

O arquivamento de investigações criminais e a instância revisional do Ministério Público



LUANA AZERÊDO ALVES

Membro do Ministério Público do Estado do Piauí. Pós-graduada em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário de João Pessoa – UNIPÊ. E-mail: luana.azeredo@mppi.mp.br



HUGGO GOMES ROCHA

Analista Processual do Ministério Público do Estado do Piauí. Pós-graduado em Direito Público lato sensu pela Universidade Anhanguera-Uniderp/LFG. E-mail: huggorocha@mppi.mp.br

RESUMO

Esse artigo tem o intuito de discutir a repercussão do art. 28, *caput*, do CPP, introduzido pela Lei nº 13.964/2019, ainda com eficácia suspensa por decisão do STF, na ADI nº 6305, de autoria da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP. Utilizou-se um método crítico analítico no intuito de proporcionar subsídio para o desenvolvimento de habilidades e competências dos profissionais jurídicos. Diante do exíguo prazo de *vacatio legis*, apenas trinta dias, que inviabilizou a (re) organização e (re) estruturação dos Ministérios Públicos, já que passariam a revisar todos os arquivamentos de inquéritos policiais do Estado. Buscou-se identificar qual órgão funcionará como instância revisional do MP, de acordo com as leis orgânicas nacional e estadual, ante a exclusão do termo “Procurador Geral de Justiça” do art. 28, *caput*, do CPP. Enfrentou-se a situação relativa aos arquivamentos de Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO's) e a sua submissão à instância revisional do MP.

PALAVRAS-CHAVE: Inquérito policial. Investigação Criminal. Termo Circunstanciado de Ocorrência. Instância revisional do Ministério Público. Procurador Geral de Justiça.

1 INTRODUÇÃO

No dia 23 de janeiro de 2020, entrou em vigor a lei nº 13.964/2019 (BRASIL, 2019), intitulada Pacote Anticrime, que conferiu um novo texto ao art. 28, *caput*, do Código de Processo Penal, e incluiu dois parágrafos, conforme segue abaixo:

Art. 28. Ordenado o arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer elementos informativos da mesma natureza, o órgão do Ministério Público comunicará à vítima, ao investigado e à autoridade policial e encaminhará os autos para a instância de revisão ministerial para fins de homologação, na forma da lei (BRASIL, 2019).

§ 1º Se a vítima, ou seu representante legal, não concordar com o arquivamento do inquérito policial, poderá, no prazo de 30 (trinta) dias do recebimento da comunicação, submeter a matéria à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica. (BRASIL, 2019).

§ 2º Nas ações penais relativas a crimes praticados em detrimento da União, Estados e Municípios, a revisão do arquivamento do inquérito policial poderá ser provocada pela chefia do órgão a quem couber a sua representação judicial (BRASIL, 2019).

Todavia, antes da normativa gerar efeitos, aos 22 (vinte e dois) dias do mês de janeiro de 2020, o Ministro Luiz Fux, relator das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 6298, 6299, 6300 e 6305, ajuizadas em desfavor da lei nº 13.964/2019, decidiu monocraticamente, *ad referendum* do Plenário, suspender a vigência do novel art. 28, *caput* e parágrafos, do CPP.

Frise-se que, dentre as ADI's ajuizadas, tão somente a ADI nº 6305 (2020), de autoria da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, insurgiu-se contra o novo texto do art. 28 do CPP. Contudo, essa insurgência não disse

respeito ao mérito em si da alteração legal, deveras festejada pelo Ministério Público como uma conquista do sistema acusatório, mas, sim, quanto ao diminuto período de *vacatio legis*, de apenas 30 (trinta) dias após a publicação da lei, ocorrida em 24 de dezembro de 2019, o que surpreendeu a todo o Ministério Público brasileiro, que, obviamente, não teria tempo hábil para adequar sua estrutura à nova atribuição legal conferida pelo Pacote Anticrime.

Em tempo, apostile-se que a novidade legislativa veio resolver um problema de pertinência entre o CPP e a CF, uma vez que aquele há muito se encontrava defasado face ao desenho acusatório constitucionalmente esculpido, como bem traduz Lima (2020, p. 239), tangenciando, inclusive, pela figura do juiz das garantias e pelas limitações impostas pelo legislador a sua atuação na fase inquisitiva:

A sistemática anterior do CPP já não guardava mais nenhuma pertinência com um modelo processual de perfil acusatório, como se deduz do sistema dos direitos fundamentais previstos na Constituição. A investigação não serve e não tem como destinatário o Poder Judiciário. Pelo contrário. Destina-se a fornecer elementos de convencimento, positivos ou negativos. Para o órgão da acusação. Logo, não há razão alguma para que o controle judicial de arquivamento de inquéritos policiais permaneça nas mãos do Judiciário, que só deve intervir na fase investigatória, doravante na pessoa do juiz das garantias, quando provocado, e desde que sua intervenção se revele necessária para a tutela de direitos e garantias fundamentais. É dizer, o inquérito policial pode e deve ser acompanhado pelo juiz das garantias, não para fins de controle da qualidade ou do conteúdo da matéria a ser colhida, mas sim de modo a fiscalizar a legalidade da investigação criminal e a salvaguarda dos direitos individuais cuja franquia tenha sido reservada à autorização prévia do Poder Judiciário (CPP, art. 3º-B, caput, incluído pela Lei n. 13.964/19), como, por exemplo, a fiscalização do respeito aos prazos legais previstos para a persecução penal. Isso, todavia, não lhe pode conferir poderes para funcionar como órgão de revisão da atuação do Ministério Público, sob pena de verdadeira usurpação da titularidade da ação pena (LIMA, 2020, p. 239).

Inserto nessa moldura, o Ministro Luiz Fux concedeu a cautelar, suspendendo a vigência do art. 28, *caput*, da lei n. 13.964/2019, aceitando o fundamento apresentado pela CONAMP, valendo-se de normas postas, princípios constitucionais e, acima de tudo, reconhecendo as dificuldades do Ministério Público brasileiro de ter que se (re) organizar no exíguo prazo de 30 (trinta) dias, assentando:

Em análise perfunctória, verifico satisfeito o requisito do *fumus boni iuris* para o deferimento do pedido cautelar de suspensão do artigo 28, *caput*, da Lei n. 13964/2019. Na esteira dos dados empíricos apresentados pela parte autora, verifica-se que o Congresso Nacional desconsiderou a dimensão superlativa dos impactos sistêmicos e financeiros que a nova regra de arquivamento do inquérito policial ensejará ao funcionamento dos órgãos ministeriais. Nesse

sentido, a inovação legislativa viola as cláusulas que exigem prévia dotação orçamentária para a realização de despesas, além da autonomia financeira dos Ministérios Públicos. Na esteira do que já argumentado no tópico anterior, vislumbro, em sede de análise de medida cautelar, violação aos artigos 169 e 127 da Constituição (BRASIL, 2019).

O *periculum in mora* também se encontra demonstrado na medida em que o dispositivo impugnado poderá entrar em vigor em 23.01.2020, sem que os Ministérios Públicos tenham tempo hábil para se adaptar estruturalmente à nova competência estabelecida. Não apenas há dificuldades operacionais relativas aos recursos materiais e humanos que precisarão ser deslocados para a implementação da medida. Anoto que questões operacionais simples deixaram de ser resolvidas pelo legislador, como, por exemplo, a cláusula aberta trazida no caput do artigo 28, ao determinar que o arquivamento do inquérito policial será homologado pela “instância de revisão ministerial”. A nova legislação sequer definiu qual o órgão competente para funcionar como instância de revisão (BRASIL, 2019).

Merece ênfase o fato de o Ministro Luiz Fux ter atendido à rogativa ministerial, haja vista que, na referida ação, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público apontou que:

O novo comando legislativo parece não ter somente desconsiderado esta realidade, mas também toda a problemática que a envolve, com a existência de inquéritos físicos e digitais, a necessidade de compartilhamento de sistemas de informática, a estruturação administrativa das instituições envolvidas, entre outras. Sobre a questão do volume de inquéritos, para se ter uma noção da situação real que se enfrenta, o Ministério Público do Estado de São Paulo fez um levantamento de dados que apontou para um acervo de 829 inquéritos policiais objetos de aplicação do art. 28 do CPP no ano de 2019, o que daria uma média mensal de 70 procedimentos investigatórios criminais para apreciação do Procurador-Geral de Justiça. A partir da ampliação feita pelo novo art. 28, o número apresentado pelo MPSP de arquivamentos no ano de 2019 seria de 174.822, o que daria uma média mensal de análise de 14.500 procedimentos (BRASIL, 2020).

Perceba-se que não houve questionamento tampouco menção à inconstitucionalidade material do novel art. 28 do CPP. A bem da verdade, o dilema do Ministério Público não se insurreciona à nova atribuição legal, vista como uma vitória da autonomia ministerial e como a consolidação da garantia da imparcialidade do Juiz, mas, sim, à falta de tempo razoável para que preparasse a sua estrutura, especialmente a de pessoal, para assumir a nova missão.

Desta forma, a questão está suspensa até a análise do Plenário do Supremo Tribunal Federal, acreditando-se que, quando muito, poderá haver, por meio da aplicação de técnicas de decisão e de interpretação, a modulação dos efeitos do art. 28 do CPP, a fim de conceder condições e prazo justo aos ramos do Ministério Público para que se adequem à nova realidade. Nesse sentido esse estudo tem como objetivo discutir

a repercussão do art. 28, *caput*, do CPP, introduzido pela Lei nº 13.964/2019, ainda com eficácia suspensa por decisão do STF, na ADI nº 6305, de autoria da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP.

2 RESULTADOS

2.1 Art. 28, *caput*, do Código de Processo Penal

Importa destacar, *prima facie*, a conjuntura legislativa hodierna, posto que, enquanto o Plenário do STF não aprecia a matéria, segue em vigência o atual art. 28, *caput*, do Código de Processo Penal, com redação datada de 03 de outubro de 1941:

Art. 28. Se o órgão do Ministério Público, ao invés de apresentar a denúncia, requerer o arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer peças de informação, o juiz, no caso de considerar improcedentes as razões invocadas, fará remessa do inquérito ou peças de informação ao procurador-geral, e este oferecerá a denúncia, designará outro órgão do Ministério Público para oferecê-la, ou insistirá no pedido de arquivamento, ao qual só então estará o juiz obrigado a atender (BRASIL, 1941).

Apenas a título de recorte processual, interessa frisar que a referida norma processual é responsável por conferir densidade ao princípio do promotor natural, consoante destaca Neves (2019, p. 96):

Paralelamente ao princípio do juiz natural, parcela da doutrina indica a existência do princípio do promotor natural, que impede designações discricionárias de promotores *ad hoc*, o que elimina a figura do acusador público de encomenda, que poderia em tese tanto ser indicado para perseguir o acusado como para assegurar a impunidade de alguém. Registre-se que a restrição dos poderes do Procurador-Geral de Justiça de efetuar substituições, designações e delegações não atinge as hipóteses expressamente previstas em lei, em especial na Lei 8.025/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) (NEVES, 2019, p. 96).

Afere-se da simples leitura do artigo em comento que o legislador expressamente escolheu o Procurador Geral de Justiça para desempenhar a função de órgão revisional do Ministério Público na hipótese de o Juiz discordar da promoção de arquivamento do Promotor de Justiça.

Ocorre que a mesma conclusão não se extrai do art. 28, *caput*, do CPP, alterado pela lei nº 13.964/2019 (BRASIL, 2019), que deliberadamente excluiu o Procurador

Geral de Justiça e previu genericamente o termo “instância de revisão ministerial”:

Art. 28. Ordenado o arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer elementos informativos da mesma natureza, o órgão do Ministério Público comunicará à vítima, ao investigado e à autoridade policial e encaminhará os autos para a instância de revisão ministerial para fins de homologação, na forma da lei (BRASIL, 2019).

Logo, ao entrar em vigor o novo artigo, competirá ao Ministério Público o arquivamento de inquérito policial ou de quaisquer elementos informativos de investigação, no que se compreende o Procedimento de Investigação Criminal (PIC), com o encaminhamento dos autos ao órgão de revisão, para fins de homologação, na forma da lei, especificada pelo § 1º do art. 28, como lei orgânica.

Dessa forma, a definição do órgão revisional, da instância revisional do Ministério Público, no que concerne ao arquivamento de investigações criminais, sejam elas sedimentadas em inquéritos policiais ou procedimentos de investigação criminal, advirá da previsão na lei orgânica.

Supradita regra se coaduna com o disposto no art. 128, § 5º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que prevê ser da incumbência das leis orgânicas dos Ministérios Públicos a definição das atribuições:

Art. 128. O Ministério Público abrange: (...) § 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros (BRASIL, 1988).

Logo, a análise rebuscada das legislações orgânicas (nacional e estadual) se faz pertinente, a fim de revelar a existência de norma capaz de atender ao comando do CPP, seja por aplicação direta de determinado dispositivo ou, em caso de lacuna, através da interpretação sistemática do conjunto normativo.

2.2 Instância revisional do Ministério Público: Leis Orgânicas Nacional e Estadual

Nesse contexto, a lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (BRASIL, 1993) – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – que dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências, não se depreende a definição do órgão revisional do Ministério Público para fins de reanálise de arquivamento de investigações criminais.

O máximo que se encontra a respeito da matéria é a atribuição do Procurador Geral de Justiça para a designação de membro para atuação delegada, na hipótese de não confirmação de arquivamento de inquérito policial, conforme art. 10, inciso IX, alínea “d”:

Art. 10. Compete ao Procurador-Geral de Justiça. IX - designar membros do Ministério Público para: d) oferecer denúncia ou propor ação civil pública nas hipóteses de não confirmação de arquivamento de inquérito policial ou civil, bem como de quaisquer peças de informações (LIMA, 2020, p. 242).

Em que pese não se estar diante de uma norma de aplicação direta ao problema em voga, após sublinhar que o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios gozam de Câmaras de Coordenação e Revisão como instâncias revisionais dentro da estrutura ministerial, (LIMA, 2020, p. 242), entendendo pela suficiência do dispositivo, manifesta-se pela atenção à normativa em destaque, notadamente quanto ao Ministério Público dos Estados, de modo a atribuir competência ao Procurador-Geral de Justiça quanto a palavra final, inclusive afastando a incidência da Lei de Ação Civil Pública para a situação, esclarecendo que:

Ministério Público dos Estados: considerando-se que os Ministérios Públicos dos Estados não dispõem de Câmaras de Coordenação e Revisão, poder-se-ia pensar, à primeira vista, que tal competência seria do Conselho Superior do Ministério Público, à semelhança do que já ocorre no caso da Lei de Ação Civil Pública, que prevê que os autos de inquérito civil ou de peças de informação arquivadas deverão ser remetidos ao referido órgão, o qual, na eventualidade de não homologar a promoção de arquivamento, poderá designar, desde logo, outro órgão do Ministério Público para ajuizamento da ação (Lei n. 7.347/85, art. 9º, §§ 1º e 4º). Não é esta, todavia, a melhor conclusão. Ora, referindo-se o art. 28, *caput*, do CPP, à instância de revisão ministerial para fins de homologação, na forma da lei, o diploma normativo a ser utilizado não é a Lei de Ação Civil Pública, mas sim a Lei n. 8.625/83, que institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispondo sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados. E esta prevê expressamente, em seu art. 10, inciso IX, alínea “d”, que compete ao Procurador-Geral de Justiça designar membros do Ministério Público para oferecer denúncia nas hipóteses de não confirmação de arquivamento de inquérito policial, bem como de quaisquer peças de informação. É dele, Procurador-Geral de Justiça, portanto, a competência para eventual homologação da decisão de arquivamento ordenada pelo Promotor natural (LIMA, 2020, p. 242).

Rodrigo Iennaco (2020), após abordar diversos artigos da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, conclui de maneira idêntica a posição pretérita, ressaltando a observância acerca da atribuição do Conselho Superior quando a promoção de arquivamento estiver afeta aos inquéritos civis e relembrando os aspectos de política

criminal-institucional envolvidos na questão:

É fácil perceber, portanto, que o legislador conferiu ao Conselho Superior, órgão cuja composição se realiza pela escolha direta entre os membros da classe, expressamente, a competência para a revisão do arquivamento do inquérito civil, ao passo que a política criminal-institucional está adstrita, ainda que indiretamente, à gestão administrativa e finalística do Procurador-Geral de Justiça, a quem incumbe, inclusive, a designação de outro Promotor de Justiça para oferecimento de denúncia em caso de revisão do arquivamento. Ao Procurador-Geral de Justiça, em suma, historicamente, compete a “última palavra” em sede de persecução penal no espectro da autonomia dos Estados Federados (IENNACO, 2020).

Mister salientar que também há previsão na Lei Orgânica Nacional (BRASIL, 1993) de que compete ao Procurador Geral de Justiça a atribuição de arquivar notícia de crime desde que inserida em sua própria atribuição legal, consoante art. 29, VII:

Art. 29. Além das atribuições previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, compete ao Procurador-Geral de Justiça: VII - determinar o arquivamento de representação, notícia de crime, peças de informação, conclusão de comissões parlamentares de inquérito ou inquérito policial, nas hipóteses de suas atribuições legais (BRASIL, 1993).

Por sua vez, a Lei Complementar nº 12, de 18 de dezembro de 1993 (Piauí, 1993) – Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Piauí – em simetria à lei nacional, conforme determinado em seu art. 81: “Art. 81. Os Estados adaptarão a organização de seu Ministério Público aos preceitos desta lei, no prazo de cento e vinte dias a contar de sua publicação.”, reproduziu o teor do dispositivo do art. 10, IX, *d*, no art. 12, XIV, *d*:

Art. 12 – São atribuições do Procurador Geral de Justiça: XIV – designar membro do Ministério Público para: d) oferecer denúncia ou propor ação civil pública na hipótese de não confirmação de arquivamento de inquérito policial ou civil, bem como de quaisquer peças de informações (BRASIL, 1993).

Ante ao exposto, é preciso que se faça uma digressão para perceber que, com base, tão-somente nesses dispositivos espelhados constantes das Leis Orgânicas Nacional e Estadual, não há como inferir, de maneira inquebrantável, que o Procurador Geral de Justiça continuaria possuindo a atribuição de revisar arquivamentos de inquérito policial à luz do novel art. 28, *caput*, do Código de Processo Penal.

Isso porque, ao preverem competir ao Procurador Geral de Justiça a atribuição de designar Membro do Ministério Público para, como *longa manus*, oferecer denúncia

em caso de não ratificação da promoção de arquivamento de inquérito policial, fizeram-no sob o pálio do texto pretérito do art. 28, *caput*, do CPP, que prevê expressamente o Procurador Geral de Justiça como órgão revisional.

Logo, as leis Orgânicas Nacional e Estadual, observando a então disposição expressa do Código de Processo Penal, atribuíram, logicamente ao Procurador Geral de Justiça, a incumbência de designar Membro para, em nome dele, atuar como *longa manus*, oferecendo a denúncia.

Resumindo, se o Código de Processo Penal expressamente intitulava o Procurador Geral de Justiça como o órgão ministerial revisional de promoções de arquivamento de inquéritos policiais, às Leis Orgânicas bastava elastecer essa atribuição, fixando que ao Procurador Geral também competia designar Membro do Ministério Público para oferecer a denúncia, como *longa manus*.

Trata-se de um exemplo fidedigno do postulado de “quem pode o mais, pode o menos”. Ora, se ao Procurador Geral de Justiça compete decidir, em última instância, sobre o arquivamento do inquérito policial, também a ele compete delegar a um Membro Ministerial o cumprimento de sua decisão.

Com o atual texto do *caput* do art. 28, essa conclusão perdeu a lógica, pois caso tivesse sido da vontade do legislador, teria mantido expressamente a figura do Procurador Geral de Justiça como órgão ou instância revisional do Ministério Público, para fins de homologação de arquivamento de investigação criminal.

Ao excluir do texto essa previsão e, em seu lugar, prever abstratamente o termo “instância de revisão ministerial”, o legislador tornou incompleto o disposto no dispositivo da Lei Orgânica Nacional e em algumas Leis Orgânicas Estaduais.

Explica-se.

A Lei Orgânica Nacional, baseada na previsão originária do art. 28, *caput*, do CPP, previu que compete ao Procurador Geral de Justiça a designação de Membro para atuar como *longa manus* quando não vingasse o arquivamento de inquérito policial. Acontece que, pelo novel texto do art. 28, *caput*, o Procurador Geral de Justiça expressamente deixou de ser o órgão revisional, razão pela qual há uma incógnita quanto ao órgão ministerial revisor, uma vez que o art. 12, XIV, da Lei Orgânica Nacional, limita-se a dizer que compete ao Procurador Geral designar Membro para oferecimento de denúncia.

Concluir, desta feita, que a Lei Orgânica Nacional, ao estabelecer a hipótese de delegação do Procurador Geral de Justiça, abarca a atribuição de órgão revisor é o mesmo que conceber a premissa de que “quem pode o menos, pode o mais.”

Em verdade, tanto pelo viés institucional quanto pelo pragmático, mais fácil conceber e acolher a interpretação no sentido de que persiste a competência do Procurador Geral de Justiça como órgão revisional dos arquivamentos de inquéritos policiais. Em tese, o poder decisório seria mantido na chefia da Instituição e não demandaria alteração legal.

Todavia, não parece ter sido essa a vontade do legislador, motivo pelo qual se sustenta a necessidade de previsão legal conferindo ao Procurador Geral de Justiça o poder de órgão de instância revisional, ressaltando que só assim continuaria a ter sentido o disposto na Lei Orgânica Nacional e em algumas Estaduais.

No que concerne ao Estado do Piauí, analisando-se com mais acuidade a Lei Orgânica do MPPI (Piauí, 1993), atentou-se para o teor do art. 39, VIII, que dispõe ser da atribuição do Procurador Geral de Justiça para reanalisar despacho judicial que não homologue promoção de arquivamento de inquérito policial ou de qualquer outra peça de informação, no que se insere procedimento de investigação criminal:

Art. 39 – Além das atribuições previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, nesta e em outras leis, compete ao Procurador Geral de Justiça: VIII – tomar conhecimento de despacho judicial que negar pedido de arquivamento de inquérito policial, ou de qualquer peça de informação, oferecendo denúncia ou designando outro membro do Ministério Público para fazê-la, ou insistindo no arquivamento (PIAUI, 1993).

Descortine-se que, diferentemente da Lei Orgânica Nacional e eventualmente de outras Leis Orgânicas Estaduais, no âmbito do Ministério Público do Estado do Piauí há definição expressa do órgão revisional de arquivamento de investigações criminais. Tal dispositivo previu, de maneira concomitante, a competência do Procurador Geral para reanalisar promoções de arquivamento e designar Membro para agir em seu nome.

Ora, uma vez que a Lei Orgânica do MPPI prevê, repise-se, expressamente, ser da atribuição do Procurador Geral de Justiça a análise de decisão judicial que não homologou a promoção de arquivamento de inquérito policial, não há razão jurídica para alterar essa legitimidade pelo fato de, a partir da vigência do novo art. 28, passar a ser do Promotor de Justiça a *ultima ratio* sobre a investigação policial.

É de se concluir, portanto, que permanece a legitimidade do Procurador Geral de Justiça como órgão revisional do Ministério Público do Estado do Piauí, para fins de revisão de inquéritos policiais, dado que subsiste previsão na Lei Orgânica Estadual, em que pese a alteração no art. 28, *caput*, do CPP.

Com a entrada em vigor do novo art. 28, todas as decisões de arquivamento de investigações criminais deverão ser necessariamente submetidas à instância revisional, detendo originariamente o Procurador Geral de Justiça a legitimidade revisional, o que, todavia, não o impede de delegar essa atribuição a outro órgão, já existente ou por existir, em consonância com o art. 39, XI, da Lei Complementar nº 12 (PIAUÍ, 1993):

Art. 39 – Além das atribuições previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, nesta e em outras leis, compete ao Procurador Geral de Justiça (PIAUÍ, 1993):

XI – delegar a membro do Ministério Público suas funções de órgãos de execução (PIAUÍ, 1993);

A realidade local de cada unidade do Ministério Público brasileiro, o quadro próprio de pessoal e o incremento do trabalho, em especial, são fatores determinantes para orientar a Instituição na tomada de decisão quanto à definição do órgão revisional, mantendo-se ou delegando-se a atribuição.

Não se pode olvidar que o próprio órgão revisional, originário ou delegado, poderá expedir orientações e enunciados que parametrizarão a atuação dos Promotores de Justiça no que diz respeito, inclusive, à eventual desnecessidade de remessa necessária ou (in)admissibilidade recursal, otimizando o trâmite procedimental.

Sobre o tema, Lima (2020, p. 243-244), lembrando as lições de Vladimir Aras, manifesta preocupação com o alargamento da atribuição revisional, atentando para ferramentas de otimização dos trabalhos, sugerindo:

A obrigatoriedade de homologação de arquivamento pelas respectivas instâncias de revisão ministerial deverá acarretar um enorme aumento de trabalho. Daí, a nosso ver, a importância da utilização de enunciados, que poderão, no futuro, “dispensar a remessa obrigatória quando não houver recurso da vítima e o fundamento do arquivamento estiver em conformidade com a jurisprudência do órgão revisor”. A propósito, eis o teor do Enunciado n. 12 do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União (CNPGE) e do Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal (GNCCRIM): “O órgão revisor do Ministério Público poderá constituir jurisprudência própria, em enunciados cujo conteúdo servirá de fundamento para o arquivamento pelos órgãos de execução” (LIMA, 2020, p. 243-244).

Sobre o assunto, aliás, mesmo antes da entrada em vigor da Lei n. 13.964/19, já era possível encontramos algumas diretrizes das câmaras criminais do MPF que permitem que o Procurador da República deixe de enviar o caso para homologação quando a decisão de arquivamento tiver sido determinada em conformidade com a posição institucional firmada naquela matéria ou em razão de absoluta falta de justa causa (LIMA, 2020, p. 243-244).

Além disso, importante ressaltar que incumbirá ao Ministério Público, ao arquivar

investigação criminal, proceder à notificação da vítima, do investigado, da autoridade policial e do juiz, neste último caso, para fins de controle e de baixa de registro no sistema.

Nesse novo modelo de arquivamento, o professor Vladimir Aras (2020) acentua o papel da vítima e do investigado no aprofundamento da decisão, explicando que:

Ademais, o redesenho do modelo de arquivamento favorece a segurança na tomada da decisão de não acusar, que continua a cargo do “promotor natural”, mas sujeita a revisão obrigatória, num sistema de controle que confere *accountability* horizontal e vertical à sua deliberação, na medida em que a vítima poderá apresentar objeções ao arquivamento e o investigado, também ele, poderá arrazoar em favor da manutenção da decisão homologada, na qual se optou por não denunciá-lo (ARAS, 2020).

A propósito, quanto à notificação da vítima, não inovou a Lei Processual Penal. Isto porque a Resolução CNMP nº 181/2017 (Brasília, 2017), alterada pelas Resoluções CNMP nº 183/2018 (Brasília, 2018) e nº 201/2019 (Brasília, 2019), já havia protagonizado esse compromisso ministerial com a vítima, determinando ao Ministério Público que diligenciasse no sentido de comunicá-la sobre arquivamento de inquéritos policiais e de procedimentos de investigação criminal, inclusive por meio eletrônico, desde que com a sua anuência, *ex vi* do art. 19, §§ 3º e 4º:

Art. 19. Se o membro do Ministério Público responsável pelo procedimento investigatório criminal se convencer da inexistência de fundamento para a propositura de ação penal pública, nos termos do art. 17, promoverá o arquivamento dos autos ou das peças de informação, fazendo-o fundamentadamente (BRASIL, 2018).

§ 3º Na hipótese de arquivamento do procedimento investigatório criminal, inquérito policial, o membro do Ministério Público deverá diligenciar para a comunicação da vítima a respeito do seu pronunciamento (BRASIL, 2019).

§ 4º Na hipótese do parágrafo anterior, admite-se, por opção do ofendido, o uso de meio eletrônico para comunicação (BRASIL, 2019).

No tocante à notificação do investigado e da autoridade policial, sim, inovou o Código de Processo Penal. Além disso, apesar de não ter havido menção expressa no art. 28, *caput*, do CPP, será também necessário informar ao Juiz acerca do arquivamento de inquérito policial. Tal medida se faz premente para que o Poder Judiciário exerça o controle acerca da existência de investigação criminal e proceda à baixa de registro em seus sistemas. Além disso, tal interpretação decorre do teor do art. 3º-B, IV, do CPP (BRASIL, 2019), que prevê a comunicação ao Juiz das Garantias sobre a instauração de investigação criminal.

Art. 3º-B. O juiz das garantias é responsável pelo controle da legalidade da investigação criminal e pela salvaguarda dos direitos individuais cuja franquia tenha sido reservada à autorização prévia do Poder Judiciário, competindo-lhe especialmente:

IV - Ser informado sobre a instauração de qualquer investigação criminal; (BRASIL, 2019)

Como a lei não previu formalidade específica para essa comunicação, será válida alcançando o seu objetivo. Porém, para a validade das notificações eletrônicas, tanto o Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da Resolução CNMP nº 199/2019, quanto o Ministério Público do Estado do Piauí, por meio da Resolução CPJ/PI nº 05/2020, regulamentaram as regras a serem observadas para o êxito dessa espécie de comunicação. Destaca-se que a principal delas consiste na anuência da pessoa a ser notificada (BRASIL, 2019).

2.3 Atribuições do Conselho Superior do Ministério Público

O novel art. 28, *caput*, do CPP, passa a prever que todo e qualquer arquivamento de investigação de natureza criminal deverá ser submetida à homologação da instância de revisão ministerial. Aqui se inserem os inquéritos policiais e os procedimentos de investigação criminal.

Como visto, continuará competindo ao Procurador Geral de Justiça a reanálise dos arquivamentos de investigações criminais.

No entanto, de acordo com a Resolução CSMP nº 03/2017 (CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017), Regimento Interno do Conselho Superior do Ministério Público, compete a este órgão homologar o arquivamento de procedimentos de investigação criminal (PIC's):

Art. 15. Ao Conselho Superior compete:

XX – Examinar e deliberar sobre arquivamento de procedimentos preparatórios, inquéritos civis e procedimentos investigatórios criminais remetidos pelos órgãos do Ministério Público, cabendo-lhe também rever tal decisão e designar outro membro para a apuração do caso, se rejeitada a promoção do arquivamento (CSMP, 2017).

Ora, especialmente a partir da vigência do novo art. 28, essa atribuição do CSMP só poderá persistir se resultar de delegação do Procurador Geral de Justiça. Inexistindo delegação, referida atribuição de revisão de inquéritos policiais e procedimentos de investigação criminal restará concentrada na figura do Chefe da Instituição, devendo, porquanto, ser revisto o Regimento Interno do CSMP, uma vez que incompatível com a Lei Orgânica Estadual do MPPI e com o Código de Processo Penal.

É preciso que se tenha em mente que o novo dispositivo tem o condão de avolumar o princípio da unidade institucional e, partindo desse ponto, evitar casuísticas quanto ao arquivamento de inquéritos policiais e procedimentos de investigação criminal. Dessarte, Francisco Dirceu Barros (2020) sustenta a necessidade de hierarquização da decisão, na pessoa do Procurador Geral de Justiça, para a boa gestão, máxime quando se trata de lacuna normativa, edificando que:

Na falta de previsão expressa e tendo em mira que o PGJ é o chefe da instituição, cumprindo-lhe representá-la, como cláusula geral, a menção indistinta ao Ministério Público deve ser lida como menção ao Procurador- Geral. Esta solução, ademais, mantém a tradição do antigo art. 28 do CPP (BARROS, 2020).

[...]

Um dos princípios constitucionais adensados pelo novo art. 28 do CPP é o da unidade institucional, previsto no art. 127, §1º, da Constituição. Não havendo mais ingerência judicial na decisão de não acusar e sendo obrigatória, para todos os inquéritos, a ratificação pelo órgão superior do Ministério Público, o posicionamento da instituição em matéria penal será muito mais abrangente e uniforme (BARROS, 2020).

A última palavra no arquivamento não é a do promotor natural; é a da instituição organicamente considerada, após a revisão “hierárquica” da decisão de não acusar. A última vontade a prevalecer não é a do juiz A ou do juiz B, geograficamente dispersos pelas comarcas e subseções do País, quando exerciam o controle do arquivamento casuisticamente. O novo mecanismo do art. 28 do CPP permite consolidar entendimentos institucionais coerentes e objetivos para todos os inquéritos arquivados em um Estado ou na Justiça Federal. Não se trata apenas de um enriquecimento do patrimônio informacional da instituição, do ponto de vista estatístico e qualitativo, mas de uma ferramenta de boa gestão de recursos humanos e materiais para os fins da persecução criminal, permitindo à instância superior orientar o Parquet em relação ao princípio da oportunidade da ação penal, em torno da insignificância, ou no tema da justiça pactuada ou da justiça restaurativa, por exemplo, com elevado proveito para a segurança jurídica e o correto emprego das verbas do orçamento orgânico (BARROS, 2020).

Dessa forma, caberá ao Chefe da Instituição deliberar sobre a concentração da função de revisar arquivamentos de investigações criminais ou a delegação parcial ou integral dessa função para órgão já existente ou a ser criado na estrutura orgânica do Ministério Público.

No cenário atual do Ministério Público do Estado do Piauí, tem-se que: os inquéritos policiais, havendo discordância do Poder Judiciário, continuam sendo revisados pelo Procurador Geral de Justiça, por meio de sua assessoria especializada; e os procedimentos de investigação criminal sendo revisados pelo Conselho Superior do Ministério Público.

2.4 Arquivamentos de Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO's)

Além da definição da instância revisional quanto ao arquivamento de inquéritos policiais e de procedimentos de investigação criminal, impende enfrentar a situação dos arquivamentos dos termos circunstanciados de ocorrência (TCO's).

Os TCO's não se caracterizam como investigação criminal, mas sim como peça de informação que narra o fato e aponta o seu autor e eventual vítima, com sucintos registros de testemunhos.

Tanto não se trata de investigação que poderá ser lavrado pela autoridade judiciária e por qualquer autoridade policial, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI 3807 (BRASIL, 2020).

Destarte, se incumbirá ao Ministério Público revisar arquivamentos de investigações criminais, também incumbirá revisar arquivamentos de termos circunstanciados de ocorrência, aplicando-se o postulado de “quem pode o mais, pode o menos”.

Logo, os arquivamentos de inquéritos policiais, de procedimentos de investigação criminal e de termos circunstanciados de ocorrência deverão ser submetidos à instância revisional do Ministério Público.

Objetivando visualizar o impacto desse cenário no Ministério Público do Piauí, o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça Criminais - CAOCRIM disponibilizou pesquisa realizada de 01 de janeiro de 2017 a 31 de dezembro de 2019, no Sistema Integrado do Ministério Público – SIMP, com o número de promoções de arquivamentos de investigações criminais e TCO's.

ANO	IP	TCO	PIC	ARQUIVAMENTOS
2017	1.428	631	40	2.099
2018	1.555	684	104	2.343
2019	1.438	769	133	2.340
TOTAL	4.421	2.084	277	6.782

CAOCRIM, em 22/10/2020

No ano de 2019, o número de promoções de arquivamento de inquéritos policiais alcançou 1.438; os arquivamentos de procedimentos de investigação criminal, 133; e de TCO's, 769; alcançando um total de 2.340 arquivamentos.

A partir da vigência do novo art. 28, *caput*, do CPP, esses 2.340 arquivamentos deverão ser submetidos, de ofício, a referendo do órgão revisional ministerial.

Frise-se que a reanálise dos arquivamentos de TCO's não necessariamente terá que ser realizada pelo mesmo órgão revisional competente para os arquivamentos de investigações criminais, mormente em razão de não se tratarem de procedimentos de mesma natureza jurídica.

Logo, ainda que o Procurador Geral de Justiça seja instância revisional em relação aos arquivamentos de inquéritos policiais e procedimentos de investigação criminal, não necessariamente será dos arquivamentos de TCO's.

No entanto, para os TCO's é necessária regulamentação específica a respeito do órgão ministerial legitimado para revisar os arquivamentos, ante a ausência de previsão legal nas Leis Orgânicas Nacional e Estadual.

De toda forma, é consenso que o trabalho ordinário do Ministério Público do Piauí ganhará um incremento significativo de procedimentos a serem analisados por instância(s) revisional(is), sendo premente uma (re)organização e (re)estruturação administrativa para abarcar essa nova carga de trabalho.

3 CONCLUSÃO

Pelo exposto, as conclusões resultantes da pesquisa, do estudo e das discussões travadas no Grupo de Estudos e Pesquisa "Ciências Criminais em Debate", do Ministério Público do Piauí, são as seguintes:

A alteração promovida pela lei nº 13.964/2019 ao art. 28, *caput*, do Código de Processo Penal, excluiu do Procurador Geral de Justiça, como regra, a função de órgão revisional dos arquivamentos de investigações criminais.

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (lei nº 8.625/93) atribuiu ao Procurador Geral de Justiça a função de revisar arquivamentos de investigações criminais, salvo arquivamento de representação, notícia de crime, peças de informação, conclusão de comissões parlamentares de inquérito ou inquérito policial, nas hipóteses de suas atribuições legais, conforme art. 29, VII.

Por sua vez, a Lei Orgânica Estadual do Ministério Público do Piauí (lei complementar nº 12/93) atribuiu ao Procurador Geral de Justiça tomar conhecimento de despacho judicial que negar pedido de arquivamento de inquérito policial, ou de qualquer peça de informação, oferecendo denúncia ou designando outro membro do

Ministério Público para fazê-la, ou insistindo no arquivamento, consoante art. 39, VIII.

Portanto, no âmbito do Ministério Público do Piauí, compete ao Procurador Geral de Justiça revisar os arquivamentos de investigações criminais, em sede de inquérito policial ou de procedimento de investigação criminal, em razão de a Lei Orgânica Estadual prever essa atribuição em seu art. 39, VIII.

Ressalte-se que o Procurador Geral de Justiça poderá delegar essa atribuição a outro órgão ministerial já existente ou por existir, em conformidade com o art. 39, XI, da Lei Orgânica Estadual.

Sob outro aspecto, o Conselho Superior do Ministério Público só terá legitimidade para revisar arquivamentos de procedimentos de investigação criminal mediante delegação do Procurador Geral de Justiça.

No mesmo sentir, os arquivamentos de Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO's) deverão ser submetidos à revisão de instância revisional do Ministério Público, que não necessariamente será a mesma com incumbência para as investigações criminais.

REFERÊNCIAS

ARAS, V. O novo modelo de arquivamento de inquéritos e o princípio da oportunidade da ação. **Revista Consultor Jurídico**, 12 de janeiro de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jan-12/vladimir-aras-modelo-arquivamento-inqueritos>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

BARROS, F. D. **O arquivamento do inquérito policial pelo ministério público após a Lei Anticrime**. GEN Jurídico, 09 de janeiro de 2020. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2020/01/09/inquerito-policial-lei-anticrime/>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Diário Oficial da União. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 04 nov. 2020.

_____. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3689.htm>. Acesso em: 05 nov. 2020.

_____. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. **Lei Orgânica Nacional do Ministério Público**. Diário Oficial da União. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm>. Acesso em: 03 nov. 2020.

_____. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Enunciados PGJ-CGMP – Lei nº 13.964/19. 2019.** Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/corregedoria_geral/Publicacoes/Enunciados%20PGJ-CGMP%20-%20Lei%2013.964-19.pdf. Acesso em: 21 de Março de 2021

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.807/DF.** Relatora Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 29 de jun. 2020. Diário de Justiça Eletrônico. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343977078&ext=.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.298/DF.** Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 22 de jan. 2020. Diário de Justiça Eletrônico. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6298.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2020.

COLÉGIO DE PROCURADORES DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. Institui e regulamenta o uso de aplicativos de mensagens instantâneas ou recursos tecnológicos similares para comunicação de atos praticados em procedimentos extrajudiciais no âmbito do Ministério Público do Estado do Piauí. **Resolução nº 05, de 17 de agosto de 2020. Diário Oficial Eletrônico – MPPI.** Teresina, 2020. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2020/08/RESOLUCAO-CPJ-05-2020-1.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. **Resolução nº 181, de 07 de agosto de 2017.** Diário Eletrônico do CNMP. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2020.

_____. Altera os artigos 1º, 3º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 13, 15, 16, 18, 19 e 21 da Resolução 181, de 7 de agosto de 2017, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. **Resolução 183, de 24 de janeiro de 2018.** Diário Eletrônico do CNMP. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-183.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2020.

_____. Institui e regulamenta o uso de aplicativos de mensagens instantâneas ou recursos tecnológicos similares para comunicação de atos processuais no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público e do Ministério Público brasileiro. **Resolução nº 199, de 10 de maio de 2019.** Diário Eletrônico do CNMP. Brasília, 2019. Disponível em: <https://cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-199.pdf>. Acesso em 05 nov. 2020.

_____. Altera as Resoluções nº 129/2015 e nº 181/2017, ambas do CNMP, com o objetivo de adequá-las às disposições do Direito Internacional dos Direitos Humanos, especialmente à decisão do caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Resolução 201, de 04 de novembro de 2019. Diário Eletrônico do CNMP. Brasília, 2019.** Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-n-201.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2020.

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Institui o Regimento Interno do Conselho Superior do Ministério Público e estabelece outras providências. **Resolução nº 03, de 23 de outubro de 2017**. Diário Oficial Eletrônico – MPPI. Teresina, 2017. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads//2017/11/regimento%20interno%20cs-mp%20-%20verso%20atualizada.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2020.

IENNAO, R. A revisão do arquivamento do inquérito policial na nova estrutura processual penal brasileira – primeiras impressões. **Observatório da Justiça Militar Estadual**, 15 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.observatoriodajusticamilitar.info/post/2020/01/15/a-revis%C3%A3o-do-arquivamento-do-inqu%C3%A9rito-policial-na-nova-estrutura-processual-penal-brasil>>. Acesso em: 05.11.2020.

LIMA, R. B. Manual de Processo Penal. **Rev ampl atual**, v. u, 8. ed. Salvador, BA: Juspodivm, 2020.

NEVES, D. A. A. **Manual de direito processual civil**. v. u, 12. ed. Salvador, BA: Juspodivm, 2019.

PIAUÍ. Lei Complementar nº 12, de 18 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Piauí**. Diário Oficial do Estado do Piauí. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/leis_dos_mps_estaduais/Piaui.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2020.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumi- dor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.

STF. **Supremo Tribunal Federal ADI/6305**. O arquivamento de investigações criminais e a instância revisional do Ministério Público. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5844852>