

REFLEXÕES ACERCA DO ART. 29, VII, DA LEI 8.625/93 E A SOBERANIA ESTATAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

LENIO LUIZ STRECK

Promotor de Justiça no RS

"A incompatibilidade implícita entre duas expressões de direito não se presume; na dúvida, se considerará uma norma conciliável com a outra. O jurista Paulo ensinara que as leis posteriores se ligam às anteriores, se lhes não são contrárias; e esta última circunstância precisa ser provada com argumentos sólidos. Portanto, a abolição das disposições anteriores se dará nos limites da incompatibilidade" (Carlos Maximiliano, *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 9.^a ed., Rio de Janeiro, Forense, 1979, p. 358).

1. O Art. 29, VII, da Lei 8.625/93: o fim de uma aporia — Legalidade, constitucionalidade e oportunidade — 2. As Leis 8.038, de 28.5.90, 8.625, de 12.2.93 e 8.658, de 26.5.93: uma falsa antinomia.

O presente texto* pretende contribuir para o debate acerca da interpretação do art. 29, VII, da Lei Federal 8.625/93, que trata da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dos Estados, em seu cotejo com a Constituição Federal e a superveniência da Lei Federal 8.658, de 26.5.93, que traça normas disciplinadoras das ações de competência originária dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e dos Tribunais Regionais Federais. Este tema obriga, obviamente, uma incursão no Direito Comparado, além da discussão da problemática relacionada à parcela de soberania do Estado que é exercida pelo Ministério Público toda vez que, por intermédio do Procurador-Geral, promove, determina arquivamentos de feitos (inquéritos, notícia de crime, etc.) no âmbito de suas atribuições originárias.

* O texto origina-se de Parecer emitido pelo Autor na Assessoria Jurídica do Procurador-Geral de Justiça do RS.

1. O art. 29, VII, da Lei 8.625/93: o fim de uma aporia — Legalidade, constitucionalidade e oportunidade

O dispositivo da Lei 8.625/93, sob exame, está assim vazado:

“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.”

Propedeuticamente, é preciso esclarecer que, ao especificar que o Procurador-Geral de Justiça determinará o arquivamento de inquéritos e outras peças informativas nas hipóteses de suas atribuições legais, isto é, quando a competência originária dos feitos penais for dos Tribunais, o art. 29, VII, apenas tornou clara a forma procedimental cabível nesses casos, esclarecendo qualquer dúvida porventura existente no tocante a interpretação do art. 28, do CPP. Louve-se, de pronto, a coragem do legislador.

Vê-se, conseqüentemente, sem qualquer dúvida, que a norma em exame tem um forte conteúdo pragmático e funcional, além de estar revestida sob o manto da legalidade e constitucionalidade. Tal assertiva alicerça-se nos seguintes aspectos:

a) Primeiro, porque o legislador federal, ao instituir a Lei 8.625/93, que trata da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dos Estados, ratificou entendimento sedimentado de há muito pelo Pretório Excelso. Nesse sentido, é bom lembrar que o Supremo Tribunal Federal, já bem antes do advento da citada lei e ainda sob a égide da Constituição de 1967, já havia dirimido a controvérsia relacionada aos arquivamentos promovidos pelo Ministério Público nos feitos de competência originária dos Tribunais. Assim:

“Inquérito contra Deputado Federal, por crime eleitoral. Arquivamento requerido pelo Procurador-Geral da República. Deferimento.

“Tratando-se de inquérito policial para apuração de crime de ação penal pública e havendo seu titular, o Procurador-Geral da República, requerido o arquivamento dos autos, por não encontrar motivos para denúncia, não pode o Supremo Tribunal Federal indeferi-lo, conforme reiterados precedentes” (RTJ 130/985).

No mesmo sentido: RTJ 86/375, 110/923; *Lex-Jurispr. do STF* 114/330.

b) Segundo, porque o legislador federal, ao incluir o inc. VII, do art. 29, da Lei 8.625/93, caminhou ao encontro das modernas codificações

européias e de outros países avançados. Com efeito, na França, como bem ilustra Paulo Pinto de Carvalho, in *Ministério Público, Direito e Sociedade*, POA, Fabris, 1986, ao receber “as queixas e denúncias”, o Ministério Público pode tomar dois caminhos: se entender que o processo é necessário, ele põe em movimento a ação pública, iniciando-se o processo. Em caso contrário, *il classe l'affaire sans suite*, isto é, há, materialmente, o arquivamento do *dossier*, que fica retido nos próprios arquivos do Ministério Público, que a todo tempo pode rever sua decisão, iniciando então o processo.

Comentando o art. 40, do “Code de Procédure Pénale”, que estabelece o *principe de l'opportunité*, Alain Legoux na obra *L'Impératif Pénal*, Éd. Laffont, Paris, 1986, acentua que:

“Il n'est pas question de critiquer le principe même de l'opportunité des poursuites qui fait partie des fondements traditionnels de la procédure pénale et continue l'une des grandeurs de la tâche des parquets. Mais le ministère public possède l'entière liberté de classes sans suite des affaires qu'il estime ne pas devoir poursuivre. Il accorde l'oubli social. Sa décision est fondée sur son appréciation de la gravité de l'affaire, de la personnalité du délinquant ou sur d'autres critères dont il est seul juge. Il est cependant connu que ce pouvoir est parfois utilisé pour permettre au système judiciaire d'absorber sans à-coup les affaires qui lui sont soumises. Alors que la plupart des commentateurs justifient cette faculté de classement sans suite par de nobles raisons tenant au pouvoir supérieur d'appréciation en opportunité des parquets, le recueil de la statistique annuelle du ministère de la Justice énonce franchement que l'un des motifs des classements sans suite réside simplement dans l'incapacité du système judiciaire d'absorber les affaires.”

Na Holanda, igualmente vige o princípio da oportunidade, tendo o Ministério Público o poder de arquivar diretamente os “inqueritos”, além do fato de lá existir a *transaction penale*. Como em outros países, é preciso salientar que essa prerrogativa conferida ao Ministério Público diz respeito diretamente com a evolução da sociedade. É nesse sentido a abordagem da problemática relacionada à evolução do direito penal material feita por O. Anjewierden, A. M. van Kalmthout e J. Simmelink, in “Lés évolutions du Droit Penal neerlandais durante les dernières décades.” De fato: “(...) — le champ d'application de la transaction pénale proposée par le Ministère Public, a été considérablement élargi. Selon la possibilité existante de transiger les infractions et les délits économiques, l'arrangement à l'amiable est maintenant possible pour tous les délits qui ne sont pas punissables de plus de six ans d'emprisonnement, le Ministère Public peut assortir cette transaction extra-judiciaire de conditions comme la remise de certains objets, le dédommagement de la victime ou le paiement d'une somme équivalente au bénéfice obtenu par l'infraction (art. 74, sect. 2, DP). Pour

les délits plus fréquents, le Ministère Public rédigerá des directives transactionnelles.”

Vale citar, também, que na Áustria, não obstante não estar estabelecido o princípio da discricionariedade do Ministério Público, este pode decidir pela renúncia da ação penal. Na Dinamarca, o Ministério Público tem a total “discricionariedade da ação penal”, o mesmo ocorrendo na Alemanha. Com relação à Itália, embora nos termos do art. 112 da Constituição “il l.m. ha l'obbligo di esercitare l'azione penale”, numerosos autores destacam os amplos espaços de discricionariedade em face da “real correlação” entre os dados formais e a efetiva prática penal, de tal sorte que o princípio da obrigatoriedade que funciona como eixo do Estado de Direito se reduz a um mero escudo, atrás do qual as posições mais extremas de zelo e prudência ao lado dos outros elementos, desdobram em surpreendentes valorizações de manifesta improcedência da *notitia criminis*, como bem diz Guarnieri, citado por Carvalho, ob. cit.

Nos Estados Unidos da América, além da *plea bargaining*, que fortalece o Ministério Público americano, ressalte-se o fato de que o Ministério Público comanda a atividade policial e, nesta tarefa, ele desautoriza ou interrompe o trabalho da polícia quando os casos criminais não consultam os interesses da sua comunidade, o que vem a mostrar que, também nesse país, vige o princípio do arquivamento direto feito pelo órgão responsável pela provocação da máquina judiciária.

Mas não é só. Andando mais longe, constata-se que no Japão o art. 248 do “Code de Procédure Pénale” prescreve: “Le Ministère Public a la faculté de ne pas engager de poursuite pénale au cas ou il n'est pas nécessaire de poursuivre en tenant compte du caractère et de l'âge du délinquant, des circonstances et de la gravité de l'anfraction ainsi que des circonstances après l'infraction.” Tão importante é a “faculté de ne pas engager de poursuite pénale”, que em 1985, de 50.334 réus levados a julgamento, somente 106 (0,2%) lograram condenação, o que demonstra que o princípio da oportunidade é utilizado a favor do cidadão, não se levando ao Judiciário causas que, de antemão, já se sabe ineficazes. Nesse sentido, Tadashi Morischita, in “Le taux de condamnation au Japon”, *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé* n. 4, 1989, o qual refere, ainda, que “dans la procédure pénale japonaise, la condamnation n'est prononcée que s'il y a une ‘proof beyond a reasonable doubt’.”

Constata-se, assim que a Lei Orgânica do Ministério Público, ao instituir a possibilidade de o Procurador-Geral determinar o arquivamento de peças informativas e inquéritos que estão dentro de sua esfera de atribuições, buscou socorro no que há de mais moderno no Direito Comparado.

c) Terceiro, porque o dispositivo sob comento encaixa-se, sem eivas, no ordenamento jurídico pátrio. Não se diga que o inc. VII, do art. 29, da Lei Federal 8.625/93, ao cometer ao Procurador-Geral de Justiça a atribuição de determinar o arquivamento de inquéritos ou peças de infor-

mação relativos às hipóteses das atribuições legais afetas ao Chefe do Ministério Público, vá de encontro ao inc. XXXV, do art. 5.º, da CF, ou viole o princípio da separação dos poderes, previsto na Lei Maior. A leitura do citado inciso, que diz que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” não tem esse alcance. O art. 29, VII, não suprime jurisdição. Aliás, a respeito desse tema — supressão de jurisdição ou invasão de atribuições — já existe decisão do Supremo Tribunal Federal, ainda sob a égide da Constituição anterior, que, saliente-se, também previa o mesmo dispositivo hoje previsto no inc. XXXV, do art. 5.º (art. 153, § 4.º):

“Sobre a matéria tem-se pronunciado essa Excelsa Corte. Em despacho recente publicado no *Diário da Justiça* de 19 de outubro deste ano, p. 22.553, assentou o Min. Djacy Falcão:

“Quando a competência originária for dos Tribunais, se o Procurador-Geral pede o arquivamento, não há como deixar de atendê-lo. Isso, é oportuno ponderar, não significa uma invasão de atribuições, porquanto, de um lado, está o Ministério Público com o poder de ação, e de outro, o Juiz no desempenho do poder jurisdicional. Se a iniciativa da ação cabe ao Ministério Público, ao Tribunal não é dado obrigá-lo a oferecer denúncia. Aquele cabe a última palavra sobre pertinência de ação. Esta é a sistemática do nosso direito positivo, consoante a doutrina e a jurisprudência (ver José Frederico Marques, *Tratado de Direito Processual Penal*, v. III, pp. 90 e 94; Tourinho Filho, *Processo Penal*, v. 1.º, pp. 394 e 408-409; Eduardo Espínola Filho, *Código de Processo Penal Anotado*, 6.ª ed., pp. 360 a 364, bem como as decisões proferidas na Repr. 258, Relator o Sr. Min. Rocha Lagoa (RTJ 7/350); no HC 44.901/RS, Relator o Sr. Min. Victor Nunes Leal (RTJ 48/168 a 182); no Inq. 44/SP, Relator o Sr. Min. Leitão de Abreu (RTJ 75/333 a 340) e na Pet. 51/MA, por mim relatada (RTJ 86/375); Inq. 180/DF (RTJ 110/923).

“Diante do exposto, defiro o pedido de arquivamento formulado pelo Dr. Procurador-Geral da República” (in *Lex-Jurisprudência do STF* 114/330).”

Não se pode falar, pois, em invasão de atividade afeta exclusivamente ao Poder Judiciário e tampouco em supressão de jurisdição ou quebra do sistema de separação de poderes. Na verdade, os arquivamentos ministeriais, realizados sob a égide da Lei 8.625/93, não se revestem de caráter processual e sim, pré-processual ou administrativo. Não há ação ainda. Não se olvide, por relevante, que o arquivamento não faz coisa julgada material, conforme pacífica jurisprudência do Pretório Excelso (Inq. 180-5, DJU n. 170, p. 13.933, de 31.8.84). Nessa linha, é importante referir o Direito Comparado, posto que, à semelhança do Ministério Público alemão que manda arquivar o dossier, o “Ministère Public” francês determina o

arquivamento, que se reveste de forma administrativa, assim, despidô de qualquer caráter de jurisdicionalidade, consoante a clara lição de Carlos Guarnieri, in *Pubblico Ministero e Sistema Político*, Pádua, CEDAM, 1984, p. 104.

Na verdade, o dispositivo da Lei 8.625/93, *sub análise*, reveste-se de alto sentido de oportunidade, eis que veio resolver uma “aporia” do sistema jurídico brasileiro. Dito de outro modo: se o Ministério Público é o *dominus litis*, por expressa disposição constitucional, no que tange às ações penais públicas — condicionadas e incondicionadas — a ele cabe a última palavra sobre a iniciativa de qualquer ação desse quilate. Se não pode qualquer outro órgão ou Poder do Estado a ele se substituir, nem podendo-se obrigá-lo a intentar a ação, não pode haver qualquer reparo a legalidade ou constitucionalidade a dispositivo que lhe dá a discricionariedade do arquivo direto de inquéritos ou peças de informações correlatos que digam respeito àquelas pessoas que detêm foro especial.

Dai, sem qualquer dúvida, a pragmaticidade, a funcionalidade e a oportunidade do citado dispositivo, além do alcance social, traduzido pela garantia dos direitos e garantias do cidadão, que não deve sofrer o estigma de uma ação penal se presentes, desde logo, as discriminantes próprias da legislação penal. Isso também se depreende se se fizer uma análise semiológica, ou seja, o estudo do preceito legal — art. 29, VII, da Lei 8.625/93 — como um processo comunicativo, propiciando um enfoque analítico lingüístico-pragmático em íntima conexão com o sintático e o semântico, visando, destarte, não só a captação do fenômeno eficaz pelas funções que desempenha no contexto normativo, mas também uma leitura ideológica da significação normativa relacionada com outros comandos, com a realidade social, com o valor nela positivado, com seu emissor e com seus endereçados, analisando, desse modo, o papel dos fatos extranormativos na justificação da eficácia. Assim, forte nas lições da moderna semiologia, (re)elaborada a partir da Escola Analítica de Buenos Aires, que buscou contribuições do Neopositivismo Lógico (Círculo de Viena) e a partir da Teoria Pura do Direito (Hans Kelsen) e que seguiram a Filosofia da Linguagem Ordinária e a Epistemologia Francesa (Bachelard, Barthers, Foucault), cujos debates foram lançados e aprofundados no Brasil em especial por Luís Alberto Warat e Tércio Sampaio Ferraz Jr., pode-se dizer que sintaticamente a norma em questão é eficaz, pois tem plenas condições de atuação, podendo produzir seus próprios efeitos jurídicos, decorrentes de sua incidência sobre outras normas; é, semanticamente, igualmente eficaz, porque a norma sob comento encontra na realidade jurídico-social e nos valores objetivos as condições de obediência. Ou seja, os efeitos jurídicos produzidos são oriundos de sua incidência sobre fatos e valores a que se refere; e, por fim é pragmaticamente eficaz, pois, atendo-se às análises sintática e semântica, a disposição legal contém a possibilidade de produzir concretamente os efeitos a que se destina. Dito de outro modo,

a norma em questão, ao resolver uma até então eterna “aporia” no sistema jurídico pátrio, reveste-se com todas as características fático-axiológicas indispensáveis para a consecução de seus efeitos, de onde exsurge a perfeita e indispensável harmonia entre vigência e eficácia.

Nem se diga, como último argumento, que se estaria dando azo à ação penal privada subsidiária da pública, prevista no inc. LIX, do art. 5.º, da CF. Como já reiteradamente o Supremo Tribunal Federal tem decidido:

“Ação Penal — Queixa crime subsidiária — Descabimento — Arquivamento requerido pelo Ministério Público no prazo legal (art. 46 do CPP) — Inércia inexistente — *Habeas Corpus* concedido — Inteligência dos arts. 29 do CPP e 5.º, LIX, da CF.

Ementa oficial: Ação penal subsidiária. Arts. 29 do CPP e 5.º, LIX, da CF. Queixa crime. Quando o Ministério Público, não tendo ficado inerte, requer, no prazo legal (art. 46 do CPP), o arquivamento do inquérito da representação não cabe a ação penal privada subsidiária. *Habeas Corpus* concedido para trancar o procedimento penal instaurado em decorrência da queixa crime subsidiária oferecida.” (HC 67.502-6/RJ — 2.ª T. — j. 5.12.89 — Rel. Min. Paulo Brossard — DJU 9.2.90).

Na mesma linha, também decidiu a 2.ª Turma do Tribunal Maior por ocasião do julgamento do *Habeas Corpus* 68.540-4/DP, em que o Relator, Min. Octávio Galotti, faz referência à orientação sufragada anteriormente.

“(…) O advento da Constituição de 1988, sob cuja égide foi tomada a mais recente daquelas decisões (HC 67.502), só fez emprestar reforço à orientação até então prevalecente, ao arrolar, entre as funções do Ministério Público, a de “promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei” (art. 129, I), só admitindo a “ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal” (art. 5.º, LIX).

À lei ordinária, cabe dispor sobre o cabimento, em cada caso, da ação pública ou privada, sendo a última, quando subsidiária (art. 5.º, LIX), um remédio contra a inércia do Ministério Público, por ultrapassagem do prazo para oferecimento da denúncia” (j. 21.5.91, in RT 676/372-6).

2. As Leis 8.038, de 28.5.90, de 8.625, de 12.2.93 e 8.658, de 26.5.93: uma falsa antinomia

Em 28.5.90, foi promulgada a Lei Federal 8.038, que instituiu normas procedimentais para os processos de competência do Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal. O Tít. I, Cap. I, trata dos processos de competência originária, especialmente no que tange à ação penal originária. O art. 1.º dispunha que “Nos crimes de ação penal pública, o

Ministério Público terá o prazo de 15 dias para oferecer denúncia ou pedir arquivamento do inquérito ou das peças informativas”. Na mesma linha, pelo inc. I, do art. 3.º, “Compete ao Relator: I — determinar o arquivamento do inquérito ou de peças informativas, quando o requerer o Ministério Público, ou submeter o requerimento à decisão competente do Tribunal.”

Em vigor essa lei, veio a Lei 8.625/93, dispondo que compete ao Procurador-Geral de Justiça 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 (art. 29, VII).

Em 26.5.93, foi promulgada a Lei Federal 8.658, que dispôs sobre a aplicação, nos Tribunais de Justiça e nos Tribunais Regionais Federais, das normas da Lei 8.038, sobre ações penais originárias, estabelecendo, em seu art. 1.º, que: “As normas dos arts. 1.º a 12, inclusive, da Lei 8.038, de 28.5.90, aplicam-se às ações penais de competência originária dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e dos Tribunais Regionais Federais”.

Aparentemente, poderia se objetar que essa última Lei (8.658/93), por ser posterior à Lei 8.625/93, revogou o dispositivo constante no inc. VII, do art. 29, desta. Porém, um fato não pode passar despercebido a argúcia do intérprete, tal seja, a circunstância de que o art. 1.º, da Lei 8.658, manda aplicar “às ações penais originárias” de competência dos Tribunais de Justiça e outros, as normas dos arts. 1.º a 12, da Lei 8.038. Ora, o inc. VII, do art. 29, da Lei 8.625/93, trata de procedimento a ser seguido ainda na fase pré-processual, posto que não existe ação penal antes de o Ministério Público assim entender e provocar a ação do Estado, através do Poder Judiciário. A análise deve ser teleológica. Qual a finalidade da Lei 8.658/93? Por óbvio, não foi feita para regular procedimentos pré-processuais, o que, aliás, se deduz expressamente de seu texto, uma vez que visa regulamentar o procedimento previsto para as “ações penais originárias”. Em verdade, o escopo dessa lei visa delinear o procedimento a ser seguido pelos Tribunais de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais no que tange ao rito processual. Aliás, é de se indagar: todo o procedimento previsto nos arts. 1.º a 12, da Lei 8.038, será aplicado, *lato sensu*, às ações penais originárias dos Tribunais? Por exemplo, um Prefeito Municipal, ao qual a Constituição Federal concede foro especial, seja julgado pelo Órgão Pleno dos Tribunais de Justiça dos Estados? Ou os Regimentos Internos poderão especificar as peculiaridades do rito, fazendo com que os Prefeitos sejam julgados por um órgão fracionário desses Tribunais? Poderá o Regimento Interno dispor do rito de forma restritiva? São indagações que conduzem a necessidade de uma interpretação das Leis 8.038 e 8.658 de forma lógica analítica e lógico-sistemática, para que se atinja um coerente desiderato.

Tais processos interpretativos se distinguem do processo gramatical fundamentalmente pela forma. O modelo de raciocínio utilizado para se identificar o sentido da norma, mais do que com o significado etimológico da palavra, a interpretação lógica está voltada para identificar a coerência das palavras entre si nas disposições legais e das disposições legais com o conjunto do ordenamento. Nessa linha, Vander Bastos, in *Introdução à Teoria do Direito, Liber Juris*, p. 230 e ss., assinala que no processo lógico analítico de interpretação procura-se analisar, perscrutar, compreender a *meis legis*, ou o que o legislador pretendia alcançar quando elaborou ou propôs a elaboração do texto legal. É sempre necessário que para se alcançar resultados positivos na interpretação lógico-analítica se verifiquem os anteprojetos de lei que provocaram aquele documento final ou as atas dos debates parlamentares, bem como pareceres e opiniões de relatores e comissões.

Nesse sentido, é de se perguntar: Qual era a intenção do legislador, ao elaborar a Lei 8.658? Aliás, antes de responder a essa questão, cabe ressaltar um fato inusitado, que vem a favor da tese aqui exposta. O projeto de lei que deu origem à Lei 8.625 iniciou a tramitação em 8.4.91, sob o n. 515/91. Antes disso, em 28.6.90, o Dep. Nelson Jobim propôs o PL 5.579/90, que deu origem à Lei 8.658. Os dois projetos tramitaram, portanto, durante dois anos lado a lado, sem que qualquer deles fizesse menção à inexistência do outro, não obstante tratarem, em tese, de matéria idênticas, pelo menos no que tange à forma de como se fariam os arquivamentos criminais. Como se sabe, um projeto de lei deve sempre fazer menção às matérias que deseja revogar ou regular de maneira diferente. Assim, aprovada a Lei 8.625, sancionada e promulgada, o projeto de lei — que mais tarde daria origem à Lei 8.658 — continuou a tramitar normalmente, sem que sofresse emendas e sem que ninguém fizesse menção da já existência do inc. VII, do art. 29, da Lei 8.625. Isto significa que, das duas uma: ou o legislador não tem nada de racional ou de fato, o objetivo da Lei 8.658 não era o de derrogar o dispositivo aprovado três meses antes no corpo da Lei 8.625.

Examinando a exposição de motivos do projeto de lei que deu origem à Lei 8.658, vê-se que o Dep. Nelson Jobim pretendia “modernizar o procedimento na ação penal de competência originária dos Tribunais de 2.º grau de jurisdição e adequá-la ao novo Texto Constitucional, tal como se fez recentemente em relação aos processos de competência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal”. Mais adiante, diz o proponente do projeto: “Se acolhida a presente proposta, haverá inegável dinamização nos feitos dessa natureza, podendo-se citar, a título de exemplo, a possibilidade de arquivamento de inquiridos, a pedido do Ministério Público, ou atingidos pela extinção da punibilidade, por despacho do Relator (art. 3.º, I e II, Lei 8.038), bem como o julgamento antecipado, por ocasião do recebimento da denúncia, quando a decisão não dependa de

outras provas (art. 6.º)". Vem, daí, uma seríssima questão: A Câmara dos Deputados aprovou o projeto de lei no dia 5.11.92. No dia 28.1.93, a mesma Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei 515, no bojo do qual está o art. 29, VII, da hoje Lei Orgânica do Ministério Público. O mais grave é que, quando o Senado Federal votou o Projeto de Lei 5.579/90, já estava em vigor a Lei 8.625, com o que a exposição de motivos — acima especificada — já estava totalmente desatualizada. Ou isso, ou, de fato, o legislador estava ciente de que a Lei 8.658 em nada atingiria o teor do art. 29, VII, da Lei 8.625. Do contrário, haveria que se dar razão a Santiago Nino, citado por Tércio Sampaio Ferraz Jr., quando ironiza as "propriedades que caracterizam o legislador racional", dizendo que "ele" é uma figura singular, não obstante os colegiados, etc.; é permanente, pois não desaparece com a passagem do tempo; é único, como se todo o ordenamento obedecesse a uma única vontade; é consciente, porque conhece todas as normas que emana; é finalista, pois sempre tem uma intenção; é onisciente, pois nada lhe escapa, sejam eventos futuros, passados ou presentes; é onipotente, porque suas normas vigem até que ele mesmo as substitua; é justo, pois jamais quer uma injustiça; é coerente, ainda que se contradiga na prática; é onicompreensivo, pois o ordenamento tudo regula, explícita ou implicitamente; é econômico, ou seja, nunca é redundante; é operativo, pois todas as suas normas têm aplicabilidade, não havendo normas nem palavras inúteis; e, por último, o legislador é preciso, pois apesar de se valer de palavras da linguagem natural, vagas e ambíguas, sempre lhes confere um sentido rigorosamente técnico. . ." (*Introdução ao Estudo do Direito*, S. Paulo, Atlas, 1989, pp. 254-255).

Preferindo, porém, acreditar, como bem diz o mesmo Vander Bastos, ob. cit., que "toda lei tem uma razão (*ratio legis*) e que "nenhuma lei é promulgada sem que para tanto existam razões explícitas", constata-se que o objetivo do legislador, ao aprovar a Lei 8.658, não foi o de derrogar o inc. VII, do art. 29, da Lei 8.625.

Ainda que ficassem dúvidas sobre a *ratio legis*, há que se ter claro, com apoio em Karl Larenz (*Metodologia da Ciência do Direito*, trad. de José Lamego, Lisboa, 1983, Calouste Gulbenkian, p. 402 e ss.), que os fins que o legislador intenta realizar por meio da lei são em muitos casos, ainda que não em todos, fins objetivos do Direito, como a manutenção da paz e a justa resolução dos litígios, "o equilíbrio" de uma regulação no sentido da consideração otimizada dos interesses que se encontram em jogo, a proteção dos bens jurídicos e um procedimento judicial justo. Além disso, todos aspiramos a uma regulação que seja "materialmente adequada". Só quando se supuser esta intenção da parte do legislador se chegará, por via da interpretação, a resultados que possibilitam uma solução "adequada" também no caso concreto. Assim, se nem sempre o próprio legislador tem de antemão consciência da *ratio legis*, por vezes esse fundamento racional é elaborado, posteriormente, pela ciência, através de critérios/

princípios teleológico-objetivos, chamados assim porque não dependem de se o legislador teve sempre consciência da sua importância para a regulação por ele conformada, conquanto esta só se deixe compreender na sua globalidade enquanto por elas condicionada.

Ainda para a busca da correta exegese da lei, é de suma importância, também, que se recorra ao processo lógico-sistemático de interpretação, o qual está intimamente associado à verificação do conteúdo substantivo da lei com o sistema jurídico com um todo e com os procedimentos de elaboração prefixados. A lei não deve estar isolada do seu contexto geral. Acerca dessa problemática, Barros de Carvalho, *apud* Geraldo Ataliba, in *Rev. de Inf. Leg.* n. 110/87, abr.-jun./91, nos dá um exemplo lapidar: se uma norma cuida de quatro cidadãos que disputam uma cadeira no Senado, só apressada, perfunctória e leiga visão permitirá supor que quatro pessoas agarram-se fisicamente a uma cadeira — cada qual puxando por uma perna — integrante do mobiliário do prédio onde está situada aquela Casa Legislativa. Assim, além do significado contextual, decorrente, dentre outras coisas, do sistema jurídico construído, no dizer de Ferraz Jr. ob. cit., em que o repertório é o conjunto material de elementos e estrutura é o modo de sua arrumação. A interpretação sistemática, pois, é uma discussão acerca da validade da norma, ao contrário da interpretação sociológica que verifica sua eficácia.

Norberto Bobbio, em sua *Teoria do Ordenamento Jurídico*, p. 76, Ed. Polis/UNB, 1989, sem negar estas formulações, quanto à interpretação sistemática, afirma que ela é uma forma de interpretação que busca seus argumentos no pressuposto de que as normas de um ordenamento, ou, mais exatamente, de uma parte do ordenamento, constituem uma totalidade ordenada, isto é, ela permite a integração de uma norma obscura ou deficiente recorrendo-se ao espírito do sistema, mesmo que os resultados contrariem a interpretação meramente literal.

Nessa linha, sistematicamente, primeiramente é preciso observar que a Lei 8.038/90, instituiu normas procedimentais aplicáveis aos Tribunais. Com isso, a tramitação de procedimentos em sede de qualquer outra Instituição ou de outro Poder não estão sujeitos àquelas normas. Tanto isso é verdade, que foi necessária a edição da Lei 8.658/93 para que este procedimento fosse aplicável aos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais Regionais Federais, aos quais não eram aplicáveis tais procedimentos anteriormente.

Pode-se afirmar, portanto, que a Lei 8.658/93 não confronta com a Lei 8.625/93, posto que esta é aplicável às representações, notícias de crime, peças de informação, conclusão de comissões parlamentares de inquérito ou inquérito policial, nas hipóteses de competência originária do Procurador-Geral de Justiça, sempre que qualquer desses documentos vierem à Procuradoria-Geral de Justiça diretamente. Aplica-se o disposto na Lei 8.038/90, quando qualquer daqueles documentos forem encaminhados

por qualquer órgão do Tribunal, como documento protocolado naquela Casa.

De relevante registrar que a própria Lei 8.038/90 deixa evidente esta interpretação. Primeiro, porque o art. 1.º estabelece prazo para que o Ministério Público ofereça a denúncia ou promova o arquivamento, mas refere no § 1.º que o Relator poderá deferir diligências complementares, com a interrupção do prazo. Segundo, o art. 3.º diz: "Compete ao Relator". Ora, nada mais evidente que as hipóteses são aplicáveis àqueles casos em que já haja sido fixado Relator, isto é, quando o procedimento foi inicialmente protocolado no Tribunal, sorteado o Relator e este tenha determinado o encaminhamento dos autos ao Ministério Público. Nenhum sentido teria sortear-se Relator para deferir diligências complementares, que podem ser requisitadas diretamente pelo Procurador-Geral de Justiça nos procedimentos que venham ao Ministério Público oriundos de outro local, que não o Tribunal, ou que tenham origem no âmbito da Procuradoria-Geral de Justiça. Bem assim, também não há qualquer lógica no raciocínio de que fosse necessário sortear-se Relator para "determinar" o arquivamento de peças quando o Procurador-Geral de Justiça tenha promovido (uma vez que não há possibilidade de indeferimento, como já demonstrado à sociedade) o arquivamento. Desnecessário lembrar a impropriedade técnica da Lei ao dizer que sobre o requerimento de arquivamento pode haver decisão competente do Tribunal, uma vez que a promoção de arquivamento não enseja indeferimento.

Há uma lógica a justificar a existência das disposições legais insculpidas no art. 1.º e no art. 3.º, I, da Lei 8.038/90. É que, se há procedimento protocolado no Tribunal, é lá que tal procedimento deve ser extinto pelo arquivamento, se for o caso, e lá deve ficar documentada a extinção, sob pena de ficar-se no aguardo de uma solução que já teria ocorrido na Procuradoria-Geral de Justiça. Logo, a finalidade da promoção do arquivamento junto ao Tribunal é meramente documental-protocolar.

Nos demais casos, abrangidos pela Lei 8.658/93, o arquivamento será determinado pelo Procurador-Geral de Justiça e será efetuado no âmbito da Procuradoria-Geral de Justiça. Saliente-se que tais arquivamentos, com fulcro no art. 29, VII, da Lei 8.625/93, tem exatamente os mesmos efeitos do arquivamento promovido junto ao Tribunal de Justiça, por força dos arts. 1.º e 3.º, da Lei 8.038/90. Assim, é evidente que não poderá a parte interessada utilizar-se da ação penal privada subsidiária da ação pública e o desarquivamento somente se dará com o surgimento de novas provas que possam alterar as circunstâncias do arquivamento e, assim mesmo, após manifestação do Colégio de Procuradores de Justiça, conforme dispõe expressamente o art. 12, XI, da Lei 8.625/93.

Por último, não é demais trazer a lição de Carlos Maximiliano, para quem é possível a promulgação de uma lei nova, sobre o mesmo assunto

“sem ficar tacitamente ab-rogada a anterior: ou a última restringe apenas o campo de aplicação da antiga; ou, ao contrário, dilata-o, estende-o a casos novos (...). Em suma: a incompatibilidade implícita entre duas expressões de direito não se presume; na dúvida, se considerará uma norma conciliável com a outra. O juriconsulto Paulo ensinara que as leis posteriores se ligam às anteriores, se lhes não são contrárias; e esta última circunstância precisa ser provada com argumentos sólidos (...). Portanto, a abolição das disposições anteriores se dará nos limites da incompatibilidade” (*Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 9.^a ed., Forense, 1979, p. 358).

Por tudo o que foi dito, forte nas lições do Direito Comparado e na hermenêutica aplicada, conclui-se que a Lei 8.658/93 não atinge as prerrogativas do Ministério Público previstas na Lei 8.625/93, que é uma lei especial, que tem o fito de regulamentar o procedimento a ser seguido pelo Procurador-Geral de Justiça toda vez que se depare com inquéritos ou peças informativas que poderão (ou não) dar azo a uma denúncia e posterior ação penal. Ou seja, enquanto a Lei 8.658/93 trata de matéria processual, a Lei 8.625/93, no inc. VII, do art. 29, trata de matéria de cunho administrativo. Teologicamente, qual é a diferença entre um pedido de arquivamento feito pelo Procurador-Geral de Justiça e a determinação do arquivamento de uma determinada peça informativa? Por óbvio, nenhuma, visto que o pedido não poderá ser negado pelo Tribunal competente. Não há, pois, qualquer incompatibilidade entre a Lei 8.658 e a Lei 8.625 e tampouco se pode falar na ocorrência de inconstitucionalidade.