



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Procedimento de Controle Administrativo – PCA nº 1.00138/2024-84

Requerente: Leonardo Bernardes de Mello Coimbra (OAB/SP 354.147)

Requerido: Ministério Público do Estado de São Paulo

Relator: **Conselheiro Paulo Cezar dos Passos**

E M E N T A

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. CASSAÇÃO DE DECISÃO HOMOLOGATÓRIA DE PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO DE INQUÉRITO POLICIAL. ALEGAÇÃO DE ILEGALIDADE. RECONHECIMENTO DA MANIFESTA IMPROCEDÊNCIA DO FEITO. INDEFERIMENTO DE PLANO.

1. Procedimento de controle administrativo em que se pede a cassação de decisão do Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo que homologou promoção de arquivamento de inquérito policial.
2. Insurgência que, além de estar voltada a ato típico da atividade finalística do Ministério Público, e portanto fora da alçada de competência do CNMP, encontra-se lastreada em alegações que não se sustentam.
3. Feito manifestamente improcedente e, por essa razão, indeferido de plano.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os membros do Conselho Nacional do Ministério Público, por _____, em julgar manifestamente improcedente o presente procedimento de controle administrativo, indeferindo-o de plano, nos termos do voto do Relator.

Brasília-DF, 7 a 11 de março de 2024.

(assinado digitalmente)

PAULO CEZAR DOS PASSOS

Conselheiro Relator



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

RELATÓRIO

1. Trata-se de procedimento de controle administrativo, com pedido liminar, em que Leonardo Bernardes de Mello Coimbra visa a cassação da decisão do Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo de homologação da promoção de arquivamento do Inquérito Policial nº 1500360-56.2020.8.26.0066, que tramitou no Foro Central Criminal da Comarca da Capital.
2. O inquérito investigava suposto crime de falsidade documental, previsto no art. 297 do Código Penal, em tese cometido por *Luciano Nogueira Lemes Vilela Coimbra* e *Iza Maria Coimbra Zamberlan*.
3. A instauração foi requisitada pelo juízo da 3ª Vara Civil da Comarca de Barretos-SP, no âmbito da Ação de Reconhecimento de União Estável nº 1004135-15.2015.8.26.0066, tendo em vista a apresentação nos autos de carta manuscrita supostamente dirigida pelo falecido genitor do ora requerente a determinado clube, solicitando o desligamento da genitora deste como dependente social, por motivo de separação, documento esse que, de acordo com laudo da perícia oficial, não partiu do punho da referida pessoa, sendo falso.
4. Após realizadas diligências e enviado o feito ao Judiciário, a Promotoria pugnou pelo arquivamento do caso¹.
5. Conforme assinalado na manifestação, o Instituto de Criminalística atestou a impossibilidade de realização do exame pericial da carta, dada a inexistência da via original – ao que consta, destruída pelo próprio clube que a recebeu – e a recusa de *Luciano Coimbra*, suspeito da falsificação, de comparecer em sede policial para prestar depoimento e colher material gráfico, como solicitado pela perita responsável, após constatar, em análise da cópia do documento, a ausência de elementos técnicos para atribuir a sua autoria àquele.

¹ Promoção de arquivamento: págs. 95/99.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

6. Na avaliação do órgão ministerial, a comprovação do crime restou prejudicada pela falta de robustez do acervo probatório. Reputou que, apesar do relato da testemunha indicada pelo requerente, no sentido de que teria presenciado a elaboração do documento pelo averiguado, tal declaração não se mostra suficiente para respaldar uma acusação, em face da inviabilidade de realização da perícia para aferir que o documento não partiu do genitor do autor e que foi falsificado pelo investigado.

7. Por não estar suficientemente demonstrada a autoria e a materialidade delitiva bem como por inexistirem outras diligências a serem encetadas para contribuir decisivamente com a sua elucidação, concluiu o Ministério Público pela ausência de justa causa seja para a manutenção da investigação, seja para a propositura de ação penal, assim embasando a promoção de arquivamento, com a ressalva do disposto no art. 18 do Código de Processo Penal².

8. Ciente, o autor se insurgiu contra o arquivamento³.

9. Em suma, aduziu que: constam nos autos laudo grafotécnico oficial reconhecendo a falsidade material; foi apresentado parecer grafotécnico particular que atribui a *Luciano Coimbra* a falsidade; o depoimento da testemunha atesta a falsificação praticada pelo averiguado, em conluio com a investigada acima nominada, por razões familiares e pecuniárias; é possível a realização de exame grafotécnico em documentos escaneados, cabendo ao perito diligenciar aos tabelionatos de notas para aferição de paradigmas oficiais.

10. Defendendo ser indubitosa a autoria e a materialidade do crime, pugnou, com amparo no art. 28, § 1º, do Código de Processo Penal, a remessa do feito à instância revisora do *Parquet*, o que foi acatado por decisão judicial⁴.

² CPP, art. 18: “Depois de ordenado o arquivamento do inquérito pela autoridade judiciária, por falta de base para a denúncia, a autoridade policial poderá proceder a novas pesquisas, se de outras provas tiver notícia.”

³ Págs. 101/103.

⁴ Pág. 109.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

11. Porém, o Procurador-Geral de Justiça afirmou não vislumbrar ilegalidade ou teratologia no posicionamento adotado pela representante do Ministério Público. Ponderou que, *“em situações tais, tem considerado a valoração dos elementos de informação efetuada pelo Promotor de Justiça natural, sempre que razoável e em consonância com o conteúdo da investigação, para reafirmar o princípio da independência funcional.”*⁵

12. Diante disso, considerou aplicável à hipótese a Súmula PGJ nº 176⁶, mantendo, ao final, o arquivamento da apuração⁷.

13. É em face da decisão acima que se maneja o presente procedimento.

14. Nos termos das alegações vertidas na inicial, posteriormente aditada⁸, para o requerente o ato de arquivamento padece de ilegalidade.

15. Afirma que o Procurador-Geral de Justiça deixou de proceder à análise do mérito com a devida profundidade, consoante impõe o art. 28, § 1º, do Código de Processo Penal.

16. Ressalta que a competência revisional não se limita aos casos de manifesta ilegalidade ou teratologia, mas alcança também situações em que a interpretação adotada é por demasia favorável aos investigados, em detrimento da atuação esperada pela legislação.

17. Segundo ele, essa última situação se verifica nos autos, uma vez que, com a promoção de arquivamento, a Promotora oficiante teria, nos dizeres do postulante, “advogado” em prol dos averiguados, ao entender que, diante da impossibilidade de realização da perícia pelo Instituto de Criminalística, o laudo

⁵ Pág. 111.

⁶ Súmula nº 176, PGJ/MPSP: “PROCESSO PENAL. ART. 28, § 1º, DO CPP. ARQUIVAMENTO. FUNDAMENTAÇÃO ADEQUADA. MANUTENÇÃO. Vítima que, ao ser comunicada do arquivamento de inquérito policial ou de quaisquer elementos informativos da mesma natureza, demonstra inconformismo com o arquivamento da investigação. Fundamentação empregada pelo Promotor de Justiça natural que se mostra adequada e em conformidade com o conteúdo do caderno investigatório e com a lei. Ausência de novas provas. Manutenção do arquivamento.”

⁷ Decisão do PGJ: págs. 110/112.

⁸ Págs. 461/464.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

pericial grafotécnico oficial do processo cível e o depoimento da testemunha direta dos fatos não seriam elementos probatórios suficientes ao oferecimento da denúncia.

18. Requer o deferimento de pedido liminar para “assegurar o oferecimento de denúncia, cassando a promoção de arquivamento e sua manutenção”⁹ pelo Procurador-Geral.

19. No mérito, pleiteia a adoção de providências para a prevalência do princípio da obrigatoriedade da ação penal, que determina o oferecimento da denúncia quando presentes indícios de autoria e de materialidade, e do disposto no art. 167 do Código de Processo Penal, segundo o qual prova testemunhal pode ser usada para suprir o exame pericial, bem como para a correta aplicação do § 1º do art. 28 daquele diploma legal.

20. Estes autos foram a mim distribuídos em 26/2/2024.

21. É o relatório.

⁹ Pág. 4.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

VOTO

22. Não obstante as considerações vertidas pelo requerente, o presente procedimento se mostra manifestamente improcedente.

23. O espaço de atuação institucional do Conselho Nacional do Ministério Público encontra-se delimitado às prescrições encartadas no art. 130-A, § 2º, da Constituição Federal¹⁰, cumprindo-lhe o controle administrativo e financeiro das unidades do Ministério Público brasileiro bem como funcional dos seus membros.

24. Por essa razão, a esta Corte descabe o reexame ou a desconstituição de atos praticados no exercício da atividade-fim do Ministério Público. A jurisprudência desta Casa sobre o assunto se encontra plenamente consolidada, tanto que editado o Enunciado nº 6/2009¹¹.

25. Como registra Rodrigo Iennaco¹², a competência para a revisão do arquivamento de inquérito policial está adstrita, ainda que indiretamente, à gestão administrativa e finalística do Procurador-Geral de Justiça, a ele cabendo a “última palavra” em sede de persecução penal no espectro da autonomia dos Estados Federados.

26. O questionamento do autor a respeito da legalidade do arquivamento da investigação criminal assenta-se em aspectos intrinsecamente relacionados à valoração do quadro probatório delineado no feito.

¹⁰ CF/88, art. 130-A, § 2º: “Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe: [...]”

¹¹ Enunciado CNMP nº 6/2009: “Os atos relativos à atividade-fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Os atos praticados em sede de inquérito civil público, procedimento preparatório ou procedimento administrativo investigatório dizem respeito à atividade finalística, não podendo ser revistos ou desconstituídos pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pois, embora possuam natureza administrativa, não se confundem com aqueles referidos no art. 130-A, § 2º, inciso II, CF, os quais se referem à gestão administrativa e financeira da Instituição.”

¹² IENNACO, Rodrigo. 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.observatoriadajusticamilitar.info/single-post/2020/01/15/a-revis%C3%A3o-do-arquivamento-do-inqu%C3%A9rito-policial-na-nova-estrutura-processual-penal-brasil>>. Acesso em: 4/3/2024.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

27. Todavia, é vedado ao CNMP adentrar nessa seara, para dizer se os elementos de prova reunidos são ou não consistentes, aptos e idôneos para alicerçar a apresentação da peça acusatória. Caso assim agisse, estaria este Conselho Nacional substituindo-se, na prática, à instituição ministerial, assumindo papel que não lhe pertence e incorrendo, por conseguinte, em inequívoca extrapolação das incumbências que lhe foram outorgadas pelo texto constitucional.

28. De fato, o princípio da obrigatoriedade impõe o dever ao membro do Ministério Público de oferecer denúncia. Contudo, vale enfatizar que o exercício do dever se justifica desde que o órgão *“visualize elementos de informação quanto à existência de fato típico, ilícito e culpável, além da presença das condições da ação penal e da justa causa para a deflagração do processo criminal”*¹³.

29. Na situação em apreço, constata-se que não foi o que ocorreu. Em outras palavras, a Promotora oficiante, diante da inviabilidade de realização do exame pericial complementar, reputou as declarações da testemunha insuficientes para lastrear a imputação delitiva. As razões que levaram à conclusão pela carência de justa causa foram fundamentadamente expostas, em linha com a liberdade resguardada ao membro para o desempenho das suas atribuições.

30. Embora tenha o requerente sustentado que, com a manifestação prolatada, agiu a representante ministerial de modo a favorecer os investigados, afora a alegação, pautada exclusivamente na impressão pessoal do autor, nada há nos autos que sinalize, ainda que minimamente, ao menos para a probabilidade da ocorrência de atuação tendenciosa ou parcial, a reclamar o acionamento da via disciplinar.

31. Dada a clareza e objetividade, calha reproduzir excerto da argumentação vertida na promoção de arquivamento:

“Compulsando os autos, verifica-se que prejudicada restou a comprovação material do crime de falsidade, de forma que não há

¹³ LIMA. Renato Brasileiro. Manual de Processo Penal: volume único. 10 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Ed. JusPodivm, pág. 288.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

como prosperar a manutenção da presente investigação e tampouco propor ação penal.

Em que pese as alegações de Cecília Maria da Costa Viana, afirmando que estaria ao lado do investigado e presenciado o momento da elaboração do documento falsificado, somente tais declarações não são suficientes para denunciar **LUCIANO**, imputando-lhe a prática do delito, já que não se tem mais acesso ao documento original, que aparentemente foi destruído pelo próprio clube que o recebeu, de modo que não pode ser submetido a exame pericial grafotécnico para comprovar (i) que o documento realmente não partiu do punho do falecido Isidoro e (ii) fora falsificado por **LUCIANO**.

Faltando, pois, robustez ao acervo probatório, sendo o direito penal avesso a conjecturas e imprecisões, forçoso concluir pela ausência de justa causa para o prosseguimento da persecução.

Logo, considerando o longo decurso do tempo, *in casu* aproximadamente doze anos, os elementos de informação que já eram frágeis, hoje, nesta fase da investigação, mais ainda são inexistentes a viabilizar a propositura de ação penal.

Por fim, rememora-se o dever legal do Ministério Público no sentido de manter em andamento investigações úteis e que possam ensejar a aplicação da tutela jurisdicional penal (artigo 27, parágrafo único, inciso II, da Lei n. 8.625/1993). Em tal contexto, preserva-se o interesse da sociedade (artigos 5º, caput, inciso LXXVIII, e 127, caput, da Constituição Federal), de forma que, considerando os argumentos acima expostos, não mais existe interesse de agir no caso em comento.

Neste sentido, verifica-se que não restou suficientemente demonstrada a autoria e materialidade delitiva, e não havendo outras diligências a serem encetadas que contribuam decisivamente à sua elucidação, não há nos autos justa causa seja para a manutenção da investigação, seja para a propositura de ação penal, de modo que o arquivamento é medida de rigor.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Assim sendo, promovo o **ARQUIVAMENTO** deste Inquérito Policial, ressalvado o disposto no art. 18 do C.P.P.”¹⁴ (original com destaques)

32. Já o Procurador-Geral de Justiça, como dito, concordou com a manifestação do órgão de execução, homologando o arquivamento do IP. No entanto, ao contrário do sugerido na inicial, a análise promovida em nada discrepa do regramento posto no art. 28 do Código de Processo Penal.

33. A ratificação do posicionamento reflete, *in casu*, o legítimo exercício da atribuição revisora. No cumprimento de tal mister, a chefia institucional entendeu que a valoração dos elementos de informação do inquérito pela Promotora revela-se razoável e em consonância com o conteúdo do procedimento investigatório, não vislumbrando ilegalidade ou teratologia a ensejar providência diversa.

34. Por outro lado, a discussão que se pretende estabelecer em torno do art. 167, também do Código de Processo Penal, diz respeito nitidamente à suficiência da prova testemunhal para amparar a denúncia, seara na qual este Conselho, pelas razões já expendidas, não pode adentrar.

35. Reafirme-se que a decisão do PGJ no reexame da promoção de arquivamento, assim como a própria manifestação de origem, constitui típica atividade finalística do Ministério Público, própria da atuação persecutória.

36. Em vista disso, foge da competência do CNMP apreciar a ilegalidade suscitada sob o viés da existência de substrato para justificar o cabimento da inicial acusatória. Tal medida significaria, a um só tempo, interferência na independência e na função revisional inerente ao Procurador-Geral, em claro desvirtuamento às finalidades constitucionais atribuídas a esta Casa.

37. Por derradeiro, não serve o Conselho de sucedâneo recursal para a rediscussão de posicionamentos jurídicos ou decisões administrativas proferidas pelo

¹⁴ Págs. 97/98.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ministério Público no regular exercício da sua função. São vários os precedentes que caminham nesse sentido. A título ilustrativo, veja-se:

“PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. PRETENSÃO DE CONTROLE DE DECISÃO PROFERIDA PELO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS QUE NEGOU PROVIMENTO A RECURSO INTERPOSTO EM FACE DE ARQUIVAMENTO DE NOTÍCIA DE FATO. AUSÊNCIA DE HIPÓTESE EXCEPCIONAL QUE JUSTIFIQUE O CONTROLE DO CNMP. IMPROCEDÊNCIA.

1. Pedido de Providências no qual se requer que o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) desconstitua a decisão proferida pelo Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MP/MG) nos autos de Notícia de Fato e determine ao MP/MG a continuidade da investigação objeto daquele procedimento.

2. O CNMP é um **órgão administrativo** autônomo de controle externo do Ministério Público. Ele não integra o Ministério Público da União ou dos Estados. Logo, este Conselho Nacional **não funciona como mera instância recursal do Ministério Público**. Sua atuação está voltada para ao controle de legalidade dos atos administrativos praticados pelos membros e órgãos ministeriais.

3. Na **sistemática de controle da promoção de arquivamento de Notícia de Fato**, o CSMP/MG atua como **órgão de execução**, pois exerce típica atividade ministerial finalística.

4. **Os atos relativos à atividade-fim do Ministério Público**, ao exemplo dos atos praticados em sede de Notícia de Fato, em regra, **são insuscetíveis de revisão ou desconstituição por este órgão de controle, porquanto amparados pelo princípio da independência funcional, conforme o Enunciado CNMP nº 6, de 28 de abril de 2009.**

5. A relativização da posição sedimentada no Enunciado CNMP nº 6/2009 é admitida em havendo fortes indícios de que a atuação ministerial desborda dos limites juridicamente aceitáveis.

6. Na espécie dos autos, a petição inicial revela, contudo, que não foi narrada a este CNMP qualquer irregularidade por parte do Ministério



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Público do Estado de Minas Gerais que justifique a excepcional intervenção deste Conselho Nacional. Objetiva-se, por via transversa, que este CNMP revise o posicionamento jurídico adotado em relação aos fatos reportados ao Ministério Público, o que não se insere no âmbito de atuação deste órgão de controle.

7. A Resolução CNMP nº 174, de 4 de julho de 2017, autoriza o arquivamento de notícia de fato quando esta for desprovida de elementos de prova ou de informação mínimos para o início de uma apuração. A conclusão sobre o arquivamento, ou não, do referido procedimento não cabe ao CNMP, mas ao membro do Ministério Público com atribuição para o caso, à luz do princípio da independência funcional.

8. Pedido de Providências julgado improcedente.”

(CNMP - Pedido de Providência nº 1.00552/2022-03, Relator Conselheiro Otavio Luiz Rodrigues Jr., decisão de 2/8/2022 – original sem destaques)

38. Com essas considerações, julgo o presente procedimento de controle administrativo **MANIFESTAMENTE IMPROCEDENTE, INDEFERINDO-O DE PLANO**, ficando prejudicada a análise da liminar.

39. É como voto.

Brasília-DF, 7 a 11 de março de 2024.

(assinado digitalmente)

PAULO CEZAR DOS PASSOS

Conselheiro Relator