para rejeitar os argumentos pela inconstitucionalidade das leis impugnadas nestas ações diretas, porquanto o direito à segurança jurídica, missão institucional deste Tribunal, está intimamente ligado ao respeito aos precedentes desta Corte. Por isso, tendo sido reconhecido ao Ministério Público poder para realizar investigações, as normas impugnadas não são inconstitucionais.

Sem embargo, o debate sobre o alcance dos poderes investigatórios do Ministério Público não pode prescindir de algumas considerações sobre os direitos que têm **todo e qualquer investigado**, seja pela polícia, seja pelo Ministério Público. **O reconhecimento da competência investigatória do Ministério Público não autoriza, senão por lei, qualquer tipo de restrição aos direitos fundamentais.**

Além disso, em decisões recentes deste Plenário, o Supremo Tribunal Federal reconheceu (i) que a proteção dos direitos fundamentais é feita por meio do registro das investigações no órgão judicial competente; e (ii) que casos de utilização de força letal por parte dos órgãos de segurança pública devem ser sempre investigados pelo Ministério Público.

2.3. A Necessidade de Registro do Procedimento Investigatório no Órgão Judicial

O processo penal, por si só, ainda na fase preliminar, importa graves restrições aos direitos fundamentais. É precisamente o que indicam as alterações nas situações subjetivas da parte passiva. A cada marcha processual novos gravames são impostos, como denotam o indiciamento, o tornar-se réu, a condenação, a antiga execução provisória e a execução final da pena. Por serem restrições graves, a autoridade judicial deve supervisionar o avanço do *iter* processual, e, para cada etapa, é necessária uma justificativa amparada na necessidade e na adequação da medida.

A própria legislação reconhece a gravidade das restrições, ao fixar, por exemplo, prazos para a conclusão do inquérito, exigindo ainda autorização judicial para eventual prorrogação de prazo. A

ADI 2943 / DF

jurisprudência, nessa mesma linha, embora reconheça ser impróprio o prazo, não admite renovações desproporcionais ou imotivadas. Vejam-se, por exemplo, os precedentes do HC 96.055, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 6.4.2010; RE 467.923, Rel. Min. Cezar Peluso, Primeira Turma, julgado em 18.4.2006; AP-QO 913, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, julgado em 17.11.2015.

Como já se afirmou no HC 179.218-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, **“não se deve esquecer que a persecução penal representa um gravame considerável em sua mera tramitação, de modo que a sua abertura e manutenção devem ser razoavelmente justificadas”**.

É incorreto, portanto, concluir que o inquérito se destina apenas a “elucidar os fatos”, como se não houvesse nenhuma interferência nos direitos subjetivos das pessoas. Nesse sentido, Aury Lopes Jr. argumenta que:

“O processo penal tem um elevado custo, que permite falar de autênticas penas processuais, como a *difamatio judicialis*, o *stato di prolungata ansia* e a *estigmatização social* do sujeito passivo. Por isso, o sistema processual penal deve estabelecer filtros que evitem acusações sem o suficiente *fumus commissi delicti*”.

(LOPES JR., Aury. Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal. 3ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 368).

Essa interferência causada pela instauração do processo (e do inquérito ou PIC) é fundamental para que se perceba que a fase preliminar de investigações, conquanto dispensável, pode representar uma garantia para a pessoa. A garantia, evidentemente, depende da tutela jurisdicional, seja para a produção de provas submetidas à reserva de jurisdição, seja para que a fase preliminar tenha desfecho no prazo mais breve possível.

Com efeito, busca e apreensão, nos termos do art. 5º, XI, da CRFB, só pode ser realizada durante o dia por ordem escrita e fundamentada de

ADI 2943 / DF

magistrado, sendo certo que, em caso de flagrante ou desastre, “a entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, que indiquem que dentro da casa ocorre situações de flagrante delito” (RE 603.616, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe 09.05.2016, Tema 280).

A condução coercitiva do acusado para interrogatório, possibilidade prevista no art. 260 do Código de Processo Penal, não foi recepcionada pela Constituição (ADPF 444, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, acórdão pendente de publicação).

As interceptações telefônicas devem também contar com a autorização judiciária, mesmo nos casos de prorrogação (HC 104.934, Red. Para acórdão Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 05.12.2011), e, evidentemente, o sigilo desses dados só pode ser afastado pelo magistrado se houver legislação que assim o autorize (HC 73.351, Rel. Min. Ilmar Galvão, Pleno, DJ 19.03.1999).

A prisão de qualquer pessoa só pode ser feita, também, por ordem judicial fundamentada (art. 5º, LXI, da CRFB). Em casos de flagrante delito, a prisão deve ser levada a conhecimento do juiz competente em até 24 horas contadas do momento da prisão (ADPF 347-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, DJe 18.02.2016).

Além disso, é direito do defensor, nos termos da Súmula Vinculante 14, o acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa.

Finalmente, mesmo que não haja produção de provas que dependam de providência jurisdicional, o inquérito submete-se à supervisão judicial. Esse entendimento decorre de entendimento consolidado na jurisprudência deste Tribunal de que a competência para “processar e julgar”, que é constitucionalmente atribuída a todos os órgãos judicantes, alcança a supervisão de investigação criminal (Inq 3.438, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, julgado em 11/11/2014). Noutras palavras, “a competência penal originária por prerrogativa de função atrai para o

ADI 2943 / DF

Tribunal respectivo a supervisão judicial do inquérito policial” (Rcl 555, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 25/04/2002).

Essa orientação não deve ficar adstrita aos casos de prerrogativa de foro, porque a supervisão judicial destina-se a garantir, “quando possível”, o exercício do contraditório.

Daí porque todo e qualquer inquérito necessariamente deve ter registro perante o órgão jurisdicional. Somente com o registro, os prazos e o exercício eventual de um contraditório, ainda que mitigado, têm lugar. Sem ele, a função de garantia da investigação preliminar se perde.

Feito o registro e, por consequência, submetida a investigação ao controle judicial, parece ser menos relevante determinar quem irá conduzir a fase preliminar do que assegurar-se de que ela efetivamente ocorra a fim de evitar uma ação penal precipitada. Por isso, quando realizada pelo Ministério Público, a possibilidade de se instaurar uma investigação preliminar, levada à registro perante o órgão judicial, não decorre de seus poderes implícitos, mas de sua competência própria de zelar pelo respeito dos direitos fundamentais (art. 129, II, da CRFB).

É possível antever, no entanto, que a competência concorrente para a condução de investigações preliminares tenha o potencial de causar colisões entre direitos fundamentais. Isso porque, arquivado o inquérito por falta de base para a denúncia, somente mediante novas provas é que novas pesquisas seriam autorizadas (art. 18 do CPP). Assim, “a reabertura [de inquérito] não pode decorrer da simples mudança de opinião ou reavaliação da situação” (Rcl 20.132-AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Red. Para Acórdão Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 28.04.2016). No mesmo sentido:

“Ementa: AÇÃO PENAL. ARQUIVAMENTO DE INQUÉRITO POLICIAL. INVESTIGAÇÃO RETOMADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ANTE O SURGIMENTO DE NOVAS PROVAS. POSSIBILIDADE. ART. 18 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL E SÚMULA 524/STF. MATÉRIA PRECLUSA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

PECULATO DE USO COMETIDO POR PREFEITO (ART. 1º, II, DO DECRETO-LEI 201/1967). AUSÊNCIA DE PROVA DE QUE O RÉU TENHA CONCORRIDO PARA A INFRAÇÃO PENAL. ABSOLVIÇÃO. 1. É possível o desarquivamento de inquérito com o surgimento de novos elementos de prova. Matéria, ademais, que se encontra preclusa, uma vez que já decidida neste processo por decisão irrecorrida. Agravo regimental desprovido. Preliminar rejeitada. 2. A acusação não apresentou prova concreta da participação do réu, prefeito de Blumenau à época dos fatos, nos ilícitos apontados, limitando-se, em suas alegações finais, a citar depoimento tomado na fase policial, não confirmado judicialmente, e manifestações de corréus, elementos que não são suficientes, por si sós, para embasar juízo condenatório. 3. Por força do art. 386, V, do Código de Processo Penal, absolve-se o réu quando da ausência de provas de que tenha concorrido para a infração penal descrita na denúncia. 4. Ação penal improcedente.”

(AP 898, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 12/04/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-097 DIVULG 12-05-2016 PUBLIC 13-05-2016).

Observe-se que, nos termos desse último precedente, ainda que a investigação tenha sido conduzida pela polícia judiciária, o arquivamento do inquérito, seja por pedido do Ministério Público, seja por decisão judicial, possui eficácia preclusiva contra o órgão ministerial:

“ARQUIVAMENTO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PELO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA. DECISÃO ADMINISTRATIVA. ABERTURA DE NOVAS INVESTIGAÇÕES E OFERECIMENTO DE DENÚNCIA POR NOVO PROCURADOR-GERAL. IRRETRATABILIDADE DO ATO DE ARQUIVAMENTO, SEM PROVAS NOVAS. 1. Se o procedimento administrativo encaminhado à Procuradoria vem a ser arquivado, essa decisão administrativa não pode ser substituída por nova denúncia, apresentada pelo novo Procurador-Geral, sem a existência de

ADI 2943 / DF

provas novas. Precedente (Inq 2.028 - Informativo 645, Plenário). 2. Denúncia rejeitada.”

(Inq 2054, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 29/03/2006, DJ 06-10-2006 PP-00032 EMENT VOL-02250-01 PP-00026 RTJ VOL-00199-01 PP-00091).

Ademais, caso o arquivamento se dê em razão da atipicidade do fato, a eficácia é de coisa julgada material (HC 83.346, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 19.08.2005). Da mesma forma, caso se reconheça causa extintiva de punibilidade (HC 84.253, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 17.12.2004). Confira-se ainda:

“EMENTA: Inquérito policial: arquivamento requerido pelo chefe do Ministério Público por falta de base empírica para a denúncia: irrecusabilidade. 1. No processo penal brasileiro, o motivo do pedido de arquivamento do inquérito policial condiciona o poder decisório do juiz, a quem couber determiná-lo, e a eficácia do provimento que exarar. 2. Se o pedido do Ministério Público se funda na extinção da punibilidade, há de o juiz proferir decisão a respeito, para declará-la ou para denegá-la, caso em que o julgado vinculará a acusação: há, então, julgamento definitivo. 3. Do mesmo modo, se o pedido de arquivamento - conforme a arguta distinção de Bento de Faria, acolhida por Frederico Marques -, traduz, na verdade, recusa de promover a ação penal, por entender que o fato, embora apurado, não constitui crime, há de o Juiz decidir a respeito e, se acolhe o fundamento do pedido, a decisão tem a mesma eficácia de coisa julgada da rejeição da denúncia por motivo idêntico (C.Pr.Pen., art. 43, I), impedindo denúncia posterior com base na imputação que se reputou não criminosa. 4. Diversamente ocorre se o arquivamento é requerido por falta de base empírica, no estado do inquérito, para o oferecimento da denúncia, de cuja suficiência é o Ministério Público o árbitro exclusivo. 5. Nessa hipótese, se o arquivamento é requerido por outro órgão do Ministério Público, o juiz, conforme o art. 28

ADI 2943 / DF

C.Pr.Pen., pode submeter o caso ao chefe da instituição, o Procurador-Geral, que, no entanto, se insistir nele, fará o arquivamento irrecusável. 6. Por isso, se é o Procurador-Geral mesmo que requer o arquivamento - como é atribuição sua nas hipóteses de competência originária do Supremo Tribunal - a esse não restará alternativa que não o seu deferimento, por decisão de efeitos rebus sic stantibus, que apenas impede, sem provas novas, o oferecimento da denúncia (C.Pr.Pen., art. 18; Súmula 524). 7. O mesmo é de concluir, se - qual sucede no caso -, o Procurador-Geral, subscrevendo-o, aprova de antemão o pedido de arquivamento apresentado por outro órgão do Ministério Público.”

(Inq 1604 QO, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 13/11/2002, DJ 13-12-2002 PP-00060 EMENT VOL-02095-01 PP-00162).

Porque o inquérito tem um contraditório limitado, a concorrência entre órgãos para a investigação preliminar carrega a possibilidade de fazer com que alguém venha a responder por fato que já fora arquivado, trazendo risco de inadmissível e inconstitucional *bis in idem*. Além disso, não é difícil imaginar que a duplicação de tarefas traga eventual prejuízo para a eficiência da instrução, direito fundamental garantido na própria Constituição (art. 5º, LIX, da CRFB).

É possível que não houvesse maiores dúvidas, caso eventual duplicidade de investigação fosse conduzida perante órgãos do Ministério Público e da polícia judiciária com a mesma competência, seja material, seja territorial. Sem que haja um esclarecimento mínimo dos fatos, porém, é difícil solucionar previamente os problemas de competência, porque é a própria investigação preliminar que deveria solucionar esses casos.

Por isso, para além da obrigação de registro, é preciso reconhecer, como se fez na repercussão geral, que a investigação pelo Ministério Público tem caráter subsidiário. Essa subsidiariedade não visa a isolar os órgãos, mas a prever mecanismos de cooperação. A polícia judiciária

ADI 2943 / DF

possui a função de sempre esclarecer os fatos, ao passo que o Ministério Público deve zelar para que esse esclarecimento ocorra da forma mais completa possível, sempre que a garantia dos direitos de eventual investigado dele dependa.

Essa relação decorre do fato de que a própria lei e a Constituição concederam atribuições próprias para ambos os órgãos e a atuação individualizada de cada um deles nos respectivos âmbitos de atribuição, mais do que duplicidade de esforços, pode representar ofensa à regra de tratamento isônimo que ambos devem dispensar aos cidadãos.

A subsidiariedade significa, portanto, que apenas quando a garantia que representa o inquérito não for plenamente realizada é que tem lugar a atuação do Ministério Público, devendo, para tanto, deduzir de forma documentada as razões pelas quais optou por conduzir a investigação preliminar. Isso não significa que compete sempre ou exclusivamente ao Ministério Público a investigação preliminar, mas lhe compete, na qualidade de único legitimado a propor a ação penal pública, decidir sobre a suficiência (relativamente ao direito de eventual investigado) dos atos produzidos no inquérito.

Isso pode ocorrer, *v.g.*, quando “se configurar o deliberado intuito da própria corporação policial de frustrar” a investigação, como anteviu o Min. Gilmar Mendes, ou, como sugeriu o Min. Cezar Peluso, quando a investigação relacionar-se também com a atividade de controle externo que o Ministério Público desempenha.

Seja como for, a enumeração de hipóteses é despicienda se (i) houver o registro no órgão judiciário competente dos inquéritos conduzidos pelo Ministério Público; (ii) forem observados os direitos e garantias que esta Corte já reconheceu incidir no curso das investigações preliminares; (iii) o Ministério Público, caso tome a iniciativa de conduzir uma investigação preliminar, justificar, à luz da garantia que o inquérito representa, que possui melhor capacidade institucional para conduzi-lo; (iv) forem observados os mesmos prazos previstos para conclusão de inquéritos policiais; e (v) forem submetidas ao controle judiciário eventuais prorrogações de prazo.

Noutras palavras, a realização de investigações criminais pelo Ministério Público pressupõe (i) comunicação ao juiz competente sobre a instauração e o encerramento de procedimento investigatório, com o devido registro e distribuição; (ii) observância dos mesmos prazos previstos para conclusão de inquéritos policiais; (iii) necessidade de autorização judicial para eventuais prorrogações de prazo, sendo vedadas renovações desproporcionais ou imotivadas.

2.4. A Obrigatoriedade da Investigação nos Casos de Uso da Força por Órgãos da Segurança Pública

A Corte Interamericana de Direitos Humanos determinou, no ponto resolutivo 16 da sentença proferida no caso Favela Nova Brasília, o seguinte:

“O Estado, no prazo de um ano contado a partir da notificação da presente Sentença, deverá estabelecer os mecanismos normativos necessários para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que prima facie policiais apareçam como possíveis acusados, desde a notitia criminis se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado, ou acusados, em conformidade com os parágrafos 318 e 319 da presente Sentença.”

Os parágrafos 318 e 319, por sua vez, determinam o seguinte:

“318. No que se refere à criação de Comissões de Controle Externo no âmbito do Ministério Público, a Corte destaca o papel dessa instituição nas investigações criminais, e seu mandato constitucional de controle externo da atividade

policial. Por outro lado, a Corte destaca as seguintes resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP): No 13, de 2 de outubro de 2006, sobre a instauração e tramitação do processo investigativo criminal; No 20, de 28 de maio de 2007, que disciplina o controle externo da atividade policial por parte do Ministério Público; e Nº 129, de 22 de setembro de 2015, sobre o controle externo do Ministério Público em investigações de mortes decorrentes de intervenção policial. Além disso, toma nota do artigo 130-A.2, da Constituição Federal, que determina que compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

319. No entanto, embora a Resolução No 129 do CNMP determine as medidas a ser adotadas pelo Ministério Público em casos de morte decorrente de intervenção policial, considerando que a violência policial é normalmente investigada pela própria polícia, a Corte considera necessário que o controle externo do Ministério Público em casos de violência policial se projete além da prática de supervisão à distância das investigações realizadas por delegados da própria polícia. Nesse sentido, é fundamental que em hipóteses de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial em que *prima facie* policiais apareçam como possíveis acusados, o Estado tome as medidas normativas necessárias para que desde a *notitia criminis* se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força policial envolvida no incidente, tais como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertençam os possíveis acusados, ou o possível acusado. Para tanto, o Estado deve adotar as medidas necessárias para que esse procedimento seja implementado no prazo de um ano a partir da emissão desta Sentença, em conformidade com as normas de investigação independente mencionadas nos parágrafos 183 a 191 supra.”

ADI 2943 / DF

Como se observa do teor dos pontos resolutivos, cujo cumprimento é obrigatório para o Estado brasileiro, nos termos do art. 68 do Pacto de São José da Costa Rica, **é necessário que se atribua ao Ministério Público o poder-dever de realizar as investigações para a elucidação de fatos que envolvam, potencialmente, a execução arbitrária de pessoas.**

No julgamento da medida cautelar na ADPF 635, registrou-se que há projeto de lei que visa modificar o Código de Processo Penal para dar pleno cumprimento à decisão da Corte Interamericana.

Trata-se do Projeto de Lei n. 135, de 2018, de autoria da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. O Projeto tem o seguinte teor:

“Art. 1º O Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, passa a vigor acrescido do art. 5º-A:

Art. 5º-A. A investigação da infração penal será atribuição do órgão do Ministério Público competente se houver suspeita de autoria por parte de agentes dos órgãos da segurança pública, no exercício de suas funções.

§ 1º O Ministério Público poderá requisitar os exames periciais necessários à apuração do fato diretamente à polícia técnico-científica.

§ 2º Caso a suspeita de que trata o caput deste artigo se verifique após iniciado o inquérito, a autoridade policial encaminhará os autos, em até quarenta e oito horas, ao Ministério Público, que assumirá a investigação.

§ 3º Caso, na hipótese do § 2º, não ocorra o encaminhamento, o Ministério Público avocará a respectiva investigação e a autoridade policial responderá pela omissão.

Art. 2º O art. 14 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, passa a vigor acrescido dos seguintes parágrafos:

Art. 14.

§ 1º O ofendido poderá participar de maneira formal e efetiva da investigação, podendo, por meio de seu defensor, examinar os autos, oferecer informações, juntar provas, formular alegações, entre outras providências que julgarem úteis à investigação criminal.

ADI 2943 / DF

§ 2º No caso de morte do ofendido, o direito de que trata o § 1º deste artigo poderá ser exercido pelo seu cônjuge, ascendente, descendente ou irmão.

§ 2º O direito de examinar os autos em andamento não abrange o acesso a peças e procedimentos declarados sigilosos, por ordem judicial. (NR)

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.”

Não é imprescindível a intervenção do Congresso Nacional para o reconhecimento do dever, e não apenas poder, investigatório do Ministério Público para as hipóteses como a que determinou a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Isso porque o reconhecimento da competência investigatória do Ministério Público, tal como fez este Tribunal quando do julgamento do RE 593.727, deflui da competência material direta do Ministério Público, consoante disposto no art. 129, I e IX, da Constituição Federal.

Em alguns dos votos que compuseram a maioria que acabou por reconhecer que o Ministério Público detém poderes investigatórios fez-se menção ao precedente da Segunda Turma deste Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do HC 89.837, DJe 19.11.2009. Nesse processo, o Relator, o e. Min. Celso de Mello, afirmou que:

“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.”

ADI 2943 / DF

De modo bastante eloquente, o caso que deu origem à repercussão geral referia-se a uma investigação de policiais acusados da prática de tortura e o inquérito havia sido conduzido pelo Ministério Público. A Segunda Turma, por unanimidade, reconheceu a competência própria do Ministério Público para a realização dessa investigação. A parte final do voto do e. Ministro Celso de Mello acabou por ser reproduzida, quase integralmente, no importante precedente fixado em sede de Repercussão Geral.

Não se desenvolveu, contudo, para além das observações feitas pelo e. Ministro Celso de Mello, o sentido da atribuição constitucional relativa ao exercício do controle externo da atividade policial. Também não se depreende dos precedentes da Corte o sentido próprio dessa competência.

Os debates no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, no entanto, apresentam diretrizes relevantes para se entender o alcance dessas atribuições. No âmbito da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, a atribuição relativa ao que hoje se denomina controle externo era designada pela expressão correição. Ao Ministério Público competia requisitar atos investigatórios criminais, podendo acompanhá-los e efetuar correição na Polícia Judiciária, sem prejuízo da permanente correição judicial, conforme o primeiro texto apresentado à Subcomissão.

O modelo utilizado pelos constituinte era semelhante ao que havia no Estado de São Paulo onde o Código de Organização Judiciária (Decreto-Lei Complementar n. 3, de 1969) previa competir aos Juízes das Varas de Execuções Criminais a correição permanente da polícia judiciária da comarca da capital. De fato, o próprio regimento das correições reconhecia que os delegados de polícia deveriam submeter-se disciplinarmente aos juízes criminais. A polícia judiciária era, como o nome indicava, órgão auxiliar do Poder Judiciário.

Durante os debates da Subcomissão, objetivava-se, inicialmente, estender a competência da correição também ao Ministério Público, como, no ponto, justificou o Relator Plínio Arruda Sampaio (Assembleia Nacional Constituinte, Ata de Comissões, p. 206):

“Na nossa proposta, tivemos a preocupação de fazer com que a ação penal tenha eficácia, que a Justiça punitiva atinja realmente todos os infratores, e sem nenhum desrespeito aos delegados de polícia, mas apenas levando em conta que essa é uma ação extremamente delicada e difícil. A realidade está provando - não por culpa dos delegados, mas pela complexidade da coisa em si - que quanto mais fiscalização da opinião pública houver, melhor para a classe dos delegados, porque, se estão atuando corretamente, não há motivo para temer correição de quem quer que seja. Já existe uma correição judicial na polícia. O que o nosso projeto faculta ao Ministério Público, agora erigido em instituição fiscalizadora, dotada de grande autonomia e grande poder, é que ele também exerça a correição parcializada toda vez que sentir que uma investigação criminal não seguiu ou está apresentando dificuldades em decorrência de ineficácia, de incompetência ou até mesmo de alguma fraude na fase investigatória.”

O Presidente da Subcomissão, o Constituinte José Costa indicou, por sua vez, o sentido último dessa atribuição: “essa correição vem em favor de uma coisa fundamental: respeito estrito a direitos humanos”.

Ao longo dos debates, porém, o texto foi modificado e a palavra correição foi substituída, já na Comissão de Sistematização, por controle externo. A ideia, porém, era a mesma: **a de dar plena efetividade à investigação criminal, sobretudo quando instaurada em face de quem deveria zelar pela condução da investigação dos fatos.**

Mas o texto final da Constituição trouxe ainda uma segunda modificação: o controle externo já não mais se realiza apenas para a polícia judiciária, mas para **toda a atividade policial**. O objetivo do constituinte foi, aqui, retirar da atribuição da Justiça Militar as investigações e correições que, desde a criação das polícias militares, a ela se submetiam. Tal modificação acolheu o preciso depoimento dado por Fábio Konder Comparato à Subcomissão (p. 138):

“No que diz respeito, ainda, a esse ineficiência no julgamento e punição dos criminosos, entendo que é preciso enfrentar com coragem o problema da Justiça Militar. A meu ver, o funcionário militar, como o funcionário civil, quando comete faltas disciplinares, pode e deve ser punido pelo Estado, pela sua própria corporação militar, no caso. Mas quando ele entra no terreno da criminalidade, não há nenhum princípio constitucional democrático que aponte para uma Justiça especializada. O criminoso deve ser julgado, como qualquer cidadão, pela Justiça comum. E o que percebemos, hoje, é a utilização da Justiça Militar não como um órgão da Justiça, mas como via de proteção aos militares. Já me refiro não à aberração do julgamento de civis pela Justiça Militar, mas àquilo que acontece quase que cotidiana e infelizmente nas grandes aglomerações urbanas, ou seja, crimes de excesso ou abuso de poder cometidos por policiais militares, que são julgados por militares de modo estranho àquilo que parece o padrão ordinário dos julgamentos.”

Noutras palavras, o sentido da atribuição dada ao Ministério Público no texto constitucional coincide com o papel que se exige de uma instituição independente para a realização das atividades de responsabilização penal previstas nos **Princípios das Nações Unidas sobre o Uso da Força e Armas de Fogo**. Mais do que isso: a função constitucional do Ministério Público amolda-se perfeitamente à exigência feita pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O reconhecimento do poder do Ministério Público de realizar essa atividade não pode ser visto como faculdade. Por duas razões. Primeiro porque quem detém a competência para investigar não pode agir com discricionariedade sobre ela, sob pena de compactuar com a irregularidade que deveria ser cuidadosamente apurada. Segundo porque não se pode alegar que a competência dos delegados de polícia para a realização de investigações de infrações que envolvam os seus próprios agentes atenda à exigência de imparcialidade, reclamada pelos tratados internacionais de direitos humanos. Com efeito, novamente,

ADI 2943 / DF

convém ter em mente o que preveem os Princípios 22 e 23 das Nações Unidas:

“22. Os governos e organismos encarregados da aplicação da lei deverão estabelecer procedimentos eficazes de comunicação e revisão, aplicáveis a todos os incidentes mencionados nos Princípios 6 e 11 (f). Para os incidentes relatados de acordo com esses princípios, os governos e organismos encarregados da aplicação da lei deverão assegurar que exista um processo de revisão efetivo e que autoridades administrativas ou de perseguição criminal independentes tenham condições de exercer jurisdição nas circunstâncias apropriadas. Nos casos de morte e ferimento grave ou outras conseqüências sérias, um relatório pormenorizado deve ser prontamente enviado às autoridades competentes responsáveis pelo controle administrativo e judicial.

23. Os indivíduos afetados pelo uso da força e armas de fogo, ou seus representantes legais, devem ter direito a um inquérito independente, incluindo um processo judicial. Em caso de morte desses indivíduos, a presente disposição aplicar-se-á de forma correspondente aos seus dependentes.”

É para dar efetividade à garantia de independência que a Corte Interamericana determinou que, desde a *notitia criminis*, a condução da investigação seja conduzida por órgão diferente daquele que faz parte os agentes suspeitos.

A exigência de independência é também evidenciada pelo Comentário Geral n. 36 do Comitê de Direitos Humanos: toda investigação sobre as alegações de violação do direito à vida devem ser sempre independentes, imparciais, imediatas, plenas, efetivas e feitas com credibilidade e transparência.

O sentido de imparcialidade e independência é indicado também pelo **Protocolo de Minnesota**:

“Os investigadores e os mecanismos de investigação

deven ser, e deven aparentar ser, independente de qualquer influênciã indevida. Eles deven ser independentes institucionalmente e formalmente, assim como na prática e na percepção, em todos os estágios. As investigações deven ser independentes de quaisquer suspeitos ou de unidades, instituições ou agências da qual pertença.”

Eis aí o porquê da função de controle externo ter sido alocada pela Constituição a um órgão que tem, por princípio, a independência funcional (art. 127, § 1º, da CRFB), tal como uma autoridade judiciária.

A atividade de controle realizada por esse órgão deve ser formalmente independente e imparcial. Pela gravidade desse mister, independentemente de previsão legal, não cabe ao Ministério Público exercer discricionariedade sobre a oportunidade de se abrir a devida investigação. Sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente. O exercício dessa atribuição deve ser *ex officio* e prontamente desencadeada, o que em nada diminui os deveres da polícia de enviar os relatórios sobre a operação ao *parquet* e de investigar, no âmbito interno, eventuais violações.

Sobre o alcance e as providências investigativas necessárias, a jurisprudência da Corte Interamericana tem guias valiosos. No caso Massacre de Mapiripán (sentença de 15 de setembro de 2005), por exemplo, a Corte reconheceu que (parágrafo 219):

“(...) es necesario recordar que el presente es un caso de ejecuciones extrajudiciales y en este tipo de casos el Estado tiene el deber de iniciar *ex officio* y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva. Durante el proceso de investigación y el trámite judicial, las víctimas de violaciones de derechos humanos, o sus familiares, deben tener amplias oportunidades para participar y ser escuchados, tanto en el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables, como en la búsqueda de una justa compensación. Sin embargo,

la búsqueda efectiva de la verdad corresponde al Estado, y no depende de la iniciativa procesal de la víctima, o de sus familiares o de su aportación de elementos probatorios.”

Afora a exigência de que os tribunais nacionais usem de precedentes e orientações como essa para realizar o controle de convencionalidade (Caso Almonacid Arellano, sentença de 26 de setembro de 2006, par. 173), o próprio Estado brasileiro já foi condenado pela ineficiência e ausência de imparcialidade com que conduziu as investigações sobre o homicídio de Sétimo Garibaldi. É lamentável que, passados mais de 10 anos da condenação brasileira nesse caso, ainda seja necessário repisar o que assentou a Corte Interamericana:

“112. A obrigação de investigar violações de direitos humanos está incluída nas medidas positivas que devem adotar os Estados para garantir os direitos reconhecidos na Convenção. A Corte tem sustentado que, para cumprir a obrigação de garantia, os Estados devem não só prevenir, mas também investigar as violações dos direitos humanos reconhecidos nesse instrumento, como as alegadas no presente caso, e procurar, ademais, o restabelecimento, se é possível, do direito infringido e, se for o caso, a reparação dos danos produzidos pelas violações dos direitos humanos.

113. É pertinente destacar que o dever de investigar é uma obrigação de meios, e não de resultado. No entanto, deve ser assumida pelo Estado como um dever jurídico próprio e não como uma simples formalidade condenada de antemão a ser ineficaz, ou como uma mera gestão de interesses particulares, que dependa da iniciativa processual das vítimas ou de seus familiares ou do aporte privado de elementos probatórios.

114. À luz desse dever, quando se trata da investigação de uma morte violenta, como no presente caso, uma vez que as autoridades estatais tenham conhecimento do fato, devem iniciar ex officio e sem demora, uma investigação séria, imparcial e efetiva. Essa investigação deve ser realizada por todos os meios legais disponíveis e orientada à determinação da

verdade.

115. Esta Corte Interamericana tem especificado os princípios norteadores de uma investigação quando se está diante de uma morte violenta. Conforme a jurisprudência do Tribunal, as autoridades estatais que conduzem uma investigação desse tipo devem tentar no mínimo, *inter alia*: a) identificar a vítima; b) recuperar e preservar o material probatório relacionado com a morte, com o fim de ajudar em qualquer potencial investigação penal dos responsáveis; c) identificar possíveis testemunhas e obter suas declarações com relação à morte que se investiga; d) determinar a causa, forma, lugar e momento da morte, assim como qualquer padrão ou prática que possa ter causado a morte; e e) distinguir entre morte natural, morte acidental, suicídio e homicídio. Ademais, é necessário investigar exaustivamente a cena do crime e realizar autopsias e análises dos restos humanos de forma rigorosa, por profissionais competentes e empregando os procedimentos mais apropriados.

116. De outra feita, este Tribunal tem se referido ao direito que assiste aos familiares das supostas vítimas de conhecer o que sucedeu e saber quem foram os responsáveis dos fatos. A esse respeito, a Corte também indicou que do artigo 8 da Convenção se depreende que as vítimas de violações de direitos humanos, ou seus familiares, devem contar com amplas possibilidades de ser ouvidos e atuar nos respectivos processos, em busca tanto do esclarecimento dos fatos e da sanção dos responsáveis, como de uma devida reparação. Nesse sentido, a Corte afirmou que em um caso de execução extrajudicial os direitos afetados correspondem aos familiares da vítima falecida, que são a parte interessada na busca por justiça e a quem o Estado deve prover recursos efetivos para garantir-lhes o acesso à justiça, a investigação e a eventual sanção, de ser o caso, dos responsáveis e a reparação integral das consequências das violações.

117. Conseqüentemente, pela jurisprudência desse Tribunal, os familiares das vítimas têm o direito, e os Estados a

obrigação, a que o sucedido a estas seja efetivamente investigado pelas autoridades estatais; seja seguido um processo contra os prováveis responsáveis desses ilícitos e, se for o caso, lhes imponham as sanções pertinentes; e reparem os danos e prejuízos que esses familiares sofreram.”

Por tudo isso, ainda que se fale de subsidiariedade da investigação realizada pelo Ministério Público, é preciso reconhecer que **sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente.**

2.5. Independência das Perícias Técnicas

Poder-se-ia objetar que o reconhecimento mandatório da investigação pelo Ministério Público nessas condições enfrentaria graves obstáculos operacionais, uma vez que os órgãos do Ministério Público, em sua grande maioria, não dispõem dos meios necessários, como peritos e laboratórios, para conduzir cientificamente as investigações.

É dever da União e dos Estados garantir que os órgãos oficiais de perícia tenham a autonomia necessária para cumprir essa função. Foi precisamente essa a diretriz que acolheu o Tribunal quando do julgamento da **ADI 6621**, de minha relatoria:

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. LEGISLAÇÃO QUE CONSIDERA AGENTES DE NECROTOMIA, PAPILOSCOPISTAS E PERITOS OFICIAIS COMO SERVIDORES DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO TOCANTINS, E QUE DISCIPLINA ATRIBUIÇÕES DA SUPERINTENDÊNCIA DE POLÍCIA CIENTÍFICA DO ESTADO. NATUREZA REGULAMENTAR DO DECRETO Nº 5.979/2019. CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA. COMPREENSÃO CONSTITUCIONALMENTE

ADEQUADA DO ROL CONTIDO NO ARTIGO 144 DA CRFB/88. AUTONOMIA DA POLÍCIA CIENTÍFICA. POSSIBILIDADE DE O ENTE FEDERADO CRIAR SUPERINTENDÊNCIA DE POLÍCIA CIENTÍFICA NÃO SUBORDINADA À POLÍCIA CIVIL. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A Associação Nacional dos Delegados de Polícia Judiciária apresenta-se como entidade apta a, nos termos do art. 103, IX da CRFB/88, ajuizar ação direta de inconstitucionalidade que questiona desenho institucional da segurança pública com possíveis reflexos sobre a atuação de Delegados da Polícia Civil. 2. Apesar da consolidada jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal sobre a impossibilidade de conhecer, em ação direta, da incompatibilidade entre decretos secundários e a legislação ordinária, o Decreto nº 5.979/2019, do Estado do Tocantins, revela suficiente generalidade, abstração e independência normativa para permitir a fiscalização abstrata de sua constitucionalidade. 3. A tradicional compreensão sobre a taxatividade do rol do art. 144 da Constituição da República cedeu lugar a interpretação menos restritiva, permitindo aos entes federativos criarem polícias científicas autônomas que, do ponto de vista da organização administrativa, não estejam vinculadas à Polícia Civil. 4. Não ofende a Constituição da República legislação estadual que considera agentes de necrotomia, papiloscopistas e peritos oficiais como servidores da polícia civil de Estado-membro, remetendo o poder de controle e supervisão exercido sobre eles a Superintendência de Polícia Científica. 5. Ação direta julgada improcedente.”

(ADI 6621, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08-06-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-122 DIVULG 23-06-2021 PUBLIC 24-06-2021)

Essa é também a orientação, como visto, que emana do Protocolo de Minnesota, em seu parágrafo 28:

“os investigadores e os mecanismos de investigação

devem ser, e devem parecer ser, independentes de influências indevidas. Eles devem ser institucionalmente e formalmente independentes, tanto na prática como na percepção social, em todos os estágios”.

A garantia da independência das perícias, portanto, é condição essencial para que a investigação mandatória do Ministério Público possa ser levada a efeito.

2.6. Conclusão

Apesar de ser intuitivo e até evidente que os limites legais da atividade investigativa devem ser aplicados indistintamente ao inquérito policial e ao procedimento investigatório criminal conduzido pelo Ministério Público, é possível que a obrigação de registro ou mesmo a necessidade de pedido de renovação do prazo possam ser suscitados para fundamentar a nulidade de investigações que já tenham sido concluídas.

Por isso, a fim de preservar os atos que já tenham sido praticados, **julgamos necessário proceder à modulação dos efeitos da decisão, a fim de dispensar o registro para as ações penais já iniciadas, assim como para as que já tiverem sido concluídas.** No caso das investigações em curso, mas que ainda não tenha havido a denúncia, o registro deverá ser realizado no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação da ata de julgamento. Feito o registro, torna-se obrigatória a observância dos prazos para a conclusão dos procedimentos investigatórios, assim como a exigência de pedido de prorrogação.

Além disso, a competência do órgão jurisdicional de registro é verificada *in status assertiones*, isto é, a competência deve ser delimitada segundo a *notitia* indicada pelo Ministério Público.

3. PROPOSTA DE TESE:

1. O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza

ADI 2943 / DF

penal, desde que respeitados 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 8.906/1994, art. 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 (tema 184).

2. A realização de investigações criminais pelo Ministério Público pressupõe (i) comunicação ao juiz competente sobre a instauração e o encerramento de procedimento investigatório, com o devido registro e distribuição; (ii) observância dos mesmos prazos previstos para conclusão de inquéritos policiais; (iii) necessidade de autorização judicial para eventuais prorrogações de prazo, sendo vedadas renovações desproporcionais ou imotivadas.

3. É obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional, a instauração de procedimento investigatório pelo Ministério Público sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infrações penais ou sempre que mortes, ferimentos graves ou outras consequências sérias ocorram em virtude da utilização de armas de fogo por esses mesmos agentes.

4. Nas investigações de natureza penal, o Ministério Público pode requisitar a realização de perícias técnicas, devendo a União, os Estados e o Distrito Federal, no prazo de dois anos, promover medidas legislativas para assegurar a independência e a autonomia dos órgãos oficiais de perícias de forma a impedir que haja ascendência funcional dos órgãos de polícia sobre a carreira dos peritos técnico-científicos.

4. DISPOSITIVO

Diante de todo o exposto, conhecemos da ADI 2943 e, em parte, das

ADI 2943 / DF

demais ações diretas e, na parte conhecida, as julgamos parcialmente procedentes, para, em **interpretação conforme**, e nos exatos termos da tese proposta, reconhecer que a investigação conduzida pelo membro do Ministério Público deve ser registrada perante órgão do Poder Judiciário e observar os mesmos prazos e os mesmos parâmetros previstos em lei para a condução dos inquéritos policiais; além de ser obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional, a instauração de procedimento investigatório pelo Ministério Público sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infrações penais ou sempre que mortes, ferimentos graves ou outras consequências sérias ocorrem em virtude da utilização de armas de fogo por esses mesmos agentes.

Assim, são constitucionais, desde que interpretados conforme à Constituição, nos termos deste voto:

- o inciso I do art. 26, assim como o art. 80, ambos da Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993; das expressões “*e outros procedimentos administrativos correlatos*” contidas nos incisos I do art. 7º, I do art. 38 e I do art. 150; assim como as expressões “*e apresentar provas*” e “*e produzir provas*” constantes dos incisos II e III dos mesmos arts. 7º, 38 e 150 todos da Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993 (ADI 2943);

- os incisos I, II, III, V, VII e IX, do artigo 8º, da Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993 (ADI 3309); e

- o inciso V, do art. 120 e o inciso II, alíneas “b”, “c” e “g” e o inciso III do art. 125, da Constituição do Estado de Minas Gerais; e o inciso I, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, da Lei Complementar Estadual n. 34, de 12.09.1994 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais) (ADI 3318).

Votamos, ainda, pela modulação dos efeitos da decisão, na forma proposta.

É o voto conjunto.

Cópia