

A TITULARIDADE DA AÇÃO PENAL E O ARQUIVAMENTO DO INQUÉRITO

FRANCISCO DIAS TEIXEIRA¹

1. A Constituição Federal de 1988 operou várias alterações em nosso processo penal. Algumas, de identificação imediata, têm aplicabilidade emanada diretamente do texto constitucional. Outras, porém, requerem explicitação e regramento pelo legislador ordinário, ainda que, com alguma boa vontade, poder-se-ia dar-lhes eficácia plena e imediata.

O princípio da *independência funcional* (art. 127, § 1.º) e da *titularidade exclusiva da ação penal pública* (art. 129) conferidas ao Ministério Público hão de ter consequências ainda não operadas no processo penal.

No sistema acusatório desenhado pela Constituição e com um Ministério Público instrumentalizado e ágil que se pretende, não se justifica a persistência de práticas judiciais, em sede de investigação, tais quais a requisição de instauração de inquérito, a decretação, de ofício, de prisão preventiva e a concessão de prazo à Polícia para continuidade das investigações.

A necessidade de um novo código que sirva como instrumento ágil e eficaz para a realização do direito penal nos dias de hoje, e sistematize a legislação adjetiva (mal colocada no obsoleto Código de 1941) tornou-se imperiosa

com a promulgação da Carta Política de 1988. Impõe-se que se dê consequência aos preceitos constitucionais em matéria processual-penal.

2. No que diz respeito especificamente ao novo papel do Ministério Público no processo penal, importante projeto de lei foi apresentado ao Senado pelo Senador Pedro Simon, que acolheu sugestão de Comissão (da qual faz parte o Procurador-Geral da República) constituída para o fim de propor medidas visando à agilização do processo penal. No entanto, apresentado em 1992, o Projeto de Lei n 129 tramita lentamente pelo processo legislativo (...)

Coerente com o papel do Ministério Público de *titular da ação penal pública e controlador das atividades da polícia judiciária*, o mencionado projeto de lei prevê a tramitação do inquérito diretamente entre a Polícia e o Ministério Público, eliminando a intermediação do juízo criminal. Assim, o controle das investigações, a orientação sobre a coleta de provas e, sobretudo, a concessão de prazos para a realização das diligências serão de competência exclusiva do titular da ação penal.

Nada mais lógico: se o Ministério Público é o titular da ação penal, é ele que saberá do que necessita para promovê-la, e a ele caberá velar pela celeridade da investigação, sobretudo tendo em vista o prazo de prescrição da eventual ação. E, se cabe ao Ministério

⁽¹⁾ Trabalho originariamente escrito para ser apresentado no XI Encontro Nacional dos Procuradores da República, realizado em Fortaleza/CE, no período de 28.10 a 2.11.94.

Público exercer o controle externo da polícia judiciária, somente a ele cabe prevenir e corrigir eventuais desvios da investigação e coibir diligências desnecessárias, inadequadas ou protelatórias.

3. Antes da propositura da ação, ao Judiciário cabe apenas conhecer de eventuais lesões a direito do investigado ou de terceiros, que poderão valer-se do *habeas corpus*, do mandado de segurança ou do incidente de restituição de coisas. Ou, ainda, decidir sobre medidas investigatórias que importem no cerceamento à liberdade e privacidade do investigado, tais como as prisões cautelares e a *quebra* do sigilo das comunicações telefônicas. De resto, essas questões já são, normalmente, objeto de procedimentos apartados dos autos do inquérito.

É da natureza do Judiciário manifestar-se quando para tal for provocado; mas não *acompanhar* a atividade dos agentes públicos. No inquérito policial, sempre que o juiz, fora das hipóteses acima referidas, imiscui-se nas investigações, *determinando* (!) que se proceda ao arquivamento do inquérito ou ao oferecimento da denúncia, dizendo qual diligência deve ou não ser realizada, *indeferindo* pedido de prazo formulado pela autoridade policial para continuação das investigações, estará excedendo-se de suas funções e usurpando as do Ministério Público.

Nada justifica, pois, a passagem dos autos do inquérito pelo juiz. A tramitação do inquérito diretamente entre a Polícia e o Ministério Público é daquelas conclusões que emanam da própria Constituição, da lógica ou simplesmente do bom-senso, prescindindo de lei que a declare.

4. Mas, o que pretendo sustentar é que também não se justifica a participação do Judiciário no arquivamento de inquérito policial ou peças de informa-

ção. Isto também deduz-se da Constituição, e também é dito pela lógica e pelo bom-senso.

Porém, a sua apreensão não é tão clara e imediata, o que aconselha a modificação do art. 28 do Código de Processo Penal, que dispõe sobre o arquivamento de inquérito policial e de peças de informação contendo *notitia criminis*.

Não me disporia a escrever sobre esta obviedade se ela não parecesse ousada a muitos. Tão ousada que o referido projeto de lei não a contemplou; tão revolucionária que mesmo alguns membros do Ministério Público ponderam que tal alvitre (arquivamento do inquérito policial pelo próprio Ministério Público) implicaria em investir o órgão acusador de poderes jurisdicionais (...)

5. Já que se trata de questão óbvia, comecemos por falar o incontroverso: é o Ministério Público quem dá a *última palavra* sobre arquivamento de inquérito policial ou peças contendo *notitia criminis* referente a ação penal pública. O Judiciário pode vedar a instauração da ação penal, mas não pode determinar a instauração dela.

Com efeito, o art. 28 do Código de Processo Penal, em essência, prevê um *recurso* do juiz face a *decisão* do órgão ministerial em não oferecer a denúncia. E quem *julgará esse recurso* não é um órgão judiciário de instância superior, mas sim, a *instância máxima do Ministério Público*. Caso essa *instância máxima decida* também pelo não oferecimento da denúncia, tal decisão é irrecorrível, inclusive por parte da eventual vítima direta do suposto fato criminoso.² Mas, *decidindo* o Ministério

(2) É pacífico o entendimento no sentido de que, mesmo em se tratando de ação penal pública condicionada à representação da vítima, caso o Ministério Público manifes-

Público, em ambas as *instâncias*, pela não apresentação da denúncia, os autos do inquérito vão para (...) o arquivo do Judiciário.

Pois, sobre o *arquivamento do inquérito*, nada mais poderá fazer o juiz; a única providência que lhe resta é *remeter os autos ao arquivo* (...)

Ora, se assim é (e de fato o é), por que então, *ao decidir* pelo não oferecimento da denúncia, ao invés de encaminhar os autos ao juiz, o órgão do Ministério Público não remete os autos diretamente a seu órgão *superior*, *recorrendo*, de ofício, de sua *decisão*? E, conseqüentemente, *ao confirmar* a decisão do órgão ministerial inferior, por que o *superior* não baixa os autos para arquivamento deles na própria instituição, ou invés de remetê-los ao juiz, para simples arquivamento dos papéis, pois a *notitia criminis* já está arquivada?

6. Parece-me que essa tortuosa e burocrática tramitação do inquérito, passando pelo Judiciário, existe apenas para dar a *aparência* de que o Judiciário participa da *decisão* de arquivamento do inquérito, quando, na realidade, sua participação é tão-somente *burocrática*.

E nem se diga que o *registro* do inquérito no juiz distribuidor é necessário para a publicidade do mesmo. Tal registro pode e deve ser feito no órgão a que ele se destina, e com *mais publicidade* da que lhe é dada pelo Judiciário: publicando, o Ministério Público, no Diário Oficial, os inquéritos cujo arquivamento determinou.

No Judiciário há de ser registrado e arquivado aquilo que lhe é dirigido: a ação penal. O registro e arquivamento de inquérito, peças de informação ou qualquer documento contendo *notitia*

criminis que não resulte em ação há de ser no órgão titular desta: o Ministério Público.

7. Até aqui vimos apenas uma hipótese: o juiz discorda da *decisão* do órgão ministerial no sentido de não oferecer a denúncia; e seus dois desdobramentos: o órgão *superior* do Ministério Público *confirma* aquela decisão e o inquérito necessariamente será arquivado, ou a *reforma* e designa outro órgão para oferecer a denúncia.

Qualquer que seja o desdobramento, a participação do Judiciário quanto ao arquivamento do inquérito é nenhuma; e nenhuma utilidade tem o registro e a tramitação do inquérito no órgão jurisdicional. Mas a inconveniência de tal procedimento refere-se apenas ao dispêndio de energias e papéis, desnecessariamente. Existe apenas uma irracionalidade nessa tramitação, sem que a titularidade da ação penal seja arranhada, pois o Ministério Público, em ambas as *instâncias*, manifesta-se sobre o arquivamento do inquérito.

8. Na segunda hipótese (o juiz concorda com o órgão ministerial e o inquérito é arquivado na primeira instância), entendo que sai arranhado o princípio da titularidade da ação penal.

É que, se o Ministério Público é o *titular exclusivo* da ação penal, *somente* ele deve manifestar-se, e por *inteiro*, sobre o exercício dessa titularidade.

Somente ele, e não *também* o juiz de primeira instância.

Por inteiro, através do órgão de *primeira instância* e do órgão superior, e não somente através daquele.

9. Hipótese interessante (e que evidencia, em sua forma mais extremada, a titularidade da ação penal pública pelo Ministério Público) ocorre quando o órgão do Ministério Público deixa de

te-se pelo arquivamento das peças de informação, aquela não poderá intentar a ação.

oferecer denúncia, manifestando-se pela incompetência do juiz para conhecer do fato.

Já se decidiu que, antes de ser instaurada a ação penal, não há que se falar em conflito de competência; não cabe ao juiz arrogar-se competência para conhecer de um fato, quando ainda nem se sabe se dele resultará ação penal. Portanto, quando o órgão ministerial *decide* pelo não oferecimento da denúncia, por entender que o juiz perante o qual oficia é incompetente para conhecer do fato, na verdade, está declarando que não tem *atribuição* para oferecer a denúncia; e assim poderá vir configurar-se um *conflito de atribuição* com o outro órgão ministerial apontado pelo primeiro como *titular da atribuição*, porque *competente* para conhecer do fato é o juiz perante o qual aquele outro oficia.

O *conflito de competência* (entre juizes, pois) só viria ocorrer se um dos órgãos ministeriais apresentasse a denúncia, por entender que o juiz perante o qual oficia é competente; porém, este declarasse o contrário. Assim, ajuizada a denúncia, esta, necessariamente, haveria de ter a solução; e então o Judiciário é que decidiria a qual juiz caberia tal solução.

Em consequência, quando o órgão ministerial declara que não oferece denúncia porque o juiz é incompetente para conhecer do fato, substancialmente, está requerendo o *arquivamento jurídico* do inquérito naquele juízo; e, caso este não concorde, deverá remeter os autos ao Procurador-Geral (no caso do Ministério Público Federal, à Câmara de Revisão Criminal), por aplicação analógica do art. 28 do Código de Processo Penal.

10. Pois bem. Se o órgão *superior* do Ministério Público acolhe o entendimento do juiz, será designado outro

órgão para oferecer a Denúncia, e assim estará resolvida a questão.

No entanto, se o entendimento do órgão *superior* do Ministério Público for contrário ao do juiz, perante este jamais será oferecida denúncia. Baixando-se os autos a ele, resta-lhe apenas encaminhar os autos ao juízo tido por competente.

Mas, imaginemos que a querela se dê entre Ministério Público Federal e Estadual. E, prosseguindo, imaginemos que, remetidos os autos ao juízo estadual, o órgão do Ministério Público que ali oficia entenda que também não tem atribuição para oferecer denúncia, porque o juízo competente para conhecer do caso é o federal, não o estadual; e esse juiz estadual, por seu turno, entendendo ser competente para conhecer do fato, aplique também analogicamente o art. 28, e remeta os autos ao Procurador-Geral de Justiça do Estado; e o Procurador-Geral, concordando com o órgão *inferior* do Ministério Público, entenda que, realmente, ele não tem atribuição para apresentar denúncia, e baixe os autos para que o inquérito seja arquivado também no juízo estadual.

Terá ocorrido, pois, um *conflito negativo de atribuição* entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual, em decorrência do qual denúncia não será oferecida nem perante um nem perante outro juízo (...)

11. Fica assim evidenciada a *titularidade absoluta* da ação penal por parte do Ministério Público, enquanto um todo. Ou seja: na hipótese de todos os órgãos do Ministério Público envolvidos (a primeira e a segunda *instâncias* federais e estaduais, respectivamente) entenderam que não têm atribuição para oferecer denúncia, em nosso sistema jurídico não há instrumento capaz de viabilizar a ação penal. Pois acima do Ministério Público Federal e do Ministério Público Estadual não existe (e nem

poderia existir, em face do princípio da autonomia funcional) uma instância para decidir o *conflito negativo de atribuição* e determinar a um dos dois que ofereça a denúncia.

12. Vou mais longe. Ainda que a questão, por algum instrumento processual, seja levada ao Judiciário, e este, através de sua Corte Máxima, declare, p. ex., que o juiz federal é o competente para conhecer do caso, e, conseqüentemente, o respectivo órgão ministerial é que tem atribuição para oferecer a denúncia, o Supremo Tribunal Federal não poderá determinar ao Procurador-Geral da República ou ao órgão ministerial de *primeira instância* que ofereça a denúncia. Pois, se assim decidisse, estaria infringido, a um só tempo, os dois preceitos constitucionais: o da titularidade da ação penal (porque, na realidade, quem estaria *ajuizando* a ação seria o STF), e o da independência funcional (porque o Ministério Público estaria sendo compelido a praticar um ato contra a sua convicção). A decisão do Supremo teria, por assim dizer, uma natureza doutrinária, e sua força decorreria disso; não jurisdicional, no sentido de ser exequível.

O impasse não teria solução *jurídica*; mas poderia ter solução *política*. Declarado pelo Supremo que o Ministério Público Federal tem competência para apresentar a denúncia negada por este, o Presidente da República poderia solicitar autorização ao Senado para destituir o Procurador-Geral da República, nomeando outro que cumprisse o decidido pela Corte Constitucional. Obviamente, negada a autorização pelo Senado, essa decisão política impor-se-ia à decisão jurisdicional do STF. Restaria, apenas, cogitar-se de eventual crime de responsabilidade praticado pelo Procurador-Geral da República (art. 40, item 2, da Lei 1.079/50). Mas a discutida denúncia não seria apresentada (...)

Ficam, pois, a um só tempo, evidenciadas a *titularidade absoluta*³ da ação penal pública por parte do Ministério Público e sua *autonomia funcional*; e, como corolário disso, o substrato político da função do Ministério Público, mormente quando este *deixa* de apresentar a denúncia.⁴

⁽³⁾ O art. 5.º da Constituição da República, em seu inciso LIX, prevê que “será admitida ação penal privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal”. E o art. 29 do CPP diz: “Será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal, cabendo ao Ministério Público aditar a queixa, repudiá-la e oferecer denúncia substitutiva, intervir em todos os termos do processo, fornecer elementos de prova, interpor recurso e, a todo tempo, no caso de negligência do querelante, retomar a ação com parte principal”. Finalmente, diz o art. 46 do CPP: “O prazo para oferecimento da denúncia, estando o réu preso, será de 5 (cinco) dias, cotado da data em que o órgão do Ministério Público receber os autos do inquérito policial, e de 15 (quinze) dias, se o réu estiver solto ou afiançado (...)”. Isto, porém, não abala o princípio da titularidade da ação penal por parte do Ministério Público, pois, caso tenha ele a exercido, promovendo o arquivamento do inquérito ou das peças de informações, a vítima não poderá opor-se a essa decisão.

⁽⁴⁾ Em recente decisão, da qual tomei conhecimento após redigir este trabalho, o STJ deixou assentado que, quando é o Procurador-Geral da República quem promove o arquivamento, este não precisa fazê-lo perante o Judiciário. Lê-se no acórdão: “Cabe ao chefe do *parquet* a palavra final, quando se cuida da instauração de processo por crime de ação pública. Requerido por outro membro do Ministério Público, há de dirigir-se à autoridade judicial que, discordando do pedido, poderá valer-se do disposto no art. 28 do CPP. Não se justifica, entretanto, deva o Procurador-Geral requerer o arquivamento ao Judiciário se o seu pronunciamento não pode ser desatendido” (APN n.º 67-9 — DF — Rel. Min. Eduardo Ribeiro). Aliás, isto é o que se extrai do

13. Já se disse que o não oferecimento da denúncia constitui-se no maior *poder* exercido pelo Ministério Público, pois, aí, em nome da sociedade, estará ele definindo que determinado indivíduo (suposto agressor dessa mesma sociedade) não será punido, porque processado não será. Ao passo que o oferecimento da denúncia constitui-se apenas na *postulação* dessa sociedade, através do Ministério Público, de condenação do acusado, mas quem decidirá será o Judiciário. No primeiro caso, quem *decide* é o Ministério Público; no segundo, é o Judiciário.

Não se compreende, portanto, que *decisão* de tal magnitude (o não processamento de um indivíduo tido por agressor de um valor socialmente relevante) seja *irrecorrível*, quando é certo que recorribilidade das decisões é apanágio do processo.

O juiz, quando decide contra o interesse público postulado (quer no *habeas corpus* quer no mandado de segurança), recorre de ofício a seu órgão superior, ainda que o Ministério Público, voluntariamente, também possa fazê-lo. Mas o órgão do Ministério Público, quando *decide* não processar um indivíduo tido por violador de uma norma penal, não recorre, de ofício, dessa decisão. Caso o juiz o faça, tem-se os desdobramentos acima vistos; caso o juiz não o faça, a *notitia* é *arquivada* na primeira instância.

O poder político conferido ao Ministério Público pelo constituinte, ao investí-lo como titular da ação penal pública, deve ser controlado, sim. Mas esse

controle há de ser feito internamente, através de seus órgãos próprios; e externamente, através do Executivo e do Legislativo (a expressão máxima desse controle constitui-se no mecanismo de *nomeação* do Procurador-Geral, que se dá mediante a indicação pelo Executivo e a aprovação do nome pelo Legislativo; e de sua *destituição* pelo Executivo, que necessita de autorização do Legislativo). Não pelo Judiciário.

Mecanismos outros de controle, inclusive propiciando à vítima do crime uma maior participação na persecução criminal (obviamente, sem arranhão ao princípio da titularidade da ação penal), hão de ser pensados. Mas, a participação do Judiciário no arquivamento de inquérito e peças contendo *notitia criminis* em nada contribui para esse controle; senão para a burocratização dos atos do Ministério Público.

14. Não procede o argumento de que há um controle jurisdicional dessa *decisão* do órgão de primeiro grau do Ministério Público. Primeiro porque, conforme já visto, na verdade, o Judiciário não exerce nenhum papel *real* no arquivamento do inquérito. Segundo porque, sendo o Ministério Público o titular da ação penal pública, e tendo autonomia funcional, esse controle deve-se dar no âmbito da própria instituição. Terceiro porque esse *controle*, se exercido na *própria instância*, às vezes deixa de existir, até porque ambas as autoridades, vivendo no mesmo universo, estão sujeitas às mesmas injunções.

Com efeito, após um certo tempo oficiando juntos (e ambos são inamovíveis), promotor e juiz tendem a encontrar modos de convivência, numa paulatina acomodação de entendimentos jurídicos. É certo que isto dependerá da personalidade de cada um. Mas, normalmente, juiz e órgão ministerial vão-se harmonizando ao ponto de se tornar único o entendimento sobre determina-

art. 62, inciso IV, da LOMPU (Lei Complementar 75/93), ao dispor que "compete às Câmaras de Coordenação e Revisão (...) manifestar-se sobre o arquivamento de inquérito policial, inquérito parlamentar ou pelas de informação, exceto nos casos de competência originária do Procurador-Geral".

das questões. Questões essas que, às vezes, têm solução diversa nos tribunais superiores e sobre as quais o Ministério Público, através de seu órgão máximo, também *decide* diversamente.

É comum, pois, que num mesmo foro, um representante do Ministério Público tenha determinado entendimento sobre dada questão penal; porém, o juiz discorda desse entendimento e remete os autos ao Chefe do Ministério Público, que, agasalhando as *razões* do juiz, determina que se ofereça a denúncia. Já em outra vara, o entendimento do juiz é o mesmo do órgão do Ministério Público, e assim o respectivo inquérito é arquivado. Portanto, na primeira instância (e num mesmo foro), tem-se soluções divergentes sobre um mesmo fato, sem que haja qualquer instrumento recursal objetivando a unificação.

Não falemos (pois aqui já foge ao normal e à presumida boa-fé e *independência* de ambos) na possibilidade de, numa remota comarca, promotor e juiz encontrarem-se de tal forma envolvidos no relacionamento daquela comunidade, que ambos sintam-se inibidos em processar criminalmente uma pessoa influente naquela sociedade. E o promotor requer o arquivamento do inquérito, e o juiz o determina (...)

E assim, questões da maior relevância jurídica ou social (mas nem sempre de repercussão) são *enterradas* no nascedouro.

Caso houvesse o *recurso obrigatório*, por parte do promotor a seu órgão superior, tal problema deixaria de existir.

15. Poder-se-ia argumentar que o arquivamento do inquérito no judiciário confere maior segurança ao investigado, impedindo a reabertura das investigações sem que de novas provas se tenha conhecimento.

Tal argumento, porém, não procede, pois o inquérito policial, que já se

desenvolve de maneira formal, estaria cercado de maior segurança ainda com a publicação da *decisão* ministerial determinando seu arquivamento. E, logicamente, qualquer tentativa de lesão a esse direito do investigado (de não vir a ser novamente molestado pelos mesmos fatos sem prova nova) seria facilmente detectável e poderia ser coartado pelo Judiciário.

Outra objeção que se poderia apresentar é que, sendo o inquérito arquivado judicialmente, poderá o juiz declarar extinta a pretensão punitiva do Estado, verificada, v. g., a prescrição da ação.

Quanto a isto, inicialmente, entendendo ser despreciosa, e mesmo extravagante, tal manifestação judicial em autos de inquérito, quando o titular da ação penal ainda não asseverou a ocorrência de fato típico ou não o atribuiu a alguém.

Declarar extinta a punibilidade referente a que, se não se indicou o fato criminoso?

De quem, se não se apontou ninguém como responsável pelo fato?

Tal declaração assemelha-se àquela pela qual se decreta a prescrição retroativa da ação, baseando-se numa pena *que viria* a ser aplicada ao réu. Essa decisão pressupõe uma outra proferida mas não escrita pelo juiz: o réu é condenado, e todas as circunstâncias previstas no art. 59 do Código Penal são-lhe favoráveis; e só depois o juiz *escreve* que (...) a ação está (ou *estaria*) prescrita retroativamente (...).

Assim também não há porque declarar que um indivíduo não será punido, se a punição tem como pressuposto uma acusação e esse indivíduo não foi acusado, e nem está sendo atingido por investigação, pois o que se promove é exatamente o encerramento desta (...)

Com o arquivamento do inquérito, sem se atribuir responsabilidade a ninguém, não existe o sujeito titular do *interesse* na declaração de extinção da punibilidade. E nem há interesse público

nessa declaração, pois não existe uma *pendência jurídica* que reclame termo.

Caso arquivado o inquérito e sobre vindo novas provas, o Ministério Público viesse sujeitar alguém a investigação por suposto crime já previsto, caberia o remédio do *habeas corpus*, remédio esse adequado também para trancamento de inquérito em curso.

16. Finalmente, não procede o eventual argumento de que a sujeição da decisão do órgão de primeira instância à revisão do órgão superior do Ministério Público fere a autonomia daquele. Pois: a) sua convicção sempre será respeitada (em sendo reformada a sua decisão, é outro membro quem apresentará a denúncia; b) atualmente, quando há discordância do juiz, essa revisão já se faz.

E nem se diga que tal mecanismo levaria a uma centralização de decisões no órgão superior. Se o argumento fosse válido, haveria de ser abolido o recurso judicial. O mecanismo propiciará — isto, sim — uma maior (e necessária) uniformidade na atuação do Ministério Público.

17. A sistemática ora preconizada para o inquérito penal já é adotada no *inquérito civil público*. Dele não toma conhecimento o juiz, se, em seu curso, não provocar qualquer lesão a direito dos personagens nele envolvidos (o que também poderá ocorrer, ensejando, v. g., mandado de segurança).

Com efeito, o art. 9.º da Lei 7.347/85 prevê a sistemática para arquivamento do inquérito civil público, sistemática essa que, com eventuais adaptações, poderia ser adotada no inquérito policial. *Verbis*:

Art. 9.º. Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil,

promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente.

§ 1.º Os autos do inquérito civil ou das peças de informação arquivadas serão remetidas, sob pena de se incorrer em falta grave, no prazo de 3 (três) dias, ao Conselho Superior do Ministério Público.

§ 2.º Até que, em sessão do Conselho Superior do Ministério Público, seja homologada ou rejeitada a promoção de arquivamento, poderão as associações legitimadas apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados aos autos do inquérito ou anexados às peças de informação.

§ 3.º A promoção de arquivamento será submetida a exame e deliberação do Conselho Superior do Ministério Público, conforme dispuser o seu Regimento.

§ 4.º Deixando o Conselho Superior de homologar a promoção de arquivamento, designará, desde logo, outro órgão do Ministério Público para o ajuizamento da ação.

Ora, no *inquérito civil público*, conforme extrai-se do próprio nome, também investiga-se suposta lesão a *direitos sociais*, e nem por isso ao Judiciário é levado o resultado da investigação, caso esta não enseje o ajuizamento da respectiva ação.

18. Dir-se-á que a sistemática preconizada sobrecarregará o Ministério Público, que passará a ter a responsabilidade pelo registro dos inquéritos instaurados e pela guarda daqueles arquivados; e, ainda, o órgão *superior* haveria de apreciar todas as *decisões* de arquivamento proferidas pelo órgão *inferior*, e não somente aqueles casos dos quais o juiz discordaria.

Objeção de ordem prática em nada infirma argumento lógico e jurídico. As carências de ordem prática (que, aliás, existem mesmo com a atual sistemática)

devem ser supridas. Do contrário, seria mas conseqüente abrimos mão de outras funções para adequarmos à nossa carente realidade.

Quanto ao aumento de que haveria sobrecarga de trabalho porque todos os inquéritos deveriam ser examinados pelo *órgão superior* do Ministério Público, lembro que, supostamente, esses inquéritos já são analisados pelo juiz, com igual dispêndio de energia. Assim, haveria apenas a transferência desse encargo de um para outro órgão público, e da primeira para a segunda *instância*, tornando mais adequado e efetivo esse exame, sem outros *custos sociais*.

19. Em síntese: se, ao invés de requerer o arquivamento ao juiz, o órgão ministerial recorresse, *ex officio*, a seu órgão superior, tal medida seria *sempre* mais vantajosa, e em nenhuma hipótese excluiria do poder judiciário a apreciação de qualquer lesão a direito. Não subtrairia poder ao Judiciário nem conferiria mais poder ao Ministério Público. Pois, atualmente:

a) quando o juiz discorda da *decisão* do órgão do Ministério Público e remete os autos ao Procurador-Geral, e este

insiste no arquivamento, o juiz não poderá opor-se a isto; e se o órgão *superior* do Ministério Público determina o oferecimento da denúncia, nomeando outro órgão para fazê-lo, esse mesmo resultado seria alcançado com o *recurso de ofício*. Portanto, em ambas as hipóteses, a solução seria a mesma, e com *economia processual*;

b) quando o juiz concorda com a *decisão* do órgão ministerial no sentido de ser arquivado o inquérito, está-se subtraindo da instituição titular da ação penal a possibilidade de rever aquela decisão em segundo grau, o que propicia decisões divergentes em primeira instância, sem que haja *remédio* para unificá-las.

20. Concluindo:

a) O arquivamento do inquérito policial e de peças de informações no âmbito do próprio Ministério Público constitui-se em corolário dos princípios constitucionais da *titularidade da ação penal* e da *independência funcional*.

b) A lei processual deverá regular tal matéria, estabelecendo, entre outras exigências, a publicidade das decisões do Ministério Público.