

RECURSO ESPECIAL Nº 1.697.146 - MA (2017/0240799-9)

RELATOR : **MINISTRO JORGE MUSSI**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO**
RECORRIDO : **ESTADO DO MARANHÃO**
ADVOGADO : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M**
INTERES. : **A T M B**
INTERES. : **F D E S D N**

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO JORGE MUSSI(Relator): Trata-se de recurso especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO, fundamentado na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça daquela unidade da federação que determinou o arquivamento do procedimento investigatório contra os membros da Assembléia Legislativa Estadual.

Consta nos autos que os Delegados da Polícia Civil Ricardo Luiz de Moura e Silva, Luiz Augusto Aloise de Macedo Mendes e Leonardo Bastian Fagundes ingressaram com pedido de autorização de investigação em face dos deputados estaduais A T M B e F D E S D N, nos autos do Inquérito Policial n. 56/2015, já em andamento, pela suposta prática de delito previsto na Lei n. 9.613/1998, consubstanciado na suposta lavagem de dinheiro desviado da execução de obra do Hospital de Rosário/MA, nas campanhas eleitorais dos investigados.

O Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão entendeu pela existência de vício de iniciativa, o que tornaria o pedido ilegal, explicando que, no caso de apuração de supostas condutas ilícitas atribuídas a Deputados Estaduais, com foro por prerrogativa de função, a iniciativa é exclusiva do Ministério Público, no caso o Procurador Geral de Justiça.

Entendeu a Corte Estadual que o que se admite é que, após o Ministério Público obter a autorização para a investigação criminal judicialmente, seja requisitado à polícia federal ou à polícia civil o desenvolvimento da investigação.

Contra esse *decisum* foram opostos embargos de declaração, que restaram rejeitados.

Nas razões do presente apelo nobre, o *Parquet* alega, em síntese, que a decisão que exige que a Polícia Civil requeira ao Poder Judiciário autorização para

Superior Tribunal de Justiça

investigar parlamentar estadual, quando não há previsão legal ou regimental expressa nesse sentido, como também a que condiciona a atuação da Polícia Judiciária na apuração de crimes de ação penal pública incondicionada, a requisição do Ministério Público ou de qualquer outro órgão externo, esvazia o conteúdo do artigo, 5º, I do Código de Processo Penal, contrariando, ainda, o artigo 144, § 4º da Constituição Federal e o artigo 4º do Código de Processo Penal.

Afirma que as decisões do Supremo Tribunal Federal que indicam a necessidade de autorização daquela Corte para investigação criminal em face de parlamentares federais deriva de regra expressa em seu regimento interno (artigo 21, V, RISTF), e que a ausência de previsão semelhante no Código de Processo Penal, na Lei 8.038/1990, na Constituição Federal, na Constituição do Estado do Maranhão ou no Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Maranhão prestigia o princípio acusatório, não condicionando a atividade investigativa do Ministério Público ou da Polícia Judiciária à autorização judicial.

Aduz que, ainda que se pretendesse, equivocadamente, invocar-se por analogia a regra contida no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, a fim de exigir que a autoridade policial requeresse autorização para investigar deputado estadual no Maranhão, não se pode perder de vista que, *in casu*, a Polícia Civil, ao deparar-se com indícios de materialidade de crime envolvendo deputados estaduais, requereu autorização do Tribunal de Justiça do Maranhão.

Argumenta que inexistente a exigência de requerimento de autorização da Corte Estadual para que se proceda a investigação criminal em face de pessoa que esteja no exercício de função que imponha prerrogativa de foro perante o Tribunal.

Sustenta que, ainda assim, a Polícia civil requereu a desnecessária autorização, sendo impedida de exercer a função constitucional, por suposto vício de iniciativa.

Entende ser incompreensível a atuação da Desembargadora Relatora, Nelma Sarney, que não concedeu vista dos autos ao Ministério Público se a questão girava em torno da necessidade de pronunciamento do Procurador Geral de Justiça.

Requer, ao final, o provimento do recurso especial para que se dê prosseguimento às investigações iniciadas através do Inquérito Policial n.

Superior Tribunal de Justiça

056/2015-2ºDECCOR/SECCOR/PC/MA, inclusive em face dos deputados estaduais.

Sem contrarrazões, após o juízo prévio de admissibilidade, os autos ascenderam a este Superior Tribunal de Justiça.

Instado a se manifestar, o Ministério Público Federal, na condição de *custos legis*, ofertou parecer pelo provimento do inconformismo (e-STJ, fls. 275/282).

É o relatório.



RECURSO ESPECIAL Nº 1.697.146 - MA (2017/0240799-9)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO JORGE MUSSI(Relator): Satisfeitos os pressupostos de admissibilidade, passa-se ao exame recursal.

Acerca do tema trazido à discussão no apelo nobre, assim restou assentado pela Corte a quo, *litteris*:

Ultrapassada a questão da competência, passo a análise da formulação do pedido de autorização em si, que foi formulado por três delegados da Polícia Civil.

Neste ponto específico, entendo que há vício de iniciativa que torna o pedido ilegal. É que, no caso de apuração de supostas condutas ilícitas atribuídas a Deputados Estaduais, com foro por prerrogativa de função, a iniciativa é exclusiva do Ministério Público, no caso, do Procurador Geral de Justiça.

O Supremo Tribunal Federal há muito sedimentou sua jurisprudência no sentido de que não cabe à autoridade policial investigar e indiciar autoridade dotada de predicamento de foro por prerrogativa de função (Precedente: Petição 3.825. Questão de Ordem. Relator para lavrar o acórdão: Ministro Gilmar Mendes).

Neste precedente, restou consignada a diferença entre a regra geral, do inquérito policial disciplinado no Código de Processo Penal e o inquérito originário de competência dos Tribunais. Afirmou-se ainda que se a Constituição estabelece que os agentes políticos, respondem, por crime comum, perante Tribunais, não há razão constitucional plausível para que as atividades diretamente relacionadas à supervisão judicial (abertura de procedimento investigatório) sejam retiradas do controle judicial do Tribunal.

Transcrevo parte do voto condutor do Ministro Gilmar Mendes que entendo bastante pertinente ao caso, que tratava de investigação de parlamentar federal e que trago para os eminentes pares, in verbis: "A iniciativa do procedimento investigatório deve ser confiada ao MPF contando com a supervisão do Ministro Relator do STF. A Polícia Federal não está autorizada a abrir de ofício inquérito policial para apurar a conduta de parlamentares federais (...)
12. Segunda questão de ordem resolvida no sentido de anular o ato formal de indiciamento promovido pela autoridade policial em face de parlamentar investigado".

Segue o Ministro em seu elucidativo voto: "Permitir que o

procedimento de investigação predisposto à colheita de elementos probatórios, que suportarão eventual imputação penal contra titular de cargo a que se assegurou foro especial, possa ser aberto e conduzido por autoridade policial (...) certamente enfraquece a garantia que a Constituição consagra.

Daí a necessidade de que a iniciativa do procedimento investigatório, em tais casos, seja confiada ao Procurador Geral da República, que é titular de cargo a que a Constituição prevê forma de investidura especial e mandato, além de procedimento qualificado para destituição, a que se atribui, também, independência funcional, com a supervisão do Ministro Relator dessa Corte".

A garantia de julgamento originário de determinadas autoridades com foro por prerrogativa de função, perante Tribunais, abrange a fase pré-processual, e, no caso em espeque, falece atribuição a Delegados de Polícia para a iniciativa de investigar deputados estaduais.

Essa atribuição dada ao Chefe do Ministério Público Estadual visa inclusive evitar eventuais excessos por parte da Polícia Judiciária, na instauração "de ofício" dos inquéritos originários.

Resta indubitável que a atribuição para requerer o início das investigações preliminares é exclusiva do dominus litis que tem atribuição para denunciar o autor do crime que detém foro por prerrogativa de função.

Assim, repita-se, a Polícia Federal e a Polícia Civil, não estão autorizadas a abrir de ofício investigação em face de autoridades sujeitas a julgamento originário perante Tribunais.

O que se admite, tanto pela jurisprudência como pela doutrina, é que, após o Ministério Público conseguir autorização para investigação criminal supervisionada judicialmente, seja requisitado à polícia federal ou à polícia civil o desenvolvimento da investigação.

Resumindo, quando o investigado detiver foro por prerrogativa de função e a investigação criminal tenha que ser necessariamente supervisionada pelo Tribunal, o indiciamento será ato privativo do Ministério Público (Federal ou Estadual). À Polícia Judiciária (Federal e Civil), falta atribuição para instaurar de ofício inquérito policial contra autoridade sujeita à competência penal originária do Tribunal.

Repito, só ao órgão de execução do Ministério Público em atuação junto à Corte competente para supervisionar a investigação criminal se reconhece legitimidade para requerer a instauração de inquérito contra detentor de foro

por prerrogativa de função. Por respeito aos colegas, trago à baila também o entendimento daqueles que entendem que o Delegado de Polícia pode, de ofício, requisitar autorização para investigar autoridades com foro por prerrogativa de função, entretanto, não me filio a tal corrente, inclusive por entender que tal entendimento enfraquece a harmonia entre os Poderes prevista no artigo 2º da Constituição Federal de 1988.

É sabido por todos nós, membros desta egrégia Corte, que o foro por prerrogativa de função não é fixado em razão da pessoa, e sim em virtude do cargo ou função relevante exercida, denotando a importância dada pelo Estado Democrático de Direito a determinados cargos ou funções, mormente aos cargos eletivos, que em última análise são representação direta do povo que os elege.

Sendo assim, havendo claro vício de iniciativa, considerando no caso a iniciativa isolada de Delegados de Polícia para investigar Deputados Estaduais, quando a atribuição é exclusiva do Ministério Público, determino o arquivamento do procedimento investigatório quanto aos membros da Assembleia Legislativa Estadual. (e-STJ, fls. 184/187).

Verifica-se, pois, que a instância de origem determinou o arquivamento da investigação criminal em relação a deputados estaduais, sob o fundamento de que a autoridade policial não possui atribuição para iniciar o procedimento investigatório, atribuição que seria exclusiva do *Parquet*, mediante requerimento ao Tribunal, em se tratando de autoridades com foro por prerrogativa de função.

Sobre o assunto, vale consignar, inicialmente, que o Código de Processo Penal prevê, como primeira hipótese, a instauração de inquérito policial *ex officio* pela polícia Judiciária, em cumprimento de seu dever constitucional, sem necessidade de requerimento ou provocação de qualquer órgão externo.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 593.727/MG assentou a concorrência de atribuição entre o Ministério Público e a Polícia Judiciária para realizar investigações criminais, inexistindo norma constitucional ou federal que estabeleça exceção à regra enunciada no referido julgamento em relação aos deputados estaduais. Sendo assim, a mesma sistemática é válida tanto para procedimentos investigatórios ordinários quanto para investigações que envolvam autoridades com prerrogativa de função.

Superior Tribunal de Justiça

E a instauração de inquérito policial para apuração de crime de ação penal pública incondicionada rege-se pelos princípios da oficiosidade e obrigatoriedade, não havendo que se exigir requerimento ou requisição de órgão externo ou, menos ainda, autorização do Poder Judiciário, quando a lei não o prevê.

Por constituírem limitações ao poder de investigação conferido pela Constituição Federal à Polícia Judiciária e ao Ministério Público, as hipóteses em que a atividade investigatória é condicionada à prévia autorização judicial exigem previsão legal expressa.

Nesse sentido:

CONSTITUCIONAL E PROCESSO PENAL. RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. NULIDADE DO PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO. PREFEITO. AUTORIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARA ABERTURA DAS INVESTIGAÇÕES PRELIMINARES. DESNECESSIDADE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NA LEI 8.038/90. EXIGÊNCIA DE SINDICABILIDADE JUDICIAL APENAS NO RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. RECURSO DESPROVIDO.

1. O procedimento investigatório criminal conta com previsão legal do art. 8º da Lei Complementar 75/1993, do art. 26 da Lei 8.625/1993, sendo regulamentado pela Resolução n. 13/2006 do Conselho Nacional do Ministério Público, alterada pela Resolução n. 111/2014.

2. Os poderes investigatórios do Ministério Público são poderes implícitos, corolário da própria titularidade privativa do Parquet em promover a ação penal pública (Constituição da República, art. 129, I). Contudo, a Constituição, em seu art. 129, VIII, confere expressamente ao Ministério Público a atribuição de requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito à autoridade policial, independentemente de sindicabilidade ou supervisão judicial.

3. **O art. 5º do Código de Processo Penal, em seus incisos I e II, dispõe que, nos crimes de ação penal pública, o inquérito será iniciado de ofício ou mediante requisição da autoridade judiciária ou do Ministério Público, ou a requerimento do ofendido ou de quem tiver qualidade para o representar. Nesses termos, o próprio Ministério Público pode requisitar a instauração de inquérito policial, sem necessidade de prévia submissão do pleito ao Poder Judiciário, razão pela qual, na hipótese de procedimento investigatório criminal instaurado pelo próprio Parquet, não há se falar igualmente em pedido formal de autorização judicial.**

4. Nas hipóteses de haver previsão de foro por prerrogativa de função, seja por disposição do poder constituinte, do constituído reformador ou decorrente, pretende-se apenas que a autoridade, em razão da importância da função que exerce, seja processada e

Superior Tribunal de Justiça

julgada perante foro mais restrito, formado por julgadores mais experientes, evitando-se pois perseguições penais infundadas. **Da prerrogativa de função, contudo, não decorre qualquer condicionante à atuação do Ministério Público, ou da autoridade policial, no exercício do mister investigatório, sendo, em regra, despicienda a admissibilidade da investigação pelo Tribunal competente.**

5. Corolário do sistema acusatório, a investigação pré-processual, tendo como destinatário o órgão acusador, também deve ser desempenhada por órgão diverso daquele que julgará a ação penal. Nessa perspectiva, a prerrogativa de foro do autor do fato delituoso deve ser critério exclusivo de determinação da competência jurisdicional originária, aplicável quando do recebimento da denúncia ou, eventualmente, antes dela, caso se fizer necessária diligência sujeita à reserva jurisdicional, salvo previsão legal diversa. Há, entretanto, exceções no ordenamento que, mesmo que indiretamente, consagram sindicabilidade judicial nas investigações contra autoridades com prerrogativa de função. Pode-se citar o art. 21, XV do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, que atribui ao relator a instauração de inquérito policial, a pedido do Procurador-Geral da República; o art. 33 da LOMAN impõe a admissibilidade pelo tribunal competente para prosseguimento da investigação criminal em face de magistrados; e, da mesma forma, o art. 18 da Lei Complementar 75/93 e art. 41, parágrafo único, da Lei 8625/1993, quanto aos membros do Ministério Público.

6. In casu, o recorrente, então prefeito da cidade de Miguel Pereira, foi investigado pela suposta prática dos crimes previstos nos arts. 12 e 16, ambos da Lei 10.826/03; art. 90 da Lei 8.666/93; art. 1º, § 1º, inciso I, da Lei 9.613/98, e art. 288 do Código Penal. O ordenamento jurídico (CRFB, art. 29, X) apenas determina a competência do Tribunal de Justiça para julgamento do prefeito, não havendo qualquer restrição à incidência plena do sistema acusatório no caso concreto. De rigor, pois, o exercício pleno da atribuição investigativa do Parquet, independente da sindicabilidade do Tribunal de Justiça, que somente deverá ocorrer por ocasião do juízo acerca do recebimento da denúncia ou, eventualmente, antes, se houver necessidade de diligência sujeita à reserva jurisdicional, conforme disposição expressa nos arts. 4º e 6º da Lei 8.038/90.

7. Recurso desprovido. (STJ - RHC 77.518/RJ, Rel. Ministro RIBEIRO DANTAS, QUINTA TURMA, julgado em 09/03/2017, DJe 17/03/2017).

PENAL E PROCESSO PENAL. RECURSO ESPECIAL. 1. VIOLAÇÃO AO ART. 5º, II, DO CPP. PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO CRIMINAL. PODERES DE INVESTIGAÇÃO DO MP. RE 593.727/MG. 2. INVESTIGADO COM FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO JUDICIÁRIO. AUSÊNCIA DE NORMA CONSTITUCIONAL OU INFRACONSTITUCIONAL. PRECEDENTES. 3. CONTROLE PRÉVIO DAS INVESTIGAÇÕES. VIOLAÇÃO AO SISTEMA ACUSATÓRIO. PRECEDENTE DO STF. 4. PREVISÃO DE

CONTROLE JUDICIAL DE PRAZOS. ART. 10, § 3º, DO CPP. JUÍZO COMPETENTE PARA O PROCESSO. 5. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. O Pleno do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 593.727/MG, 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". Dessarte, não há dúvidas sobre a constitucionalidade do procedimento investigatório criminal, que tem previsão no art. 8º da Lei Complementar n. 75/1993 e no art. 26 da Lei n. 8.625/1993, sendo disciplinado pela Resolução n. 13/2006 do Conselho Nacional do Ministério Público.

2. **No que concerne às investigações relativas a pessoas com foro por prerrogativa de função, tem-se que, embora possuam a prerrogativa de serem processados perante o Tribunal, a lei não excepciona a forma como se procederá à investigação, devendo ser aplicada, assim, a regra geral trazida no art. 5º, inciso II, do Código de Processo Penal, a qual não requer prévia autorização do Judiciário. "A prerrogativa de foro do autor do fato delituoso é critério atinente, de modo exclusivo, à determinação da competência jurisdicional originária do tribunal respectivo, quando do oferecimento da denúncia ou, eventualmente, antes dela, se fizer necessária diligência sujeita à prévia autorização judicial". (Pet 3825 QO, Relator p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes, Pleno, julgado em 10/10/2007). Precedentes do STF e do STJ.**

3. **A ausência de norma condicionando a instauração de inquérito policial à prévia autorização do Judiciário revela a observância ao sistema acusatório, adotado pelo Brasil, o qual prima pela distribuição das funções de acusar, defender e julgar a órgãos distintos. Conforme orientação do Supremo Tribunal Federal no julgamento de MC na ADI n. 5.104/DF, condicionar a instauração de inquérito policial a uma autorização do Poder Judiciário, "institui modalidade de controle judicial prévio sobre a condução das investigações, em aparente violação ao núcleo essencial do princípio acusatório".**

4. **Não há razão jurídica para condicionar a investigação de autoridade com foro por prerrogativa de função a prévia autorização judicial. Note-se que a remessa dos autos ao órgão competente para o julgamento do processo não tem relação com a necessidade de prévia autorização para investigar, mas antes diz respeito ao controle judicial exercido nos termos do art. 10, § 3º, do Código de Processo Penal. De fato, o Código de Ritos prevê prazos para que a investigação se encerre, sendo possível sua prorrogação pelo Magistrado. Contudo, não se pode confundir referida formalidade com a autorização para se investigar, ainda que se cuide de pessoa com foro por prerrogativa de função. Com efeito, na hipótese, a única particularidade se deve ao fato de que o controle dos prazos do inquérito será exercido pelo foro por prerrogativa de função e**

Superior Tribunal de Justiça

não pelo Magistrado a quo.

5. Recurso especial provido, para reconhecer violação ao art. 5º, inciso II, do Código de Processo Penal, haja vista a desnecessidade de prévia autorização do Judiciário para investigar autoridade com foro por prerrogativa de função.

(REsp 1.563.962/RN, Relator Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, QUINTA TURMA, julgado em 08/11/2016, DJe 16/11/2016).

Consoante bem asseverado pelo recorrente, as decisões do Supremo Tribunal Federal que indicam a necessidade de autorização daquela Corte para investigação criminal em face de parlamentares federais deriva de regra expressa em seu Regimento Interno (artigo 21, V, RISTF), norma que não encontra correspondência no Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão.

E ainda que se pretendesse, equivocadamente, invocar-se por analogia a regra contida no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, a fim de exigir que a autoridade policial requeresse autorização para investigar deputado estadual no Maranhão, *in casu*, a Polícia Civil, ao deparar-se com indícios de materialidade de crime envolvendo deputados estaduais, requereu autorização do Tribunal de Justiça do Maranhão, afastando a alegação de nulidade do procedimento investigatório por falta de autorização.

É inadmissível, assim, a determinação do arquivamento do inquérito policial de ofício pela autoridade judicial, sem intimação do Ministério Público para manifestação acerca do feito, como determinado pela Desembargadora Relatora no Tribunal *a quo*.

Referido proceder contraria o disposto no artigo 376 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Maranhão, como devidamente citado pelo recorrente.

Diante do exposto, **dá-se provimento ao recurso especial** para cassar o acórdão recorrido, permitindo à Polícia Civil do Estado do Maranhão que dê prosseguimento às investigações iniciadas através do Inquérito Policial n. 056/2015-2º DECCOR/SECCOR/PC/MA em face dos deputados estaduais envolvidos.

É o voto.