

A legitimidade do Ministério Público para promover investigação direta: análise do RE 593.727/MG.¹

The legitimacy of the Public Ministry to promote direct investigation: analysis of RE 593.727/MG.

Priscila Rodrigues Ghedini

Resumo: A questão da legitimidade do Ministério Público para promover procedimentos investigatórios autônomos sempre foi objeto de acirrados debates na doutrina processualista penal, tendo se formado duas consistentes correntes doutrinárias, uma favorável e outra contrária à investigação direta pelo Ministério Público. Durante muito tempo a jurisprudência não possuía um posicionamento firme a respeito do tema, o que só veio a acontecer no ano de 2015, com a manifestação do Plenário do Supremo Tribunal Federal no RE 593.727/MG, submetido à sistemática da Repercussão Geral. Este trabalho se propõe a analisar as conclusões deste julgado de forma sistematizada, abordando os principais contornos conferidos pela Corte à investigação criminal conduzida pelo Ministério Público.

Palavras-Chave: Investigação criminal – Ministério Público – Legitimidade – Condução autônoma – RE 593.727/MG.

¹ A finalidade deste trabalho é elucidar, de forma sistemática, o teor do julgamento realizado pelo Supremo Tribunal Federal no bojo do Recurso Extraordinário nº 593.727/MG, submetido à sistemática da Repercussão Geral. Na ocasião, os Ministros, por maioria, entenderam que o Ministério Público possui legitimidade para conduzir investigações de natureza penal diretamente, pondo fim a um intenso e consistente debate travado na doutrina processual penal.

Abstract: The issue of the Public Prosecutor's Office's standing to conduct independent criminal investigation proceedings has always been the subject of fierce debate in criminal procedural doctrine. Two consistent doctrinal views have emerged, one in favor and the other against direct investigation by the Public Prosecutor's Office. For a long time, case law lacked a firm stance on the matter, which was only resolved in 2015 when the Plenary of the Supreme Federal Court ruled on Extraordinary Appeal (RE) 593.727/MG under the General Repercussion framework. This paper aims to analyze the conclusions of this judgment in a systematic manner, addressing the main boundaries established by the Court regarding criminal investigations conducted by the Public Prosecutor's Office.

Keywords: Criminal investigation – Public Prosecutor's Office – Standing – Independent conduct – RE 593.727/MG.

1 – INTRODUÇÃO

É antiga na doutrina a polêmica acerca da legitimidade do Ministério Público para conduzir diretamente investigações criminais, mediante processo administrativo próprio, independentemente da instauração de inquérito policial, tendo se formado duas grandes correntes na doutrina processual penal: uma favorável à investigação direta pelo Parquet e outra contrária, ambas embasadas em fundamentos jurídicos consistentes.

Durante um longo tempo, não havia um posicionamento definitivo do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema, mas apenas precedentes isolados de turma que oscilavam de posição, o que só acirrava ainda mais os debates doutrinários. Esse cenário só foi alterado com a conclusão do julgamento do Recurso Extraordinário nº 593.727/MG, proferido sob a sistemática da Repercussão Geral.

Nesta ocasião, por maioria de votos, os ministros entenderam que o Ministério Público tem competência constitucional para promover investigação de natureza penal, ressalvadas as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer pessoa sob investigação do Estado.

O propósito deste trabalho é analisar essa importante e histórica decisão do Supremo Tribunal Federal, que finalmente pôs fim a uma das maiores polêmicas existentes no processo

penal. Para a melhor compreensão da decisão, serão analisados, brevemente, os fundamentos das duas posições formadas na doutrina nacional.

2 – POSIÇÃO FAVORÁVEL À INVESTIGAÇÃO DIRETA PELO MP

A posição doutrinária favorável à investigação direta pelo Ministério Público aduz que a legitimidade do *Parquet* para conduzir investigações de natureza penal é inerente ao papel institucional atribuído ao Ministério Público pela Constituição Federal. Os defensores dessa corrente argumentam que se o MP pode ordenar diligências investigatórias, requisitar a instauração de inquérito policial e controlar externamente a atividade policial com fulcro no art. 129, incisos VII e VIII da CF/88, com mais razão ainda poderá investigar diretamente, partindo-se da diretriz interpretativa segundo a qual “quem pode o mais, pode o menos”.

Desta feita, se a Constituição atribui ao Ministério Público a titularidade para promover a ação penal pública (art. 129, inciso I, CF/88), deve lhe conferir mecanismos próprios para cumprir com a sua missão institucional. Trata-se da aplicação da teoria dos poderes implícitos, oriunda do direito norte-americano. Os autores Marcellus Polastri² e Eugênio Pacelli de Oliveira³ filiam-se a este entendimento.

Ainda, argumenta-se que, nos termos do art. 129, inciso IX, da CF/88, o rol de atribuições conferidas ao Ministério Público é exemplificativo. Desta forma, o inciso IX abre espaço para que a legislação infraconstitucional confira ao MP poderes diretos de investigação, porque esses poderes estarão em sintonia com uma das funções institucionais do MP, que é a de promover privativamente a ação penal pública (inciso I).

Ademais, invoca-se o art. 8º, inciso V da LC 75/93⁴ (que dispõe sobre as atribuições do MPU) para legitimar a condução de diligências investigatórias pelo Ministério Público. Este dispositivo informa a possibilidade do Ministério Público da União realizar diligências investigatórias. Embora tal dispositivo seja voltado para o MPU, se estende para o Ministério Público dos Estados por força do art. 127, §1º da CF/88, em razão da unidade e indivisibilidade do MP.

² POLASTRI, Marcellus. Manual de Processo Penal. Ed.5ª. Rio de Janeiro: Lúmen Juris. 2010. p. 524- 525.

³ PACELLI, Eugênio. Curso de Processo Penal. Ed. 11ª. Rio de Janeiro: Lúmen Juris. 2009. p. 74-77.

⁴ LC 75/93. “Art. 8º. Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência: V - realizar inspeções e diligências investigatórias”.

Finalmente, os defensores dessa corrente defendem que a investigação direta pelo MP tem sido a tônica no direito comparado. Se considerarmos países como Itália e Portugal, que guardam estreita relação com o direito processual penal brasileiro, essa possibilidade é clara.

3 – POSIÇÃO CONTRÁRIA À INVESTIGAÇÃO DIRETA PELO MP

Para os defensores da posição contrária à investigação direta pelo Parquet, a Constituição Federal reservou a atividade de investigação criminal à Polícia Judiciária, de modo que o desempenho desta atribuição pelo Ministério Público representaria usurpação de função constitucionalmente conferida à Polícia Civil (nos estados) e à Polícia Federal.

Desta feita, teria havido um silêncio eloquente do Poder Constituinte quanto à possibilidade de investigação direta pelo Ministério Público, de modo que a ausência de previsão legal expressa dessa atribuição seria resultado de uma opção do legislador constituinte, que, por sua vez, não hesitou em conferir ao *Parquet* poderes para promover o inquérito civil público.

Na realidade, estabeleceu-se uma divisão de tarefas: a investigação direta deve ser realizada a cargo da polícia, e o controle externo a cargo do Ministério Público, para que pudesse conservar a isenção necessária ao desempenho do seu *munus* primordial, que é a defesa da ordem jurídica.

Nessa linha, sustenta-se não ser possível a atividade investigadora ministerial, aduzindo que o modelo acusatório adotado pela Constituição da República impede que um mesmo órgão exerça, de forma centralizada, as funções acusatórias e de investigação. Deste modo, a Polícia Judiciária é a verdadeira protagonista na tarefa de proceder às investigações criminais, com fulcro no art. 144 da CF/88. O processualista penal Aury Lopes Jr filia-se a este entendimento.⁵

Ademais, para essa corrente seria descabido invocar o direito comparado, já que em legislações como a italiana e a portuguesa, a investigação é constitucionalmente originária do Ministério Público, de maneira que as respectivas polícias só investigam por delegação.

⁵ LOPES JR., Aury. Direito Processual Penal. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 67.

Há, ainda, uma posição intermediária que, embora sustente que o Ministério Público não possui legitimidade para conduzir um procedimento investigatório autônomo, na medida em que esse papel é atribuído precipuamente à Polícia Judiciária, admite investigações pontuais a título complementar ou supletivo ao inquérito policial.

Nessa linha, Luis Roberto Barroso sustenta que o sistema constitucional reservou à Polícia Judiciária o papel central na investigação penal, mas não vedou o exercício eventual de tal atribuição pelo Ministério Público, que poderá exercer essa atividade em caráter excepcional, desde que se verifiquem circunstâncias particulares que legitimem o exercício dessa competência atípica, bem como a definição sobre a maneira adequada de exercê-la.⁶

4 - JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 593.727/MG

Antes do julgamento do RE nº 593.727/MG, o STJ e a 2ª Turma do STF já contavam com precedentes reconhecendo o poder de investigação do Ministério Público. No entanto, o primeiro pronunciamento do Plenário do Supremo Tribunal Federal a esse respeito ocorreu no julgamento do Recurso Extraordinário mencionado, submetido à sistemática da Repercussão Geral.

Os Ministros, por maioria de votos, reconheceram a legitimidade do Ministério Público para promover, por autoridade própria, investigações de natureza penal. No entanto, para que essa investigação seja legítima, consignou-se que deverá respeitar alguns parâmetros, que podem ser assim sintetizados:

(i) Os direitos e garantias fundamentais dos investigados devem ser necessariamente observados na investigação promovida pelo órgão ministerial;

(ii) Os atos investigatórios devem ser necessariamente documentados e praticados por membros do MP;

⁶ BARROSO, Luís Roberto. Investigação pelo Ministério Público. Argumentos contrários e a favor. A síntese possível e necessária. 2005. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wpc-ontent/themes/LRB/pdf/parecer_investigacao_pelo_mp.pdf>. Acesso em: 17/09/2016.

(iii) As hipóteses de reserva constitucional de jurisdição devem ser respeitadas, sendo certo que determinadas diligências somente podem ser autorizadas pelo Poder Judiciário, nos termos da CF/88. Entre as matérias sujeitas à reserva de jurisdição podemos citar a interceptação telefônica e a quebra de sigilo bancário.

(iv) As prerrogativas profissionais asseguradas por lei aos advogados devem ser observadas, notadamente a garantia prevista na Súmula vinculante nº 14 do STF, nos termos da qual: *“É direito do defensor, no interesse do representado, ter 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”*;

(v) A investigação deve ser concluída dentro de um prazo razoável;

(vi) Os atos de investigação conduzidos pelo Ministério Público estão sujeitos ao permanente controle do Poder Judiciário.

Em síntese, a Corte fixou a seguinte tese em sede de Repercussão Geral:

O MP 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 e 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 8906/94, artigo 7º, 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.⁷

5 – CONCLUSÃO

Diante do exposto, é possível concluir que, com o pronunciamento do Plenário do Supremo Tribunal Federal em julgado submetido à sistemática da Repercussão Geral, a questão até então tormentosa e objeto de acirrada polêmica na doutrina processualista penal ganha contornos mais precisos.

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 593.727 – MG. Relator Min. Cezar Peluso; Julgamento: 14/05/2015; Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9336233>>. Acesso em: 15/09/2016.

Do que restou decidido, é seguro apontar que o Supremo Tribunal Federal filiou-se aos argumentos da corrente doutrinária favorável à investigação autônoma pelo Ministério Público. No entanto, foram traçados diversos limites à condução dessas investigações, pressupostos indispensáveis para que a mesma seja considerada legítima. Os parâmetros indicados pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal têm por finalidade impedir que o Ministério Público abuse dessa prerrogativa, impondo-se, para tanto, o respeito aos direitos e garantias que assistem a qualquer pessoa investigada pelo Estado.

6 - BIBLIOGRAFIA

BARROSO, Luís Roberto. Investigação pelo Ministério Público. Argumentos contrários e a favor. A síntese possível e necessária. 2005. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wpcontent/themes/LRB/pdf/parecer_investigacao_pel_o_mp.pdf>. Acesso em: 17/09/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 593.727 – MG. Relator Min. Cezar Peluso; Julgamento: 14/05/2015; Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9336233>>. Acesso em: 15/09/2016.

LOPES JR., Aury. Direito Processual Penal. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de Processo Penal. 11ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PACELLI, Eugênio. Curso de Processo Penal. 11ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009.

POLASTRI, Marcellus. Manual de Processo Penal. 5ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010.

RANGEL, Paulo. Direito Processual Penal. 20ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.