



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO DISTRITO FEDERAL – ESMA/DF  
UNIÃO PIONEIRA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL - UPIS  
PÓS-GRADUAÇÃO “DIREITO E JURISDIÇÃO”

## **O MINISTÉRIO PÚBLICO E A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL**

JEREMIAS DO NASCIMENTO ALVES

Brasília, DF  
2013

JEREMIAS DO NASCIMENTO ALVES

## **O MINISTÉRIO PÚBLICO E A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL**

Monografia apresentada à Escola da Magistratura do Distrito Federal – ESMA/DF e União Pioneira de Integração Social - UPIS, como exigência para obtenção do grau de Pós-Graduação em Direito e

Jurisdição, sob orientação da Professora Dra.  
Roberta Cordeiro de Melo.

Brasília, DF  
2013

JEREMIAS DO NASCIMENTO ALVES

**O MINISTÉRIO PÚBLICO E A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL**

Monografia aprovada como requisito parcial para  
obtenção do grau de Pós-Graduação em Direito e  
Jurisdição pela Escola da Magistratura do Distrito  
Federal – ESMA/DF e União Pioneira de  
Integração Social - UPIS.

Brasília, DF, 07/01/2013.

---

Prof<sup>a</sup>. Roberta Cordeiro de Melo (Orientadora)  
Escola da Magistratura do Distrito Federal – ESMA/DF

Dedico esta obra à minha amada esposa Rosa Lima e aos meus queridos filhos Roberth, Kalebe e Emanuele, presentes de Deus na minha vida.

Agradeço a Deus por mais esta conquista na minha vida acadêmica.

Agradeço também a todos os meus professores e em especial a minha nobre orientadora Dra. Roberta Cordeiro de Melo, por sua singular metodologia que muito me enriqueceu com seus conhecimentos jurídicos.

Agradeço ainda a todos que acreditam nos meus objetivos de vida acadêmica.

Enfim, agradeço a todos os meus amigos.

“O temor do Senhor é o princípio da sabedoria”(Salmos 111:10)

## RESUMO

O presente trabalho objetiva apresentar os fundamentos constitucionais e infraconstitucionais que norteiam as atribuições conferidas ao Ministério Público, bem como mostrar a importância de sua atuação na defesa do Estado Democrático de Direito, precipuamente para assegurar a aplicabilidade da Jurisdição, nas ações em que atuar como parte legítima. Tem como finalidade esclarecer se o Ministério Público pode ou não exercer de ofício a investigação criminal, a qual, como regra geral é exercida pelas Polícias Judiciárias, quais sejam: Polícia Civil e Polícia Federal. Da pesquisa realizada observamos que o Ministério Público possui, também, o poder de investigação criminal, de acordo com a decisão da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, pois segundo os Ministros esse poder investigatório está previsto na Constituição Federal.

Palavra –chave: Poder de investigação.

## **ABSTRACT**

This paper aims to present the fundamentals and underlying the infra Ascribe conferred on the Ministry publics as well as show the importance of their acts in defense of the rule of law Democrtico, for overriding ensure the applicability of the jurisdictions in which aes act as rightfully part. Its PARTICULAR PURPOSE clarify whether the Ministry or the publics may exercise the craft of investigative criminal, which, as a rule exercised by the Judiciary Police, which are: Pol cia Civil and Federal Police Office. The survey found that the Ministry has publics, too, the power of Criminal Investigation, according to the decisions of the Second Chamber of the Supreme Court, because according to the ministers that power investigatio estprevisto the Federal Constitutio.

**KEYWORD:** Power of Investigation

## SUMÁRIO

### **1 INTRODUÇÃO**

#### **1.1 Objetivos**

##### **1.1.1 Objetivo geral**

##### **1.1.2 Objetivos específicos**

#### **1.2 Justificativa**

#### **1.3 Metodologia**

### **2 O MINISTÉRIO PÚBLICO**

#### **2.1 Origem e evolução histórica**

#### **2.2 O "parquet" e a Constituição Federal de 1988**

#### **2.3 Garantias constitucionais**

#### **2.4 Vedações constitucionais**

### **3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS REFERENTES AO MINISTÉRIO PÚBLICO**

#### **3.1 Unidade**

#### **3.2 Indivisibilidade**

#### **3.3 Independência**

#### **3.4 Promotor natural**

### **4 A POLÍCIA JUDICIÁRIA**

#### **4.1 Origem e evolução histórica**

#### **4.2 A polícia civil**

##### **4.2.1 Histórico**

##### **4.2.2 Posicionamento constitucional**

### **5 INVESTIGAÇÃO CRIMINAL**

#### **5.1 Conceito**

#### **5.2 Persecução penal**

#### **5.3 Natureza jurídica**

#### **5.4 Finalidade**

#### **5.5 Inquérito policial**

##### **5.5.1 Conceito**

##### **5.5.2 Natureza jurídica e finalidade**

##### **5.5.3 Características**

### **6 O CONTROLE EXTERNO DAS ATIVIDADES POLICIAIS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO**

### **7 A POSSIBILIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE REALIZAR INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E A PREVISÃO DA PEC 37A/2011**

### **8 CONCLUSÃO**

### **REFERÊNCIAS.**

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por finalidade verificar a possibilidade do Ministério Público promover a investigação criminal em conformidade com o paradigma previsto na Constituição Republicana de 1988.

Assim, apesar do Constituinte de 1988, ter conferido a esse ilustre órgão ministerial prerrogativas, dentre as quais a de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, como também requisitar diligências investigatórias e instauração do inquérito policial, existe ainda grande controvérsia sobre a possibilidade do Ministério Público investigar as infrações penais.

Entretanto, veremos, no decorrer deste trabalho, que o Supremo Tribunal Federal vem entendendo que a investigação criminal realizada diretamente pelo *Parquet*, está em conformidade com as atribuições constitucionais, que lhe foram conferidas pelo Legislador Originário de 1988.

Deste modo, para o desenvolvimento dessa monografia, os temas foram divididos em oito capítulos, iniciando com esta introdução e mais sete capítulos compartilhados da seguinte forma:

No segundo capítulo, serão apresentadas a conceituação e a origem do Ministério Público, verificando a sua relação com a Constituição Federal vigente assim como as garantias e vedações constitucionais dos membros do Ministério Público.

No terceiro capítulo, será realizada uma abordagem sobre os princípios constitucionais norteadores do Ministério Público.

No capítulo seguinte, observar-se-á a origem e evolução da polícia judiciária, apresentando-a sob a ótica constitucional.

No quinto capítulo, tratar-se-á da investigação criminal, apresentando o seu conceito e diferenciando as duas fases da persecução penal, dando maior destaque ao inquérito policial suas características e finalidade.

No sexto capítulo, serão abordados os diversos tipos de controle externo da atividade policial, e será enfatizado o controle externo exercido pelo Ministério Público, por mais se vincular ao objeto desse trabalho.

No sétimo capítulo, será analisada a possibilidade do Ministério Público investigar criminalmente, e será feita uma abordagem sobre o posicionamento da doutrina e da jurisprudência a respeito desse assunto, observando-se, principalmente, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, por ser este o guardião da Constituição.

Finalizando, no oitavo capítulo, concluir-se-á, de acordo com o entendimento da 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal e da doutrina majoritária, que o Ministério Público pode realizar diretamente investigação criminal, sem que isso constitua usurpação da função policial.

## **1.1 Justificativa**

A escolha do tema ocorreu em razão da importância da atuação do Ministério Público, que segundo a Constituição Federal de 1988, é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Assim, o tema objeto deste trabalho, visa demonstrar a valorização que o Ministério Público possui na vigente Ordem Constitucional, bem como analisar sua atuação na aplicação do Direito Penal, onde o Ministério Público é o titular da ação penal pública.

O tema ainda é justificado por que as instituições democráticas podem em determinados momentos, ser alvo de um desequilíbrio organizacional, necessitando, obviamente, da atuação de um outro órgão com funções, previamente alicerçadas na Constituição Federal, capaz de suprir as lacunas deixadas, neste caso, pelas instituições que a priori, detém o dever de investigar.

## **1.2 Objetivo Geral**

Analisar a possibilidade do Ministério Público, investigar diretamente as infrações penais, sem necessidade da participação da polícia judicial nas respectivas diligências, e

buscar os fundamentos constitucional e jurisprudencial que respaldam a investigação criminal realizada pelo Órgão do Ministério Público.

### **1.3 Objetivos Específicos**

Verificar o poder investigatório do Ministério Público

Analisar os princípios constitucionais pertinentes ao Ministério Público

Analisar as atribuições institucionais do Ministério Público

Verificar o posicionamento da doutrina e da jurisprudência sobre a possibilidade do Ministério Público investigar criminalmente

### **1.4 Metodologia**

O significado de método, conforme Cervo (2002, p. 23):

Em seu sentido mais geral, é a ordem que se deve impor aos diferentes processos necessários para atingir um certo fim ou um resultado desejado. Nas ciências, entende-se por método o conjunto de processos empregados na investigação e na demonstração da verdade.

Desse modo os trabalhos acadêmicos devem observar alguns métodos, os quais são usados com o objetivo de revelar a veracidade daquilo que se pretende demonstrar.

Para a concretização deste trabalho monográfico a metodologia usada foi fundamentada em varias pesquisas bibliográficas e jurisprudenciais, além de artigos da internet.

Segundo o autor supracitado (2002, p. 63), “a pesquisa parte, pois, de uma dúvida ou problema e, com o uso do método científico, busca uma resposta ou solução”.

Convém informar que para a realização deste trabalho a sistemática do raciocínio e da argumentação, pautou-se no método dedutivo, que é o método que parte do geral para o

particular, para, ulteriormente, concluir-se se é o Ministério Público pode investigar criminalmente, nos termos da Carta Magna vigente, sem que isso constitua uma usurpação do poder de investigação atribuído as polícias judiciárias: federal e civil.

## 2 O MINISTÉRIO PÚBLICO

Para melhor compreender este assunto, é fundamental partimos do conceito dado pela própria Constituição Federal de 1988, que assim aduz no seu artigo 127:

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A partir desse ângulo, fica evidente a importância do Órgão Ministerial na atuação em favor da manutenção do sistema democrático, funcionando como uma coluna protetora da função jurisdicional estatal, exercendo, portanto, um papel fundamental que lhe foi conferido pelo legislador originário, qual seja: defender a devida aplicabilidade da ordem jurídica constitucional, sendo tal ordem, em sua dinâmica, o reflexo do anseio da fonte do poder, isto é, o povo.

Este capítulo abordará os aspectos relacionados à evolução histórica do Ministério Público, com base nas informações prestadas pelos mencionados doutrinadores.

### 2.1 Origem e Evolução Histórica

Na visão de Guimarães (2009, p. 85):

Tratar da origem histórica do Ministério Público, não é tarefa fácil, dada à divergência entre os historiadores, que adotam posições discrepantes a respeito de qual seria a primeira manifestação da modernamente denominada Instituição do Ministério Público.

Ademais, dentre aqueles que buscam definir o surgimento do Ministério Público, não se encontra uma exata afirmação que assegure a verdadeira origem do Ministério Público.

Segundo Mazzilli (apud MORAIS, 2008. p. 597), “há autores que procuram a origem do Ministério Público no Egito, há cerca de quatro mil anos, os quais tinham as atribuições de castigar os rebeldes e proteger aqueles que eram pacíficos”.

Para Morais (2008, p. 597), “a quem veja nos Éforos de Esparta um Ministério Público embrionário, pois embora juizes, tinham a função de contrabalançar o poder real e o poder senatorial, exercendo o *ius accusationis*”.

Pode-se afirmar ainda, de acordo Morais (2008, p. 597),

Que a maioria dos tratadistas, se inclinam a admitir sua origem francesa, sem embargo de antecedentes remotos, por ter se apresentado com um caráter de continuidade, deixando de representar os interesses particulares dos monarcas, tornando-se em verdadeiros representantes dos interesses sociais, quando o processo acusatório deu lugar ao inquisitório.

Analisando o ensinamento de Tourinho Filho (2007 p.346, grifo do autor), este nos informa que:

Em que pese a dificuldade em estabelecer, com precisão, a época do aparecimento da instituição (alguns autores reportam-se aos Magiaí, do Egito, encarregados de acusar criminosos; outros, aos *Thesmotetis* gregos, cuja função era similar; outros, aos *Éforos*, de Esparta, aos *Gastaldi*, da Lombardia, ou *Gemeiner Anklager*, do direito germânico, cuja função era a de acusar se o particular não o fizesse – daí o nome ‘acusador comum’...), muitos autores se inclinam a admitir sua procedência francesa, sem embargos de alguns antecedentes mais remotos, por ter-se apresentado na França com caráter de continuidade.

Portanto, de acordo os autores retromencionados, apesar da controvérsia existente sobre a origem do Ministério Público, a maioria dos estudiosos do assunto em tela aponta a França como sendo o berço da instituição que hoje conhecemos como Ministério Público, que teve seu maior destaque após a revolução francesa.

Segundo Marques (2003, p. 36, grifos do autory):

Muito embora alguns autores pretendem remontar as origens do Ministério Público aos tempos do Direito Romano, encontrando traços da instituição no ofício dos *rationalis* e dos *procuratores Coesaris* ( órgãos mais ligados à atividade administrativo-fiscal, e mui pouco assemelhados ao Ministério Público), a verdade é que é na França que encontrou seu berço essa esplêndida instituição.

Nesse sentido, afirma Rangel (2009, p. 118):

A origem, assim, mais aceita e bem delimitada do Ministério Público se dá no Direito francês que, com o advento da Revolução Francesa, em 1789, deu uma estrutura mais adequada à instituição, tanto que a expressão até hoje usada por nós para significar o Ministério Público é francesa: *parquet*, que significa assoalho.

Portanto, verifica-se mais uma vez que a doutrina dominante indica a França como sendo o país origem do *Parquet*, assim esse raciocínio vem se consolidando no meio doutrinário.

Tratando-se da origem do Ministério Público no Brasil, segundo Rangel (2009, p. 118), “devemos considerar as Ordenações Afonsinas (ano de 1446), Manuelinas (ano de 1521) e, por último, as Filipinas (ano de 1603), onde, nas duas últimas, surge a figura do Promotor de Justiça”.

No magistério de Machado (apud RANGEL, 2009, p. 118-119), “foram as Ordenações Manuelinas, que pela primeira vez, fazem referência jurídica ao promotor de justiça”.

Diante disso, segundo esses doutrinadores, a nomenclatura “promotor de justiça”, nome dado atualmente a um membro do Ministério Público, teve sua origem nas Ordenações Manuelinas, tais ordenações regiam o mundo jurídico do Brasil-Colônia.

Retomando o ensinamento de Rangel (2009, p. 119), que afirma que:

No Brasil as Ordenações Manuelinas foram a mola propulsora de delimitação funcional do Ministério Público. Pois ‘antes disso’, conforme narra Gomes Filho (apud RANGEL, 2009, p. 119), tratando-se de crime públicos, a formação da acusação competia aos escrivães dos juízos criminais, na falta de acusadores particulares; essa função, que era meramente supletiva da inércia do particular, transmitiu-se então aos promotores públicos, ademais, foram as ordenações portuguesas, que durante muito tempo regeu o nosso mundo jurídico, onde se destaca principalmente as Codificações Filipinas, em 1603, cujo promotor de justiça era nomeado pelo Rei e chamava-se ‘Promotor de Justiça da Casa de Suplicação’. Entretanto, foi em 9 de janeiro de 1609, que surgiu o primeiro diploma legislativo, no qual constava a regulação e composição do Tribunal da Relação do Brasil, sediado no atual estado da Bahia, onde o papel de Procurador da Coroa e de Promotor de Justiça, era exercido por um dos dez desembargadores que compunham esse tribunal.

Convém ressaltar ainda, que apesar de toda essa evolução pela qual passou o *parquet* no Brasil, segundo Moraes (2008, p. 598).

A Constituição Imperial de 1824, não fez menção do Ministério Público, sendo que somente no Código de Processo Criminal de 1832, surgiu o referido órgão ministerial, com breve referência como “promotor da ação penal”, entretanto, Mesmo com tal previsão no Código de Processo Criminal de 1832, somente com o advento do Decreto nº 120, de 21-1-1843, é que foi regulamentado o Ministério Público, onde segundo este Decreto, os promotores seriam nomeados pelo Imperador do Município da Corte e pelos Presidentes ns Províncias, atuando por tempo indeterminado, e serviriam enquanto houvesse conveniência no serviço público, caso contrário, seriam demitidos.

Desse modo, conforme esses doutrinadores, a origem do Ministério Público no Brasil se deve principalmente às Ordenações Manuelinas, pois, a partir de então, houve uma maior atenção com a atuação do Ministério Público. Ademais, não havia, até então, uma forte independência na atuação do *Parquet*, visto que sua presença no mundo jurídico de sua época estava condicionada à ingerência da discricionariedade do presidente da província que o indicava.

Sabe-se, entretanto, que conforme Morais (2008, *passim*):

A independência do Ministério Público, se deu no início do período republicano, conforme Morais (2008, *passim*) com as edições dos Decretos de nº 848, de 11-10-1890 e 1030, ainda em 1890, quando o *parquet* surgiu como instituição necessária.

Sobre esse assunto, afirma Rangel (2009, p. 124) que:

Com a edição do Decreto 848, de 11-10-1890, Campos Sales é considerado o 'patrono' do Ministério Público no Brasil, que apesar de ter sido reconhecido como tal instituição, não teve total atuação como nos dias atuais, isto porque o período republicano surgiu enfrentando vários problemas sociais, resultando inclusive em manobras políticas que dificultou muito a atuação do Ministério Público.

Como visto, sob a ótica desses autores, o Ministério Público teve sua independência no início do período republicano, porém, não dispunha, até então, da larga proteção que detém atualmente, pois, em sua época, sofria muita ingerência política na sua atuação.

É importante relatar que, conforme o autor retromencionado; “a Constituição de 1891 prescrevia, em seu art. 58, § 2º, que o Procurador-Geral da República era escolhido dentre os membros do Supremo Tribunal Federal pelo presidente da República que o designava”.

Com o advento da Constituição de 1934, houve uma maior preocupação com o Ministério Público, pois assim assegura Morais (2008, *passim*):

Sendo-lhe reservado a Secção I, onde foi previsto a existência do Ministério Público da União, nos Distrito Federal e Territórios, e nos Estados, e mais o Procurador Geral da República passou a ser nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, sem obrigatoriedade de fazer parte do Poder Judiciário, prescrevendo ainda a estabilidade e vedações aos membros do *parquet*, condicionando-se o ingresso na carreira à prévia aprovação em concurso público, porém, a Constituição de 1937, diminuiu a previsão constitucional do Ministério Público, fazendo apenas breves referências a respeito, porém estipulou a cláusula do chamado “quinto constitucional” que era aplicada apenas nos tribunais superiores, entretanto, em 1946 a Carta Federal situou o Ministério Público novamente em um contexto especial, prevendo a estabilidade, inamovibilidade relativa e a exigência de concurso público para o ingresso na carreira, e a transferência da cláusula do quinto constitucional para a Justiça

Estadual, sendo mantida a participação do Ministério Público na composição do Tribunal Federal de Recurso, atual Superior de Justiça.

Continuando, afirma o doutrinador (2008, p. 601) que, atualmente:

O Ministério Público possui um tratamento especial, pois a constituição atual situa o Ministério Público em capítulo especial, fora da estrutura dos demais poderes da República, consagrando sua total autonomia e independência e ampliando-lhe as funções (arts. 127-130), sempre em defesa dos direitos, garantias e prerrogativas da sociedade.

Como visto, conforme os doutrinadores supracitados, a atuação do Ministério Público no Brasil, no decorrer de sua história, teve muita ingerência daqueles que exerciam os interesses da monarquia e, posteriormente, do Poder Executivo, porém, atualmente, possui uma autonomia e independência toda especial prevista na Constituição Federal de 1988.

## **2.2 O *Parquet* e a Constituição Federal de 1988**

No magistério de Moraes (2008, p. 603)

O posicionamento constitucional do Ministério Público sempre provocou análise e perplexidade na doutrina, não só pelas constantes alterações no texto constitucional – como já salientado-, mas também pela transformação evolutiva jurídico-social que sofreu a Instituição, culminando com o moderno texto de 1988.

Nas palavras do doutrinador Silva (apud MORAIS, 2008, p. 602):

A Instituição ocupa lugar cada vez mais destacado na organização do Estado, em virtude do alargamento de suas funções de proteção aos direitos indisponíveis e de interesses coletivos, tendo a Constituição Federal, dado-lhe relevo de instituição permanente e essencial à função jurisdicional, mas que ontologicamente sua natureza permanece executiva, sendo seus membros agentes políticos, e como tal, atuam com plena e total independência funcional.

Conforme demonstrado, verifica-se que o Ministério Público ocupa um lugar privilegiado na Carta Magna vigente, pois o legislador originário o caracterizou como instituição essencial para o cumprimento da função do Estado Democrático de Direito.

Atualmente, sob a visão de Guimarães (2009, p. 61):

Como Instituição essencial à função jurisdicional do Estado, o Ministério Público ocupa espaço destacado na aplicação da Justiça em nosso País, Não mais se admitindo a prestação jurisdicional em sua plenitude, sem a intervenção efetiva do Ministério Público nas causas que interessam à sociedade.

Sobre este assunto, afirma Rangel (2009, p. 17):

O Ministério Público tem a função institucional de promover restabelecimento da ordem jurídica violada, utilizando-se de todos os mecanismos judiciais e extrajudiciais colocados ao seu alcance para satisfação de sua pretensão. Ocorrendo a prática de um ilícito penal, a sociedade tem encarnado no Ministério Público o direito de exigir do Estado-Juiz a satisfação da pretensão punitiva, devendo o fato ser investigado a fim de se delimitar a autoria, a materialidade e demais circunstâncias do delito, a fim de se imputar fato certo e determinado ao investigado.

Em consonância com os autores retromencionados, o Órgão Ministerial apresenta-se como o legitimado a propor ao Poder Judiciário a medida cabível que tenha por finalidade exigir do Estado-Juiz uma resposta sobre a pretensão punitiva do ilícito penal.

Em síntese, prescreve o artigo 127 da Constituição Federal de 1988.

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Assim sendo, segundo os doutrinadores acima citados, o Ministério Público, atualmente, alcançou um papel fundamental na defesa da ordem jurídica e do Estado Democrático de Direito, tendo suas atribuições outorgadas pelo Constituinte Originário de 1988, desempenhando uma tarefa não muito fácil: fiscalizar a aplicação da lei, exercer a titularidade da Ação Penal Pública e exercer outras atribuições constantes da Carta Magna de 1988.

### **2.3 Garantias Constitucionais**

O Ministério Público possui garantias que constam da própria Constituição Federal, e segundo Moraes (2008, p. 612):

As garantias constitucionais do Ministério Público foram-lhe conferidas pelo legislador constituinte objetivando o pleno e independente exercício de suas funções e podem ser divididas em garantias institucionais e garantias aos membros. Tão importante este objetivo, que a Constituição Federal considera crime de responsabilidade do Presidente da República a prática de atos atentatórios do livre exercício do Ministério Público (art. 85, II, da Constituição Federal), ademais, as garantias e prerrogativas dos membros do Ministério Público, do mesmo que as imunidades parlamentares e os predicamentos da magistratura, não são privilégios nem quebram o princípio da isonomia, sendo essa a razão pela qual se pode falar da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos dos promotores e dos juízes como prerrogativas visando à defesa do Estado democrático de Direito e dos direitos fundamentais.

No magistério de Meirelles (apud MORAIS, 2008, p. 614):

As prerrogativas funcionais dos membros do Ministério Público erigem-se em direito subjetivo de seu titular, passível de proteção por via judicial, quando negadas ou desrespeitadas por qualquer outra autoridade.

Conforme o exposto, as garantias constitucionais conferidas ao Ministério Público, têm por finalidade conceder-lhe mais segurança na sua independência funcional, sendo passível de medidas judiciais qualquer ato que atente contra suas garantias institucionais e individuais.

As garantias constitucionais do *Parquet* estão, portanto, previstas na própria Constituição Federal e, segundo Moraes (2008, p. 614-620), são as seguintes:

- a. Autonomia funcional, administrativa e financeira
- b. Modo de nomeação e destituição do Procurador-Geral
- c. Vitaliciedade
- d. Inamovibilidade
- e. Irredutibilidade de subsídio.

A autonomia funcional, segundo o pensamento do autor acima (2008, p. 614):

Traduz-se no cumprimento dos deveres funcionais, estando subordinado, tão somente aos limites delimitados na Constituição, pelas leis e sua própria consciência, não estando submisso nem ao Poder Executivo, nem ao Poder Legislativo nem ao Poder Judiciário, outrossim, as autonomia administrativa e financeira vêm especificadas no art. 3º da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, permitindo-lhe, praticar atos de gestão, tais como: decidir sobre a situação funcional e administrativa do pessoal, ativo e inativo, da carreira dos serviços auxiliares, organizados em quadros próprios, etc.

Verifica-se, portanto, que a autonomia funcional relaciona-se aos deveres inerentes à própria função do membro do *Parquet*, enquanto que a autonomia administrativa e financeira relaciona-se ao poder que tem o Ministério Público de realizar atos de gestão.

Quanto ao modo de nomeação e destituição do Procurador-Geral, de acordo com Morais (2008, p. 616):

A Carta Magna trouxe uma garantia especial, condicionando-a a um sistema de controle, ou seja, a nomeação do Procurador-Geral pelo Presidente da República está condicionada a sabatina do Senado Federal, da mesma forma a destituição antes do final do mandato, sendo seguido tal formalidade no âmbito do Ministério Público Estadual, caso em que o sistema de controle será exercido pela Assembléia Legislativa respectiva.

A vitaliciedade, afirma Morais (2008, p. 619):

Significa que o membro do Ministério Público somente poderá perder seu cargo por decisão judicial transitada em julgado, e somente é adquirida após o estágio probatório, ou seja, após dois anos de efetivo exercício da carreira.

Desse modo, o membro do Ministério Público, uma vez adquirindo a vitaliciedade, que somente se consegue após dois anos de efetivo exercício, não poderá perder seu cargo mediante processo administrativo mas somente após sentença judicial transitada em julgado.

A garantia da inamovibilidade, conforme diz Morais (2008, p. 620):

Significa que a remoção *ex officio* de qualquer membro do Ministério Público somente ocorrerá por motivo de interesse público, condicionada a outros requisitos de formalidade previstos na própria Constituição Federal.

Sobre irredutibilidade de subsídio, prossegue o autor: “o subsídio do Membro do Ministério Público não poderá ser reduzido para pressioná-lo a exercer suas atribuições”.

Em consonância com o pensamento dos doutrinadores acima citados e com a Constituição Federal de 1988, pode-se afirmar que não basta tão-somente apresentar ao Ministério Público mecanismos de atuação se não houver garantias constitucionais dadas aos seus membros, como meio de assegurar o livre exercício das atribuições conferidas ao *Parquet*.

## **2.4 Vedações Constitucionais**

De acordo com o art.128, § 5º, II e § 6º, da Constituição Federal, aos membros do Ministério Público é vedado:

- a) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais;
- b) exercer a advocacia;
- c) participar de sociedade comercial na forma da lei;
- d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério;
- e) exercer atividade político-partidária;
- f) receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei.
- g) exercer a advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração. (BRASIL, 1988).

Conforme demonstrado acima, verifica-se que apesar dos membros do Ministério Público usufruir de várias garantias constitucionais, também se submetem a vedações previstas no próprio texto da Carta Magna vigente.

Entretanto, conforme Lenza (2009, p. 609):

Devemos observar que a proibição para o exercício da advocacia em relação aos membros do Ministério Público Estadual está prevista desde 1981, nos termos do art. 24, § 2.º, da LC n. 40/81. Também desde 1981 há expressa proibição para os membros do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (art. 60 da referida LC n. 40/81) de exercerem a advocacia, existindo somente uma única exceção, prevista no art. 29, §§ 2.º e 3.º, do ADCT, qual seja, em relação aos membros do Ministério Público da União.

Sobre esse assunto o Conselho Nacional do Ministério Público publicou a Resolução n.º 8, de 08 de maio de 2006, (alterada pela Resolução n.º 16/2007) que em art.1º, assim aduz:

**Art. 1º** Somente poderão exercer a advocacia com respaldo no § 3º do art. 29 do ADCT da Constituição de 1988, os membros do Ministério Público da União que integravam a carreira na data da sua promulgação e que, desde então, permanecem regularmente inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil.

**Parágrafo único.** O exercício da advocacia, para os membros do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios está, incondicionalmente, vedado, desde a vigência do artigo 24, § 2º, da Lei Complementar nº 40/81. (BRASIL, 1981).

Conforme exposto, verifica-se que a única exceção para o exercício da advocacia, é aquela prevista nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, referente aos membros ministeriais que desde então pertenciam ao MPU (Ministério Público da União), destacando-se que, apesar do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, atualmente, constituir um ramo do MPU, não o era quando da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Portanto, de acordo a Constituição Federal de 1988, os membros do Ministério Público, têm garantias, mas também vedações quanto à participação em determinados atos da vida civil, pois assim preferiu o constituinte originário da atual Carta Magna.

### 3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS REFERENTES AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Para melhor compreensão deste tópico, faz-se necessário partimos do significado da palavra princípio.

Segundo Guimarães (2008, p.455) “princípio significa preceito, regra, causa primária, proposição, começo, origem”. Assim, princípio é a base, o sustentáculo, ou seja, o fundamento.

Segundo Moraes (2008, p. 604):

Os princípios institucionais do Ministério Público devem ser analisados interpretados em relação a cada um dos ramos do *Parquet* – MPU (com suas quatro previsões: MPF, MPT, MP/DF e MPM) e MPEs -, uma vez que inexistente hierarquia entre eles, mas tão-somente distribuição constitucional de atribuições.

A partir desse ângulo, neste capítulo, abordaremos os princípios norteadores do Ministério Público, dos pontos de vista constitucional e legal, devendo ser compreendido, de acordo com o doutrinador acima, que tais princípios devem ser observados sobre o prisma da peculiaridade de cada ramo do MPU, ou do Ministério Público Estadual, conforme o caso.

#### 3.1 Unidade

O princípio da unidade, previsto na Constituição Federal no art. 127, § 1º, na lição de Moraes (2008, p. 604):

Significa que os membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção única de um só Procurador-Geral, ressalvando-se, porém, que só existe unidade dentro de cada Ministério Público, inexistindo entre o Ministério Público Federal e os dos Estados, nem entre o de um Estado e o de outro, nem entre diversos ramos do Ministério Público da União.

O autor acima mencionado (2008 p. 604-605), ao analisar um julgado do STF, entendeu que:

Com base no princípio da Unidade do Ministério Público, “o ato processual de oferecimento da denúncia, praticado, em foro incompetente, por representante,

prescinde, para ser válido e eficaz, de ratificação por outro do mesmo grau funcional e do mesmo Ministério Público, apenas lotado em foro diverso e competente, porque o foi em nome da instituição, que é una e indivisível.

O princípio da unidade, conforme demonstrado acima, apesar do texto constitucional referir-se ao Ministério Público, deve ser entendido que a unidade aqui apresentada condiciona-se a cada ramo do Ministério Público da União e a cada Ministério Público Estadual, que se subordinam ao seu respectivo Procurador-Geral, não havendo, portanto, por exemplo, unidade entre o Ministério Público Federal e um Ministério Público Estadual

No magistério de Lenza (2009, p. 606) consta que:

Sob a égide de um só Chefe, o Ministério Público deve ser visto como uma instituição única, sendo a divisão existente meramente funcional. Importante notar, contudo, que a unidade se encontra dentro de cada órgão, não se falando em unidade entre o Ministério Público da União (qualquer deles) e o dos Estados, nem dentre os ramos daquele.

Compartilhando com esse mesmo raciocínio, diz Tourinho Filho (2003, p. 346): “A unidade manifesta-se porque os órgãos do Ministério Público atuam como parte de um todo indivisível e não como órgão isolado. É impessoal, constitui um corpo uno”.

Conforme os autores acima mencionados, o princípio da unidade se manifesta, evidentemente, dentro de cada órgão ministerial como um todo inseparável, sob um único comando.

Nesse mesmo sentido nos ilumina Oliveira (2010, p. 22):

Muito embora o caput do art. 128 da Constituição estabeleça que o Ministério Público abrange o da União e os dos Estados, dando a idéia de unidade entre todos eles, a unidade entre o primeiro e os demais é mais conceitual que efetiva, e só quer dizer que o ofício que todos eles exercem é o mesmo ofício de Ministério Público, ao que aludem as leis.

Desse modo, de acordo com a unânime demonstração feita pelos autores acima, fica evidente que, para demonstração do princípio constitucional da unidade aplicado ao Ministério Público, deve-se levar em consideração que o referido princípio se condiciona à atuação de cada ramo do MPU e de cada Ministério Público Estadual.

### 3.2 Indivisibilidade

Outro importante princípio norteador do Ministério Público é o princípio da indivisibilidade, também previsto no art. 127, § 1º da Constituição Federal de 1988.

Nas palavras de Morais (2008, p. 605), “O Ministério é uno porque seus membros não se vinculam aos processos nos quais atuam, podendo ser substituídos uns pelos outros de acordo com as normas legais”.

De acordo com Oliveira (2010, p. 22):

A indivisibilidade, corolário da unidade, significa que esses membros não se vinculam aos processos nos quais atuam, podendo ser substituídos uns pelos outros, sendo que, do mesmo modo, a realização do princípio da substituição, que possibilita um membro cumprir funções de outro, não se efetiva entre o vários Ministérios Públicos, sendo realizável apenas entre cada um deles.

Há de se observar que o princípio da indivisibilidade se limita a cada um dos diversos Ministérios Públicos Estaduais, ou conforme o caso, a cada ramo do Ministério Público da União.

Corroborando com o exposto acima, devem ser levadas em consideração as palavras do doutrinador Lenza (2009, p. 606), que assim dispõe:

Corolário do princípio da unidade, em verdadeira relação de logicidade, é possível que um membro do Ministério Público substitua outro, dentro da mesma função, sem que, com isso, exista qualquer implicação prática. Isso porque quem exerce os atos, em essência, é a instituição “Ministério Público”, e não a pessoa do Promotor de Justiça ou Procurador.

Respaldo nos ensinamentos dos doutrinadores acima, é possível concluir que o princípio da indivisibilidade é uma consequência imediata da unicidade, e que está relacionado diretamente à desvinculação de seus respectivos membros dos processos nos quais atuam.

Portanto, ainda em consonância com os doutrinadores retromencionados, o ato a ser praticado por um membro do Ministério Público, seja ele pertencente a qualquer dos ramos do MPU ou do Ministério Público Estadual, poderá ser praticado por um outro que o substitua, desde que em obediência às disposições normativas e legais pertinentes à indivisibilidade do Ministério Público.

### 3.3 Independência Funcional

A palavra independência, de acordo com Ferreira (2004, p. 472), significa: “1. Estado ou condição de quem ou do que é independente. 2. Liberdade ou autonomia para agir e decidir. 3. Caráter de quem rejeita qualquer sujeição”.

O princípio da independência funcional, assegurado aos membros do Ministério Público, segundo entendimento de Oliveira (2010, p. 22-23), “Significa que tais agentes ministeriais exercem suas atribuições sempre de acordo com a consciência do justo que guardam, não havendo sujeição às ordens de quem quer que seja”.

Continuando, afirma o autor acima:

No âmbito interno do Ministério Público, a independência funcional significa que aos seus membros é facultada total liberdade de convicção e expressão, sem que estejam submetidos, em suas decisões, a interferências, não podendo os superiores ordenar a atuação em um sentido ou outro.

O princípio acima mencionado possibilita ao membro do Ministério Público atuar com total liberdade em suas funções ministeriais, estando, portanto, subordinado ao seu órgão somente no que se refere a aspecto administrativo, desde que tais procedimentos não interfiram no pleno exercício de sua independência funcional.

Compactuando, também, com esse entendimento Moraes (2008, p. 605) nos ilumina que:

Nem seus superiores hierárquicos podem ditar-lhes ordens no sentido de agir desta ou daquela maneira dentro de um processo, ademais, no direito constitucional pátrio, só se concebe no Ministério Público uma hierarquia no sentido administrativo, pela chefia do Procurador-Geral da instituição, nunca de índole funcional.

Segundo o magistério de Lenza (2009, p. 606):

trata-se de autonomia de convicção, na medida em que os membros do Ministério Público não se submetem a qualquer poder hierárquico no exercício de seu mister, podendo agir, no processo, da maneira que melhor entenderem.

Retomando o ensinamento de Moraes (2008, p. 605):

A Constituição Federal valorizou de tal modo a independência e autonomia do Ministério Público que considera crime de responsabilidade do Presidente da

República a prática de atos atentatórios ao livre exercício da Instituição (CF, art. 85, II).

Portanto, em conformidade com os doutrinadores mencionados acima, o princípio da independência funcional refere-se à total liberdade de convicção que tem o membro do Ministério Público para expressar o que bem entender na sua relação processual, sem que suas concepções estejam condicionadas ao deferimento ou não de seu superior hierárquico ou de seus pares.

### **3.4 Promotor Natural**

O princípio do promotor natural, segundo as palavras do ilustre doutrinador Lenza (2009, p. 606):

Significa que além de ser julgado por órgão independente e pré-constituído, o acusado também tem o direito constitucional de ser acusado por um órgão independente do Estado, vedando-se, por consequência, a designação, inclusive, de promotores ad hoc (art. 129, I, c/c o art. 129, § 2.º da CF/1988).

Na lição de Nucci (2008, p. 92-93):

O princípio do promotor natural, significa que o indivíduo deve ser acusado por órgão imparcial do Estado, previamente designado por lei, vedada a indicação de acusador para atuar em casos específicos. Não está esse princípio expressamente previsto na Constituição, embora se possa encontrar suas raízes na conjugação de normas constitucionais e infraconstitucionais.

Com base nesse princípio, a pessoa não pode ser acusada por um membro do Ministério Público, que não seja aquele que efetivamente desempenha suas funções no local onde se deu o suposto crime, sob pena de ferir a imparcialidade do órgão acusador.

Este princípio já teve sua existência reconhecida pela Suprema Corte brasileira, tendo como base o julgamento do HC 67.759/RJ, conforme Morais (2008, p.606), que assim nos afirma:

O plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência do presente princípio por maioria de votos, no sentido de proibirem-se designações casuística efetuadas pela chefia da Instituição, que criariam a figura do promotor de exceção, em incompatibilidade com a Constituição Federal, que determina que somente o

promotor natural é que deve atuar no processo, pois ele intervém de acordo com seu entendimento pelo zelo do interesse público, garantia esta destinada a proteger, principalmente, a imparcialidade da atuação do órgão do Ministério Público, tanto em sua defesa quanto essencialmente em defesa da sociedade, que verá a Instituição atuando técnica e juridicamente, visto que o postulado do Promotor Natural, que se revela imaneente ao sistema constitucional brasileiro, repele, a partir da vedação de designações casuísticas efetuadas pela Chefia da Instituição, a figura do acusador de exceção. Esse princípio consagra uma garantia de ordem jurídica, destinada tanto a proteger o membro do Ministério Público, na medida em que lhe assegura o exercício pleno e independente do seu ofício, quanto a tutelar a própria coletividade, a quem se reconhece o direito de ver atuando, em quaisquer causas, apenas o Promotor cuja intervenção se justifique a partir de critérios abstratos e pré-determinados, estabelecidos em lei. A matriz constitucional desse princípio assenta-se nas cláusulas da independência funcional e na inamovibilidade dos membros da Instituição. O postulado do Promotor Natural limita, por isso mesmo, o poder do Procurador-Geral que, embora expressão visível da unidade institucional, não deve exercer a Chefia do Ministério Público de modo hegemônico e incontestável. Posição dos Ministros Celso de Mello (relator), Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio e Carlos Velloso. Divergência, apenas, quanto à aplicabilidade imediata do princípio do Promotor Natural: necessidade da interpositio legislatoris para efeito de atuação do princípio (Ministro Celso de Mello); incidência do postulado, independentemente de intermediação legislativa (Ministros Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio e Carlos Velloso). Reconhecimento da possibilidade de instituição do princípio do Promotor Natural mediante lei (Ministro Sidney Sanches). Posição de expressa rejeição à existência desse princípio consignada nos votos dos Ministros Paulo Brossard, Octávio Gallotti, Néri da Silveira e Moreira Alves. (BRASIL, 1996).

Prosseguindo em seu pensamento, o autor acima mencionado (2008, *passim*), afirma que:

É inadmissível, portanto, após o advento da Constituição Federal, regulamentada pela Lei nº. 8.625/93, que o Procurador-Geral faça designações arbitrárias de Promotores de Justiça para uma Promotoria ou para as funções de outro Promotor, que seria afastado compulsoriamente de suas atribuições e prerrogativas legais, porque isto seria ferir a garantia da inamovibilidade prevista no texto constitucional.

Desse modo, pelo princípio do promotor natural, um membro do *Parquet* não poderá ser designado para atuar de forma compulsória em caso, em que, a priori, deveria ser apreciado por aquele membro que já convivía com a realidade jurídica daquele contexto social.

Entretanto, apesar de, por longo tempo, ter havido harmonia entre a doutrina dominante e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ao admitir a existência do princípio do Promotor Natural no ordenamento jurídico brasileiro, cabe ressaltar que, de acordo Lenza (2009, p. 607), o Supremo Tribunal Federal não mais reconhece o princípio do promotor natural, concluindo o seguinte:

Conforme a doutrina, o princípio do promotor natural representa a impossibilidade de alguém ser processado senão pelo órgão de atuação do Ministério Público dotado

de amplas garantias pessoais e institucionais, de absoluta independência e liberdade de convicção, com atribuições previamente fixadas e conhecidas. Entretanto, enfatizou-se que o STF, por maioria de votos, refutara a tese de sua existência no ordenamento jurídico brasileiro, orientação essa confirmada, posteriormente, na apreciação do HC 84.468/ES (DJU de 20.02.2006)” (cf. HC 90277, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 17.06.2008, DJE de 1.º.08.2008, Inf. 511/STF).

Segundo o magistério de Tourinho Filho (2007 p. 353), a jurisprudência do STJ também não reconhece o princípio do promotor natural, pois assim essa corte se pronunciou no *Habeas Corpus* n. 3.061-5/MT:

A Constituição, diferentemente do que faz com os juízes, tudo em prol dos jurisdicionados, não garante o princípio do Promotor natural. Ao contrário, consagra, no § 1.º do art. 127, os princípios da unidade e da indivisibilidade do Ministério Público, dando maior mobilidade à instituição, permitindo avocação e substituição do órgão acusador, tudo evidentemente nos termos da lei orgânica, vindo o Ministro Anselmo Santiago, em outro momento se pronunciou que o princípio do Promotor Natural deve ter devido tempero, apenas para evitar o acusador de exceção, aquele designado com critérios políticos e pouco recomendáveis. (BRASIL, 1988).

Desse modo, de acordo os doutrinadores mencionados, a doutrina dominante admite a existência do princípio do promotor natural. Entretanto, conforme exposto, o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, atualmente, é pela refutação do referido princípio, ou seja, pela inexistência do princípio do promotor natural no ordenamento jurídico brasileiro.

## 4 A POLÍCIA JUDICIÁRIA

A polícia segundo as palavras de Guimarães (2008, p. 444):

É um órgão do Poder Público incumbido de garantir, manter, restaurar a ordem e a segurança públicas; zelar pela tranquilidade dos cidadãos; pela proteção dos bens públicos e particulares; prevenir contravenções e violações da lei penal; auxiliar a Justiça.

Prosseguindo em suas palavras, o autor supracitado aponta três classificações de polícias, quais sejam:

a - Administrativa: distingue-se da polícia judiciária e da polícia de manutenção da ordem pública, isto é, civil e militar. É aquela que assegura o cumprimento dos atos da Administração Pública e a boa execução das leis e regulamentos a que deve obedecer. É geral, quando cuida genericamente da segurança, da salubridade e da moralidade públicas; e especial, quando cuida de setores específicos da atividade humana que afetem bens de interesse coletivo, como construção, indústria de alimentos, venda de remédios, uso de águas, exploração de minas e florestas etc.

b - Judiciária: aquela à qual incumbe a investigação e apuração de fraudes e infrações à norma penal, prisão de seus autores, reunião de provas contra eles, em inquérito policial regular, que é entregue à Justiça como base do procedimento criminal. É auxiliar direto da Justiça.

c - Sanitária: um dos setores da polícia administrativa especial. É comum a todas as entidades estatais e a mais exercida na prática administrativa. É regida por complexa legislação federal, estadual e municipal.

É perceptível que a polícia tem um papel fundamental na execução dos objetivos do Estado, pois a mesma atua, conforme seus órgãos, de maneira ostensiva e, às vezes, dando suporte para que o Estado-Juiz possa realizar, de modo seguro, as suas funções, na solução do conflito social.

A partir disso, neste capítulo, serão abordados tópicos direcionados, especificamente, à polícia judiciária, em seu aspecto estadual e federal, bem como apresentar de maneira mais precisa sua importância para a manutenção da ordem social.

### 4.1 Origem e Evolução Histórica

No magistério de Tourinho Filho (2009 p. 195):

O vocábulo polícia, do grego politéia – de polis (cidade) – significa, a princípio, o ordenamento do Estado, governo da cidade e, até mesmo, a arte de governar. Em Roma, o termo politia adquiriu um sentido todo especial, significando a ação do governo no sentido ‘de manter a ordem pública, a tranquilidade e paz interna’. Desse modo, a Polícia, com o sentido que hoje se lhe empresta órgão do Estado incumbindo de manter a ordem e a tranquilidade públicas -, surgiu ao que parece, na velha Roma. À noite, os larápios, aproveitando a falta de iluminação, assaltavam a velha urbs, e seus crimes ficavam impunes, porque não eram descobertos. Para evitar essa situação, criaram os romanos um corpo de soldados que, além das funções de bombeiros, exerciam as de vigilantes noturnos, impedindo, assim, a consumação de crimes ademais, havia em Roma, na época do império, funcionários encarregados de levar as primeiras informações sobre inflação penal aos Magistrados. Eram os curiosi, que desempenhavam papel semelhante ao da nossa Polícia Judiciária.

No Brasil, os primeiros registros a respeito da organização do serviço de segurança pública remontam, segundo Moraes (2007 p. 178-179):

A 1531, quando foram conferidos pelo então Rei de Portugal, D. João III, ao Governador-Geral, Martim Afonso de Souza, amplos poderes não só para organizar a administração, como também para promover a justiça e estabelecer o serviço de ordem pública do modo que julgasse mais conveniente, porém, somente em 1712, com D. João VI, foi estabelecida a independência do Poder Judiciário em relação aos Governadores-Gerais, sendo que, em 29 de novembro de 1832, foi promulgado o Código de Processo Criminal, que não tratava, contudo, do inquérito policial, nem estabelecia, conforme Aquino (apud MORAIS 2007, p. 179), qualquer outro procedimento semelhante, de natureza investigatória.

Alicerçado nos ensinamentos supracitados, pode-se afirmar que a origem do que hoje conhecemos como policia se deu em Roma. Porém no Brasil, os primeiros registros de sua existência datam do século XVI, quando Portugal permitiu ao governador-geral do Brasil colônia a emitir normas que tinha, dentre outras, a função de organizar a segurança pública no Brasil.

Convêm informar que, de acordo com Fonseca (apud MORAIS 2007, P. 179):

Até então, as atribuições policiais e processuais penais ficavam a cargo do Judiciário, que as exercia, inicialmente, através dos Juizes de Paz, auxiliados pelos Inspectores de Quarteirão e, posteriormente, com a edição da Lei n. 261, de 3 de dezembro de 1841, pelo Chefe de Polícia, escolhido dentre os Juizes de Direito das Comarcas e que era auxiliado por Delegados e Subdelegados, nomeados pelo Imperador.

Retomando os ensinamentos de Moraes (passim), este prossegue explicando que:

A distinção entre Polícia Administrativa e Polícia Judiciária apenas foi feita em 31 de janeiro de 1842, com a edição do Regulamento nº 120, que regulamentou a Lei nº 261, de 03 de dezembro de 1841. No entanto, somente em 1871, com a edição da Lei nº 2.033, de 20 de setembro, regulamentada pelo Decreto-lei nº 4.824, de novembro do mesmo ano, foi criado o instituto do inquérito policial, definido como

sendo o conjunto de “diligências necessárias para o descobrimento dos factos criminosos, de suas circunstâncias e dos seus autores e complices” (art. 42, caput, do Decreto-Lei nº 4.824, de 1871) e que ficava a cargo dos Delegados, subordinados aos Chefes de Polícia, que, por sua vez, conforme Fonseca (apud Moraes, p. 179) integravam o Poder Judiciário.

De acordo com o demonstrado, não havia, quando do surgimento da instituição policial brasileira, nenhuma distinção entre a Polícia Judicial e a Polícia Administrativa, sendo que tal distinção só ocorreu no século XIX, quando o Brasil já era independente de Portugal.

Atualmente, a polícia judiciária, segundo as palavras de Mirabete (2007 p. 57), “é uma instituição de direito público, destinada a manter e a recobrar, junto à sociedade e na medida dos recursos de que dispõe, a paz pública ou a segurança individual”.

Assim sendo, em consonância com os doutrinadores supracitados, a polícia passou por um grande processo evolutivo, alçando, atualmente, um tratamento especial previsto na Constituição Federal de 1988, sendo uma instituição de direito público, com o objetivo de manter a ordem social.

## **4.2 Posicionamento Constitucional**

O art. 144 da Constituição Federal de 1988 assegura:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I- polícia federal; II- polícia rodoviária federal; III- polícia ferroviária federal; IV- polícias civis; V- polícias militares e corpos de bombeiros militares. (BRASIL, 1988).

Conforme o parágrafo primeiro do mencionado artigo, a Polícia Federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I- apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

- II- prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;
- III- exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
- IV- exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.** (grifo nosso).

Verifica-se, portanto, que o constituinte de 1988 posicionou a segurança pública, que é composta por vários órgãos, em um capítulo específico, atribuindo aos órgãos de polícia federal e polícia civil, a função de polícia judiciária da União e polícia judiciária estadual, respectivamente.

Ressalte-se, ainda, que o parágrafo quarto do supracitado artigo assim prescreve: “As polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as Militares”.

Sendo assim, não cabe à polícia judiciária a apuração de infrações de caráter militar, pois estas são regidas por norma específica.

Segundo as palavras de Moraes (2008 p. 792):

A Constituição assegura que a segurança pública mediante seus órgãos, atuam com a finalidade da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, sem contudo reprimir-se abusiva e inconstitucionalmente a livre manifestação do pensamento.

No entendimento de Lazzarini (apud MIRABETE 2007, p. 57):

A ordem pública encerra, porém, um contexto maior, no qual se encontra a noção de segurança pública, como estado anti-delitual, resultante da observância das normas penais, com ações policiais repressivas ou preventivas típicas, na limitação das liberdades individuais

Nesse sentido, baseado nos autores retromencionados, a atuação da polícia não tem caráter ilimitado, pois seus agentes devem portá-se de modo a não infringir os demais direitos constitucionais assegurados aos cidadãos, principalmente o direito à intimidade.

Conforme o magistério do doutrinador Lenza (2009, p. 657), “A Polícia de Segurança, se divide em Polícia Administrativa (preventiva ou ostensiva) e Polícia Judiciária (investigação)”.

De acordo esse autor, a polícia administrativa, na esfera federal, “compreende: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal; sendo que na esfera estadual, compreende Corpo de Bombeiro e Polícia Militar”.

Segundo o autor acima mencionado, a Polícia Federal e a Polícia Civil, que constituem polícias judiciárias, ou de investigação, são partes da polícia de segurança.

A Polícia Judiciária (investigação), conforme demonstra Lenza (2009, p. 657), é composta: “No âmbito federal, pela Polícia Federal, e, no âmbito estadual, pela Polícia Civil”.

O nome polícia judiciária, segundo afirma Nucci (2008 p. 137):

Tem sentido na medida em que não se cuida de uma atividade policial ostensiva (típica da Polícia Militar para a garantia da segurança nas ruas), mas investigatória, cuja função se volta a colher provas para o órgão acusatório e, na essência, para que o Judiciário avalie no futuro.

Desse modo, de acordo o que dispõe o art. 144 da Constituição Federal de 1988, e em conformidade os doutrinadores supracitados, a polícia judiciária é composta, portanto, pela Polícia Federal, que exerce com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União; e pela Polícia Civil, esta exercendo suas funções no âmbito estadual.

## 5 INVESTIGAÇÃO CRIMINAL

Antes de conceituarmos o que é investigação criminal, é importante compreendermos o sentido dessa palavra, que segundo (Guimarães 2008, p. 371) significa: “Ato de investigar. Atos de pesquisa, indagação, sindicância, diligência (judicial, policial, administrativa) para apurar a verdade de ato ou fato ou descobrir coisa ou pessoa oculta ou desconhecida”.

Segundo informa Ferreira (2004 p. 490), investigar significa: “1. Seguir os vestígios de. 2. Pesquisar. 3. Examinar com atenção.”

Desse modo, de acordo com os autores supramencionados, investigar significa, portanto, buscar o conhecimento de determinada informação, com o objetivo de esclarecer a verdade sobre determinada circunstância duvidosa.

### 5.1 Conceito

Segundo o magistério de Santin (2007, p. 31), investigação criminal:

É atividade destinada a apurar as infrações penais, com a identificação da autoria, documentação da materialidade e esclarecimento dos motivos, circunstâncias, causas e conseqüências do delito, para proporcionar elementos probatórios necessários à formação da opinio delicti do Ministério Público e embasamento da ação penal.

De acordo com Oliveira (2007, p. 37), “significa que antes da persecução penal, em princípio, cumpre ao Estado a apuração e o esclarecimento dos fatos e de todas as suas circunstâncias”.

Sendo assim, a investigação criminal é, na verdade, a busca de informações concretas acerca da autoria e materialidade de uma infração penal, esgotando-se, muitas das vezes, antes mesmo do início de fato da persecução penal, que se materializa com a abertura do inquérito policial.

Para Mirabete (2007, p. 56), investigação criminal “significa a busca pelo Estado do mínimo de elementos probatórios que indiquem a ocorrência de uma infração penal e de sua autoria”.

Em conformidade com o magistério de Nucci (2008, p. 134):

Investigação no âmbito criminal é um meio pelo qual se possibilitem a formação de um quadro probatório prévio, justificador da ação penal em nome da segurança mínima exigida para a atividade estatal contra alguém no campo criminal.

Portanto, investigação criminal, na visão desses autores, é o meio segundo o qual se colhe o mínimo de lastro probatório capaz de embasar a ação penal pois, caso contrário, esta poderá ser rejeitada por ausência de justa causa.

Segundo Lima (2009, p. 69), “investigação criminal é a coleta de elementos indispensáveis para a propositura da ação penal, que podem variar de acordo com o tipo infringido e a complexidade da prática ilícita”.

Nesse contexto, deve-se levar em consideração as palavras de Tourinho Filho (2009, p. 194):

Quando alguém transgredir a norma penal incriminadora, sua punição somente se efetivará por meio do processo. E, para que isso ocorra, é preciso que o Estado-Administração leve a notícia daquele fato ao conhecimento do Estado-Juiz (apontando-lhe o respectivo autor), a fim de que, apreciando-o, declare se procede ou improcede, se é fundada ou infundada a pretensão estatal.

Em síntese, é possível afirmar que, em consonância com o ensinamento dos doutrinadores supracitados, investigação criminal é, na verdade, o instrumento mediante o qual o Estado, através de seus órgãos auxiliares competentes, busca esclarecer a verdade sobre determinada informação, colhendo o mínimo de elementos que possam servir de base para uma provável ação penal, na qual o Estado se manifestará sobre a procedência total ou parcial da pretensão punitiva estatal.

## **5.2 Persecução Penal**

Em suas considerações iniciais sobre persecução penal, afirma Mirabete (2007, p. 56):

Praticado um fato definido como infração penal, surge para o Estado o jus puniendi, que só pode ser concretizado através do processo. É na ação penal que dever ser deduzida em juízo a pretensão punitiva do Estado, a fim de ser aplicada a sanção penal adequada, entretanto, para que se proponha a ação penal, é necessário que o Estado disponha de um mínimo de elementos probatórios que indiquem a ocorrência de uma infração penal e de sua autoria, ademais, nos termos do artigo 4º do CPP, cabe à polícia judiciária, exercida pelas autoridades policiais, a atividade destinada à apuração das infrações penais e da autoria por meio do inquérito policial, preliminar

ou preparatório da ação penal. À soma dessa atividade investigatória com a ação penal, promovida pelo Ministério Público ou ofendido se dá o nome de persecução penal (*persecutio criminis*).

Segundo a ótica de Rangel (2005, p. 72-73), a persecução penal:

Se completa com a instrução criminal, quando o judiciário, após ser provocado pelo Ministério Público, recebe ou não a denúncia, assumindo o comando da persecução penal, julgando procedente ou não a pretensão punitiva estatal.

Destarte, em consonância com esses doutrinadores, a persecução penal significa, de fato, a atuação efetiva do Estado, através de seu órgão de polícia investigativa, na perseguição da infração penal, com o intuito de identificar a autoria e materialidade do fato criminoso.

Nessa mesma seara, afirma Lima (2009, p. 153, grifo do autor):

Concluídas as diligências investigatórias, esclarecendo-se o fato e sua autoria, ao receber o procedimento investigatório, o Ministério Público deverá formar sua *opinio delicti*, dentro do prazo legal, ou seja, em cinco dias, tratando-se de indiciado preso, ou quinze dias, se for o caso de indiciado solto, ressalvando-se exceções previstas em leis especiais.

Prosseguindo em seu magistério, Lima (2009, *passim* e p.154), afirma que “ao receber os autos de investigação ou peças de informações, o órgão do *parquet* terá as seguintes opções”:

1. Convencendo-se que existem ainda outras diligências necessárias para formar a *opinio delicti*, baixará os autos à delegacia policial para complementação, estipulando prazo para tanto, realizando aqui verdadeiro controle externo, através de orientação das investigações policiais, ou requisitará diretamente os documentos e peças necessárias, ou mesmo tomará os depoimentos faltantes;
2. Formando o promotor *opinio delicti* no sentido de que não estão presentes as condições da ação e as condições de procedibilidade necessárias para início da ação penal, deverá requerer o arquivamento do procedimento investigatório ou peças de informação;
3. Concluídas as investigações e presentes a autoria e a materialidade, bem como as condições da ação e da procedibilidade, o membro do Ministério Público oferecerá a denúncia, que, recebida, dará início à ação penal, através do conseqüente processo.

Desse modo, em conformidade com os doutrinadores supracitados, pode-se afirmar que a persecução penal é composta de duas fases, quais sejam: a fase pré-processual, que ocorre até o oferecimento da denúncia, e a segunda fase, que tem início com a propositura da ação penal.

### 5.3 Natureza Jurídica

Conforme verifica Lima (2009, p. 69), a *persecutio criminis* tem dois momentos distintos:

O da investigação e o da ação penal. Porém, para que haja a instauração da ação penal e a conseqüente persecução criminal em juízo, é necessária a notícia sobre a ocorrência do fato infringente de norma penal ou contravencional, com os elementos mínimos comprobatórios do fato e de sua autoria.

Seguindo o mesmo entendimento sob a visão de Mirabete (2007, p.56), “para que haja a ação penal é necessário que o Estado disponha de um mínimo de elementos probatórios que indiquem a ocorrência de uma inflação penal e de sua autoria”.

Tourinho Filho (2009, p. 194) afirma que:

Quando alguém transgride a norma penal incriminadora, sua punição somente se efetivará por meio do processo. E, para que isso ocorra, é preciso que o Estado-Administração leve a notícia daquele fato ao conhecimento do Estado-Juiz (apontando-lhe o respectivo autor), a fim de que apreciando-o, declare se procede ou improcede, se é fundada ou infundada a pretensão estatal.

Conforme o exposto, para que o órgão acusador promova a ação penal, é necessário que disponha de elementos contundentes, suficientes para justificar a pretensão punitiva estatal. Caso contrário, a denúncia é passível de rejeição, pois estaria configurada a ausência de justa causa, pois a justa causa é uma das condições para o recebimento da denúncia, conforme o art. 395 do Código Processo Penal.

Retomando o magistério de Lima (2009, p. 70), este afirma que:

A investigação criminal não tem as formalidades processuais, podendo, sim, ter caráter de procedimento, no caso de inquérito policial ou outro procedimento investigatório previsto em lei, e que para a propositura da ação penal, poderão até mesmo inexistir quaisquer atos procedimentais, bastando apenas a notícia-crime ou peças de informação, caso os elementos necessários já estejam presentes.

Corroborando com o mesmo entendimento acima, relata Oliveira (2007, p. 37, grifos do autor):

A fase de investigação, portanto, em regra promovida pela polícia judiciária, tem natureza administrativa, sendo realizada anteriormente à provocação da jurisdição

penal. Exatamente por isso se fala em fase pré-processual, tratando-se de procedimento tendente ao cabal e completo esclarecimento do caso penal, destinado, pois, à formação do convencimento (*opinio delicti*) do responsável pela acusação. O juiz, nesta fase, deve permanecer absolutamente alheio à qualidade da prova em curso, somente intervindo para tutelar violações, ou ameaças de lesões a direitos e garantias individuais das partes, ou para resguardar a efetividade da função jurisdicional, quando, então, exercerá atos de natureza jurisdicional.

Desse modo, em harmonia com os ensinamentos dos doutrinadores supracitados, pode-se afirmar que a natureza jurídica da investigação criminal é de procedimento administrativo por se encontrar na fase pré-processual, ligado à coleta de informações basilares, fundamentais para a propositura da ação penal, quando, então, inicia-se a segunda fase da persecução penal, isto é, quando a estará provocada a jurisdição, que é o poder-dever do Estado-Juiz de agir dentro de um processo judicial para pôr fim a um litígio, tanto no âmbito civil, quanto no penal.

#### 5.4 Finalidade

Em conformidade com Mirabete (2007, p. 62):

A finalidade da investigação criminal, realizada pelo Estado-Administração, é levar ao conhecimento do Estado-Juiz informações e demais elementos probatórios, a fim de que, apreciando-os julgue procedente ou não a pretensão punitiva estatal.

Segundo Tourinho (2009, p. 195):

Para que o órgão do Ministério Público possa levar ao conhecimento do Juiz a notícia sobre um fato infringente da norma, apontando-lhe o autor, é intuitivo tenha em mãos os elementos comprobatórios do fato e da respectiva autoria.

Pode-se afirmar, segundo os autores retromencionados, que cabe ao Estado-Juiz, após apreciação das provas e outros documentos inerentes ao caso, julgar a procedência ou improcedência da pretensão punitiva estatal.

Na visão de Nucci (2008, p. 134), investigação criminal “tem como finalidade precípua: estruturar, fundamentar e dar justa causa para a ação penal”.

Por sua vez, o art. 41, do Código de Processo Penal, aduz que:

A denúncia ou queixa conterá a exposição do fato criminoso, com todas as suas circunstâncias, a qualificação do acusado ou esclarecimentos pelos quais se possa identificá-lo, a classificação do crime e, quando necessário, o rol das testemunhas. (BRASIL, 1941)

Portanto, pode-se afirmar em consonância com os doutrinadores retromencionados, que a finalidade da investigação criminal é colher elementos basilares capazes de caracterizar a justa causa para a propositura da ação penal, para que o acusado não possa ser processado de maneira leviana, pois o Estado não pode abusar de seu poder, visto que o mesmo inclina-se frente a princípios que regem o Estado Democrático de Direito, dentre eles o da legalidade, ou seja, os agentes do Estado só podem agir de acordo com o que determinam os preceitos constitucionais e legais.

## 5.5 Inquérito Policial

A expressão inquérito, conforme Ferreira (2004, p.480), “significa: 1. ato ou efeito de inquirir. 2. Conjunto de atos e diligências que visam a apurar alguma coisa; sindicância”.

Seguindo o mesmo entendimento acima, Guimarães (2008, p. 363) afirma que inquérito significa: “investigação ou sindicância” e que se divide em:

- a) Inquérito Administrativo: usado para apuração da responsabilidade de funcionário ou procedência e verdade de fatos atentatórios às normas da Administração Pública, podendo resultar em um processo administrativo.
- b) Inquérito Trabalhista: usado no processo trabalhista para apuração de falta grave de empregado, constituindo-se requisito especial para esclarecer imputação de falta grave que o empregador faz a empregado estável.
- c) Inquérito Policial: Conjunto de diligências da Polícia Judiciária, colhendo indícios e informações para apurar a prática de ilícito penal sua autoria.

Pode-se afirmar que, de acordo os autores mencionados, o inquérito, em todas as suas modalidades, é uma espécie do gênero investigação, constituindo uma maneira de procedimento mais técnico e específico para determinada finalidade.

### 5.5.1 Conceito

Inquérito policial, nas palavras de Mirabete (2007, p. 60):

É todo procedimento policial destinado a reunir os elementos necessários à apuração da prática de uma infração penal e de sua autoria. Trata-se de uma instrução provisória, preparatória, informativa, em que se colhem elementos por vezes difíceis de obter na instrução judiciária, como flagrante, exames periciais etc.

Sob a ótica de Rangel (2005, p. 72-73, grifos do autor):

Inquérito policial é um conjunto de atos praticados pela função executiva do Estado com o escopo de apurar a autoria e materialidade (nos crimes que deixam vestígios – *delicta facti permanentis*) de uma infração penal, dando ao Ministério Público elementos necessários que viabilizem o exercício da ação penal.

Conforme esses autores, o inquérito policial objetiva fornecer elementos úteis que facilitem o exercício da ação penal, mediante a denúncia, que não pode ser proposta sem que haja elementos que justifiquem o exercício da máquina pública.

No mesmo sentido, Capez (2008, p.71) conceitua o inquérito policial como sendo “o conjunto de diligências realizadas pela polícia judiciária para a apuração de uma infração penal e de sua autoria, a fim de que o titular da ação penal possa ingressar em juízo”.

No magistério de Tourinho Filho (2009, p.198), consta que:

Foi com a Lei n. 2.033, de 20-9-1871, regulamentada pelo Decreto-lei n. 4.824, de 28-11-1871, que surgiu entre nós, o inquérito policial com essa denominação, e o art. 42 da referida lei chegava inclusive a defini-lo: ‘O inquérito policial consiste em todas as diligências necessárias para o descobrimento dos fatos criminosos, de suas circunstâncias e de seus autores e cúmplices, devendo ser reduzido a instrumento escrito’.

Verifica-se, que o termo inquérito policial originou-se na década de 1871 e que, atualmente, pode auxiliar em muito para a formação da convicção do membro do *Parquet* no que se refere a pretensão punitiva estatal.

Entretanto, em conformidade com a docência de Nucci (2008, p.135):

Apesar do nome inquérito policial ter sido mencionado pela primeira vez na referida Lei 2.033/71, suas funções, que são da natureza do processo criminal, existem de longa data e tornaram-se especialidades com a aplicação efetiva do princípio da separação da polícia e da judicatura.

Respaldados nos ensinamento acima, pode-se afirmar que, apesar do termo inquérito policial ter surgido apenas no século XIX, sua essência já existe há muito tempo, levando-nos a entender que todo procedimento antigamente usado com o fim de colher informações sobre crime detinha o significado do que hoje conhecemos como inquérito policial.

Nessa mesma senda, segundo Moraes (2007, p. 177):

O inquérito policial é, por excelência, o procedimento investigatório destinado à apuração da materialidade e da autoria das infrações penais, tendo sido o primeiro instituto regulado no Código de Processo Penal (artigos 4º a 23), sendo que sua criação jurídico pátrio, remota ao final do Século XIX e, conquanto tenha sofrido poucas alterações de ordem formal, desde aquela época, tem passado, desde então, por profundas transformações quanto aos métodos de investigação nele empregados, culminando, após a promulgação da atual Constituição, numa fase eminentemente técnica, ou mais técnica possível da investigação, que fez com que as polícias judiciárias da União e dos Estados-membros, cada vez mais, passassem a contar com policiais especialmente treinados para promover investigações, coordenados por autoridades policiais bacharéis em Direito, que sempre que possível, valem-se do auxílio técnico-científico de peritos criminais.

Assim sendo, de acordo os doutrinadores retromencionados, inquérito policial é um método que se caracteriza, principalmente, por obter elementos e informações, visando a apuração da materialidade e da autoria do fato crimino.

### **5.5.2 Natureza Jurídica e Finalidade**

A natureza jurídica do inquérito policial, em conformidade com Nucci (2008, p. 135):

É de caráter administrativo, conduzido pela polícia judiciária e voltada à colheita preliminar de provas para apurar a prática de uma infração penal e sua autoria, e sua principal finalidade é precipuamente a investigação do crime e a descoberta do seu autor, com o fito de fornecer elementos para o titular da ação penal promovê-la em juízo, seja ele o Ministério Público, seja o particular, conforme o caso.

Segundo o magistério de Moraes (2007, p. 181-182):

O inquérito policial é um procedimento administrativo, que tem como finalidade imediata colher o mínimo necessário de elementos de convicção sobre determinado crime e seu(s) autor(es) para que a persecução penal seja levada a juízo por meio da ação penal. De forma mediata, visa possibilitar a realização em concreto do direito de punir do Estado, com a responsabilidade criminal do(s) autor(es) das infrações penais

nele apuradas, de forma a reprimir a conduta criminosa e a prevenir a prática de outros crimes.

Portanto, pode-se afirmar que, segundo os autores retromencionados, a natureza do inquérito policial é de procedimento administrativo, não estando sujeito ao princípio do contraditório, princípio este que deve ser seguido obrigatoriamente na segunda fase da persecução penal, sob pena de nulidade processual.

Sob a ótica de Capez (2008, p. 74), “a finalidade do inquérito policial é a apuração de fato que configure inflação penal e a respectiva autoria para servir de base à ação penal ou às providências cautelares”.

Nas palavras de Rangel (2005, p. 75), “a natureza jurídica do inquérito policial é de um procedimento de índole meramente administrativa, de caráter informativo, preparatório da ação penal”.

A partir dos ensinamentos dos autores retromencionados, pode-se concluir que o inquérito policial é um expediente elaborado sob rito administrativo que serve para levar ao conhecimento do membro ministerial informações que possam servir de base na elaboração da exordial acusatória.

Segundo o entendimento doutrinário de Nucci (2008, p. 172):

O inquérito policial é procedimento administrativo realizado pela polícia judiciária para servir de sustentação à denúncia ou queixa, conferindo justa causa à ação penal, sua finalidade é formar a convicção do órgão acusatório (Ministério Público ou ofendido, através do seu advogado) e colher provas urgentes e perecíveis, tem como fundamento, evitar acusações levianas, garantindo a dignidade da pessoa humana, bem como agilizar o trabalho do Estado na busca de provas da existência do crime de seu autor, suas características principais é o fato de ser inquisitivo e sigiloso..

Sobre a natureza jurídica e a finalidade do inquérito policial, afirma o doutrinador Tourinho Filho (2009, p. 200) que:

Pela leitura de vários dispositivos do CPP, notadamente o 4.º e o 12, há de se concluir que o inquérito policial visa à apuração da existência de inflação penal e à respectiva autoria, a fim de que o titular da ação penal disponha de elementos que o autorizem a promovê-la.

Esses autores nos mostram mais uma importância do inquérito policial, que é reunir elementos de prova que devem ser colhidos urgentemente sob pena de perecimento de parte do conjunto probatório, que poderia comprometer a convicção do órgão julgador quando da

apreciação das provas, e isso poderia favorecer para a impunidade do verdadeiro infrator do ilícito penal.

Em síntese, nas palavras de Lima (2009, p. 71), “a natureza do inquérito policial no Brasil é de procedimento administrativo pré-processual, já que é a polícia judiciária que o realiza, e a polícia é órgão da administração”.

Desse modo, com fundamento nos doutrinadores retromencionados, pode-se dizer que a natureza jurídica do inquérito policial é, sem dúvida, de procedimento administrativo, e tem, como finalidade primordial, a investigação criminal e, de forma subsidiária, fornecer elementos mínimos indispensáveis para configurar a justa causa da ação penal.

### 5.5.3 Características

A palavra característica segundo Ferreira (2004, p. 210), significa “aquilo que caracteriza; particularidade”.

São várias as características inerentes ao inquérito policial e, segundo Capez (2008, p. 77-78), são as seguintes:

- a) Procedimento escrito: tendo em vista as finalidades do inquérito policial, não se concebe a existência de uma investigação verbal. Por isso, todas as peças do inquérito policial serão, num só processo, reduzidas a escrito ou datilografadas e, neste caso, rubricadas pela autoridade (CPP, art. 9º).
- b) Sigiloso: a autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade (CPP, art. 20).
- c) Oficialidade: o inquérito policial é uma atividade investigatória feita por órgãos oficiais, não podendo ficar a cargo do particular, ainda que a titularidade da ação penal seja atribuída ao ofendido.
- d) Oficiosidade: significa que a atividade das autoridades policiais independe de qualquer espécie de provocação, sendo a instauração do inquérito obrigatória da notícia de uma infração penal, ressalvados os casos de ação penal pública condicionada e de ação penal privada.
- e) Autoritariedade: o inquérito é presidido por uma autoridade pública, no caso, a autoridade policial (delegado de polícia de carreira).
- f) Indisponibilidade: após sua instauração não pode ser arquivado pela autoridade policial (CPP, art. 17).
- g) Inquisitivo: caracteriza-se como inquisitivo o procedimento em que as atividades persecutórias concentram-se nas mãos de uma única autoridade, a qual, por isso, prescinde, para a sua atuação, da provocação de quem quer que seja, podendo e devendo agir de ofício, empreendendo, com discricionariedade, as atividades necessárias ao esclarecimento do crime e da sua autoria.

Conforme demonstrado acima, o inquérito policial tem suas particularidades, visando, precipuamente, à segurança e à veracidade das informações que serão prestadas na fase inquisitorial, não podendo ser verbal até porque, sem documento, a prova torna-se mais difícil e, contra prova, os argumentos tornam-se mais frágeis, daí a importância do inquérito policial ser escrito. Uma outra importante característica é a indisponibilidade, pois o legitimado para propor o arquivamento do inquérito policial é o membro do Ministério Público, conforme o art. 28 do Código de Processo Penal, e não a autoridade policial..

A classificação das características do inquérito policial, feita por Moraes (2007 p. 181-182), “é a seguinte: a) inquisitorial (não contraditório); b) de instauração obrigatória; c) indisponível; d) escrito; e) não sujeito a rito pré-definido; f) sigiloso; e sujeito a prazo certo”.

É importante notar que, conforme demonstração supracitada, o inquérito policial tem características que lhe são próprias, devido à necessidade de se adotar um procedimento diferente daquele usado na fase judicial pois, nela, o contraditório faz parte do ato como formalidade essencial, sob pena de nulidade do ato processual.

Prosseguindo em seu raciocínio acerca das características do inquérito policial, esclarece Moraes (2007, p. 182):

O inquérito policial é de instauração obrigatória (art. 5º, I, do Código de Processo Penal) pela autoridade policial, tão logo ela tome conhecimento da prática de infração sujeita a ação penal pública e, uma vez instaurado, é indisponível, devendo o resultado das investigações ser encaminhado ao Ministério Público por intermédio do Poder Judiciário, não podendo a autoridade policial arquivar autos de inquérito policial (art. 17 do Código de Processo Penal). Por expressa determinação do art. 9º do Código de Processo Penal, o inquérito policial é procedimento escrito, não sujeito a rito pré-definido, salvo no que tange às imposições legais quanto à sua forma de instauração, que somente se dá por meio de portaria ou de auto de prisão em flagrante delito. Ou, ainda, quanto a determinadas diligências legalmente exigidas, como, por exemplo, o exame de corpo de delito (art.158 do Código de Processo Penal). É revestido do sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade (art. 20, caput, do CPP), resguardando-se, todavia, o acesso do Judiciário, do Ministério Público e do investigado ou procurador por ele constituído aos autos. Caracteriza-se o inquérito policial, ainda, como procedimento administrativo sujeito, a prazo certo, estabelecido em lei, em algumas situações, prorrogável pelo Judiciário, em atendimento a pedido fundamentado da autoridade policial (art.10 do Código de Processo Penal e disposições constantes de leis especiais).

Portanto, em conformidade com o autor acima mencionado, o inquérito policial, uma vez instaurado, não pode ser arquivado pela autoridade policial, sendo esta atribuição do juiz, que somente o fará após solicitação do membro do Ministério Público, podendo até mesmo o juiz discordar dessa solicitação e enviar os autos ao Procurador-Geral de Justiça, a quem compete dar a última palavra sobre o caso, conforme art. 28 do Código de Processo Penal.

Convém observar o que disse Tourinho Filho (2009, p. 202) em relação às Comissões Parlamentares de Inquérito:

A Lei n. 1.579, de 18-3-1952, dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, que, como está a indicar, procedem a investigações de maior vulto, e, caso a Comissão constate a existência de crime da alçada da Justiça Comum, pode o órgão do Ministério Público, com base naqueles inquéritos parlamentares, praticar o ato instaurador da instância penal, isto é, oferecer a denúncia. (BRASIL, 1952).

Retomando o ensinamento de Capez (2008, p. 78), este afirma que:

O único inquérito que admite o contraditório é o instaurado pela polícia federal, a pedido do Ministro da Justiça, visando à expulsão de estrangeiro (Lei n. 6.815/80, art. 70). O contraditório, aliás, neste caso, é obrigatório.

Sendo assim, de acordo os doutrinadores supracitados, pode-se concluir que as principais características do inquérito policial são: o caráter inquisitorial, ou seja, não comporta contraditório; ser um procedimento escrito, isto é, não pode haver inquérito verbal; e, ser sigiloso.

## 6 O CONTROLE EXTERNO DAS ATIVIDADES POLICIAIS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

O controle externo da atividade policial, regulamentado por lei complementar, conforme aduz o art. 129, VII, da Constituição Federal vigente, constitui uma das funções institucionais exercidas pelo Ministério Público.

A referida lei, de acordo o art. 128, II, § 5º, da Constituição Federal de 1988, tem a sua iniciativa facultada aos respectivos procuradores-gerais no âmbito da União e dos Estados e, conforme esse inciso, deverá conter a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, além de observar as garantias e vedações constitucionais inerente aos seus membros.

Convém ressaltar que, conforme o artigo 128, I e II, da Carta Magna atual, o Ministério Público abrange:

- I – o Ministério Público da União, que compreende:
  - a) o Ministério Público Federal;
  - b) o Ministério Público do Trabalho;
  - c) o Ministério Público Militar;
  - d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;
- II – os Ministérios Públicos dos Estados. (BRASIL, 1988).

Conforme o exposto, as leis complementares caberão ao Procurador-Geral da República, em relação ao Ministério Público da União, e aos Procuradores-Gerais de Justiça, no caso dos Estados.

Assim, em atendimento à previsão constitucional, da lei complementar retro-mencionada, no que se refere ao MPU - Ministério Público da União -, foi publicada no DOU de 21-5-1993, a Lei Complementar n.75, de 20 de maio de 1993, tendo esta disciplinado nos seus artigos 3º e 9º aspectos inerentes à função institucional do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, conforme se demonstra a seguir:

- Art. 3º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial tendo em vista:
- a) o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos principais informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei;
  - b) a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;
  - c) a prevenção e a correção da ilegalidade ou de abuso de poder;

- d) a indisponibilidade da persecução penal;
  - e) a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública.
- Art. 9º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais, podendo:
- I – ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;
  - II – ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial;
  - III – representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;
  - IV – requisitar à autoridade competente a instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;
  - V – promover a ação penal por abuso de poder. (BRASIL, 1993).

É possível afirmar, segundo as disposições legais acima mencionadas, que o controle externo da atividade policial exercido pelo MPU visa a assegurar um equilíbrio entre as funções desempenhadas pelas polícias como uma espécie de freio e contra peso, todavia tal controle não se vincula à atuação interna administrativa de cada órgão policial.

Por sua vez, a Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), que dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, aduz em seu artigo 80, o seguinte: “Aplicam-se aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União”.

Nesse sentido, para melhor disciplinar a função institucional do controle externo da atividade policial a cargo do Ministério Público, o Conselho Nacional do Ministério Público, órgão criado a partir da EC nº 45 (Reforma do Judiciário), conforme art. 130-A. da Constituição Federal vigente, regulamentou, através da resolução nº 20, de 28 maio de 2007, os artigos 9 da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993 e 80 da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, conforme demonstrado a seguir, nos artigos de 1 a 6 da mencionada resolução:

**Art. 1º** Estão sujeitos ao controle externo do Ministério Público, na forma do art. 29, inciso VII, da Constituição Federal, da legislação em vigor e da presente Resolução, os organismos policiais relacionados no art. 144 da Constituição Federal, bem como as polícias legislativas ou qualquer outro órgão ou instituição, civil ou militar, à qual seja atribuída parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública e persecução criminal.

**Art. 2º** O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das Polícias voltada para a persecução penal e o interesse público, atentando, especialmente, para:

- I** – o respeito aos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal e nas leis;
- II** – a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;
- III** – a prevenção da criminalidade;
- IV** – a finalidade, a celeridade, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade da persecução penal;

**V** – a prevenção ou a correção de irregularidades, ilegalidades ou de abuso de poder relacionados à atividade de investigação criminal;

**VI** – a superação de falhas na produção probatória, inclusive técnicas, para fins de investigação criminal;

**VII** – a probidade administrativa no exercício da atividade policial.

**Art. 3º** O controle externo da atividade policial será exercido:

**I** - na forma de controle difuso, por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal, quando do exame dos procedimentos que lhes forem atribuídos;

**II** - em sede de controle concentrado, através de membros com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial, conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público.

**Art. 4º** Incumbe aos órgãos do Ministério Público, quando do exercício ou do resultado da atividade de controle externo:

**I** – realizar visitas ordinárias periódicas e, quando necessárias, a qualquer tempo, visitas extraordinárias, em repartições policiais, civis e militares, órgãos de perícia técnica e aquartelamentos militares existentes em sua área de atribuição;

**II** – examinar, em quaisquer dos órgãos referidos no inciso anterior, autos de inquérito policial, inquérito policial militar, autos de prisão em flagrante ou qualquer outro expediente ou documento de natureza persecutória penal, ainda que conclusos à autoridade, deles podendo extrair cópia ou tomar apontamentos, fiscalizando seu andamento e regularidade;

**III** – fiscalizar a destinação de armas, valores, substâncias entorpecentes, veículos e objetos apreendidos;

**IV** – fiscalizar o cumprimento dos mandados de prisão, das requisições e demais medidas determinadas pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, inclusive no que se refere aos prazos;

**V** – verificar as cópias dos boletins de ocorrência ou sindicâncias que não geraram instauração de Inquérito Policial e a motivação do despacho da autoridade policial, podendo requisitar a instauração do inquérito, se julgar necessário;

**VI** – comunicar à autoridade responsável pela repartição ou unidade militar, bem como à respectiva corregedoria ou autoridade superior, para as devidas providências, no caso de constatação de irregularidades no trato de questões relativas à atividade de investigação penal que importem em falta funcional ou disciplinar;

**VII** – solicitar, se necessária, a prestação de auxílio ou colaboração das corregedorias dos órgãos policiais, para fins de cumprimento do controle externo;

**VIII** – fiscalizar cumprimento das medidas de quebra de sigilo de comunicações, na forma da lei, inclusive através do órgão responsável pela execução da medida;

**IX** – expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços policiais, bem como o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa seja de responsabilidade do Ministério Público, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

§ 1º Incumbe, ainda, aos órgãos do Ministério Público, havendo fundada necessidade e conveniência, instaurar procedimento investigatório referente a ilícito penal ocorrido no exercício da atividade policial.

§ 2º O Ministério Público poderá instaurar procedimento administrativo visando sanar as deficiências ou irregularidades detectadas no exercício do controle externo da atividade policial, bem como apurar as responsabilidades decorrentes do descumprimento injustificado das requisições pertinentes.

§ 3º Decorrendo do exercício de controle externo repercussão do fato na área cível, incumbe ao órgão do Ministério Público encaminhar cópias dos documentos ou peças de que dispõe ao órgão da instituição com atribuição para a instauração de inquérito civil público ou ajuizamento de ação civil por improbidade administrativa.

**Art. 5º** Aos órgãos do Ministério Público, no exercício das funções de controle externo da atividade policial, caberá:

**I** – ter livre ingresso em estabelecimentos ou unidades policiais, civis ou aquartelamentos militares, bem como casas prisionais, cadeias públicas ou quaisquer outros estabelecimentos onde se encontrem pessoas custodiadas, detidas ou presas, a qualquer título, sem prejuízo das atribuições previstas na Lei de Execução Penal que forem afetadas a outros membros do Ministério Público;

**II** – ter acesso a quaisquer documentos, informatizados ou não, relativos à atividade-fim policial civil e militar, incluindo as de polícia técnica desempenhadas por outros órgãos, em especial:

- a) ao registro de mandados de prisão;
- b) ao registro de fianças;
- c) ao registro de armas, valores, substâncias entorpecentes, veículos e outros objetos apreendidos;
- d) ao registro de ocorrências policiais, representações de ofendidos e *notitia criminis*;
- e) ao registro de inquéritos policiais;
- f) ao registro de termos circunstanciados;
- g) ao registro de cartas precatórias;
- h) ao registro de diligências requisitadas pelo Ministério Público ou pela autoridade judicial;
- i) aos registros e guias de encaminhamento de documentos ou objetos à perícia;
- j) aos registros de autorizações judiciais para quebra de sigilo fiscal, bancário e de comunicações;
- l) aos relatórios e soluções de sindicâncias findas.

**III** – acompanhar, quando necessária ou solicitada, a condução da investigação policial civil ou militar;

**IV** – requisitar à autoridade competente a instauração de inquérito policial ou inquérito policial militar sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial, ressalvada a hipótese em que os elementos colhidos sejam suficientes ao ajuizamento de ação penal;

**V** – requisitar informações, a serem prestadas pela autoridade, acerca de inquérito policial não concluído no prazo legal, bem assim requisitar sua imediata remessa ao Ministério Público ou Poder Judiciário, no estado em que se encontre;

**VI** – receber representação ou petição de qualquer pessoa ou entidade, por desrespeito aos direitos assegurados na Constituição Federal e nas leis, relacionados com o exercício da atividade policial;

**VII** – ter acesso ao preso, em qualquer momento;

**VIII** – ter acesso aos relatórios e laudos periciais, ainda que provisórios, incluindo documentos e objetos sujeitos à perícia, guardando, quanto ao conteúdo de documentos, o sigilo legal ou judicial que lhes sejam atribuídos, ou quando necessário à salvaguarda do procedimento investigatório.

**Art. 6º** Nas visitas de que trata o artigo 4º, inciso I, desta Resolução, o órgão do Ministério Público lavrará a ata ou relatório respectivo, consignando todas as constatações e ocorrências, bem como eventuais deficiências, irregularidades ou ilegalidades e as medidas requisitadas para saná-las, devendo manter, na promotoria ou procuradoria, cópia em arquivo específico.

**Parágrafo único.** A autoridade diretora ou chefe de repartição policial poderá ser previamente notificada da data ou período da visita, bem como dos procedimentos e ações que serão efetivadas, com vistas a disponibilizar e organizar a documentação a ser averiguada.

**Art. 7º** Os Ministérios Públicos dos Estados e da União deverão adequar os procedimentos de controle externo da atividade policial, expedindo os atos necessários ao cumprimento da presente Resolução, no prazo de 90 dias a contar de sua entrada em vigor. (BRASIL, 2007).

Conforme demonstrado acima, o Conselho Nacional do Ministério Público, exercendo o seu poder regulamentar, disciplinou o controle externo da atividade policial definindo como atividade policial qualquer instituição do Estado que se relacione com parcela do poder de polícia, inclusive a polícia legislativa.

Ressalte-se, ainda, que as resoluções emanadas do CNMP devem ser obedecidas por todos os ramos do MPU e por todos os Ministérios Públicos Estaduais.

Entretanto, apesar da importante resolução supracitada regulamentar o controle externo da atividade policial a cargo do Ministério Público, deve-se observar que, segundo o magistério de Guimarães (2009 pp.28/34), tal controle não é único, existindo, portanto, outros meios que também controlam o exercício da atividade policial, quais sejam:

- a) o controle social, afirmando que de fato sem a participação direta da sociedade no exercício do controle externo da atividade policial, muito pouco restará às demais instâncias formais de controle, dependentes que estão, em grande parte, da comunicação dos fatos que possam ensejar responsabilização dos agentes policiais por desvios de condutas.
- b) A imprensa, atuando principalmente quando volta sua atenção para reportagens investigativas, destacando e revelando o papel da polícia na sociedade e seu modus operandi, além de cobrar providências das autoridades públicas quanto aos possíveis desmandos das polícias.
- c) O Poder executivo, através das Ouvidorias da Polícia, que constitui importante mecanismo de controle dos policiais, mas ainda pecam por estarem vinculadas ao Poder Executivo e, daí, mas facilmente sujeitas a influências policiais.
- d) O Poder Legislativo, sua atuação pode dar-se no plano indireto, ou seja: é competência do Congresso Nacional legislar sobre matéria processual penal e sobre a organização e deveres das polícias civis e militares, conforme disciplinam os artigos 22, I e XXI e 24, XI e XVI, da Constituição Federal, vigente.
- e) O Poder Judiciário, atuando diretamente como um juiz de garantias dos investigados, e, de forma indireta, quando da instrução probatória em juízo, ocasião em que é possível aferir a qualidade do trabalho policial e, a partir daí, sugerir alterações de comportamento ou mesmo adotar providências concretas de responsabilização.

Ainda conforme o autor retromencionado (2009, p. 68):

O controle externo da atividade policial já tinha previsão antes mesmo do advento da Constituição da República de 1988, somente que de forma implícita, e tal poder de controle se verifica quando, ainda que a autoridade policial não queira instaurar o inquérito policial, ouvir determinada pessoa ou colher determinada prova (por achar desnecessário), deve fazê-lo se for instada a tanto, de forma fundamentada, pelo Ministério Público.

Pode-se entender, sob a ótica do autor acima mencionado, que o controle externo da atividade policial não é feito de modo exclusivo pelo membro do Ministério Público, visto que a sociedade e vários órgãos do Poder Público exercem, direta ou indiretamente, ainda que de maneira facultativa, o controle externo da atividade policial, destacando-se, principalmente, a sociedade, pois se não houver sua participação pouco se aproveitará da atuação policial, que, muitas vezes, deixa de formalizar um ato que lhe é próprio por não haver elementos de prova testemunhal que constitui elemento indispensável do procedimento investigatório.

Sob a ótica de Rangel (2009, p. 176):

A Constituição Federal de 1988 deu efetivamente, novos e verdadeiros contornos institucionais ao Ministério Público, retirando-o seja da subordinação do Judiciário, seja do Executivo, colocando-o em posição de destaque ao reconhecê-lo como instituição essencial à função jurisdicional, e nesta mudança de posição, uma das novidades importantes que a Constituição da República adotou foi o controle externo da atividade policial exercida pelo Ministério Público, porém, não se trata de controle interna corporis como se corregedor fosse dos atos administrativos (in)disciplinares dos servidores policiais, mas sim de fiscalização sobre a atividade fim da polícia, qual seja: a investigação policial com o escopo de apurar a prática de uma inflação penal, ademais, o destinatário final das investigações policiais, é o Ministério Público e, por isso, tem ele que exercer controle sobre as diligências que serão desempenhadas pela polícia no sentido de determinar as que são imprescindíveis para formação de sua *opinio delicti* (grifo do autor).

Essa efetividade dada ao Ministério Público pelo constituinte da atual Carta Magna é, segundo as palavras de Guimarães (2009, p. 60):

O passo mais importante para se garantir a democracia no País, pois um Ministério Público subordinado a qualquer dos Poderes veria de pronto maculada sua completa autonomia e liberdade de atuação.

Destarte, segundo os autores retromencionados, o principal avanço do Ministério Público previsto constitucionalmente é a não-subordinação dessa instituição a nenhum poder estatal, pois caso isso ocorresse estaria comprometido o respeito à democracia e aos direitos dos cidadãos.

Segundo as palavras de Santin (2007, p. 77):

O controle externo da atividade policial é considerado como uma das funções institucionais, porque o legislador constituinte de 1988 expressamente previu como função institucional do Ministério Público exercer o controle externo da atividade policial (art. 129, VII, Carta Magna), instituto inexistente no regime constitucional anterior.

Prosseguindo em seu magistério acerca das finalidades do controle externo da polícia pelo Ministério Público, o autor acima citado (2007, p. 82-83) descreve:

O controle externo da polícia pelo Ministério Público destina-se à fiscalização do trabalho policial, para a melhoria do trabalho investigatório e para evitar ou minorar eventuais omissões, abusos e irregularidades nos registros de ocorrências policiais, na movimentação de inquéritos policiais e na atividade de investigação, podendo tal controle ser exercido por verificação e fiscalização das notícias-crimes, instrumentos de registro de ocorrências, providências adotadas, andamento de investigações, tramitação de inquéritos e procedimentos e cumprimento de requisições do

Ministério Público, que se inserem nas funções de investigação e de cooperação com autoridades do Ministério Público e judiciárias.

Desse modo, o autor acima nos esclarece que o controle externo da atividade policial, trata-se de uma função institucional alicerçada constitucionalmente, tendo como principal finalidade fiscalizar os trabalhos da polícia judiciária sem, no entanto, interferir no aspecto interno do órgão policial.

Em relação ao posicionamento da doutrina sobre a abrangência do preceito constitucional em tela, conforme Guimarães (2009, p. 103-104):

Existem controvérsias, pois de um lado encontram-se aqueles que entendem ser a norma de caráter geral, abrangendo também a Polícia Militar, de outro, aqueles que se firmam no sentido de que este controle externo é somente da Polícia Judiciária, sendo que dentre os que defendem o primeiro entendimento, destacam-se João Estevam da Silva, José Damião Pinheiro Machado, Carlos Alexandre Marques, Luiz Henrique da Costa e Deusimar Rolim; defendendo a segunda corrente, encontram-se dentre outros, Márcio Luiz Chila Freyesleben e Walter Paulo Sabella.

Os defensores dos posicionamentos acima apresentam seus respectivos fundamentos com o objetivo de justificar sua ótica doutrinária pois, conforme o autor acima mencionado (2009, passim, grifo do autor):

Para os que defendem a primeira corrente, afirmam que de acordo o art. 144 da Carta Fundamental vigente, o controle externo abrange, portanto, as cinco espécies de organismos policiais, e a seu turno, o inc. VII do art. 129 da referida Carta Magna, refere-se secamente a “controle externo da atividade policial”, sem distinguir entre civis e militares, sem referir-se somente à polícia judiciária, e não excluindo as demais polícias; para os que defendem a segunda corrente, afirmam que salvo melhor juízo, o alvo dessa nova atribuição do *Parquet* é a atividade policial de apuração das infrações penais, desde o momento em que chega a *notitia criminis* à repartição policial: isto é, a atividade de polícia judiciária.

Como visto, percebe-se que, segundo a doutrina dominante, o controle externo da atividade policial a cargo do Órgão Ministerial abrange todos os órgãos da segurança pública previstos na Carta Magna vigente.

No que diz respeito aos limites do controle externo da atividade policial, exercido pelo Órgão Ministerial, retomaremos as palavras do doutrinador Santin (2007, p. 82-83), que assim prescreveu:

O constituinte previu o poder de controle do Ministério Público sobre a atividade policial, remetendo a disposição para regulamentação por lei complementar (art. 129, VII, CF/88). Entretanto, em princípio, não previu limites nem restringiu a possibilidade de controle externo, porque a “atividade policial” é ampla, pelo

exercício funcional da polícia na prevenção, repressão, investigação e cooperação com autoridades judiciárias e do Ministério Público, ademais o legislador infraconstitucional não está adstrito a nenhum limite constitucional, podendo estabelecer o controle sobre todas ou algumas das funções da atividade policial, principalmente porque as funções policiais de prevenção, repressão, investigação e cooperação dizem respeito diretamente às funções do Ministério Público de exercer a ação penal (art. 129, I, CF/88), zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionais (serviços de prevenção e segurança pública, arts. 129, II e 144, CF/88), promovendo as medidas necessárias à sua garantia, especialmente o inquérito civil e ação civil pública, por se constituir interesse difuso ou coletivo o cumprimento das atividades policiais de segurança pública, para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144, CF/88).

Ademais, sobre a finalidade do controle externo da atividade policial a cargo do *Parquet*, assim nos afirma Granzotto (2005):

As razões de existência do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, não é um fim em si mesmo, visa, tão somente, a consecução de outras garantias constitucionais, e se baseia em quatro pilares: o sistema de freios e contra pesos estabelecido na Carta Magna vigente, a garantia do sistema acusatório, a figura do *Parquet* como destinatário do inquérito, e a proteção dos direitos fundamentais.

Assim sendo, de acordo com os doutrinadores em tela, para a doutrina dominante, o controle externo da atividade policial a cargo do Ministério Público abrange todos os órgãos que fazem parte da segurança pública, constantes no art. 144 da Constituição Federal de 1988, e sua principal finalidade é garantir aplicabilidade dos direitos e garantias fundamentais previsto na Constituição Federal de 1988, ou em normas infraconstitucionais, bem como evitar o abuso de poder por parte da polícia.

## 7 A POSSIBILIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO REALIZAR INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS

A possibilidade do Ministério Público promover a investigação criminal direta, sem a participação da Polícia Judiciária, ainda é tema controverso, tanto na doutrina quanto na jurisprudência pátrias.

Neste capítulo, abordaremos, ainda que de maneira sintetizada, não somente os defensores da corrente que afirmam ser constitucional a investigação criminal promovida de forma direta pelo Órgão Ministerial mas, também, aqueles que afirmam existir óbice constitucional e legal para que o *Parquet*, promova a investigação criminal sem a participação da polícia judiciária.

### 7.1 A Investigação Criminal pelo *Parquet* no Direito Comparado

A atuação do Ministério Público na direção das investigações criminais em alguns países está se direcionando cada vez mais no sentido de se consolidar de fato a investigação criminal direta pelo *Parquet*.

Destacaremos a seguir, sob a ótica de Rangel (2009, p. 145, 149 e 153), comentários a respeito da investigação criminal realizado pelo Ministério Público em outros países.

Na Itália o Ministério Público tem a função imparcial de produzir toda a atividade necessária com o fim de concluir a investigação preliminar delimitando a autoria, bem como circunstanciando os fatos delituosos praticados. (...) nada impedindo que, para tutelar os direitos e garantias individuais fundamentais consagrados na Constituição e nos tratados internacionais, dos quais o Brasil é signatário, possa o Ministério Público, diretamente, realizar as investigações criminais.

Na França, a relação entre Ministério Público e a Polícia de atividade judiciária é de subordinação desta àquela, pois a polícia se encontra sob a direção do procurador geral que, inclusive, pode determinar aplicação de sanção disciplinar por falta de seus agentes.

Em Portugal, a investigação realizada no inquérito policial é dirigida pelo Ministério Público, sendo assistido pelos órgãos de polícia criminal que atuam sob sua orientação e dependência funcional, em uma clara subordinação da polícia criminal ao Ministério Público.

Conforme demonstrado, pelo autor supracitado, o inquérito policial, que, no Brasil, é presidido pela autoridade policial, em Portugal é o Ministério Público que o preside. Outro

ponto a se destacar é que o controle da atividade policial feito pelo Ministério Público francês não está limitado somente no âmbito externo, pois o procurador-geral pode, inclusive, determinar sanção disciplinar aos agentes policiais, o que no Brasil não é possível por ausência de previsão constitucional.

Corroborando com o que consta no parágrafo precedente, Guimarães (2009, p. 188) nos ilumina o seguinte:

Com o novo Código de Processo Penal português, que entrou em vigor a partir de 01.01.1988, a investigação criminal passou a ser dirigida diretamente pelo Ministério Público, que pode contar com o apoio da Polícia, mas não fica dependente desta, podendo dispensar sua atuação, se necessário for, para a melhor colheita da prova.

Prosseguindo em seu magistério, Guimarães (2009, p. 192) nos informa que:

Na Alemanha, os Membros do Ministério Público, não gozam de ampla autonomia e garantias de estabilidade, como ocorre em outros países, e apesar de estarem subordinados ao Ministro da Justiça, isto não chega a interferir diretamente na investigação dos crimes e no exercício da ação penal propriamente dita possuindo o Ministério Público, ampla gama de poderes investigatórios, podendo até mesmo, em casos de urgência, determinar medidas coercitivas sem prévia autorização judicial, tais como: realizar prisões temporárias, seqüestros, registros, entre outras medidas. No entanto, para a prisão provisória, necessária se faz a intervenção judicial, no caso, do chamado Juiz Instrutor que tem a função de validar estes atos urgentes praticados pelo Ministério Público, unicamente no aspecto legal, sem poder ingressar no mérito da oportunidade ou conveniência da medida adotada.

A investigação criminal em Portugal, segundo o autor retromencionado, é, desde 1988, dirigida pelo Ministério Público, que pode ou não ter o apoio policial. Situação semelhante ocorre na Alemanha, pois apesar dos membros do Ministério Público não usufruírem de prerrogativas tais quais existem no Brasil, podem determinar medidas coercitivas tais como sequestro, ou outras medidas, o que, no Brasil não é possível atualmente. Ademais, o membro do *Parquet*, na Alemanha, pode investigar diretamente crime.

Sob a ótica de Santin (2007, p. 106-107):

O Ministério Público Mexicano desenvolve a investigação e a persecução penal dos delitos, atividade rotulada como garantia individual do cidadão, ademais a Procuradoria no âmbito dos Estados pode decretar a prisão dos indiciados, em conformidade com a Constituição Mexicana e com a respectiva Lei Orgânica.

Retomando o ensinamento de Rangel (2009, p. 157-158, grifo do autor), nota-se algo peculiar no sistema processual da Inglaterra, conforme esse autor:

O modelo processual penal inglês não conhece a instituição do Ministério Público como os demais países do continente europeu, pois, adiante do sistema de *Common law* (direito consuetudinário), o *attorney general*, que é fiscal geral do Estado, indica o diretor de acusação pública que é nomeado pelo Parlamento Inglês e é quem, efetivamente, faz a acusação pública, ademais é o fiscal geral é quem realiza as investigações pela prática de crimes graves e complexos e, em especial, aqueles que são praticados contra o Estado. Outrossim, nas investigações são independentes e não estão subordinados a nenhum membro do governo, seja o primeiro ministro, seja qualquer outro funcionário governamental.

Desse modo, diferentemente do que ocorre no Brasil, na Inglaterra o diretor de acusação é indicado pelo fiscal geral do Estado, este, na verdade, é integrante do órgão policial.

Assim, a polícia inglesa, segundo nos informa *Hendler* (apud RANGEL, 2007, passim), 'é a verdadeira dona da ação penal', e, conforme Santin (2007 p.122); 'o Ministério Público exerce atividade posterior ao início da ação penal, de controle, podendo assumir a função acusatória ou impedir o seu prosseguimento'.

Pelo exposto, em conformidade com os doutrinadores retromencionados, nota-se uma forte tendência, no Direito Comparado, no que se refere à consolidação da investigação criminal realizada diretamente pelo Ministério Público, corroborando, portanto, com os defensores da investigação criminal direta pelo Ministério Público brasileiro, conforme as razões apresentadas anteriormente.

## **7.2 A Investigação Criminal pelo Ministério Público Brasileiro**

Como já mostrado anteriormente, a investigação criminal realizada diretamente pelo *Parquet* comporta os que a defendem e aqueles que refutam a sua aplicabilidade no sistema processual brasileiro.

Iniciando com o magistério de Santin (2007, p. 220), este nos afirma que:

O inquérito policial é atribuição da autoridade policial, no exercício do trabalho de polícia de investigação criminal, para a apuração das infrações e sua autoria, sem exclusão de autoridades administrativas a quem por lei seja cometida a mesma função. Entretanto, nada impede que o Ministério Público efetue investigações em procedimento administrativo da sua atribuição – diverso do inquérito policial – e utilize os dados para o exercício da ação penal, sem constituir qualquer vício ou nulidade, mesmo porque dispensável o inquérito policial se presentes elementos suficientes e hábeas que corroborem a denúncia criminal.

Seguindo o entendimento do autor supracitado, assim conclui Guimarães (2009, p. 131):

É cristalina a possibilidade de instauração de procedimento administrativo investigatório pelo Ministério Público, principalmente em se tratando de crime imputado a agente ou autoridade policial, quando a instauração do referido procedimento colabora sobremaneira para o pleno exercício do controle externo da atividade policial.

Analisando as razões apresentadas pelos autores retromencionados, estes apontam a possibilidade do Ministério Público investigar sem que isso constitua prejuízo para a propositura da ação penal.

Continuando nessa seara, mostra-se oportuno considerar as palavras de Greco (2010, p. 84), que assim se pronunciou:

Após o advento da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público ganhou nova forma. Houve uma revitalização na instituição com o reconhecimento de garantias que, até então, só eram destinadas à magistratura. Assim, munido das garantias constitucionais, o Ministério Público ganhou força e, com o tempo, a credibilidade por parte da sociedade, e passou, repentinamente, a ser o guardião do princípio da isonomia, buscando a justa punição de ricos e pobres, poderosos e simples desconhecidos, e isso, obviamente, começou a incomodar.

Percebe-se, segundo o autor acima mencionado, que o Ministério Público, após a Carta Magna de 1988, passou ter maior atuação na busca da igualdade de justiça para todos, independentemente de classe social.

Ainda sob a ótica de Greco (2010, p. 84-85):

Enquanto apenas pessoas pobres e miseráveis estavam sendo processados, como ainda estão até hoje, ninguém nunca se incomodou, nunca se preocupou se o Ministério Público estava ou não à frente de alguma investigação. No entanto, CH quando pessoas tidas como 'ilustres' foram começando a ser desmascaradas pelo Ministério Público, e seus nomes começaram a figurar nas páginas dos cadernos policiais dos jornais de maior circulação, os 'grandes advogados', contratados para defender esses exterminadores da sociedade, passaram a levantar a tese de que o Ministério Público não tinha legitimidade para investigar, pois assim fazendo, estava 'usurpando' a função que caberia tão somente à autoridade policial. (...) Deve-se dizer, por oportuno, que o Ministério Público não investiga, ou não pretende investigar toda e qualquer situação que importe na prática de uma inflação penal, substituindo a autoridade policial competente para tanto. Contudo, não podemos deixar de esclarecer que, em alguns fatos graves, é de bom alvitre que o Ministério Público leve a efeito também sua investigação, uma vez que a autoridade policial, que seria a encarregada para o caso, por não estar revestida das garantias necessárias, pode não ter a liberdade suficiente para proceder a todas as investigações.

Pela leitura das razões do autor retromencionado, percebe-se que o mesmo defende a atuação do Ministério Público somente nos casos considerados mais graves, quando a atuação da polícia judiciária mostra-se frágil, devido ao poder de influência do investigado.

Nesse mesmo caminho, posicionando-se acerca do tema em análise, o doutrinador Lima (2009, p.75-76) assim se manifestou:

Obviamente, não sendo a Polícia Judiciária detentora de exclusividade na apuração de infrações penais, deflui que nada obsta que o Ministério Público promova diretamente investigações próprias para elucidação de delitos, desse modo, nenhuma contradição ou conflito existe em relação à coleta de provas e posterior oferecimento de denúncia por parte do Ministério Público, como a princípio pode parecer.

Ainda sobre o assunto em tela, sendo este mais um defensor da investigação criminal pelo Ministério Público, Mazzilli (apud LIMA, 2009 p. 74), nos ilumina da seguinte maneira :

Se não se admitisse a possibilidade de apuração autônoma de crimes, por outros meios que não a polícia judiciária, haveria grave risco de inviabilizar-se, em certos casos, a apuração administrativa de algumas infrações penais.

Em conformidade com os autores retromencionados, pode-se afirmar que a investigação criminal não constitui exclusividade da polícia judiciária, não havendo, destarte, impedimento para que o Ministério Público promova diretamente investigação para se descobrir infrações penais e sua autoria.

É cediço que, a partir da EC n. 45, surgiu no ordenamento jurídico brasileiro o CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público), que passou a exercer, dentre outras atribuições, o controle externo dessa instituição, conforme consta do art. 130-A, da Constituição vigente.

Sobre o tema em análise, o CNMP editou a resolução n.º 13, de 02 de outubro de 2006, na qual regulamentou o art. 8º da Lei Complementar 75/93 e o art. 26 da Lei n.º 8625/93, disciplinando no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação do procedimento investigatório criminal.

No artigo 3º, da resolução supracitada, consta que:

O procedimento investigatório criminal poderá ser instaurado de ofício, por membro do Ministério Público, no âmbito de suas atribuições criminais, ao tomar conhecimento de infração penal, por qualquer meio, ainda que informal, ou mediante provocação.

Verifica-se, portanto, que o Conselho Nacional do Ministério Público já reconheceu a total procedência da investigação criminal realizada pelo Ministério Público quando disciplinou essa matéria, além de dar outras providências pertinentes, mostrando-se favorável ao procedimento investigatório criminal realizado por essa instituição.

Assim, conforme exposto nos tópicos anteriores, é indiscutível que grande parte da doutrina afirma ser perfeitamente cabível a investigação criminal realizada por órgão do Ministério Público, até porque tais argumentos se harmonizam com a resolução do CNMP que trata da matéria.

Entretanto, apesar de forte corrente doutrinária defender o procedimento investigatório pelo *Parquet*, existem aqueles que divergem desse posicionamento conforme as razões demonstradas anteriormente.

Divergindo da possibilidade do Órgão Ministerial de investigar crimes, Nucci (2008, p. 138) nos ilumina que:

O tema é, sem dúvida, controverso, comportando várias visões a respeito, mas cremos inviável que o promotor de justiça, titular da ação penal, assumira a postura de órgão investigatório, substituindo a polícia judiciária e produzindo inquéritos visando à apuração de infrações penais e de sua autoria. Ademais a Constituição Federal foi clara ao estabelecer as funções da polícia – federal e civil – para investigar e servir de órgão auxiliar do Poder Judiciário na atribuição de apurar a ocorrência e autoria de crimes e contravenções penais, sendo que ao Ministério Público foi reservada a titularidade da ação penal (...), Nota-se ainda, que o art. 129, inciso III, da Constituição Federal, prevê a possibilidade do promotor elaborar inquérito civil, mas jamais inquérito policial.

Acompanhando a corrente que diverge da constitucionalidade da investigação criminal realizada pelo *Parquet*, destaca-se, também, Daura (2009, p. 87), que assim se pronunciou: “Entendemos não ser possível à luz do ordenamento jurídico vigente tal prática quando diretamente exercida por tal órgão”.

Prosseguindo em seu magistério, Daura (2009, *passim*) faz uma crítica àqueles que se apresentam favoráveis à investigação de crime pelo Ministério Público. Para tanto, nos afirma o seguinte:

O principal argumento levantado para tal finalidade investigatória diretamente pelo *parquet* é a invocação da *teoria dos poderes implícitos*, que, trazido da doutrina norte-americana, busca aqui uma ‘adaptação’ afirmando-se, sem quaisquer ressalvas, que a Constituição, ao designar determinada função a um órgão, sempre se deve entender que a este órgão, da mesma forma, são outorgados os demais meios para atingir sua missão. Assim, o Ministério Público como titular exclusivo da ação penal pública, poderia, então, obter diretamente provas e informações necessárias à propositura da referida demanda, sem maiores embaraços ou dependência de outros

organismos. Entretanto, a teoria norte-americana é, em parte, equivocada, pois no momento de sua invocação para o direito pátrio, “esqueceu-se” de fazer a devida ressalva que necessariamente a acompanha: da **impossibilidade de conferir tal poder implícito quando a própria constituição já designou a atribuição pretendida a outro órgão**. Se em um texto constitucional existe a fixação de alguma competência, para determinada entidade, nada mais correto que lhe atribuir os instrumentos para atingir tal fim, **exceto se a própria Lei Maior também já fixou quem teria tal mister específico, ou seja, no caso, a Polícia Judiciária**.

Analisando os argumentos desses dois últimos doutrinadores, que são desfavoráveis ao procedimento investigatório criminal pelo Ministério Público, nota-se que suas razões inclinam-se em afirmar que a Constituição Federal de 1988 foi explícita quando referiu-se à investigação criminal, concedendo tal atribuição à Polícia Judiciária.

Seguindo também a corrente dos que afirma ser inviável o Ministério Público investigar crime e sua autoria, destacam-se os argumentos de Melo (2010), que assim nos esclarece:

No processo penal acusatório, o *parquet* atua como parte, e caso presidisse a colheita probatória, não haveria a neutralidade exigida durante a atividade investigativa. Ademais, para se garantir a igualdade de partes, à defesa também deveria ser oportunizada a colheita de provas, o que inviabilizaria, sem delongas, a investigação criminal. Outrossim, ao MP cabe o exercício do controle externo da atividade policial, através do acompanhamento das investigações, sob o crivo da legalidade e do respeito às garantias constitucionais do Indiciado. Diligenciando pessoalmente em matéria criminal, o Ministério Público agiria sem fiscalização ou seria fiscalizado pelo Juiz, o que constituiria plena afronta ao sistema de freios e contra-pesos entre as Instituições e ao próprio sistema acusatório.

Destarte, sob a ótica dos autores que são contrários à produção criminal de elementos probatórios pelo *Parquet*, se o Ministério Público realizar diretamente investigação criminal, haveria um cerceamento de defesa. Ademais, a Constituição foi explícita em atribuir a essa instituição a possibilidade de instaurar procedimento de inquérito civil, mas não criminal.

Por todo o exposto, apesar dos fundamentos jurídicos, contrários à possibilidade do Ministério Público investigar no aspecto criminal, pode-se afirmar, entretanto, que a doutrina majoritária tem seu ângulo posto sobre a viabilidade da investigação criminal realizada por esse órgão.

Portanto, para corrente majoritária, não há óbice constitucional ou legal que neutralize a possibilidade do Ministério Público investigar na seara criminal.

### 7.3 A Investigação Criminal pelo *Parquet* sobre a Ótica Jurisprudencial Pátria.

Abordar-se-á a jurisprudência relacionada ao assunto em tela, sob a ótica do STJ “Superior Tribunal de Justiça” e do STF “Supremo Tribunal Federal”, atentando-se preferencialmente ao entendimento jurisprudencial do pretório excelso.

Inicialmente, veja-se o acórdão do STJ no Recurso Especial de n.º 778545 / PR, 2005/0135668-0, Ministro Arnaldo Esteves Lima, 5ª Turma, publicado no DJ em 10/05/2010.

A ementa *dispõe in verbis*:

PROCESSUAL PENAL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO PENAL. HABEAS CORPUS. TRANCAMENTO. MINISTÉRIO PÚBLICO. INVESTIGAÇÃO. POSSIBILIDADE. MEDIDA CAUTELAR. OITIVA DE TESTEMUNHA. EFICÁCIA DA MEDIDA OU PROVIMENTO DA AÇÃO PENAL. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. POSTERGAÇÃO DO EXERCÍCIO. RECURSO PROVIDO. Na esteira de precedentes desta Corte, malgrado seja defeso ao Ministério Público presidir o inquérito policial propriamente dito, não lhe é vedado, como titular da ação penal, proceder a investigações. A ordem jurídica, aliás, confere explicitamente poderes de investigação ao Ministério Público - art. 8º, incisos II e IV, e § 2º, da Lei Complementar nº 75/1993 (REsp 665.997/GO, Rel. Min. FELIX FISCHER, Quinta Turma, DJ 30/5/05), a fim de viabilizar o cumprimento de sua função de promover, privativamente, a ação penal pública. O inquérito policial, por ser peça meramente informativa, decorrente de atividade administrativa inquisitorial, não é pressuposto para o oferecimento de denúncia, que pode estar fundada em outros elementos que demonstrem a existência de crime e indícios de autoria, inclusive colhidos pelo titular da ação penal pública. A medida cautelar de produção antecipada de prova, realizada inaudita altera partes, não implica violação ao devido processo legal, uma vez que, de caráter instrumental, visa assegurar a eficácia ou provimento da ação penal. Recurso provido para determinar o prosseguimento da ação penal. (BRASIL, 2010).

Segundo esse julgado em que pese o Ministério Público não presidir o inquérito policial, não lhe é vedado realizar investigação criminal, até porque o inquérito policial é peça meramente informativa, e não constitui pressuposto obrigatório para o oferecimento da denúncia.

Convêm ressaltar que essa colenda turma já havia se pronunciado no HC 45057 / DF, 2005/0101084-8, Ministro Arnaldo Esteves Lima, publicado no DJ em 21/09/2009, sobre a viabilidade do Ministério Público investigar crime.

A ementa *dispõe in verbis*:

PROCESSO PENAL. HABEAS CORPUS. CRIME DE TORTURA. RÉUS POLICIAIS CIVIS. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA REALIZAR DILIGÊNCIAS DE INVESTIGAÇÃO PARA O OFERECIMENTO DE POSTERIOR DENÚNCIA. PRECEDENTES. ORDEM DENEGADA. O

Ministério Público é parte legítima para efetuar diligências com o fim de colher elementos de prova para o desencadeamento da pretensão punitiva estatal, sendo-lhe vedado tão somente realizar e presidir o inquérito policial. Precedentes do STJ. Ordem denegada. (BRASIL, 2009).

Sendo assim, para essa corte, apesar do Ministério Público não presidir o inquérito policial, não há impedimento constitucional para que o mesmo realize investigação criminal.

Consolidando o entendimento da jurisprudência a respeito do tema em análise, a 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal em sessão realizada no dia 20 de outubro de 2009, ao julgar o HC 85419 / RJ - Rio de Janeiro, publicado no DJ em 27 de novembro de 2009, cujo relator foi o Ministro Celso de Mello, decidiram pelo indeferimento do referido hábeas corpus, no qual se discutia a inconstitucionalidade de uma ação penal, baseada em provas colhidas por investigação promovida pelo *Parquet*.

A ementa deste HC *dispõe in verbis*:

‘HABEAS CORPUS’ - CRIMES DE ROUBO, EXTORSÃO E USURA PECUNIÁRIA - ENVOLVIMENTO, EM REFERIDAS PRÁTICAS DELITUOSAS, AO LADO DE OUTROS AUTORES, DE EX-POLICIAL CIVIL - POSSIBILIDADE DE O MINISTÉRIO PÚBLICO, EM TAL HIPÓTESE, FUNDADO EM INVESTIGAÇÃO POR ELE PRÓPRIO PROMOVIDA, FORMULAR DENÚNCIA CONTRA REFERIDOS AGENTES - VALIDADE JURÍDICA DESSA ATIVIDADE INVESTIGATÓRIA - CONDENAÇÃO PENAL IMPOSTA ÀS PESSOAS INVESTIGADAS - LEGITIMIDADE JURÍDICA DO PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MONOPÓLIO CONSTITUCIONAL DA TITULARIDADE DA AÇÃO PENAL PÚBLICA PELO ‘PARQUET’ - TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS - CASO ‘McCULLOCH v. MARYLAND’ (1819) - MAGISTÉRIO DA DOCTRINA (RUI BARBOSA, JOHN MARSHALL, JOÃO BARBALHO, MARCELLO CAETANO, CASTRO NUNES, OSWALDO TRIGUEIRO, v.g.) - OUTORGA, AO MINISTÉRIO PÚBLICO, PELA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, DO PODER DE CONTROLE EXTERNO SOBRE A ATIVIDADE POLICIAL - LIMITAÇÕES DE ORDEM JURÍDICA AO PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO - "HABEAS CORPUS" INDEFERIDO. NAS HIPÓTESES DE AÇÃO PENAL PÚBLICA, O INQUÉRITO POLICIAL, QUE CONSTITUI UM DOS DIVERSOS INSTRUMENTOS ESTATAIS DE INVESTIGAÇÃO PENAL, TEM POR DESTINATÁRIO PRECÍPUO O MINISTÉRIO PÚBLICO. - O inquérito policial qualifica-se como procedimento administrativo, de caráter pré-processual, ordinariamente vocacionado a subsidiar, nos casos de infrações perseguíveis mediante ação penal de iniciativa pública, a atuação persecutória do Ministério Público, que é o verdadeiro destinatário dos elementos que compõem a ‘informatio delicti’. Precedentes. - A investigação penal, quando realizada por organismos policiais, será sempre dirigida por autoridade policial, a quem igualmente competirá exercer, com exclusividade, a presidência do respectivo inquérito. - A outorga constitucional de funções de polícia judiciária à instituição policial não impede nem exclui a possibilidade de o Ministério Público, que é o ‘dominus litis’, determinar a abertura de inquéritos policiais, requisitar esclarecimentos e diligências investigatórias, estar presente e acompanhar, junto a órgãos e agentes policiais, quaisquer atos de investigação penal, mesmo aqueles sob regime de sigilo, sem prejuízo de outras medidas que lhe pareçam indispensáveis à formação da sua ‘opinio delicti’, sendo-lhe vedado, no entanto, assumir a presidência do inquérito policial, que traduz atribuição privativa da autoridade policial. Precedentes. A

ACUSAÇÃO PENAL, PARA SER FORMULADA, NÃO DEPENDE, NECESSARIAMENTE, DE PRÉVIA INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO POLICIAL. - Ainda que inexista qualquer investigação penal promovida pela Polícia Judiciária, o Ministério Público, mesmo assim, pode fazer instaurar, validamente, a pertinente 'persecutio criminis in iudicio', desde que disponha, para tanto, de elementos mínimos de informação, fundados em base empírica idônea, que o habilitem a deduzir, perante juízes e Tribunais, a acusação penal. Doutrina. Precedentes. A QUESTÃO DA CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE EXCLUSIVIDADE E A ATIVIDADE INVESTIGATÓRIA. - A cláusula de exclusividade inscrita no art. 144, § 1º, inciso IV, da Constituição da República - que não inibe a atividade de investigação criminal do Ministério Público - tem por única finalidade conferir à Polícia Federal, dentre os diversos organismos policiais que compõem o aparato repressivo da União Federal (polícia federal, polícia rodoviária federal e polícia ferroviária federal), primazia investigatória na apuração dos crimes previstos no próprio texto da Lei Fundamental ou, ainda, em tratados ou convenções internacionais. - Incumbe, à Polícia Civil dos Estados-membros e do Distrito Federal, ressalvada a competência da União Federal e excetuada a apuração dos crimes militares, a função de proceder à investigação dos ilícitos penais (crimes e contravenções), sem prejuízo do poder investigatório de que dispõe, como atividade subsidiária, o Ministério Público. - Função de polícia judiciária e função de investigação penal: uma distinção conceitual relevante, que também justifica o reconhecimento, ao Ministério Público, do poder investigatório em matéria penal. Doutrina. É PLENA A LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO PODER DE INVESTIGAR DO MINISTÉRIO PÚBLICO, POIS OS ORGANISMOS POLICIAIS (EMBORA DETENTORES DA FUNÇÃO DE POLÍCIA JUDICIÁRIA) NÃO TÊM, NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO, O MONOPÓLIO DA COMPETÊNCIA PENAL INVESTIGATÓRIA. - O poder de investigar compõe, em sede penal, o complexo de funções institucionais do Ministério Público, que dispõe, na condição de 'dominus litis' e, também, como expressão de sua competência para exercer o controle externo da atividade policial, da atribuição de fazer instaurar, ainda que em caráter subsidiário, mas por autoridade própria e sob sua direção, procedimentos de investigação penal destinados a viabilizar a obtenção de dados informativos, de subsídios probatórios e de elementos de convicção que lhe permitam formar a 'opinio delicti', em ordem a propiciar eventual ajuizamento da ação penal de iniciativa pública. Doutrina. Precedentes. CONTROLE JURISDICIONAL DA ATIVIDADE INVESTIGATÓRIA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO: Oponibilidade, a estes, do sistema de direitos e garantias individuais, quando exercido, pelo "Parquet", o poder de investigação penal. - O Ministério Público, sem prejuízo da fiscalização intra-organica e daquela desempenhada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, está permanentemente sujeito ao controle jurisdicional dos atos que pratique no âmbito das investigações penais que promova 'ex propria auctoritate', não podendo, dentre outras limitações de ordem jurídica, desrespeitar o direito do investigado ao silêncio (nemo tenetur se detegere), nem lhe ordenar a condução coercitiva, nem constrangê-lo a produzir prova contra si próprio, nem lhe recusar o conhecimento das razões motivadoras do procedimento investigatório, nem submetê-lo a medidas sujeitas à reserva constitucional de jurisdição, nem impedi-lo de fazer-se acompanhar de Advogado, nem impor, a este, indevidas restrições ao regular desempenho de suas prerrogativas profissionais (Lei nº 8.906/94, art. 7º, v.g.). - O procedimento investigatório instaurado pelo Ministério Público deverá conter todas as peças, termos de declarações ou depoimentos, laudos periciais e demais subsídios probatórios coligidos no curso da investigação, não podendo, o 'Parquet', sonegar, selecionar ou deixar de juntar, aos autos, quaisquer desses elementos de informação, cujo conteúdo, por referir-se ao objeto da apuração penal, deve ser tornado acessível tanto à pessoa sob investigação quanto ao seu Advogado. - O regime de sigilo, sempre excepcional, eventualmente prevalecente no contexto de investigação penal promovida pelo Ministério Público, não se revelará oponível ao investigado e ao Advogado por este constituído, que terão direito de acesso - considerado o princípio da comunhão das provas - a todos os elementos de informação que já tenham sido

formalmente incorporados aos autos do respectivo procedimento investigatório. (BRASIL, 2009).

Segundo esse julgado, a segunda turma do STF entendeu que a prerrogativa da polícia judiciária realizar investigação criminal, não obsta que o Ministério Público possa realizá-la ressaltando-se que todas as diligências realizadas pelo *Parquet*, estão sujeitas ao controle exercido Estatal, ou seja, o membro ministerial não poderá realizar todas as investigações de maneira absoluta, dependendo em certos casos da anuência do Judiciário para a concretização de sua pretensão investigatória.

Em outro julgamento, desta vez do HC94173 / BA, realizado também pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, no dia 27 de outubro de 2009, com publicação datada de 27 de novembro de 2009, mais uma vez essa Turma decidiu favorável ao *Parquet*, reiterando a compreensão de que o Ministério Público tem poder investigatório no aspecto criminal.

A ementa dispõe *in verbis*:

E M E N T A: "HABEAS CORPUS" - CRIME DE PECULATO ATRIBUÍDO A CONTROLADORES DE EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, DENUNCIADOS NA CONDIÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS (CP, ART. 327) - ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PATRIMÔNIO PÚBLICO - POSSIBILIDADE DE O MINISTÉRIO PÚBLICO, FUNDADO EM INVESTIGAÇÃO POR ELE PRÓPRIO PROMOVIDA, FORMULAR DENÚNCIA CONTRA REFERIDOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS (CP, ART. 327) - VALIDADE JURÍDICA DESSA ATIVIDADE INVESTIGATÓRIA - LEGITIMIDADE JURÍDICA DO PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, NOTADAMENTE PORQUE OCORRIDA, NO CASO, SUPOSTA LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO - MONOPÓLIO CONSTITUCIONAL DA TITULARIDADE DA AÇÃO PENAL PÚBLICA PELO 'PARQUET' - TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS - CASO 'McCULLOCH v. MARYLAND' (1819) - MAGISTÉRIO DA DOUTRINA (RUI BARBOSA, JOHN MARSHALL, JOÃO BARBALHO, MARCELLO CAETANO, CASTRO NUNES, OSWALDO TRIGUEIRO, v.g.) - OUTORGA, AO MINISTÉRIO PÚBLICO, PELA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, DO PODER DE CONTROLE EXTERNO SOBRE A ATIVIDADE POLICIAL - LIMITAÇÕES DE ORDEM JURÍDICA AO PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO - 'HABEAS CORPUS' INDEFERIDO. NAS HIPÓTESES DE AÇÃO PENAL PÚBLICA, O INQUÉRITO POLICIAL, QUE CONSTITUI UM DOS DIVERSOS INSTRUMENTOS ESTATAIS DE INVESTIGAÇÃO PENAL, TEM POR DESTINATÁRIO PRECÍPUO O MINISTÉRIO PÚBLICO. - O inquérito policial qualifica-se como procedimento administrativo, de caráter pré-processual, ordinariamente vocacionado a subsidiar, nos casos de infrações perseguíveis mediante ação penal de iniciativa pública, a atuação persecutória do Ministério Público, que é o verdadeiro destinatário dos elementos que compõem a 'informatio delicti'. Precedentes. - A investigação penal, quando realizada por organismos policiais, será sempre dirigida por autoridade policial, a quem igualmente competirá exercer, com exclusividade, a presidência do respectivo inquérito. - A outorga constitucional de funções de polícia judiciária à instituição policial não impede nem exclui a possibilidade de o Ministério Público, que é o 'dominus litis', determinar a abertura de inquéritos policiais, requisitar esclarecimentos e diligências investigatórias, estar presente e acompanhar, junto a órgãos e agentes policiais, quaisquer atos de investigação penal,

mesmo aqueles sob regime de sigilo, sem prejuízo de outras medidas que lhe pareçam indispensáveis à formação da sua 'opinio delicti', sendo-lhe vedado, no entanto, assumir a presidência do inquérito policial, que traduz atribuição privativa da autoridade policial. Precedentes. A ACUSAÇÃO PENAL, PARA SER FORMULADA, NÃO DEPENDE, NECESSARIAMENTE, DE PRÉVIA INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO POLICIAL. - Ainda que inexista qualquer investigação penal promovida pela Polícia Judiciária, o Ministério Público, mesmo assim, pode fazer instaurar, validamente, a pertinente 'persecutio criminis in iudicio', desde que disponha, para tanto, de elementos mínimos de informação, fundados em base empírica idônea, que o habilitem a deduzir, perante juízes e Tribunais, a acusação penal. Doutrina. Precedentes. A QUESTÃO DA CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE EXCLUSIVIDADE E A ATIVIDADE INVESTIGATÓRIA. - A cláusula de exclusividade inscrita no art. 144, § 1º, inciso IV, da Constituição da República - que não inibe a atividade de investigação criminal do Ministério Público - tem por única finalidade conferir à Polícia Federal, dentre os diversos organismos policiais que compõem o aparato repressivo da União Federal (polícia federal, polícia rodoviária federal e polícia ferroviária federal), primazia investigatória na apuração dos crimes previstos no próprio texto da Lei Fundamental ou, ainda, em tratados ou convenções internacionais. - Incumbe, à Polícia Civil dos Estados-membros e do Distrito Federal, ressalvada a competência da União Federal e excetuada a apuração dos crimes militares, a função de proceder à investigação dos ilícitos penais (crimes e contravenções), sem prejuízo do poder investigatório de que dispõe, como atividade subsidiária, o Ministério Público. - Função de polícia judiciária e função de investigação penal: uma distinção conceitual relevante, que também justifica o reconhecimento, ao Ministério Público, do poder investigatório em matéria penal. Doutrina. É PLENA A LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO PODER DE INVESTIGAR DO MINISTÉRIO PÚBLICO, POIS OS ORGANISMOS POLICIAIS (EMBORA DETENTORES DA FUNÇÃO DE POLÍCIA JUDICIÁRIA) NÃO TÊM, NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO, O MONOPÓLIO DA COMPETÊNCIA PENAL INVESTIGATÓRIA. - O poder de investigar compõe, em sede penal, o complexo de funções institucionais do Ministério Público, que dispõe, na condição de 'dominus litis' e, também, como expressão de sua competência para exercer o controle externo da atividade policial, da atribuição de fazer instaurar, ainda que em caráter subsidiário, mas por autoridade própria e sob sua direção, procedimentos de investigação penal destinados a viabilizar a obtenção de dados informativos, de subsídios probatórios e de elementos de convicção que lhe permitam formar a 'opinio delicti', em ordem a propiciar eventual ajuizamento da ação penal de iniciativa pública. Doutrina. Precedentes: RE 535.478/SC, Rel. Min. ELLEN GRACIE - HC 91.661/PE, Rel. Min. ELLEN GRACIE - HC 85.419/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO - HC 89.837/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO. CONTROLE JURISDICIONAL DA ATIVIDADE INVESTIGATÓRIA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO: O PONIBILIDADE, A ESTES, DO SISTEMA DE DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS, QUANDO EXERCIDO, PELO 'PARQUET', O PODER DE INVESTIGAÇÃO PENAL. - O Ministério Público, sem prejuízo da fiscalização intra-organica e daquela desempenhada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, está permanentemente sujeito ao controle jurisdicional dos atos que pratique no âmbito das investigações penais que promova 'ex propria auctoritate', não podendo, dentre outras limitações de ordem jurídica, desrespeitar o direito do investigado ao silêncio ('nemo tenetur se detegere'), nem lhe ordenar a condução coercitiva, nem constrangê-lo a produzir prova contra si próprio, nem lhe recusar o conhecimento das razões motivadoras do procedimento investigatório, nem submetê-lo a medidas sujeitas à reserva constitucional de jurisdição, nem impedi-lo de fazer-se acompanhar de Advogado, nem impor, a este, indevidas restrições ao regular desempenho de suas prerrogativas profissionais (Lei nº 8.906/94, art. 7º, v.g.). - O procedimento investigatório instaurado pelo Ministério Público deverá conter todas as peças, termos de declarações ou depoimentos, laudos periciais e demais subsídios probatórios coligidos no curso da investigação, não podendo, o 'Parquet', sonegar, selecionar ou deixar de juntar, aos autos, quaisquer desses elementos de informação,

cujo conteúdo, por referir-se ao objeto da apuração penal, deve ser tornado acessível tanto à pessoa sob investigação quanto ao seu Advogado. - O regime de sigilo, sempre excepcional, eventualmente prevalecente no contexto de investigação penal promovida pelo Ministério Público, não se revelará oponível ao investigado e ao Advogado por este constituído, que terão direito de acesso - considerado o princípio da comunhão das provas - a todos os elementos de informação que já tenham sido formalmente incorporados aos autos do respectivo procedimento investigatório. (BRASIL, 2009).

Com base nas decisões demonstradas acima, é possível concluir que essas cortes vêm reiterando o entendimento de que é possível o Ministério Público promover investigação criminal, tendo maior relevância o posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, através da sua 2ª Turma, pois essa Turma em mais um outro julgado, desta vez do HC de nº 91661 / PE – Pernambuco, realizado em 10 de março de 2009, publicado no DJ em 06/04/2009, sobre a relatoria da Ministra Ellen Gracie, denegou por unanimidade a ordem de hábeas corpus, nos termos dos votos da relatora.

A ementa desse HC dispõe *in verbis*:

HABEAS CORPUS. TRANCAMENTO DE AÇÃO PENAL. FALTA DE JUSTA CAUSA. EXISTÊNCIA DE SUPORTE PROBTATÓRIO MÍNIMO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. INADMISSIBILIDADE. POSSIBILIDADE DE INVESTIGAÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. DELITOS PRATICADOS POR POLICIAIS. ORDEM DENEGADA. 1. A presente impetração visa o trancamento de ação penal movida em face dos pacientes, sob a alegação de falta de justa causa e de ilicitude da denúncia por estar amparada em depoimentos colhidos pelo ministério público. 2. A denúncia foi lastreada em documentos (termos circunstanciados) e depoimentos de diversas testemunhas, que garantiram suporte probatório mínimo para a deflagração da ação penal em face dos pacientes. 3. A alegação de que os pacientes apenas cumpriram ordem de superior hierárquico ultrapassa os estreitos limites do habeas corpus, eis que envolve, necessariamente, reexame do conjunto fático-probatório. 4. Esta Corte tem orientação pacífica no sentido da incompatibilidade do habeas corpus quando houver necessidade de apurado reexame de fatos e provas (HC nº 89.877/ES, rel. Min. Eros Grau, DJ 15.12.2006), não podendo o remédio constitucional do habeas corpus servir como espécie de recurso que devolva completamente toda a matéria decidida pelas instâncias ordinárias ao Supremo Tribunal Federal. 5. É perfeitamente possível que o órgão do Ministério Público promova a colheita de determinados elementos de prova que demonstrem a existência da autoria e da materialidade de determinado delito. Tal conclusão não significa retirar da Polícia Judiciária as atribuições previstas constitucionalmente, mas apenas harmonizar as normas constitucionais (arts. 129 e 144) de modo a compatibilizá-las para permitir não apenas a correta e regular apuração dos fatos supostamente delituosos, mas também a formação da opinio delicti. 6. O art. 129, inciso I, da Constituição Federal, atribui ao parquet a privatividade na promoção da ação penal pública. Do seu turno, o Código de Processo Penal estabelece que o inquérito policial é dispensável, já que o Ministério Público pode embasar seu pedido em peças de informação que concretizem justa causa para a denúncia. 7. Ora, é princípio basilar da hermenêutica constitucional o dos ‘poderes implícitos’, segundo o qual, quando a Constituição Federal concede os fins, dá os meios. Se a atividade fim - promoção da ação penal pública - foi outorgada ao parquet em foro de privatividade, não se concebe como não lhe oportunizar a colheita de prova para tanto, já que o CPP autoriza que ‘peças de informação’ embasem a denúncia. 8. Cabe ressaltar, que, no presente caso, os delitos

descritos na denúncia teriam sido praticados por policiais, o que, também, justifica a colheita dos depoimentos das vítimas pelo Ministério Público. 9. Ante o exposto, denego a ordem de habeas corpus. (BRASIL, 2009).

Nesse julgado o impetrante do hábeas corpus pedia o trancamento de uma ação penal alegando a ausência de justa causa por ter sido a denúncia baseada apenas em diligências realizada pelo Ministério Público, entretanto a segunda turma do STF denegou a ordem de hábeas corpus, fundamentando tal decisão na teoria dos poderes implícitos, em que quando a Carta Magna outorga os fins, também dá os meios para se realizar o objetivo constitucional.

Portanto, como bem se verifica, a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal é no sentido da consolidação da jurisprudência sobre a constitucionalidade da investigação criminal realizado pelo Ministério Público.

#### **7.4 A Investigação Criminal segundo a Emenda Constitucional nº 37-A/2011 em andamento**

Encontra-se em andamento a Proposta de Emenda Constitucional nº 37-A/2011 de Autoria do Deputado Federal Lourival Mendes – PTdoB/MA, apresentada na Câmara dos Deputados em 08/06/2011, que acrescenta o § 10 ao Art. 144 **da Constituição Federal para definir a competência privativa para a investigação criminal pelas polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal.**

O Art. 1º da mencionada PEC afirma que: O art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 10:

“Art. 144.....

.....

§ 10. A apuração das infrações penais de que tratam os §§ 1º e 4º deste artigo, incumbem privativamente às polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal, respectivamente.

Foi designada uma Comissão Especial com a finalidade de proferir parecer à referida Proposta de Emenda, sendo que em 21/11/2012 foi Aprovado por essa Comissão o Parecer em votação nominal pela prosseguimento da proposta retromencionada.

Conforme informações constantes do sitio da Câmara dos Deputados, cujo acesso ocorreu em 11/12/2012, o vice-presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República, José Robalinho Cavalcanti, disse que a aprovação da PEC é um retrocesso provocado pela pressão dos delegados de polícia.

Prossegue o Cavalcanti:

"Da forma como foi aprovada, é muito ruim para o País. Principalmente com o cerceamento puro e simples [do Ministério Público]. Todas as provas criminais passarão a ser produzidas apenas pelos delegados de polícia. Não apenas o Ministério Público foi atingido, como também o Executivo. Toda a produção de provas por órgãos como a CGU e o TCU teria que ser repetida na mão de um delegado de Polícia Federal."

Cavalcanti disse esperar que a PEC seja derrubada quando for votada no Plenário da Câmara.

Desse modo, pode –se afirmar que, apesar da 2ª Turma do Pretório Excelso já ter reconhecido a constitucionalidade da investigação criminal realizada pelo Ministério Público, o assunto em tela ainda é discutível. Todavia, em razão rigidez da nossa Constituição Federal, e principalmente porque a 2ª Turma Supremo Tribunal Federal já reconheceu ser constitucional a investigação criminal do *Parquet*, a corrente doutrinária que afirma ser constitucional a investigação realizada pelo Ministério Público espera que tal Proposta de Emenda Constitucional seja rejeitada ainda na Câmara dos Deputados.

## 8 CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 127, conferiu ao Ministério Público um tratamento todo especial, elevando-o à condição de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, cabendo-lhe nesta qualidade defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

Portanto, os membros do *Parquet*, atuam como verdadeiros defensores da lei, atuando ora como parte e, em outro momento, como fiscais da lei.

No processo penal, o Ministério Público é o legítimo titular da ação penal pública, podendo até mesmo dispensar o inquérito policial, quando da formalização da denúncia que é a peça inaugural da segunda fase da persecução penal, quando já dispões de elementos mínimos que justifiquem a justa causa da ação penal.

É nesse sentido que surgiu a dúvida sobre a constitucionalidade ou não da investigação criminal realizada pelo Ministério Público, uma vez que o mesmo pode colher elemento probatório na qual a denúncia se fundamente sem formalidade de inquérito policial que é presidido pela autoridade policial.

No decorrer dessa pesquisa, verificou-se que a doutrina majoritária admite a possibilidade do Ministério Público investigar criminalmente sem que isso constitua usurpação da atribuição da polícia judiciária, pois alguns afirmam que se o Ministério Público pode requisitar a instauração de inquérito policial, nada impede que realize diretamente investigação criminal.

Nesse trabalho também foi verificado o posicionamento jurisprudencial sobre a possibilidade do Ministério Público realizar investigação criminal, ficando demonstrado que tanto a 5ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, quanto a 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal afirmam não haver óbice constitucional ou legal para que o Ministério Público possa investigar criminalmente.

Entretanto, é inegável a importância da investigação criminal realizada pelas polícias judiciais visto que são órgãos da segurança pública que têm um papel fundamental na preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Ademais, pode-se afirmar que grande parte das informações colhidas em face de investigação policial torna-se fundamental para a propositura da ação penal. Porém, apesar de inquestionável importância, tal atribuição não é prerrogativa exclusiva da polícia judicial, até porque o Ministério Público pode dispensar tais informações desde que possua elementos que satisfaçam à propositura da ação penal.

Pelo exposto, pode-se concluir que o Ministério Público pode promover investigação criminal de acordo com grande parte da doutrina e principalmente com o entendimento jurisprudencial da 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal e da 5ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, destacando-se precipuamente o entendimento que vem sendo adotado no STF.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em 10 de setembro de 2010.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 3.689, De 3 de Outubro de 1941**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em 10 de setembro de 2010.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 75, de 20 de Maio de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp75.htm>. Acesso em 10 de setembro de 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. HC 158.102/SP, Relator. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, QUINTA TURMA, julgado em 26/08/2010, DJe 27/09/2010. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=778545&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=1>. Acesso em 05 de setembro de 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. HC 45057/DF, Relator Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, quinta turma, julgado em 19/08/2009, DJe 21/09/2009. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=45057&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=1>. Acesso em 05 de setembro de 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. HC 94173, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 27/10/2009, DJe-223 DIVULG 26-11-2009 PUBLIC 27-11-2009 EMENT VOL-02384-02 PP-00336). Disponível em [http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(94173.NUME.%20U%2094173.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(94173.NUME.%20U%2094173.ACMS.)&base=baseAcordaos). Acesso em 05 de setembro de 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 85419, Relator Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 20/10/2009, DJe-223 DIVULG 26-11-2009 PUBLIC 27-11-2009 EMENT VOL-02384-02 PP-00252). Disponível em [http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(85419.NUME.%20U%2085419.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(85419.NUME.%20U%2085419.ACMS.)&base=baseAcordaos). Acesso em 05 de setembro de 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 91661, Relatora: Ministra. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 10/03/2009, DJe-064 DIVULG 02-04-2009 PUBLIC 03-04-2009 EMENT VOL-02355-02 PP-00279 RTJ VOL-00211- PP-00324 RMDPPP v. 5, n. 29, 2009, p. 103-109 LEXSTF v. 31, n. 364, 2009, p. 339-347). Disponível em: [http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(91661.NUME.%200U%2091661.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(91661.NUME.%200U%2091661.ACMS.)&base=baseAcordaos). Acesso em 05 de setembro de 2010.

<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/416464-OAB-DEFENDE-EXCLUSIVIDADE-POLICIAL-NA-INVESTIGACAO-DE-CRIMES.html>.  
(acesso em 11/12/2012).

CERVO, Amado Luiz, **Metodologia Científica** 5ª Ed. – São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.

DAURA, Anderson Sousa. **Inquérito Policial: Competência e Nulidades de Atos de Polícia Judiciária**, 3. ed. Ver., e atual. – Curitiba: Juruá, 2009.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, **Mini Aurélio**, 6. ed. ver., e atual. – Curitiba, 2004.

GRANZOTTO. Claudio. **Investigação direta pelo Ministério Público - não consonância com a sistemática do Processo Penal Constitucional** Disponível em <http://www.direitonet.com.br/artigos/perfil/exibir/102225/Claudio-Granzotto>. acesso em 26 de agosto de 2010

GRECO, Rogério. **Atividade Policial: Aspectos Penais, Processuais Penais, Administrativos e Constitucionais** – 2. ed. Niterói – Rio de Janeiro: Impetus, 2010

GUIMARÃES, Rodrigo Régnier Chemim. **Controle externo da atividade pelo Ministério Público**. 2. ed. (ano 2008), 1ª reimpr., Curitiba: Juruá, 2009.

GUIMARÃES, Torrieri Guimarães. **Dicionário Técnico Jurídico**, 10. ed. São Paulo: Rideel, 2008.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 13. ed. ver., atual. e ampl.- São Paulo : Saraiva, 2009.

LIMA, Marcellus Polastri. **Manual de Processo Penal**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

MARQUES, José Frederico. **Elementos de Direito Processual Penal**. 2ª ed. Vol. II – Campinas/SP: Millennium, 2003.

MELO, Andréa Maria de Farias e.; **É Válida a Investigação Criminal Direta do Ministério Público no Contexto do Sistema Acusatório?** Disponível em <http://www.direitonet.com.br/artigos/perfil/exibir/139604/Andrea-Maria-de-Farias-e-Melo>. Acesso em 20 de setembro de 2010.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Processo Penal**, 18. ed. ver., e atual. – São Paulo : Atrás, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23. ed.-2. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2008.

MORAES, Elster Lomano de. **R. Jur. UNIJUS**. Vol. 10. n. 13. Uberaba-MG, Nov. 2007

NUCCI, Guilherme de Sousa. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**, 4. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo : Revistas dos Tribunais, 2008.

OLIVEIRA, Pacelli de Oliveira. **Processo Penal**, 8. ed. – Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

OLIVEIRA, Rocha de Oliveira. **Legislação Aplicada ao Ministério Público da União**, 5. ed. – Brasília: Gran Cursos, 2010.

RANGEL, Paulo. **Direito Processual Penal**, 10. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

RANGEL, Paulo. **Investigação Criminal**. 3. ed - Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

SANTIN, Valter Foletto. **O Ministério Público na Investigação Criminal**, 2. ed. rev., e ampl. – Bauro, SP: Edipro, 2007.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Manual de Processo Penal**, 9. ed. ver., e atual. – São Paulo : Saraiva, 2007.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal** 1, 31. ed. ver., e atual. – São Paulo: Saraiva, 2009.

TOURINHO FILHO, **Fernando da Costa**. **Processo Penal**, volume 2, 25. ed. rev., e atual. – São Paulo : Saraiva, 2003.