

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.317 RIO GRANDE DO SUL

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL
ADV.(A/S)	: VLADIMIR SERGIO REALE
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S)	: CONSELHO NACIONAL DE CHEFES DE POLÍCIA CIVIL - CONCPC
ADV.(A/S)	: SERGIO MAZZILLO

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:

1) Retrospectiva do Caso

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL) contra o art. 111, parágrafo único, alíneas “a” e “c”, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul; o art. 25, inciso XXXIX da Lei 7.669/1982, com nova redação dada pelo art. 3º da Lei 11.350/1999 do Estado do Rio Grande do Sul (LOMP/RS); o art. 32, III, alíneas “a”, “b” e “c” da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, com redação dada pela Lei 11.538/2001; e, por arrastamento, da Resolução 03/2004 do Órgão Especial do Colégio de Procuradores do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul.

Todos esses dispositivos versam sobre poderes investigatórios do Ministério Público.

ADI 3317 / RS

Na exordial, argumenta-se que a Constituição Federal atribuiu à polícia judiciária a apuração exclusiva de infrações penais, não havendo previsão constitucional de poderes de investigação do Ministério Público. Sustenta, portanto, violação aos arts. 5º, LIII e LIV; 25; 129, I e VIII; e 144, § 1º, I, II e IV, e § 4º, da CF.

Adotado o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, foram prestadas informações e colhidos manifestação da Advocacia-Geral da União e parecer da Procuradoria-Geral da República. Tanto AGU quanto PGR manifestaram-se pela improcedência da demanda.

Na Sessão Virtual de julgamento de 11-17/10/2019, a relatora do feito, Min. ROSA WEBER, votou pela improcedência da demanda, propondo a seguinte ementa ao julgado:

"CONSTITUCIONAL. MINISTÉRIO PÚBLICO.
RESOLUÇÃO QUE DISCIPLINA PROCEDIMENTO
INVESTIGATÓRIO CRIMINAL. AUSÊNCIA DE
DEMONSTRAÇÃO DO ALEGADO CARÁTER AUTÔNOMO.
NORMA SECUNDÁRIA INSUSCETÍVEL DE CONTROLE DE
CONSTITUCIONALIDADE. NORMA QUE SE AFIRMA
REGULAMENTAR DO ART. 26 DA LEI FEDERAL Nº
8.625/1993, NÃO ATACADO NA AÇÃO. NÃO
CONHECIMENTO. DISPOSITIVOS LEGAIS QUE
REPRODUZEM OUTROS DA LEI ORGÂNICA NACIONAL
DO MINISTÉRIO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE INTERESSE EM
AGIR PARA A IMPUGNAÇÃO SOMENTE DOS PRIMEIROS.
PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.
QUESTÃO DECIDIDA EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO
JULGADO EM REGIME DE REPERCUSSÃO GERAL. 1. A
jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de
que "a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil tem
legitimidade para a propositura da ação direta, pois constitui
entidade de classe de âmbito nacional, congregadora de 'todos
os delegados de polícia de carreira do país, para defesa de suas
prerrogativas, direitos e interesses' (inciso IX do art. 103 da

Constituição Federal)" (ADI 3.288, Rel. Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe 24.2.2011). No mesmo sentido, ADI 5.240, Rel. Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 29.1.2016. 2. "É incabível a ação direta de constitucionalidade quando destinada a examinar atos normativos de natureza secundária que não regulem diretamente dispositivos constitucionais, mas sim normas legais. Violação indireta que não autoriza a aferição abstrata de conformação constitucional" (ADI 2.714, Rel. Ministro Maurício Corrêa, DJ de 27.2.2004). 3. Se afirmado que a Resolução 03/2004-OECMP tem caráter de "ato normativo autônomo", de usurpação da competência do Poder Legislativo, a inicial teria de ter feito um exame minimamente detalhado de suas previsões, o que deixou de fazer. Até mesmo o pedido de declaração de constitucionalidade por arrastamento mostra-se inviável, pois o alegado fundamento de validade do ato normativo, ou seja, o art. 26 da Lei nº 8.625/1993, não é objeto de ataque nesta ação direta. 4. Inexiste o interesse de agir para impugnação da constitucionalidade de dispositivos estaduais que reproduzem outros da Lei nº 8.625/1993 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, de observância obrigatória pelos Estados. Precedente: ADI 2084 MC, Rel. Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 23.6.2000. 5. "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" (Tese de repercussão geral definida no RE 593.727,

ADI 3317 / RS

Rel. p/ Acórdão Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 08.9.2015). 6. Ação parcialmente conhecida e, nessa extensão, julgada improcedente”.

Após, o Min. GILMAR MENDES pediu vista e, na sessão virtual em curso, apresentou voto no seguinte sentido:

[...] julgo parcialmente procedente o pedido para conferir interpretação conforme à Constituição aos dispositivos impugnados nos exatos termos delineados no julgamento das ADIs 2.943/DF, 3.309/DF e 3.318/MG, cujas atas de julgamento foram publicadas em 6.5.2024.

Os efeitos devem, igualmente, ser modulados tal como nas ações diretas supramencionadas.

É o relatório.

2) Dos Poderes Investigatórios do Ministério Público

A questão constitucional controvertida nesses feitos reside em saber se o Ministério Público detém poderes investigatórios criminais.

A Constituição Federal de 1988 ampliou sobremaneira as funções do Ministério Público, transformando-o em um verdadeiro defensor da sociedade, tanto no campo penal, com a titularidade exclusiva da ação penal pública, quanto no campo cível, como fiscal dos demais Poderes Públicos e defensor da legalidade e moralidade administrativa, inclusive com a titularidade do inquérito civil e da ação civil pública.

A Constituição consagrou, em matéria de processo penal, o sistema acusatório, atribuindo a órgãos diferentes as funções de acusação e julgamento (Inq 4.045 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe de 19/6/2017; HC 93.921 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda

ADI 3317 / RS

Turma, DJe de 1º/2/2017; RHC 120.379 ED, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 16/9/2016).

O sistema acusatório prevê a titularidade privativa da ação penal pública ao Ministério Público, a quem compete decidir pelo oferecimento de denúncia ou a promoção de arquivamento do inquérito ou peças de informação (ADI 4.693/BA, Pleno, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgada em 11/10/2018; MS 34730/DF, 1ª T, Rel. Min. LUIZ FUX, julgada em 10/12/2019).

Para poder cumprir seu importante papel no regime democrático, a Constituição Federal enumerou diversas funções institucionais ao Ministério Público, entre elas, a promoção privativa da ação penal; a expedição de notificações nos procedimentos administrativos de sua competência e a requisição de informação e documentos para instruí-los; a requisição de diligências investigatórias e de instauração de inquérito policial e o exercício do controle externo da atividade policial.

Além disso, o texto constitucional deixou clara sua exemplificatividade, pois permitiu à legislação ordinária a fixação de outras funções, desde que compatíveis com sua finalidade constitucional (Inq 1.957/PR, Pleno, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, DJ de 11/5/2005; conferir ainda: HC 89.334- 1/RO, Rel. Min. CEZAR PELUSO, DJ de 9/10/2006; HC 89.837-8/DF-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, decisão de 16/10/2006).

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reconheceu ser “perfeitamente possível que o órgão ministerial promova a colheita de determinados elementos de prova que demonstrem a existência da autoria e da materialidade de determinado delito”, pois, conforme salientado pela Ministra ELLEN GRACIE, “tal conduta não significaria retirar da Polícia Judiciária as atribuições previstas constitucionalmente, mas apenas harmonizar as normas constitucionais (arts. 129 e 144), de modo a compatibilizá-las para permitir não apenas a correta e regular apuração dos fatos, mas também a formação da *opinio delicti*” (HC 91.661/PE, Pleno, Rel. Min. ELLEN GRACIE, decisão de 10/3/2009; HC 96.638/BA, Primeira Turma, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI,

decisão de 2/12/2010).

A CORTE reconheceu, ainda, a “*validade jurídica dessa atividade investigatória*” do Ministério Público, entendendo derivar implicitamente de seu “*monopólio constitucional da titularidade da ação penal pública*”, consagrado no art. 129, I, da Carta Magna, sendo, portanto, “*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*”, como destacado pelo Ministro CELSO DE MELLO (HC 89.837/DF, Segunda Turma, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 20/11/2009).

Ao erigir o Ministério Público como garantidor e fiscalizador da separação de poderes e, consequentemente, dos mecanismos de controles estatais (CF, art. 129, II), o legislador constituinte conferiu à Instituição função de resguardo ao *status constitucional* do cidadão, armando-o de funções, garantias e prerrogativas que possibilitassem o exercício daquelas e a defesa destes.

Incorporou-se, em nosso ordenamento jurídico, portanto, a pacífica doutrina constitucional norte-americana sobre a teoria dos poderes implícitos – *inherent powers* –, segundo a qual, no exercício de sua missão constitucional enumerada, o órgão executivo deveria dispor de todas as funções necessárias, ainda que implícitas, desde que não expressamente limitadas (*Myers v. Estados Unidos* – US 272 – 52, 118), consagrando-se, dessa forma, e entre nós aplicável ao Ministério Público, o reconhecimento de competências genéricas implícitas que possibilitem o exercício de sua missão constitucional, apenas sujeitas às proibições e limites estruturais da Constituição Federal (HC 94.173/BA, Rel. Min. CELSO DE MELLO, decisão de 1/8/2008; RE 535.478/SC, Segunda Turma, Rel. Min. ELLEN GRACIE, decisão de 28/10/2008).

Entre essas competências implícitas, não poderia ser afastado o poder investigatório criminal dos promotores e procuradores, para que, em casos que entenderem necessário, produzam as provas necessárias para combater, principalmente, a criminalidade organizada e a

ADI 3317 / RS

corrupção, não se afigurando razoável o engessamento do órgão titular da ação penal, que, contrariamente ao histórico da Instituição, teria cerceado seus poderes implícitos essenciais para o exercício de suas funções constitucionais expressas (Inq 2.041-9/MG, Pleno, Rel. Min. CELSO DE MELLO, decisão de 30/9/2003; HC 84.367/RJ, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Informativo STF n. 376, p. 4).

Não reconhecer ao Ministério Público seus poderes investigatórios criminais implícitos corresponde a diminuir a efetividade de sua atuação em defesa dos direitos fundamentais de todos os cidadãos, cuja atuação autônoma, conforme já reconheceu este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, configura a confiança no respeito aos direitos, individuais e coletivos, e a certeza de submissão dos Poderes à lei (RHC 97.926/GO, Segunda Turma, Rel. Min. GILMAR MENDES, 2/9/2014; HC 89.334-1/RN, Rel. Min. CEZAR PELUSO, DJ de 9/10/2006).

Nesse sentido em sede de Recurso Extraordinário com Repercussão Geral, o Tribunal Pleno desta CORTE pacificou o entendimento acerca da constitucionalidade dessa atuação ministerial, como ressaltou o relator no seu voto. A tese fixada naquela oportunidade (RE 593.727, Rel. p/ acórdão Min. GILMAR MENDES, DJe de 8/9/2015), transcrita na ementa do acórdão, foi redigida nos seguintes termos:

“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”.

Diante desse cenário, a dogmática jurídica recente reconhece poderes investigatórios ao Ministério Público.

3) Os Poderes Investigatórios do Ministério Público no Direito Comparado

O papel do promotor público na elucidação de um fato delituoso, sobretudo frente a outros órgãos estatais porventura incumbidos de poderes investigatórios, varia de acordo com a conjuntura jurídica e a cultura legal de cada país.

A estrita cisão que antes apartara o Ministério Público da polícia judicial tem se mostrado porosa diante do empenho exigido para o combate às novas formas de criminalidade, assim como do desenvolvimento de ordenamentos penais e sistemas processuais cada vez mais complexos, dando ensejo a diversas formas de cooperação no espectro da persecução penal.

Os instrumentos internacionais, embora tenham adotado uma precavida postura de deferência diante do legislador estatal, que pode ou não autorizar a atividade investigatória do promotor público, acabam por reconhecer a necessidade de o Ministério Público exercer algum controle sobre a investigação criminal.

Alguns Estados Nacionais, por sua vez, passaram a adotar soluções normativas que prestigiam expressamente a capacidade investigativa do *Parquet*.

Há, segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), “uma tendência crescente para os procuradores se envolverem na fase inicial, especialmente em casos complexos como fraude ou corrupção, mesmo em países onde o procurador não tem qualquer papel formal nas investigações” (tradução livre - https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB_role_and_status_prosecutors_14-05222_Ebook.pdf)

Diretrizes internacionais sobre o papel do Ministério Público, adotadas no Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção ao Crime e Tratamento de Infratores, realizado em Havana em 1990, reconhecem a possibilidade de o Ministério Público exercer poderes investigatórios quando autorizado pela legislação nacional (<https://www.ohchr.org/sites/default/files/prosecutors.pdf>).

Tal qual formulado pela ONU, o Conselho da Europa também expediu recomendação na qual abona a possibilidade de o promotor público investigar fatos típicos, desde que autorizado pelo ordenamento jurídico do país (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearch-Services/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680909eb5>)

O Estatuto de Roma, por exemplo, incorporado ao ordenamento nacional para dar concretude à persecução dos crimes de genocídio, contra a humanidade, de guerra e de agressão, permite ao procurador do Tribunal Penal Internacional abrir inquérito por sua iniciativa e recolher informações pertinentes aos crimes investigados.

Artigo 15

“Procurador

1. O Procurador poderá, por sua própria iniciativa, abrir um inquérito com base em informações sobre a prática de crimes da competência do Tribunal.

2. O Procurador apreciará a seriedade da informação recebida. Para tal, poderá recolher informações suplementares junto aos Estados, aos órgãos da Organização das Nações Unidas, às Organizações Intergovernamentais ou Não Governamentais ou outras fontes fidedignas que considere apropriadas, bem como recolher depoimentos escritos ou orais na sede do Tribunal”.

(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm)

Na Alemanha, o código de procedimento criminal (*Section 161*) do país (*Strafprozeßordnung*) estabelece poderes gerais investigatórios para o promotor público, tanto de modo autônomo quanto mediante o uso de autoridades policiais que deverão aquiescer aos pedidos do *Parquet*.

Na França, o *Code de procédure pénale* (artigos 12 e 41) estabelece que as funções da polícia judiciária deverão ser exercidas sob a direção do Ministério Público, que poderá praticar todos os atos necessários para a investigação de qualquer infração ao ordenamento penal.

Na Itália, o *Codice Di Procedura Penale* (artigo 327) fixa a primazia do Ministério Público nas investigações, outorgando ao órgão ministerial a direção de dos procedimentos preliminares e, ainda, a disposição da polícia judiciária na averiguação do fato delituoso.

A *Constitución Española* (artigo 126), por sua vez, prevê expressamente uma relação de dependência funcional da polícia judicial com o Ministério Público na averiguação de delitos cometidos no país, constitucionalizando a atribuição ministerial.

Em Portugal, o Código de Processo Penal (art. 263º) outorga a direção do inquérito que busca investigar a existência de um crime ao membro do Ministério Público, que deverá ser auxiliado pelos órgãos de segurança pública.

“Artigo 263.^º

(Direcção do inquérito)

1 - A direcção do inquérito cabe ao Ministério Público, assistido pelos órgãos de polícia criminal.

2 - Para efeito do disposto no número anterior, os órgãos de polícia criminal actuam sob a directa orientação do Ministério Público e na sua dependência funcional”.

(<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacaoconsolidada/decreto-lei/1987-34570075>)

Nos Estados Unidos, o *National Prosecution Standards*, embora sirva como mero arcabouço orientativo de diretrizes à função persecutória, dada sua natureza não cogente, aponta para a possibilidade de o promotor exercer discricionariedade ao iniciar investigações penais.

Na Colômbia, o *Código de Procedimiento Penal* (art. 114) determina categoricamente, como atribuições do Ministério Público, os encargos de investigar e de acusar, devendo dirigir e coordenar as funções de polícia judicial exercidas tanto pelo seu próprio corpo técnico quanto pela polícia e por outros órgãos estatais.

O México também fixa em seu *Código Nacional de Procedimientos Penales* (artigos 127 e 132) a competência inequívoca do Ministério Público para conduzir as investigações criminais, além de coordenar as polícias e os serviços de perícia ao longo da investigação.

No Japão, o Código de Processo Penal (artigos 191-193) prevê que o promotor público poderá iniciar investigações acerca de um delito *sponde propria*, podendo igualmente expedir instruções e ordens à polícia judicial no âmbito de alguma investigação penal (https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/2056/en#je_pt2ch1).

Na Coreia do Sul, o Código de Processo Penal (artigos 195 e 196) estabelece que o promotor público poderá investigar o agente imputado, os fatos delituosos e o manancial probatório, sendo que os demais agentes públicos envolvidos na investigação deverão atuar em conformidade com as instruções advindas do *Parquet*.

Vê-se, portanto, que existe uma nítida tendência de países mundo afora, oriundos tanto da tradição do direito comum quanto de sistemas civis, de superarem a cisão entre as atividades da polícia judicial e as funções do Ministério Público, conferindo aos promotores públicos o manancial instrumental necessário para, na *persecutio criminis*, averiguar as circunstâncias de um delito, sobretudo durante a instrução preliminar.

4) Dos Limites Legais aos Poderes Investigatórios do Ministério Público

Obviamente, o poder investigatório do Ministério Público não é sinônimo de poder sem limites ou avesso a controles, mas sim derivado diretamente de suas funções constitucionais enumeradas no art. 129 de nossa Carta Magna e com plena possibilidade de responsabilização de seus membros por eventuais abusos cometidos no exercício de suas funções, pois, em um regime republicano, todos devem fiel observância à Lei (Inq 1968/DF, Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO).

Nesse sentido, consoante expus em sede doutrinária (*Direito Constitucional*, Capítulo 1, item 1), a necessidade de *racionalização* e *humanização* faz com que os textos escritos exijam que todo o âmbito estatal esteja presidido por normas jurídicas, que o poder estatal e a atividade por ele desenvolvida se ajustem ao que é determinado pelas previsões legais, ou seja, a submissão de todos ao Estado de Direito.

Desse modo, a atuação dos membros do Ministério Público em sede de procedimentos investigatórios criminais está limitada pelos direitos e prerrogativas de que são titulares as pessoas investigadas, que não devem ser vistas como meros objetos de investigação, mas sim como sujeitos de direitos que são.

Diante desse cenário, faz-se oportuna citação da seguinte passagem do voto condutor proferido pelo Ministro CELSO DE MELLO durante o julgamento, pela Segunda Turma desta SUPREMA CORTE, do HC 89.837 (DJe 20/11/2009):

“Reconheço, desse modo, que o Ministério Público, nas investigações penais que promova por direito próprio, e sem prejuízo da permanente possibilidade de controle jurisdicional de seus atos, não poderá desrespeitar o direito ao silêncio, que assiste a qualquer investigado (RTJ 141/512 – RTJ 173/805 – RTJ 176/805 – RTJ 176/1306), nem poderá

determinar-lhe que produza provas contra si mesmo, considerada a prerrogativa constitucional contra a auto-incriminação (RTJ 163/626 – RTJ 172/929 – RTJ 180/1001), nem constrangê-lo a participar da reconstituição do crime ou da reprodução simulada dos fatos delituosos (RTJ 127/461 – RTJ 142/855), nem lhe recusar o conhecimento das razões motivadoras do procedimento investigatório contra ele instaurado, nem submeter o investigado a providências restritivas de direitos que reclamem, para sua legítima efetivação, ordem judicial (vedado, desse modo, ao Promotor de Justiça ou ao Procurador da República, ordenar, por autoridade própria, medidas de busca e apreensão ou de condução pessoal coercitiva), nem impedir que o investigado, quando solicitada a sua presença perante o representante do “*Parquet*”, faça-se acompanhar de Advogado, a quem incumbirá dar-lhe integral assistência jurídica.

Assiste, portanto, ao investigado, bem assim ao seu Advogado, o direito de acesso aos autos, podendo examiná-lo, extrair cópias ou tomar apontamentos (Lei nº 8.906/94, art. 7º, XIV), observando-se, quanto a tal prerrogativa, orientação consagrada em decisões proferidas por esta Suprema Corte (Inq 1.867/DF Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 23.836/DF Rel. Min. CARLOS VELLOSO, v.g.), mesmo quando a investigação esteja sendo processada em caráter sigiloso, hipótese em que o Advogado do investigado, desde que por este constituído, poderá ter acesso às peças que instrumentalizem prova já produzida nos autos (Súmula Vinculante nº 14/STF), tal como esta Corte decidiu no julgamento do HC 82.354/PR, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE:

Convém destacar, ainda, que a investigação promovida pelo Ministério Público na fase pré-processual da persecução penal deve

seguir o rito determinado pelo Código de Processo Penal, de modo que não se revela admissível que se prolongue indefinidamente no tempo.

Precisamente por essa razão, em observância à razoável duração do processo e o devido processo legal, à semelhança do que ocorre com o inquérito policial, os procedimentos de investigação criminal (PIC's) devem ser concluídos em 10 (dez) dias, se o investigado estiver preso, ou 30 (trinta) dias, se o investigado estiver solto – salvo disposição legal específica estabelecendo prazo diverso em legislação penal extravagante. Após esse prazo, deve se proceder ao oferecimento da denúncia ou ao arquivamento do procedimento.

De igual modo, os PIC's devem ser distribuídos à autoridade judicial competente para o efetivo controle jurisdicional, tal como ocorre com os inquéritos conduzidos por autoridade policial.

O que não se pode permitir, contudo, é o afastamento da independência funcional do Ministério Público e a diminuição de suas funções – expressas ou implícitas –, sob pena de grave perigo de retrocesso no combate ao crime organizado e na fiscalização à corrupção na Administração Pública, pois esse retorno à impunidade, como sempre alertado por Norberto Bobbio, gera a ineficiência e o descrédito na Democracia.

Nesse contexto, as normas ora questionadas preveem validamente instrumentos à disposição do Ministério Público para o exercício de sua missão constitucional. No entanto, essa previsão exige a delimitação adequada de sua aplicabilidade, para consignar a necessidade de observância das regras do CPP em TODOS os PPICs ou PICs instaurados no âmbito do Ministério Público, com obrigatoriedade de distribuição à autoridade judicial, de modo análogo, e nos prazos legais, estabelecidos pela legislação em relação à autoridade policial.

Nesse sentido, vale mencionar o voto conjunto proferido pelos Ministros GILMAR MENDES e EDSON FACHIN por ocasião do julgamento das ADIs 2.943/DF, 3.309/DF e 3.318/MG, fixando as seguintes teses de julgamento:

“1. O Ministério Público dispõe de atribuição concorrente 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. Devem ser observadas sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais da advocacia, sem prejuízo da possibilidade 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 tem por exigência: (i) comunicação imediata ao juiz competente sobre a instauração e o encerramento de procedimento investigatório, com o devido registro e distribuição; (ii) observância dos mesmos prazos e regramentos previstos para conclusão de inquéritos policiais; (iii) necessidade de autorização judicial para eventuais prorrogações de prazo, sendo vedadas renovações desproporcionais ou imotivadas; iv) distribuição por dependência ao Juízo que primeiro conhecer de PIC ou inquérito policial a fim de buscar evitar, tanto quanto possível, a duplicidade de investigações; v) aplicação do artigo 18 do Código de Processo Penal ao PIC (Procedimento Investigatório Criminal) instaurado pelo Ministério Público;

3. Deve ser assegurado o cumprimento da determinação contida nos itens 18 e 189 da Sentença no Caso Honorato e Outros versus Brasil, de 27 de novembro de 2023, da Corte Interamericana de Direitos Humanos - CIDH, no sentido de reconhecer que o Estado deve garantir ao Ministério Público, para o fim de exercer a função de controle externo da polícia, recursos econômicos e humanos necessários para investigar as mortes de civis cometidas por policiais civis ou militares;

4. A instauração de procedimento investigatório pelo Ministério Público deverá ser motivada sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infrações penais ou sempre que mortes ou ferimentos graves ocorram em virtude da utilização de armas de fogo por esses mesmos agentes. Havendo representação ao Ministério Público, a não instauração do procedimento investigatório deverá ser sempre motivada;

5. Nas investigações de natureza penal, o Ministério Público pode requisitar a realização de perícias técnicas, cujos peritos deverão gozar de plena autonomia funcional, técnica e científica na realização dos laudos.”

(ADIs 2943/DF, 3.309/DF e 3.318/MG, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 9/9/2024).

5) Dispositivo

Diante do exposto, CONHEÇO DA AÇÃO e JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE a demanda, para atribuir interpretação conforme à Constituição aos dispositivos impugnados, assentando a obrigatoriedade de que todos os procedimentos investigatórios instaurados no âmbito do Ministério Público: (a) observem as regras previstas no Código de Processo Penal (arts. 3º a 23) e na legislação penal extravagante relacionadas a procedimentos e prazos para o inquérito policial, notadamente o art. 10 do CPP, que estabelece o prazo para conclusão do procedimento investigatório (10 dias, se o indiciado estiver preso, e 30 dias, se solto); (b) observem a obrigatoriedade de distribuição à autoridade judicial (art. 10, § 1º, do CPP), para supervisão e garantia dos direitos das pessoas investigadas; e (c) observem as hipóteses e requisitos para prorrogação do prazo para conclusão das investigações, sempre dependente de autorização judicial (art. 10, § 3º, do CPP).

É o voto.