

VOTO

O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator): Assento, preliminarmente, que a presente ação direta deve ser conhecida.

A parte requerente é partido político com representação no Congresso Nacional. 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 presente ação direta e, por consequência, devem ser afastadas as preliminares suscitadas pela Advocacia-Geral da União e pela Procuradoria-Geral da República.

No mérito, é caso de **procedência parcial** da ação direta, 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.

Argumentos deduzidos pelo Autor e demais Autoridades

O ponto central do argumento trazido pela inicial 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 tríplice 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.”

Com fundamento nesses parâmetros, o Partido requerente defende a inconstitucionalidade do inciso I do art. 26, assim como do art. 80, ambos da Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993; além da expressão “e outros procedimentos administrativos correlatos” contidas no inciso I do art. 7º, no inciso I do art. 38 e no inciso 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.

Relativamente à inconstitucionalidade do art. 80 da Lei 8.625, de 1993 (“aplicam-se aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União”), sustenta o autor que a determinação de aplicação subsidiária aos Estados das regras do Ministério Público da União fere a autonomia própria dos Estados.

Requer, assim, a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos e, subsidiariamente, a interpretação conforme dos dispositivos para que se lhes fixe a seguinte exegese (eDOC 2, p. 43):

“Ao Ministério Público cabe o monopólio da ação penal pública, mas sua função institucional na área da investigação criminal, não passa do poder de requisitar diligências investigatórias e não realizá-las diretamente produzindo provas. Pode requisitar a instauração de inquérito policial, podendo acompanhá-lo, sem substituir-se à competência constitucional das Polícias Judiciárias. Somente quando se cuidar de inquéritos civis é que a função do Ministério Público abrange também a instauração deles e de outros procedimentos administrativos correlatos ao inquérito civil e não penal.”

A Presidência da República, por sua vez, defende que não há inconstitucionalidade, eis que os dispositivos regulamentariam apenas a

competência cível do Ministério Pública. Afirma, ainda, que as normas estaduais manteriam primazia relativamente à lei federal. Vale dizer, “a LOMPU figura como diploma secundário, ante a posição de primazia da lei estadual” (eDOC 9, p. 11).

O Congresso Nacional alega que “o que pretende o Autor é a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos fundamentada em inteligência e comando que eles, de modo algum, contém” (eDOC 11, p. 8). Adverte, ainda, que (eDOC 11, p. 9):

“Adentrando-se, todavia, na competência investigatória do Ministério Público, deve-se de chofre esclarecer que o poder de investigação a ele conferido nos moldes do art. 129, incisos I, III e VI, da Constituição, não implica na produção de inquérito penal ou promoção de inquérito administrativo destinado a apurar conduta de servidor público estranho a seus quadros. Aqueles são, respectivamente, procedimentos de competência da polícia judiciária, estadual ou federal, e estes da competência dos agentes responsáveis pela administração, nos exatos termos dos artigos 37 e 144 da Constituição.”

No mesmo sentido, também, a manifestação da Advocacia-Geral, para quem “a constitucionalidade das expressões normativas questionadas pelo requerente é tamanha, e tão flagrante seu “sentido unívoco” (...) que não cabe conferir, a elas, interpretação conforme à Constituição Federal” (eDOC 13, p. 11).

Já o Procurador-Geral da República, com fundamento em precedentes do Supremo Tribunal Federal, defende que o Ministério Público pode proceder às averiguações cabíveis, como *dominus litis*, para instruir procedimentos administrativos preparatórios da ação penal, podendo, para tanto, proceder de forma ampla.

A ANPR, em manifestação redigida pelo i. Professor Clèmerson Merlin Clève, aduziu que (eDOC 19, p. 35):

“A atividade investigatória atende ao requisito da compatibilidade com a finalidade institucional já em face da primeira das funções ao Ministério Público atribuída pela Constituição, qual seja, a promoção da ação penal de iniciativa pública, com a qual estabelece clara vinculação.”

Exame das Alegações Apresentadas

Não assiste razão jurídica ao Partido requerente, isso porque o Supremo Tribunal Federal reconheceu, mais recentemente, 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 DJe-175 DIVULG 04-09-2015 PUBLIC 08-09-2015).

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 resguarda 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 se deve examinar a presente ação direta.

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, “ 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 mesmo a corrente vencida, liderada pelo brilhante voto do e. Ministro Cezar Peluso, reconheceu que outros órgãos, como as comissões de inquérito e a Receita Federal, podem realizar investigações. A diferença, no entanto, reside no argumento apresentado pelo Min. Cezar Peluso, segundo o qual:

“Não se trata, pois, de hipóteses de atribuição de competência de polícia judiciária por norma infraconstitucional, à revelia da Constituição da República, mas da **previsão constitucional e legal** doutras competências, de cujo exercício podem resultar também dados retóricos que, nos termos do ordenamento processual penal, dispensem, por inutilidade consequente, procedimento específico de polícia judiciária. Donde, tais exemplos não se prestam tampouco a confortar, dalgum outro modo, o débil argumento de que a lei poderia dar ao Ministério Público função e competência de polícia judiciária.”

Essa linha de raciocínio exposta pelo Min. Cezar Peluso deriva de uma interpretação do art. 129, I e IX, da CRFB, que se recusa 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, nitidamente excluir, do âmbito criminal, os poderes investigatórios do membro do Ministério Público. Ante a clareza com que explicitada a norma, aduziu o Min. Cezar Peluso que não haveria de falar-se em poderes implícitos.

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 nesta manifestação, 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 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 JURISDICCIONAL DA ATIVIDADE INVESTIGATÓRIA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO: Oponibilidade, 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-organica e daquela desempenhada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, está permanentemente sujeito ao controle jurisdiccional 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 da lei impugnada nesta ação direta, 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.

Conclusão

Reconheço, portanto, a constitucionalidade do inciso I do art. 26, assim como do art. 80, ambas 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 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. Julgo, por consequência, improcedente a presente ação direta.

É como voto.