



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 660.814/MT

RELATOR: MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES

RECORRENTE: SINDICATO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO ESTADO DE MATO GROSSO

ADVOGADO: GERALDO CARLOS DE OLIVEIRA

RECORRIDO: ESTADO DE MATO GROSSO

MEMORIAL ARESV/PGR Nº 375036/2022

MEMORIAL

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PROCESSO PENAL. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1024. INQUÉRITO POLICIAL. TRAMITAÇÃO DIRETA. QUESTÃO PREJUDICIAL. CONTROLE CONCENTRADO. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NORMA PROCEDIMENTAL. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. SISTEMA ACUSATÓRIO. IMPARCIALIDADE. CELERIDADE. EFICIÊNCIA LEGISLAÇÃO ESPECIAL. INAPLICABILIDADE DO TEMA. DESPROVIMENTO. FIXAÇÃO DE TESE.

1. Recurso extraordinário *leading case* do Tema 1034 da sistemática da Repercussão Geral: “*sistema penal acusatório e determinação de tramitação direta do inquérito policial entre o Ministério Público e a Polícia Civil por Provimento da Corregedoria Geral de Justiça.*”

2. A Constituição Federal de 1988 adotou o sistema acusatório e uma de suas consequências é a tramitação direta do inquérito policial entre o Ministério Público e a Polícia Judiciária, modelo empregado na Justiça Federal, na Justiça Estadual de diversas unidades federativas, no CPP a partir da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Lei 13.964/2019 (Lei Anticrime) e no Projeto do Novo Código de Processo Penal (Projeto de Lei 8.045/2010).

3. A tramitação direta do inquérito policial entre o Ministério Público e a Polícia teve sua constitucionalidade questionada no Supremo Tribunal Federal em ADIs, razão pela qual é relevante, do ponto de vista hermenêutico e da eficiência jurisdicional, que o presente Tema 1034 seja apreciado após o julgamento em controle concentrado.

4. São formalmente constitucionais os atos normativos estaduais que disciplinam a tramitação direta de inquéritos policiais, uma vez que são normas expletivas, de natureza procedimental, de competência concorrente (art. 24, XI e § 1º, da Constituição Federal). Precedentes do STF.

5. São materialmente constitucionais as normas que disciplinam a tramitação direta do inquérito policial, uma vez que essa sistemática integra o sistema acusatório e promove a imparcialidade judicial, a celeridade e a eficiência.

– Memorial: (1) pelo exame do Tema 1024 após o julgamento das ADI's 6.298/DF, 6.299DF, 6.300/DF e 6.305/DF; e, (2), naquela oportunidade, pelo desprovimento do apelo extraordinário, com a fixação da tese sugerida: *“É constitucional a previsão de tramitação direta do inquérito policial entre Ministério Público e Polícia Civil em provimento de Corregedoria de Justiça local, por se tratar de regramento de caráter procedimental que explicita as previsões constitucionais atinentes ao sistema acusatório.”*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Excelentíssimo Senhor Ministro Relator Alexandre de Moraes,

Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes, com vista do feito,

Excelentíssimas Senhoras Ministras,

Excelentíssimos Senhores Ministros,

Trata-se de recurso extraordinário, representativo do Tema 1034 da sistemática da Repercussão Geral, referente à possibilidade da tramitação direta do inquérito policial entre o Ministério Público e a Polícia Civil por meio de Provimento da Corregedoria Geral de Justiça.

Está em discussão, em síntese, a compatibilidade entre a fixação por provimento de Corregedoria local da tramitação direta do inquérito policial e os artigos 22, inciso I; 129, incisos VII e VIII; e 144, § 4º, da Constituição Federal, bem como com os princípios atinentes ao sistema acusatório.

Em 5.12.2011, a Procuradoria-Geral da República opinou pelo desprovimento do recurso extraordinário, manifestação reiterada em 6.8.2020 e, também, em memorial de 19.2.2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Iniciado o julgamento do recurso na sessão do Plenário Físico, em 23.6.2022, após o voto do Ministro Relator Alexandre de Moraes¹, que negava provimento ao recurso extraordinário, e dos votos do Ministro Ricardo Lewandowski e do Ministro André Mendonça, que davam provimento ao recurso, o julgamento foi suspenso em razão do pedido de vista antecipada dos autos pelo Ministro Gilmar Mendes.

Os autos foram devolvidos em 9/11/2022 e o julgamento agendado para a Sessão Virtual de 25/11/2022 a 2/12/2022.

Em atenção às modificações no quadro legislativo e judicial que afetam o exame do presente tema o Procurador-Geral da República apresenta este memorial, a fim de assinalar aspectos que o Ministério Público entende serem de relevo para o bom andamento da causa.

1. Panorama da legislação atual sobre a tramitação direta do inquérito policial e a constitucionalidade material do art. 3º-B da Lei 13.964/2019 (Lei Anticrime).

- 1 Na sessão, o Min. Alexandre de Moraes sugeriu a seguinte tese: *“é constitucional a tramitação direta do inquérito policial e dos procedimentos de investigação criminal previamente distribuídos ao juiz competente, entre o MP e a polícia judiciária, a ser disciplinado por ato normativo competente do Estado, uma vez que o inquérito policial tem natureza administrativa”*. Sintetizou, como fundamentos: maior celeridade no procedimento (art. 5º, LXXVIII); maior eficiência com a diminuição de risco de prescrição penal (art. 37, caput); simplificação na tramitação do inquérito e desburocratização do procedimento preliminar; extinção da triangulação reafirma o sistema acusatório (art. 129, I); aproximação maior entre Ministério Público e Polícia Civil; e maior preservação da imparcialidade do magistrado.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Entre os sistemas processuais penais (inquisitorial, acusatório e misto), a Constituição Federal de 1988 optou pela adoção do sistema acusatório², ao dispor, em seu art. 129, I, que o Ministério Público é o titular da ação penal, razão pela qual o inquérito policial é direcionado ao *Parquet*, de cuja análise formará a *opinio delicti*, positiva ou negativa.

Com a entrada em vigor da Lei 13.964/2019 (Lei Anticrime), o modelo constitucional passou a ser expressamente previsto em norma infraconstitucional, conforme o art. 3º-A do CPP: “O processo penal terá estrutura acusatória”.

Em razão desse modelo investigativo, em atualização do texto do Código que precedia a Constituição de 1988, adotou-se explicitamente a tramitação direta do inquérito policial, tendo sido previsto no art. 3º-B que o juiz só intervirá no inquérito nas situações expressamente previstas, vedadas iniciativas “na fase de investigação e a substituição da atuação probatória do órgão de acusação”, em superação à sistemática de movimentação triangularizada dos autos investigativos.

No mesmo sentido do art. 3º-B do CPP é o Provimento 12/2005 da CGJ/TJ-MT, objeto do presente recurso extraordinário, o qual, à semelhança de atos normativos análogos, dispõe que os autos do inquérito policial serão remetidos ao Poder Judiciário somente para fins de registro, inserção no sistema processual

2 Nesse sentido: Pet 9.066-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, *DJe* de 23.11.2021; ADI 4.693, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, *DJe* de 30.10.2018; entre outras.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

informatizado e distribuição, como garantia ao juiz natural, bem como nas hipóteses de reserva de jurisdição.

Da mesma forma tem se encaminhado o Projeto do Novo Código de Processo Penal (Projeto de Lei 8.045/2010)³, conforme previsão expressa dos arts. 4º e 31 do Anteprojeto e arts. 4º e 33 do Substitutivo n. 1, apresentado em 26.4.2021.

2. Questão prejudicial: as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.298/DF, 6.299/DF, 6.300/DF e 6.305/DF.

Considerada a atual redação do CPP, o julgamento do Tema 1.034 da Repercussão Geral será diretamente afetado pelo entendimento da Suprema Corte no tocante à constitucionalidade material da sistemática estabelecida pela Lei 13.964/2019 (Lei Anticrime).

A constitucionalidade das alterações realizadas pela Lei 13.964/2019 é questionada nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.298/DF, 6.299/DF, 6.300/DF e 6.305/DF, tendo o debate, inclusive, ocorrido com audiências públicas em 25 e 26 de outubro de 2021, a fim de qualificar o exame da matéria.

Uma vez que do julgamento no controle concentrado de constitucionalidade são formados precedentes judiciais vinculantes e que o

3 Projeto de Lei 8.045/2010 disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/490263>>. Acesso em 31.7.2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

debate naquela instância se encontra mais amplo, é prudente que primeiro ocorra o julgamento dessas ações, para que, na sequência, à luz do entendimento firmado, se analise o presente tema de Repercussão Geral.

O julgamento do Tema 1034 antes da apreciação pela Corte quanto à constitucionalidade da Lei Anticrime pode comprometer a coerência da jurisprudência dessa Suprema Corte, com o risco de a tese fixada vir a ser, ato contínuo, prejudicada pelo quanto decidido no julgamento do mérito das ações de controle abstrato.

Sendo assim, o Procurador-Geral da República pondera a essa Suprema Corte a necessidade, ante a questão prejudicial externa, de se aguardar o julgamento das ADIs 6.298/DF, 6.29/9DF, 6.300/DF e 6.305/DF, a fim de que o debate quanto à constitucionalidade material da tramitação direta possa ser realizado considerando as alterações realizadas na legislação processual.

3. Constitucionalidade formal das normas referentes à tramitação direta do inquérito policial entre o Ministério Público e a Polícia Civil.

Quanto à **constitucionalidade formal**, os atos normativos que disciplinam a tramitação direta de inquéritos policiais são normas de natureza procedimental, de competência concorrente (art. 24, XI e § 1º, da Constituição Federal), visto que nem versam sobre a fase processual da persecução



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

criminal, nem sobre a estrutura organizacional do Poder Judiciário, da Polícia Civil ou do Ministério Público. Esse tem sido, historicamente, o entendimento sucessivamente reiterado do Plenário do Supremo Tribunal Federal⁴.

Ainda que se tratasse de norma processual, cuja competência para legislar é privativa da União, o art. 24, § 2º, da Constituição Federal assegura a competência suplementar dos entes federados, adequada diante do vácuo normativo gerado pela incompatibilidade da legislação federal pretérita (a antiga redação do CPP) com a atual Constituição Federal.

4. Constitucionalidade material das normas referentes à tramitação direta do inquérito policial entre o Ministério Público e a Polícia Civil.

A norma impugnada neste recurso extraordinário (Provimento 12/2005 da CGJ/TJ-MT) está em harmonia com a Constituição e a Lei Anticrime no que se refere à tramitação direta, uma vez que a sistemática tanto preserva o sistema acusatório quanto promove os direitos fundamentais dos investigados.

Ao mesmo tempo em que aparta as atividades de investigar e julgar, conferindo maior imparcialidade, também desburocratiza o procedimento, prestigiando a celeridade das investigações e reduzindo os riscos de prescrição

4 Nesse sentido, confira-se, entre outros, os seguintes precedentes: ADI 4.337, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, *DJe* de 27.9.2019; ADI 2.886, Rel. Min. Eros Grau, Relator p/ Acórdão Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, *DJe* de 5.8.2014; ADI 1285-MC, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, *DJ* de 23.3.2001.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

em prestígio à eficiência jurisdicional, além de garantir o respeito aos princípios do juiz natural e da reserva de jurisdição, bem como à legislação especial e regimental dos casos especiais de tramitação de inquéritos que se apartam dessa regra geral, a exemplo das investigações ocorridas nas hipóteses de foro em Tribunais Superiores.

O art. 10, §§ 1º e 3º, do CPP, ainda com a redação originária de 1941, dispunha que o inquérito policial, acompanhado de relatório minucioso, seria encaminhado ao juiz competente e que, a requerimento da autoridade policial ou do Ministério Público, os autos seriam restituídos para produção de diligências complementares.

Essa triangulação cartorial do inquérito, formada ainda sob a égide da Constituição de 1937, se submete a uma filtragem constitucional, para que se promova a necessária compatibilização com o modelo acusatório instituído no art. 129, I, da Constituição Federal e reafirmado pelo STF.

Apesar de a Lei 13.964/2019, em seus arts. 3-A a 3-F, estar com a sua eficácia normativa suspensa devido à decisão proferida em sede de tutela de urgência pelo eminente Ministro Luiz Fux, a decisão proferida não apontou vício que macule a tramitação direta dos inquéritos policiais.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Quanto à imparcialidade na colheita dos elementos do inquérito, é de se memorar que a presença do juiz no inquérito policial não é “*garantia da imparcialidade*”. Ao revés, uma das linhas mestras do sistema acusatório é representada pelo afastamento do juiz como regra geral da fase investigativa, momento em que a intervenção judicial só há de ocorrer pontualmente, para garantir o respeito ao princípio da reserva de jurisdição e eventuais excessos que afrontem direitos e garantias atinentes à defesa.

A imparcialidade se dá tanto em relação ao caso penal (aspecto objetivo) quanto em relação aos envolvidos (aspecto subjetivo), uma vez que, em “*um sistema prevalentemente acusatório, o juiz deve não somente ser, mas também ‘parecer’ imparcial*”⁵.

Quando o legislador constituinte originário adotou o modelo de processo penal constitucional de feição acusatória, separando as atividades de investigar e julgar, constituiu um sistema de direitos e garantias fundamentais contra os eventuais excessos do poder punitivo.

A tramitação de inquéritos sem a intermediação judicial obrigatória, ao reafirmar o sistema processual penal acusatório, evita, por parte do magistrado, a formação de juízo de convencimento prévio em relação à prova não produzida sob o crivo do contraditório.

5 TONINI, Paolo. *Manuale di Procedura Penale*. 20 ed. Milano: Giuffrè, 2019, p. 95.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Essa sistemática também desburocratiza o procedimento, promovendo maior celeridade (art. 5º, LXXVIII) e eficiência jurisdicional (art. 37, *caput*, da CF).

A triangularização do inquérito policial demanda o envio dos autos ao Poder Judiciário tão somente para que o magistrado faça, ato contínuo, sua remessa ao Ministério Público, a fim de que este órgão analise se é o caso de conceder dilação de prazo e, após isso, os restitua ao Poder Judiciário para que este os devolva à Polícia Civil.

Nesse sentido, o controle judicial das dilatações de prazo concedidas pelo Ministério Público à Polícia milita em sentido oposto ao direito fundamental à razoável duração do “processo”.

Manter a tramitação do inquérito policial entre o Ministério Público e a Polícia desburocratiza o procedimento, tornando-o mais célere, e evita que o magistrado atue, como pontuou o Ministro Relator, como mero intermediador entre os referidos órgãos.

Além disso, na sistemática da tramitação direta, resguarda-se os princípios do juiz natural e da reserva de jurisdição e a razoável duração do “processo”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O primeiro, por meio da distribuição prévia do inquérito policial no sistema da justiça. No início da persecução criminal, os autos são distribuídos no Poder Judiciário, cabendo ao juiz natural realizar o controle de legalidade da investigação criminal e a salvaguarda dos direitos individuais.

O segundo, por meio do controle jurisdicional sobre abusos do poder de investigar e da observância das exigências constitucionais e legais de apreciação jurisdicional quanto às medidas cautelares pessoais e reais na fase pré-processual da persecução criminal (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal).

Isso tem sido observado no Mato Grosso, Estado de origem do Recurso Extraordinário sob análise. O Ministério Público local demonstra como na prática vem resguardando estes princípios: *“todos os inquéritos policiais são registrados no sistema PAJ e os seus movimentos são realizados automaticamente pelo MPMT e pela PJC-MT, com os devidos registros nos autos (Pje) [...] Isso implica dizer que tudo está disponível em tempo real para controle e monitoramento do Juízo natural.”*

Dessa forma, o Parquet estadual conclui que *“os inquéritos policiais, no Estado de Mato Grosso, não tramitam de forma alheia ao Poder Judiciário, que a qualquer momento pode intervir no seu curso, exercendo o devido controle das matérias que lhe são afetas. O que fora possibilitado e*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

facilitado, principalmente com a integração dos sistemas eletrônicos, foi a desnecessidade de impulsionamento pelo Juízo e/ou pela escrivania judiciária do feito entre MPMT e PJC-MT, ou seja, atos meramente burocráticos” (Ofício nº 0708/2022/GAB/PGR, de 30/8/2022).

Com a tramitação direta, promove-se, ainda, a eficiência da persecução criminal, com significativa redução dos riscos de prescrição, principalmente porque já existe nos órgãos investigativos a atividade correicional de controle de prazos.

Há, inclusive, estudos que indicam que a tramitação triangularizada do inquérito policial tende a ser mais lenta, o que torna mais frequente a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva estatal⁶.

Soma-se a esse ponto positivo o risco que se apresentaria à atuação jurisdicional com o aumento exponencial dos acervos das varas penais, já sobrecarregadas, pela remessa dos inquéritos hoje nem tramitação direta, para a prática de atos cartorários.

6 Nesse sentido: RAMOS, J. R. et al. A possibilidade de tramitação direta de inquérito policial entre o Ministério Público e a Polícia Judiciária com o fito de evitar a prescrição. *In. Humanidades* (Montes Claros), Montes Claros, v. 8, n. 1, p. 1-12, p. 13-23, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://www.revistahumanidades.com.br/artigo_no=a284.pdf>. Acesso em 28.7.2022.; CNPG – Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais. Manual Nacional do controle externo da atividade policial. 2ª ed. rev. e ampl. Brasília, 2012.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ressalve-se que, apesar de o legislador haver optado pela tramitação direta entre o Ministério Público e a Polícia Civil como regra, não a estendeu indiscriminadamente a certos sistemas processuais penais especiais, como, por exemplo, o previsto para os Tribunais Superiores pela Lei 8.038/1990 e o das polícias legislativas, dada as suas peculiaridades.

O modelo constitucional e infraconstitucional do sistema acusatório - e, conseqüentemente, a tramitação direta do inquérito policial - harmoniza-se com as possibilidades de configurações diversas, que tutelam de modo peculiar o interesse público a justificar a tramitação indireta, a exemplo do que ocorre nos inquéritos com autoridades com prerrogativa de foro.

Com isso, o reconhecimento da constitucionalidade material do Provimento 12/2005 da CGJ/TJ-MT, à semelhança das normas análogas, em nada altera o trâmite dos inquéritos policiais nesses regimes especiais.

Desse modo, permitir a configuração legislativa e procedimental especial do rito de tramitação, dentro das balizas constitucionais, sem impor, pela via da declaração de inconstitucionalidade material, um modelo preconcebido de tramitação do inquérito, parece mais consentâneo com o princípio da tutela jurisdicional adequada e com a própria funcionalização do procedimento como garantia do devido processo material célere e eficiente.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

5. Conclusão.

Em face do exposto, reitera o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA a posição pelo desprovimento do recurso extraordinário e, considerados a sistemática da repercussão geral e os efeitos do julgamento deste recurso em relação aos demais casos que tratem ou venham a tratar do Tema 1034, sugere a fixação da seguinte tese:

É constitucional a previsão de tramitação direta do inquérito policial entre Ministério Público e Polícia Civil em provimento de Corregedoria de Justiça local, por se tratar de regramento de caráter procedimental que explicita as previsões constitucionais atinentes ao sistema acusatório.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

[DLS-RSRL-LF]