



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE ENSINO MÉDIO TÉCNICO E EDUCAÇÃO À
DISTÂNCIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**GESTÃO PÚBLICA: O CONTROLE EXTERNO DAS ATIVIDADES
POLICIAIS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO**

EDGARD BARBOZA DE SOUZA

JOÃO PESSOA-PB

2015

EDGARD BARBOZA DE SOUZA

**GESTÃO PÚBLICA: O CONTROLE EXTERNO DAS ATIVIDADES
POLICIAIS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Área de concentração: Gestão Pública.

**JOÃO PESSOA-PB
2015**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

S729g Souza, Edgard Barboza de
Gestão pública: o controle externo das atividades policiais
pelo ministério público [manuscrito] / Edgard Barboza de Souza. -
2015.

65 p.

Digitado.

Monografia (Especialização em Gestão Pública EAD)-
Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino
Médio, Técnico e Educação à Distância, 2015.

"Orientação: Prof", Ms. Edilon Mendes Nunes, PROEAD".

1.Gestão Pública. 2.Ministério Público. 3.Atividades
Policiais. Controle Externo; Criminalidade; Direitos
Fundamentais. I. Título. 21. ed. CDD 351

EDGARD BARBOZA DE SOUZA

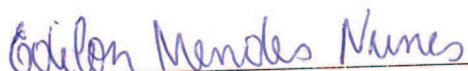
**GESTÃO PÚBLICA: O CONTROLE EXTERNO DAS ATIVIDADES
POLICIAIS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Área de concentração: Gestão Pública.

Aprovada em: 28/03/2015.

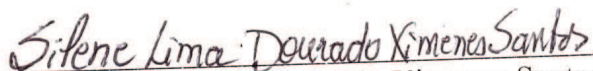
BANCA EXAMINADORA



Prof. Me. Edilon Mendes Nunes (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Me. Aline Poggi Lins de Lima
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Me. Silene Lima Dourado Ximenes Santos
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

**JOÃO PESSOA-PB
2015**

Dedico à Amélia, minha mãe, mulher determinada e carinhosa. Com o amor infinito de seu filho. E a minha mulher por toda paciência e ajuda nos momentos difíceis.

AGRADECIMENTOS

Agradeço:

A Deus, por permitir participar e concluir curso de tamanha valia.

A minha família, pai, mãe e irmãos por estarem ao meu lado.

Ao orientador e professor Edilon Mendes pela confiança depositada neste trabalho.

À UEPB pela organização de um excelente Curso de Especialização, bem como a todos os tutores e professores que fizeram parte desta formação.

A minha mulher por todo apoio que tem me dado, enfrentando todas as barreiras junto a mim.

A todos aqueles que, de alguma maneira, contribuíram para esta conquista e compreenderam a minha ausência em eventos de família.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1 A EVOLUÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	11
2 MINISTÉRIO PÚBLICO NO DIREITO COMPARADO	15
2.1 O Ministério Público na França	15
2.2 O Ministério Público em Portugal	16
2.3 O Ministério Público na Inglaterra, País de Gales e dos EUA	18
3 MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL	21
3.1 Histórico do Ministério Público no Brasil	21
3.2 Os Princípios Institucionais do Ministério Público	24
3.3 O Ministério Público e a Revisão Constitucional em 1994	28
4 POLÍCIA	29
4.1 Breve Histórico	29
4.2 Perfil Constitucional	31
5 O DIFÍCIL CONTROLE EXTERNO DAS ATIVIDADES POLICIAIS	33
5.1 Histórico Constitucional do Controle Externo	33
5.2 As Razões que Justificam a Necessidade do Controle Externo das Atividades Policiais	37
5.3 Outras Formas de Controle das Atividades Policiais no Brasil.....	41
5.4 O Ministério Público como Fiscal da Democracia, do Respeito aos Direitos Fundamentais e como Ente Fiscalizado	44
6 POSIÇÃO DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL	49
6.1 Posição Jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal	51
6.2 Posição Jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça	55
CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS	63

RESUMO

O presente trabalho tem como escopo fazer um estudo sobre a gestão pública no exercício do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, fundamentado pela nova estrutura e atribuições designadas a partir da Constituição Federal de 1988, quando em seu inciso VII, do art. 129, que trata das funções institucionais do Ministério Público, onde se pode observar, entre elas, a de exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada. Entende-se pelo texto constitucional referido no artigo que o Ministério Público pode requisitar a instauração de inquérito policial, a realização de diligências investigatórias a polícia judiciária, instaurar seus próprios procedimentos administrativos para a apuração de delitos, fiscalizar as atividades-fins das polícias e combater os excessos atuando em defesa da sociedade, visto que compete ao *Parquet* a titularidade exclusiva da ação penal, objetivando a melhor coleta de elementos de convicção, os quais se destinam a “*opinio delictis*”. Esse mesmo entendimento é depreendido dos arts. 7º, I, 8º e 38 da Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993, a qual dispõe sobre o Ministério Público da União e é aplicável aos Ministérios Públicos Estaduais por força do art. 80 da Lei 8.625, de 1993, já a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, em seu art. 26, incisos I e V, prevê a instauração de procedimentos administrativos de caráter preparatório e a atuação dos órgãos de controle externo e interno para fiscalização das instituições policiais. Entretanto, também se faz referência ao papel daqueles que fiscalizam a atividade do Ministério Público, completando o sistema de pesos e contrapesos utilizado no Brasil. A atuação do Ministério Público, no controle externo das atividades policiais, decorre em geral pelo envolvimento de pessoas, que em razão de suas funções, tenderiam a ser beneficiadas numa investigação criteriosa por parte dos órgãos policiais, como nos casos de agentes de alto escalão ou naqueles em que policiais investigam policiais, bem como pela incapacidade do inquérito policial de combater a criminalidade organizada, o que se deduz como um grande avanço na área processual penal brasileira para manutenção do Estado Democrático deste país, além de estabelecer que as polícias e o órgão ministerial sejam disseminadores do respeito aos direitos fundamentais do homem, estabelecendo também que tais direitos sejam reflexos para todos. Também se busca mostrar neste trabalho o atual papel do Ministério Público frente ao Estado Democrático de Direito, corroborando para solução dos ilícitos e proporcionando maior fundamentação para as atividades policiais na busca pela materialidade delitiva e pela autoria, maximizados pelo poder exclusivo do Estado de punir quem ferir o ordenamento jurídico, estabelecendo o bem estar social nas relações internas e externas do país.

Palavras-chave: Gestão Pública; Ministério Público; Atividades Policiais; Controle Externo; Criminalidade; Direitos Fundamentais.

ABSTRACT

This paper aims to do a study on the exercise of external control over police activities by the prosecutor, based on the item VII of art. 129 of the Constitution, which deals with institutional roles of prosecutors, where one can observe, among them, to exert external control over police activity, according to the supplemental law mentioned in the preceding article. It is understood the constitutional text referred to in the article that the prosecutor may request the establishment of a police investigation, the conduct of investigative actions the judicial police and set up their own administrative procedures for the investigation of crimes. This same view is implicit in arts.7 No, I, 8 and 38 of Complementary's law number .75 of 1993, which provides for the Public Ministry and the Union shall apply to the State Public Ministries under art. Law 80 of 8625, 1993 and, finally, the Organic Law of the National Public Prosecutor, Law no. 8625/93, in his art.26, sections one and five, which provides for the establishment of administrative procedures preparatory character. The actions of prosecutors, in the control of police activities, it follows in general the involvement of people, who because of their functions, they tend to benefit from a thorough investigation by law enforcement authorities, as in cases of senior officers or those in which police investigating police, as well as the inability of the police investigation to combat organized crime, which is apparent as a major advance in the criminal proceedings in Brazil for maintenance of the democratic state in this country.

Keywords: Public Management; Attorney General; Police Activities; External Control.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º, consagrou o sistema de freios e contrapesos, que pressupõe que no Estado Democrático de Direito é imprescindível o mecanismo de controle das instituições públicas, pois essa fiscalização externa de uma instituição por outra é a base para o bom funcionamento do poder público, bem como para a garantia dos direitos fundamentais dos indivíduos.

Esclareça-se que a fiscalização externa não implica violação da autonomia ou independência do órgão controlado, apenas a garantia do perfeito funcionamento da instituição, dentro de suas respectivas atribuições.

Ocorre que, com tais atribuições, o Ministério Público busca proteger a sociedade dos abusos e arbitrariedades praticadas pelas polícias, acrescentando ao sistema criminal brasileiro mais uma garantia da Democracia, deixando explícito que o Ministério Público, por meio do art. 129, inciso VII, da Constituição Federal de 1988, tem como uma de suas funções institucionais o exercício do controle externo da atividade policial.

O controle do Ministério Público precisa existir não só pelo caráter constitucional da norma, mas pelo enquadramento do inquérito ao modelo atualmente vigente, na procura do esclarecimento da autoria e da materialidade do crime. Essa atribuição de fiscalizar exercida pelo *parquet* tem como finalidade, tão somente, a melhor eficácia e eficiência do inquérito perante o Poder Judicial.

Importante salientar também que, apesar da consciência que tem o Ministério Público do exercício desse controle, percebe-se que o mesmo não o exerce de forma efetiva e cotidiana, além de se notar uma enorme resistência das instituições policiais em serem fiscalizadas, as quais consideram essa interferência uma afronta a suas atribuições, provocando um enorme mal-estar.

É com esse intuito e objetivando demonstrar que o Ministério Público deve e pode exercer o papel de fiscal das atividades-fins das polícias, de modo a assegurar o perfeito respeito ao Estado Democrático de Direito, visando também minimizar todos os excessos e procurando assegurar todos os direitos fundamentais do homem, é que o presente trabalho foi desenvolvido.

Para tanto, na elaboração desta monografia foi utilizado a pesquisa Jurídico-Dogmática. Sendo abordado o método dedutivo, uma vez que o estudo parte de uma norma geral para uma norma específica, ainda carente de regulamentação detalhada.

Aplicar-se-á também o método histórico e o método interpretativo; este será feito através da sistemática da doutrina e da jurisprudência para que se exponha como está o comportamento acerca do controle das atividades policiais; aquele, pela utilização do conhecimento das origens e da evolução do tema proposto. Entretanto, em ambos foram adotados a pesquisa em livros, periódicos e artigos, além do material disponibilizado na internet.

A partir da referida metodologia procurou-se estabelecer um cronograma lógico de desenvolvimento, dissertando em seu primeiro capítulo sobre a evolução do Ministério Público até os dias atuais, de modo a proporcionar ao leitor uma visão da instituição, buscando retratar os direitos e deveres adquiridos pelo órgão com o fortalecimento do Estado Nacional.

No segundo capítulo procurou-se observar o *Parquet* em outros países, fazendo uma comparação entre a atuação, a estrutura, a vinculação de seus membros, o surgimento e o papel dos órgãos de fiscalização das atividades policiais.

O terceiro capítulo foi desenvolvido com o objetivo de esclarecer o histórico constitucional do Ministério Público no Brasil, retratando os princípios constitucionais da instituição, além de breve comentário sobre a Revisão Constitucional de 1994, que tinha como objetivo a limitação do entusiasmo gerado pela constante atuação ministerial junto às grandes investigações.

No quarto capítulo foi feito um breve histórico sobre a evolução das polícias no Brasil, tecendo comentários sobre o papel que exerciam as autoridades judiciárias frente aos Órgãos policiais e a estrutura constitucional de Segurança Pública.

Nesse passo, no quinto capítulo foram tratadas as questões sobre o poder de fiscalização do Ministério Público no controle das atividades-fins das polícias, abrangendo o aspecto constitucional dessa atribuição, a retratação da função da instituição no Estado democrático de Direito, as formas de controle possíveis dentro do país e o esclarecimento a respeito das razões de tal controle.

Por último, no sexto capítulo, ainda foi demonstrado, através de duas ementas do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça que favorecem o Ministério Público no que se refere às atribuições de controle das atividades policiais, bem como o poder de investigação do *Parquet* perante os órgãos policiais.

Tal problemática acerca dos controles das atividades policiais pelo Ministério Público, referida neste trabalho, visa garantir a perfeita relação entre as instituições policiais e o Ministério Público, a partir de um envolvimento único, respeitando os princípios basilares fundamentais e garantindo a isonomia no tratamento de todos.

Ressalte-se que a doutrina vigente ainda não pacificou o entendimento de que o Ministério Público pudesse fazer investigação no inquérito, mas, no que se refere ao controle da atividade policial, já existe legislação estabelecendo, muito embora seja carente de uma norma regulamentadora mais específica.

Observa-se também o desvalor da atividade controladora do Ministério Público, pois existe certa barreira empírica para a presença dos agentes ministeriais dentro dos Sistemas de Segurança Pública do Brasil, causando vultoso prejuízo pela enorme perda de informação e riqueza de detalhes por parte do *Parquet*. Conquanto isso proporcionasse um imensurável conhecimento da vida policial, e mais, dos transtornos que afetam o dia a dia das polícias.

É primordial o entendimento de que tudo isso serve para assegurar uma eficiente prestação de serviço para sociedade, onde o Ministério Público informará à polícia como ele precisa que determinada prova seja colhida, para garantir a legalidade processual do inquérito e a polícia executará o seu trabalho independentemente da interferência do Órgão.

Dessa forma, entende-se que este trabalho teve como objetivo traçar uma linha de referência sobre o controle externo da atividade policial, com o objetivo de impedir os excessos, não raras vezes praticados pelos organismos policiais, bem como possibilitar uma melhor colheita das provas, que embasará a propositura da ação penal.

Ante o exposto, para que se atinjam os objetivos propostos, o trabalho foi estruturado de modo a dar margem à opinião das mais diversas autoridades, mesmo por que tais discussões servirão para se fortalecer a presença maciça da sociedade e das autoridades frente a uma problemática a ser regularizada com o único fim: o respeito aos direitos fundamentais do homem.

1 - A EVOLUÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público tem sua origem imprecisa, devido às várias ocorrências que se passaram nas diversas civilizações, pois o poder governamental era estruturado de diversas maneiras, onde cada sociedade tinha, de maneira indireta, pessoas com funções que hoje pertencem ao *Parquet*.

Dentre os antecedentes mais remotos, destacam-se aqueles que, no Egito, exerciam a função dos chamados *magiaí*, funcionários reais que tinham a finalidade de denunciar os infratores, participar dos atos de instrução, zelar pelos interesses do soberano e proteger os cidadãos pacíficos, isso por volta de quatro mil anos a.C., que segundo Hugo Nigro Mazzilli, eram:

[...] a língua e os olhos do rei; castigava os rebeldes, reprimia os violentos, protegia os cidadãos pacíficos; acolhia os pedidos do homem justo e verdadeiro, perseguindo o malvado mentiroso; era o marido da viúva e o pai do órfão; fazia ouvir as palavras de acusação, indicando as disposições legais que se aplicam ao caso; tomava parte das instruções para descobrir a verdade¹.

Há também referências aos *éforos de Esparta*, os quais, embora juízes exerciam *oíus accationis* e deveriam manter o equilíbrio entre o poder real e o poder senatorial. Na Grécia, existia a figura do *tesmótetas*, que formavam uma classe chamada de *arcontados*, instituição essa composta de nove arcontes assim denominados: *eponynos*, encarregado das funções judiciais; *basileus*, atribuições de caráter religioso; *polemarjos*, com funções de cunho militar; e os demais formavam o colégio dos *desmodetas*, que fiscalizavam as leis². Contudo, afirmava José Henrique Pierangelli que:

[...] os *tesmótetas* estariam mais para a de funcionários encarregados da administração da justiça. Quando muito, se poderia vislumbrar na atribuição de vigiar as leis uma das atribuições do moderno Ministério Público, a de fiscal da lei e da sua execução³.

Em Roma, encontravam-se vestígios do promotor público, onde esse fazia investigações sobre a vida dos indivíduos e não sobre fatos legalmente previstos e levados a

¹ MAZZILLI, H. N. **Manual do promotor de justiça**. 2. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 1-2.

² PIERANGELLI, José Henrique. **Processo penal: evolução histórica e fontes legislativas**. Bauru: Jalovi, 1983, p. 179-181.

³ Idem, *Ibidem*, p. 180.

juízo como é feito atualmente. Além daqueles, haviam os *procuratores caesaris* que atuavam na defesa do fisco e não eram titulares da ação penal, pois a titularidade pertencia ao povo.

Segundo Moura Rocha:

Criados por volta do ano de 435 a.C., os *censores*, tinham por atribuição organizar os cidadãos pelas diversas classes existentes em Roma e as listas de senadores e *chevaliers*, especialmente, proceder a uma verdadeira investigação na vida inteira daqueles que compunham tais listas com o fito de, encontrando algo repreensível apresentar a nota de infâmia, o que embora fosse uma sanção puramente moral, e não propriamente jurídica, possuía uma eficácia social notável (...) ⁴.

Em Roma, não havia a figura do acusador público, uma vez que o processo tinha um caráter essencialmente privado, além de que os procuradores de César, nas Compilações de Justiniano, nada tinham a ver com as funções ministeriais, pois tais funções apenas se tratavam de gestores dos bens do rei, das contribuições e dos trabalhos públicos, tratando-se, portanto, de administradores públicos.

Na Idade Média o mundo viveu uma fase muito negra, pelo fato de estar o poder dividido entre o Estado e a igreja católica. Nessas circunstâncias foram vividos anos, impedindo que o homem desenvolvesse qualquer manifestação de pensamento que fosse contrário aos ideais desses institutos.

Hugo Nigro Mazzilli esclarece que os *saions* germânicos, ou nos *bailios e senescais* atuavam como defensores dos senhores feudais em juízo, já na Alemanha tinha-se o comum acusador, que só atuava na acusação se houvesse a inércia do particular ⁵.

Os *Saions*, funcionários fiscais, tinham também atribuições na defesa de incapazes e de órfãos. Para João Monteiro eles eram inspetores, diretores e executores de todas as sentenças dos tribunais; presidiam junto à abertura dos juízos; constringiam os contumazes; punham-se francamente ao lado dos que tinham injustiças a reparar ou injúria a vingar; tutelavam o interesse da lei e o de equidade; faziam restituir bens ao espoliados, indenizar os fiadores dos devedores ingratos, ressarcirem viúvas pobres e pupilos enganados por tutores desleais ⁶.

Na Alemanha havia os inspetores ambulantes que recebiam queixas e reclamações dos súditos do soberano, numa função parecida com a moderna ouvidoria, com a finalidade última de se coibir práticas abusivas. A divisão entre a jurisdição civil e penal firmou-se com desenvolvimento do procedimento inquisitório do direito canônico.

⁴ MOURA ROCHA, J. E. D. de. **Ministério Público no Estado democrático de direito**. Recife: Procuradoria de Justiça, 1996. p. 21.

⁵ MAZZILLI, H. N. **Regime jurídico do Ministério Público**. 3. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 3.

⁶ MONTEIRO, João. **Teoria do processo civil**. 6. ed., Tomo I. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1956, p. 195.

O século XVIII foi marcado por grandes transformações no âmbito mundial, principalmente no que diz respeito aos valores atribuídos aos cidadãos, em função de novos ideais trazidos pelo iluminismo, tais como democracia e liberdade. Encerrou-se o período de escuridão que suprimia qualquer manifestação de pensamento⁷.

A partir dos pensamentos individualistas da Revolução Francesa a justiça conduziu-se através dos princípios fundamentais que maximizou o Ministério Público como força social. Posteriormente, a Revolução Industrial, consequência do mercantilismo, gerou uma grande concentração populacional buscando comida e emprego. O Estado passou a zelar mais por uma atividade político social, onde a sociedade era seu foco. É a passagem do Estado Liberal para o Estado Social⁸.

Os textos napoleônicos incluíram o *Parquet* como órgão de Estado e possibilitaram com que hoje vários Estados modernos tivessem uma instituição dotada de especiais privilégios e obrigações para desempenhar funções, ativas e interventivas, em juízo ou fora dele, zelando por interesses indisponíveis.

Com a formação do Estado Liberal Clássico, surgiram três fundamentos desse período: liberdade, igualdade e fraternidade, por meio dos quais se garantiriam a justiça e o equilíbrio entre toda a sociedade. Contudo, como se percebeu que não existe igualdade entre os homens, nasceu o Estado Intervencionista, percebendo esse que a solução estaria em atuar na relação econômica e jurídica compensando as desigualdades existentes na sociedade, nascendo o “Estado do Bem Estar” (*Welfare State*).

A origem do Ministério Público foi inspirada na existência de procuradores do rei, na Ordenança de 25 de março de 1303, a qual regulamentou a função dos agentes do poder real que atuavam perante as cortes na função de defender os interesses soberanos. Tal documento é apontado pelos historiadores como a certidão de nascimento do Ministério Público, onde a regulamentação e a ampliação da instituição estão intimamente ligadas ao fortalecimento do Estado nacional, numa reação contra os senhores feudais que tentavam arranhar a autoridade real.

Com os acontecimentos e superação da vingança privada, bem como a colocação da ação penal nas mãos de um órgão público imparcial surge o Ministério Público, acrescidos ao avanço mundial surgiram prestígio e força para o órgão, além da clara independência em relação aos juízes.

⁷ LOPES JUNIOR, Aury. **Sistemas de investigação preliminar no processo penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 228.

⁸ Idem, Ibidem, p. 228.

Em 1790, o Ministério Público aperfeiçoou-se com um decreto do governo francês garantindo a vitaliciedade e atribuições, reforçado pelo advento do Código de Instrução Criminal de 1808, formando um dos mais importantes legados da doutrina francesa para a instituição.

Ao buscar aspectos históricos do Ministério Público em alguns funcionários e magistrados antigos, como em Roma ou na Grécia ou até mesmo no Egito, pode-se esclarecer que, na verdade, o *Parquet* originou-se dos procuradores do rei.

A expressão Ministério Público já se encontrava em textos romanos clássicos, referindo-se a uma instituição que passou a ser usada, inicialmente, nas correspondências trocadas entre procuradores do rei quando falavam de seu ofício e, posteriormente, foi inserida nos provimentos legislativos do século XVIII, ora para designar as funções próprias daquele órgão público ora para referir-se a um magistrado específico.

Dessa forma, afirmou Tornaghi Hélio que a instituição formou-se lenta e progressivamente, em resposta às próprias exigências históricas⁹.

Com isso, o Ministério Público buscou assumir as novas responsabilidades criadas em função da defesa dos direitos da sociedade por um mundo mais equilibrado, de maneira que todos pudessem ter respeitados seus direitos e cumprissem com seus deveres.

⁹ TORNAGHI, Hélio. **Comentários ao código de processo civil**, Revista dos Tribunais, 1976, v. 1, p. 297.

2 - O MINISTÉRIO PÚBLICO NO DIREITO COMPARADO

2.1 O Ministério Público na França

A França é sinônimo de inovações e transformações no Direito, com a criação de institutos utilizados e difundidos pelos operadores jurídicos do mundo ocidental, principalmente nos países de raiz jurídica romano-germânica.

Com a instituição do Ministério Público não foi diferente. De acordo com Moura Rocha, surgiram ainda na França medieval os *procureurs du roi*, inspirados no *saion* germânico, aonde o defensor da lei fiscal passou à fiscal da lei e defensor dos oprimidos. Esse cenário até o século X, época da decadência do reino francês e simultânea influência da igreja, que utilizou para si tal defensor, denominando-o *advocatus*. Posteriormente o poder real foi reconstruído apresentando o *baillis* para defendê-lo¹⁰.

A instituição Ministério Público aparece ao mundo do Direito em 25 de março de 1302: é a "*Ordonnance*", de Felipe IV, o Belo, rei da França, que exigia dedicação exclusiva às causas reais.

Desse período em diante, o Ministério Público passa a ser reconhecido formalmente como Instituição, por meio da figura dos procuradores do rei e do corpo de funcionários incumbidos da tutela dos interesses do Estado¹¹.

A presença dos procuradores não reduzira os poderes do juiz inquisitor e sua correlata persecução criminal. Estes procuradores do rei serviram de meios pelos quais o Império imiscuia-se nos tribunais senhoriais em defesa de seus interesses e em detrimento do poder do senhorio feudal. Um dos maiores exemplos dos monarcas absolutistas foi Filipe, que para alcançar o controle de toda a Jurisdição francesa, acabando com o poder dos senhores feudais, necessitava de representantes de sua confiança para velar pelos seus interesses perante a magistratura. Por este motivo, institucionalizou seus procuradores¹².

Com a Revolução Francesa e seus ideais foram trazidas maiores garantias à instituição e seus integrantes. Posteriormente, os textos de Napoleão Bonaparte vieram instituir o que hoje se conhece por corpo de oficiais do Ministério Público na França, ou seja, o *Parquet*. O homem pós-revolução francesa, ávido de praticar a *liberté, égalité et fraternité*, deu início a uma tomada de consciência de seus direitos e de seus deveres como membro da sociedade.

¹⁰ MOURA ROCHA, J. E. D. de. **Ministério Público no estado democrático de direito**. Recife: Procuradoria de Justiça, 1996. p. 24.

¹¹ RANGEL, Paulo. **Investigação criminal direta pelo Ministério Público**: Visão Crítica. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2003. p. 158.

¹² Idem, Ibidem, p. 159.

Na França, o Ministério Público é o titular da ação penal pública e também fiscal da lei, pois requer a aplicação e cumprimento das leis e faz respeitar a ordem pública, sendo uma parte necessária ao processo penal. Porém, não goza da mesma garantia de estabilidade de que gozam os magistrados na França, estando hierarquicamente subordinados ao ministro da justiça, que dirige e supervisiona suas funções. A titularidade da ação penal pública não é privativa do Ministério Público, podendo a vítima lesada pela prática do crime iniciar a investigação perante o organismo jurisdicional¹³.

A relação entre Ministério Público e a polícia de atividade judiciária era de subordinação, na medida em que a polícia se encontra sob a direção do Procurador Geral que, inclusive, pode determinar aplicação de sanção disciplina por falta de seus agentes. A polícia, assim, mantém o Ministério Público informado de tudo o que acontece, inclusive quanto às diligências que serão realizadas para colheita de informações necessárias à elucidação dos fatos cometidos.

O sistema processual penal adotado na França é o juizado de instrução, onde o juiz exerce papel de investigador, colhendo as provas necessárias para que haja a delimitação de autoria e da materialidade, visando à descoberta da verdade dos fatos.

O juiz instrutor tem a obrigação de intervir nos crimes e a faculdade de intervir nos delitos e nas contravenções penais somente se o Ministério Público requerer¹⁴.

2.2 O Ministério Público em Portugal

O Direito Processual Penal português dá ao Ministério Público, na fase do inquérito policial, a função de praticar todos os atos e assegurar todos os meios de prova necessários à realização das diligências comprovadoras da existência do crime, identificando seus agentes com conseqüente delimitação de suas responsabilidades, a fim de que ao termo final do mesmo possa ser ou não deduzida à acusação¹⁵.

A primeira manifestação legislativa que estabeleceu a subordinação da Polícia ao Ministério Público foi o Decreto-Lei n. 35.007, de 13 de outubro de 1945, que estabeleceu a exclusividade do *Parquet* nos crimes mais graves, deixando os casos mais leves serem

¹³ RANGEL, Paulo. **Investigação criminal direta pelo Ministério Público**. Lúmen Júris: Rio de Janeiro: 2003, p. 159.

¹⁴ Idem, Ibidem, p. 164.

¹⁵ Idem, Ibidem, p. 164

procedidos concorrentemente com a Polícia, excetuando-se os casos especificados em que outros órgãos da administração fossem responsáveis.

Em 1929, o país passa por uma grande reforma em sua legislação processual penal instituindo-se um novo Decreto-Lei n. 39.351, de 07 de setembro de 1953, que estabeleceu a subordinação completa da Polícia Judiciária ao Ministério Público. Entretanto, com o advento da Constituição da República de Portugal, em 1976, o *Parquet* vem a ser substituído, na fase de investigação, pelo Juiz de Instrução. Tal procedimento investigativo acabou não vingando¹⁶.

Em 1988, entra em vigor o novo Código de Processo Penal português, que subordina a Polícia Judiciária ao Ministério Público, passando este a exercer o controle da atividade policial intensamente¹⁷.

Dessa forma, em Portugal, a investigação realizada no inquérito policial é dirigida pelo Ministério Público e assistida pelos órgãos de polícia criminal que atuam sob sua orientação e dependência funcional, pois o titular da ação penal pública deve receber as informações necessárias que viabilizem o exercício da ação penal por parte do órgão investigador, porém não está o Ministério Público impedido de proceder, diretamente, na colheita das informações necessárias, uma vez que a Lei lhe atribuiu tal prerrogativa¹⁸.

Ressalte-se também que o Juiz instrutor fiscaliza o respeito aos direitos e garantias fundamentais, resguardando quaisquer cidadãos¹⁹.

Para que melhor funcionasse o sistema português criou-se o Decreto-Lei n. 227, de 11 de setembro de 1995, que posteriormente foi alterado pelo Decreto-Lei n. 154 de 31 de agosto de 1996, instituindo um órgão de fiscalização externa da atividade policial denominado de Inspeção Geral da Administração Interna – IGAI, composto por membros do *Parquet*, da Magistratura e Inspectores de Polícia. Tal Inspeção realizava visitas surpresas nas instituições policiais para coibir, ao máximo, os abusos de poder ou irregularidades, comunicando de imediato ao Ministério Público sobre os fatos²⁰.

¹⁶ CUNHA, José Manuel Damião da. **O Ministério Público e os órgãos da polícia criminal no novo código de processo penal**. Porto: Oficinas de Trabalho Protegido da APPACDM Distrital de Braga, 1993. p. 46.

¹⁷ Idem, *Ibidem*, p. 105.

¹⁸ SILVA, Germano Marques da. **Curso de processo penal**. 2. ed. Lisboa: Editorial Verbo, 1994. v. 1, p. 224.

¹⁹ RANGEL, op. cit., NOTA 13, p. 168.

²⁰ Conforme **Relatório de Atividades da Inspeção Geral da Administração Interna – IGAI**, do Ministério da Administração Interna, 1997.

2.3 O Ministério Público na Inglaterra, no País de Gales e nos Estados Unidos da América

Nesses países de origem acusatória existe uma relação muito diferenciada daqueles de origem inquisitória, pois entre a Polícia e o Ministério Público não existia vínculo nenhum, porque até o ano de 1985 o Ministério Público não possuía uma estrutura como se viu na Europa Continental²¹. Ressalte-se que essa relação vivenciada na Inglaterra e no País de Gales é única no mundo²².

Naquela época, o poder da polícia era maior e pior e sem fiscalização, o que levou o Parlamento a editar um estatuto de procedimentos da polícia (*Police and Criminal Evidence Act 1984*) em virtude do grande abuso de poder das autoridades policiais. No entanto, tal procedimento não deu certo, sendo necessária uma mudança mais rígida para resolver o problema²³.

Somente após a reforma de 1985 o Ministério Público inglês (*Crown Prosecution Service*) foi estruturado e reconhecido institucionalmente, pois antes dessa reforma existia somente o Procurador Geral (*Attorney General*) e o *Director of Public Prosecutions*, este último atuando em poucos casos, sendo assim, em noventa por cento dos casos a ação penal era de iniciativa da própria polícia, por meio do *Prosecuting Solicitor's Department*²⁴.

Nos dias atuais, o Ministério Público Inglês encontra-se assim dividido: é dirigido pelo *Director of Public Prosecution*, que é supervisionado pelo *Attorney General*, ambos com atuação independente.

O Ministério Público atua em treze áreas, divididas em noventa e nove órgãos de execução, onde cada um é composto por dois ou mais grupos de promotores e advogados auxiliares.

Atualmente, o Ministério Público inglês trabalha discutindo todos os casos e procedimentos de investigação com a polícia, contudo a última palavra sobre quaisquer fatos é do órgão fiscalizador, chegando ao ponto deste colocar nas Delegacias de Polícia setores de atendimento para que a ação seja em conjunto com a polícia, além de haver uma participação recíproca na formação de ambas as categorias.

²¹ CARNEIRO, Paulo Cesar Pinheiro. **O Ministério Público no processo civil e penal**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 225 e ss.

²² HUBER, Barbara. La posizione degli organi di accusa in Gran Bretagna. Tradução para o italiano de Molinari, Francesca, in: **Público ministero e accusa penale, problemi e prospettive di riforma, a cura di Giovanni Conso, Giustizia Penale Oggi/4**. Bologna: Zanichelli, 1979, p. 238 e ss.

²³ GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. **O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 198.

²⁴ Idem, *Ibidem*, p. 198.

Dessa forma, a Polícia tem total liberdade de investigação dos fatos, todavia o Ministério Público intervém, controla e dirige o procedimento quando necessário.

Nos Estados Unidos da América, o poder judiciário encontra-se composto por cinquenta sistemas judiciários estaduais, sendo um para cada Estado. Por esse motivo, possui diversas diferenças internas, contudo neste trabalho serão mencionados alguns aspectos interessantes de forma a ressaltar as peculiaridades lá existentes.

O país divide-se em noventa e quatro Distritos Federais Judiciais onde se encontra o *The United States Attorney General*, ao qual estão ligados os *United States Attorneys*, que equivalem à Procuradoria Geral da República no Brasil, os quais atuam juntamente com o FBI (*Federal Bureau Investigations*) e o DEA (*Drug Enforcement Agency*), todos subordinados ao Ministério da Justiça (*Department of Justice*). Tais procuradores também atuam como defensores dos órgãos do Governo.

Encontram-se também nos EUA os Promotores Especiais (*Special Prosecutors*), cuja criação é devida ao escândalo de *Watergate*, quando o presidente demitiu o promotor que investigava um caso em que o mesmo era o principal suspeito, por esse motivo foi criada uma Lei de *Independent Counsel Act*, que possibilitou a atuação independente e livre de influências para Promotor de Justiça.

Devido aos vários acontecimentos envolvendo Promotores com atuações sensacionalistas, dentre eles os casos do *Whitewater* e do Irã-Contra, esta lei não foi mais renovada perdendo o Promotor de Justiça a sua independência.

No âmbito Estadual, o Ministério Público encontra-se assim estruturado: os *State Attorneys* (Promotores Estaduais), os *County Attorneys* (Promotores do Condado) e os *District Attorneys* (Promotores Estaduais e Distritais), todos equivalentes aos Promotores de Justiça no Brasil, que na maioria dos casos são eleitos pelo povo.

Uma das grandes dificuldades encontradas na atuação conjunta do Ministério Público e da Polícia nos Estados Unidos consiste na coordenação entre aquele e os diversos órgãos policiais autônomos existentes e suas diversas autoridades dirigentes, diferentemente daquelas do âmbito federal, onde vige apenas, como autoridade, o Ministro da Justiça.

Além disso, podemos ressaltar que as polícias existentes neste país não estão subordinadas ao Ministério Público, o que prejudica ainda mais o controle, coordenação e operacionalização da atividade estatal.

Os Ministérios Públicos dos Estados, Condados e Municípios dos EUA exercem as mesmas funções dos Procuradores do Estado, propondo ações e defendendo os órgãos governamentais em juízo, diferentemente dos órgãos brasileiros.

O panorama atual do Ministério Público dos EUA não é referência a ser seguido, pois diante de toda essa estrutura e organização é fácil concluir que de fato muitos entes do Ministério Público agem e se vinculam politicamente ao governo, causando dúvidas sobre as reais intenções dessas pessoas.

3 - O MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL

3.1 Histórico Constitucional do Ministério Público no Brasil

No Brasil, a Constituição Imperial de 1824²⁵ não mencionou nem o Ministério Público nem o Procurador-Geral da Coroa e da Fazenda, fazendo menção apenas no art. 48 que no juízo dos crimes, cuja acusação não pertence à Câmara dos Deputados, acusará o procurador da coroa e soberania nacional.

Com isso, pode-se deduzir-se que o nome Ministério Público não é dessa época, só aparecendo depois no art. 18, do Regimento das Relações do Império, de 1974, seguindo o primeiro estatuto português em 1835. Contudo, o termo foi mencionado nesse período constitucional através do Decreto n. 120, de 21 de janeiro de 1843²⁶, abaixo transcrito:

Os promotores serão nomeados pelo Imperador no Município da Corte, e pelos presidentes nas províncias, por tempo indefinido; e servirão enquanto convier a sua conservação ao serviço público, sendo, caso contrário, demitidos pelo Imperador ou pelos presidentes das províncias, nas mesmas províncias.

A Constituição de 1891²⁷ também não empregou o termo Ministério Público, mas aproximou-se do que foi mencionado no Decreto n. 24 de 1832, que tratou do Procurador-Geral da Coroa portuguesa, estabelecendo que o cargo de Procurador-Geral de República seria ocupado por um Ministro nomeado pelo Presidente.

Ressalte-se que foi com esta Constituição que surgiu oficialmente o Ministério Público brasileiro, através do Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890 e o Decreto n. 1.030, de 14 de novembro de 1890, por Campos Sales (1898/1902).

De acordo com o Decreto n. 848 de 11 de outubro de 1890:

Ministério Público é uma instituição necessária em toda organização democrática e imposta pelas boas normas de justiça, a qual compete: velar pela execução das leis, decretos e regulamentos que devam ser aplicados pela justiça federal e promover a ação pública onde ela convier.

A Constituição de 1934²⁸ foi o marco da democracia brasileira, referindo-se de forma sistemática ao Ministério Público e o incluindo no capítulo VI, arts. 95 a 98, intitulado como

²⁵ O Decreto n. 24 de 1832 é considerado por **José Narciso da Cunha Rodrigues** como o primeiro estatuto do Ministério Público português.

²⁶ GONÇALVES, Vitor Fernandes Gonçalves. A nova posição constitucional do Ministério Público. **Revistas de Doutrina e Jurisprudência**. Brasília, TJDFT, n. 25, p. 31-46, dez. 1987.

²⁷ BONAVIDES, Paulo e ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**, 3. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1991, p. 247.

²⁸ Idem, Ibidem, p. 317.

Dos Órgãos de Competência nas Atividades Governamentais, sendo o cargo de Procurador-Geral da República não mais atribuído a magistrados ou ministros, e sim com aprovação do Senado. Além de fixar os vencimentos de Ministros da Corte Suprema, fixou garantias e impedimentos.

A Carta de 1937²⁹, outorgada na ditadura Vargas, impôs severo retrocesso à instituição do Ministério Público, pois apenas artigos esparsos mencionaram a livre escolha e a demissão do Procurador-Geral da República, o qual era escolhido dentre quem reunisse requisitos exigidos pelo Supremo Tribunal Federal, afirmando a competência desta corte para processar e julgar originariamente o chefe da instituição, nos crimes comuns e de responsabilidade.

Em dez de novembro do mesmo ano, as Forças Armadas cercaram o Congresso Nacional e Getúlio Vargas anuncia a quarta Constituição do país e a terceira da República, conhecida como “Polaca”, que, por se inspirar na constituição fascista da Polônia, instituiu a ditadura do Estado Novo. Com esse retrocesso implantado no Estado Novo, ressaltada pela influência fascista do período, o Ministério Público foi praticamente freado em seu desenvolvimento, ao passo que retornou ao Poder Judiciário.

A Constituinte de 1946³⁰ restabeleceu a democracia no país e concedeu ao Ministério Público um título próprio³¹, submetendo ao Senado Federal o nome do Procurador-Geral, antes da nomeação pelo Presidente da República.

Na Constituição de 1967, sob a vigência do golpe militar de 1964, o Ministério Público retornou ao capítulo do Poder Judiciário, não acrescentando modificações substanciais em relação à Carta anterior.

Em 1969³² ocorreu mais um golpe, quando a Constituição era chamada de Emenda Constitucional n. 1 colocando o Ministério Público no capítulo do Poder Executivo, havendo notável crescimento das atribuições do chefe do Ministério Público da União, podendo o PGR ser nomeado e demitido livremente pelo Presidente da República.

A Emenda Constitucional na verdade era uma nova Constituição que só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou o texto integralmente reformulado, a começar pela denominação que se deu (Constituição da República Federativa do Brasil), enquanto que em 1967 chamava-se de Constituição do Brasil.

²⁹ Idem, Ibidem, p. 329.

³⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 10. ed. São Paulo, Malheiros, 1994, p. 85.

³¹ BONAVIDES, Paulo e ANDRADE, Paes de. op. cit., NOTA 27, p. 407.

³² SILVA, op. cit., NOTA 30, p. 85.

A Constituição de 1988 passou por oito documentos: um anteprojeto, elaborado pela Comissão de Afonso Arinos, redemocratizando o país, e mais sete projetos³³, todos com o mesmo objetivo³⁴.

A maioria das mudanças, para o Ministério Público, já estava no anteprojeto e acabaram sendo feitas. Mudanças estas que eram resultantes, principalmente, de um documento intitulado Carta de Curitiba, elaborado em 1986³⁵ no Encontro Nacional dos Procuradores-Gerais e Presidentes das Associações do Ministério Público.

Com isso, o Ministério Público foi criado em um capítulo próprio e como uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, além de galgar sua autonomia administrativa, financeira e dotação orçamentária própria.

Após a promulgação, ganhou o Ministério Público uma função especializada, independência, sem vinculação com os poderes e foi intitulado como Função Essencial à Justiça. A autonomia funcional e administrativa³⁶ estende-se aos seus cargos e auxiliares, cabendo-lhes ainda a elaboração de sua proposta orçamentária. Seus membros e agentes políticos do Estado têm regime funcional próprio e gozam das mesmas garantias do Poder Judiciário.

A chefia do Ministério Público é exercida pelo Procurador-Geral da República³⁷, não mais demissível *ad nutum*, cujo cargo é privativo dos integrantes do Ministério Público da União Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios, com trinta e cinco anos de idade, sendo o nome escolhido pelo Presidente da República e submetido à aprovação por maioria absoluta do Senado Federal antes da investidura para um mandato de dois anos, sem limite para recondução, desde que haja a repetição do devido processo.

Ressalte-se que para os Procuradores Gerais de Justiça³⁸ há eleições classistas, privativas dos integrantes do Ministério Público dos respectivos Estados, eleitos por seus pares e formando uma lista tríplice que é apresentada ao Governador³⁹, admitindo-se uma recondução com a repetição do mesmo processo; em alguns Estados deve haver a aprovação do indicado pela Assembléia Legislativa.

³³ BONAVIDES, Paulo e ANDRADE, Paes de. op. cit. Nota 27, p. 427.

³⁴ Idem, Ibidem, p. 451.

³⁵ MAZZILI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público**, 2 ed. Revisada, São Paulo, Saraiva, 1995, p.46 e ss.

³⁶ SILVA, José Afonso da. Op. cit., NOTA 30, p. 110.

³⁷ BRASIL, **Constituição Federal de 1988**, art. 128, § 1º.

³⁸ SILVA, José Afonso da. op. cit., NOTA 30, p. 555.

³⁹ BRASIL, **Constituição Federal de 1988**, art. 128, § 3.

O Distrito Federal adquiriu autonomia também em 1988, elegendo diretamente seu Governador e os 24 deputados distritais⁴⁰, não tendo estrutura igual a dos Municípios, representado apenas por Legislativo e Executivo, utilizando-se do Poder Judiciário Federal e do Ministério Público Federal.

O processo para investidura do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal é o mesmo para os Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados, sendo a lista tríplice encaminhada para o Presidente da República, não precisando da aprovação prévia pelo Senado Federal, conforme Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993.

O processo de exoneração do Procurador-Geral da República pode ser feito por *impeachment* decorrente de crime de responsabilidade, condenado pelo Senado Federal, com *quorum* mínimo de dois terço; outro meio é por iniciativa do Presidente da República com autorização absoluta do Senado Federal.

3.2 Os Princípios Institucionais do Ministério Público

Os princípios institucionais atribuídos ao Ministério Público e tipificados na Carta Magna⁴¹ caracterizam os direitos do *Parquet* a garantia jurídica em relação a sua unidade, indivisibilidade e independência funcional.

O primeiro princípio expresso é o da “unidade”, através do qual se entende que o Ministério Público é uma única instituição, logo, quando um membro do *Parquet* atua, quem lá está é a próprio órgão, sendo seus agentes caracterizados como componentes de um único organismo que exerce atribuições em nome do Estado.

Hugo Nigro Mazzilli⁴² entende que a unidade só existe em cada Ministério Público. Contudo, Emerson Garcia crê que é possível falar em um único Ministério Público, já que a instituição desempenha as funções institucionais que lhe foram atribuídas pela Constituição.

Uma das grandes características da afirmação de Emerson Garcia⁴³ é que a Constituição prevê as funções para o Ministério Público Federal, do Trabalho, Militar ou dos Estados.

⁴⁰ Lei Complementar n. 75/93, Lei Orgânica do Ministério Público da União, art. 156.

⁴¹ BRASIL, Constituição Federal de 1988, art. 127.

⁴² MAZZILI, Hugo Nigro. P. cit., Nota 35. p. 327.

⁴³ GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004. p. 51.

Com isso, o Princípio da Unidade permite que um membro do Ministério Público Federal forneça a um membro do Ministério Público Estadual determinado documento para instruir o procedimento sem incorrer na prática do delito previsto no art. 154 do CP, que trata de violação do segredo profissional.

Sendo assim, é importante esclarecer que a norma quer dizer que o ofício exercido por todos é o mesmo ofício de Ministério Público a que aludem às leis, conforme preconiza o art. 128 da Constituição.

Assim, fica admitida a plena possibilidade de litisconsórcio entre Ministérios Públicos diversos⁴⁴, a fim de melhor defender os interesses em questão sempre que houver convergências de atribuições e objetivos.

No entanto, doutrinadores têm levantado a inconstitucionalidade de tais dispositivos, embora o Supremo Tribunal Federal já tenha decidido que as divisões existentes na instituição não obstam trabalhos coligados, possibilitando a economia processual. Por outro lado, a regra do art. 129 da CF⁴⁵ pode implicar em conflito negativo entre os Ministérios Públicos, os quais devem sempre ser submetidos ao crivo do Supremo⁴⁵, devido ao conflito entre federações.

O segundo princípio é o da “Indivisibilidade” que está diretamente atrelado ao primeiro princípio. Logo, não se pode admitir a atuação simultânea, em um mesmo processo, de dois órgãos do Ministério Público que exerçam a mesma função.

Essa regra tem grande importância quando falamos em órgãos de atribuições concorrentes, o que torna impossível duas alegações em uma única ação, porém nada impede que os Promotores de Justiça, de mesmas atribuições, possam fazer e assinar uma única peça, reforçando a posição da instituição.

No entanto, esclarece Carlos Roberto de Castro Jatahy, que o Princípio da Indivisibilidade não implica a vinculação de pronunciamento dos agentes do Ministério Público⁴⁶. Não se pode impor um procedimento funcional a um membro da instituição, senão fazendo recomendação sem caráter normativo ou vinculativo, pois a Constituição e as Leis, antes de assegurarem garantias pessoais aos membros do Ministério Público, conferiram-lhes garantias funcionais, para que possam servir aos interesses da lei, e não dos dirigentes, ainda que da própria instituição.

⁴⁴ MAZZILI, op. cit., NOTA 35, p. 143.

⁴⁵ BRASIL, **Constituição Federal de 1988**, artigo 102, I, f.

⁴⁶ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **Curso de princípios institucionais do Ministério Público**. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2004. p. 42.

O terceiro princípio é a “Independência Funcional”⁴⁷, que trata de uma prerrogativa constitucional afeta a cada membro da instituição, os quais não ficam sujeitos a qualquer orientação ou determinação dos membros da Administração Superior em sua atuação funcional. Sendo assim, prestam contas apenas a sua consciência e à ordem jurídica, possuindo apenas subordinação na índole administrativa, colocando o Ministério Público brasileiro entre os mais modernos do mundo.

Por isso, o art.41, V, da Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, estabelece que é prerrogativa dos membros do Ministério Público, no exercício de sua atividade-fim, gozar de inviolabilidade pelas opiniões que externem ou pelo teor de suas manifestações, nos limites de sua independência funcional.

Torna-se importante esclarecer, também, que a hierarquia que existe é única e exclusivamente administrativa, pois o chefe da instituição, por força da autonomia administrativa do órgão da instituição, somente vincula-se aos limites dos poderes que a lei lhe confere.

A consequência clássica dessa independência, diz Hugo de Nigro Mazzilli, é que não se pode impor um procedimento funcional a um membro do Ministério Público, senão fazendo recomendação sem caráter normativo ou vinculativo⁴⁸, pois a Constituição e a Lei Complementar, antes de assegurarem garantias pessoais aos membros do Ministério Público, deram-lhes garantias funcionais, para que possam servir aos interesses da lei, e não do governo⁴⁹.

Ressalte-se que tais garantias que o constituinte conferiu às respectivas instituições, Ministério Público e Magistratura, e seus agentes é para que sirvam à coletividade, cumprindo com o desassombro e na plenitude seus graves *misteres* legais, o que muitas vezes pode significar tomar a defesa da parte mais fraca na relação processual ou no seio processual⁵⁰.

Dessa forma, com a independência funcional garantida constitucionalmente, o Ministério Público enseja uma atuação em defesa dos direitos dos interesses sociais e individuais indisponíveis, maximizando a interferência do *Parquet*, até mesmo com opiniões diferentes nas duas instâncias. Acrescente-se também que esta autonomia não se confunde com a autonomia da instituição em face do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

⁴⁷ BRASIL, Constituição Federal de 1988, art. 127 § 1º.

⁴⁸ LONMP, arts. 10, XII, 15, X, 17, IV, 20, 33, II E V, 43, XIV.

⁴⁹ MAZZILLI, Hugo Nigro. op. cit., NOTA 35, p.81.

⁵⁰ Idem, Ibidem, p. 147.

Por fim, interessante fazer referência a um princípio implícito que hoje é plenamente aceito pela jurisprudência e pela doutrina, qual seja, o do “Promotor Natural”⁵¹.

Tal princípio implica numa garantia a toda e qualquer pessoa física ou jurídica que figure em determinado processo que reclama a intervenção do Ministério Público em ter um órgão do *Parquet* atuando livremente com atribuição predeterminada em lei⁵².

Dessa maneira, o promotor natural é aquele com atribuições legais para atuar em determinada causa, que tenha ingressado por concurso público e que não tenha sido designado para nenhum caso em específico.

A finalidade desse princípio é que nenhuma causa será específica para um promotor e que a atuação do mesmo seja livre e independente, garantido a isenção no âmbito interno, assim como, que as edições de suas atribuições observem a generalidade, abstratividade e a impessoalidade na sua elaboração⁵³.

Esclarece-se ainda que não há violação do Princípio do Promotor Natural no caso de o Conselho Superior do Ministério Público rejeitar a promoção do arquivamento do inquérito civil regularmente instaurado, como também a designação de outro membro da instituição para o ajuizamento, pois o mesmo não é absoluto.

Sendo assim, fica o cidadão resguardado da figura do promotor de exceção, garantindo a isenção na escolha dos promotores para atuarem na persecução penal. Cabe esclarecer também que a criação de grupos especializados por meio de resolução do Procurador-Geral de Justiça, com competência estabelecida previamente ao fato criminoso, não ofendendo o art. 29, IX, da Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, nem o Princípio do Promotor Natural.

3.3 O Ministério Público e a Revisão Constitucional de 1994

O Ministério Público é o espelho da legitimação normativa do Estado, corroborando com as normas constitucionais e servindo como instrumento democrático do povo, além de ser o titular privativo da ação penal, o defensor do meio ambiente, dos consumidores, da infância e da juventude, do patrimônio público e do social, das minorias sociais, dos direitos e interesses das populações indígenas e, por fim, da ordem jurídica.

⁵¹ ZENKNER, Marcelo. **Ministério Público e a efetividade do processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

⁵² CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. op. cit., NOTA 21, p. 50 e ss.

⁵³ STASIAK, Vlademir. **Princípios do promotor natural e sua relevância na administração da justiça**. RT 771/484, fascículo penal. São Paulo: RT, jan. 2000.

Na Revisão Constitucional de 1994 foram evidentes a tentativa de retroceder o Ministério Público, no sentido de tentar subordiná-lo a um dos poderes, sob o argumento de uma história conservadora, em que tinham como parâmetros a Constituição de 1891.

Tal mudança teria como objetivo a limitação do entusiasmo do Ministério Público, principalmente na divulgação de fatos investigados pelo próprio Ministério Público. Essa iniciativa derrubaria toda construção constitucional da instituição, que ampara a liberdade de expressão, a livre informação e o acesso universal aos atos processuais, que só são limitados pelo segredo de justiça.

4 - POLÍCIA

4.1 Breve Histórico

É importante que se proceda a uma análise visando identificar os percalços percorridos durante a história e evolução da polícia, que irá nos trazer uma verdadeira noção do que aconteceu com esta instituição.

Primeiramente, cabe ressaltar que a palavra “polícia”, etimologicamente falando, teve sua origem na Grécia Antiga, onde as atividades governamentais eram chamadas de *politéia*, que deriva de *polis*, que significa cidade. O emprego da palavra polícia, naquela época, não se evidenciava com o sentido dado nos dias de hoje, pois os gregos não necessitavam de uma força policial, uma vez que tudo pertencia às Cidades-Estado. O termo *politia* estava vinculado à ideia de governar⁵⁴.

No antigo Egito, o Faraó Menés, muito antes de Aristóteles, afirmava que a polícia era o maior bem de um povo. Ele promulgou uma espécie de código para uso de seus súditos e magistrados e fez o recenseamento de seu país, exigindo que cada cidadão procurasse o magistrado de sua circunscrição e lhe declarasse o nome, profissão e a forma de subsistência. Desse modo, caso ficasse provado que alguém vivia de comércio ilícito, este era punido com a morte⁵⁵.

No êxodo do Egito, os hebreus destacaram funcionários encarregados do policiamento dos víveres e dos súditos das doze tribos. Após o estabelecimento na “Terra da Promissão”, os hebreus dividiram Jerusalém em quatro partes e confiaram a vigilância a um intendente de polícia, visando o melhor policiamento da cidade, em razão de seu grande desenvolvimento⁵⁶.

Na Grécia antiga, mais precisamente em Atenas, o Intendente de Polícia era o responsável pela ordem pública e observância das leis policiais. Nos bairros, havia os “*nomofulaxe*” (defensores de leis), que agiam em nome dos intendentess de polícia e eram nomeados pelos arcontes (magistrados), auxiliados pelos “curadores”.

Em Roma, primeiramente, a atividade policial era exercida por qualquer um do povo, sem formalidades. No entanto, percebeu-se que esse sistema não premunia a sociedade dos perigos, que aumentavam a cada dia. Nesse sentido, no reinado de Augusto César, a polícia se organizou de forma mais sólida e satisfatória. Criou-se, em substituição aos triúnviros, o *profectus vigilum*, cujas funções eram as de chefe da polícia preventiva e repressiva dos

⁵⁴ GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. op. cit., NOTA 23, p. 37.

⁵⁵ SILVA, José Geraldo da. **O inquérito policial e a Polícia Judiciária**. 2. ed. São Paulo: De Direito, 1996. p. 45.

⁵⁶ Idem, Ibidem, p. 45.

incêndios, escravos fugitivos, furtos, roubos, vadiagem, ladrões habituais ou reincidentes, ou seja, das classes perigosas⁵⁷.

Hoje, a Polícia conta com uma estrutura de amparo constitucional, sendo definida como uma função administrativa estatal, a qual tem como objetivo a manutenção da ordem pública, garantindo a paz para toda sociedade, combatendo, de forma repressiva, preventiva e ostensiva, os injustos praticados pelos cidadãos.

No Brasil, a primeira manifestação de polícia foi trazida pelos portugueses, quando eram vigentes em Portugal as chamadas Ordenanças Afonsinas, as quais tratavam a polícia e os magistrados de maneira unitária, onde os governadores exerciam atividade complexa em diversas funções, concentradas pelo sistema inquisitório.

Faz-se referência, em 1760 ao Alvará de 25 de junho, tendo este documento criado o cargo de Intendente Geral de Polícia⁵⁸, com a intenção de separar a função judiciária e policial⁵⁹, mas sem êxito, entretanto. Somente em 1808, Dom João VI criou tal cargo⁶⁰.

Após a proclamação da Independência do Brasil, com a Lei Imperial, de 21 de agosto de 1827, todos estes cargos foram extintos, surgindo a figura assemelhado a do Delegado de Polícia, exercida por um juiz de paz, permanecendo O Ministério Público ainda associada⁶¹ ao Poder Executivo.

O Código de Processo Criminal do Império, que entrou em vigor em 1832, disciplinou a matéria confundindo a magistratura e a polícia em um único órgão, sob o comando do Imperador.

Com a reforma do Código em 1841 foram extinto os cargos e criado o de Chefe de Polícia em cada uma das províncias da Corte, que era escolhido entre os desembargadores e juízes de Direito⁶².

Com a Lei n. 2.033, de 20 de setembro de 1871, foi responsável por tornar incompatíveis os cargos de polícia com os cargos de juiz municipal e juiz substituto⁶³.

Com a queda do Império e a promulgação da Constituição Republicana de 1891, não mais foi autorizada a existência de Polícia Judiciária com o direito de iniciativa de

⁵⁷ Idem, *Ibidem*, p. 46-47.

⁵⁸ ALMEIDA, Joaquim Canuto Mendes de. **princípios fundamentais do processo penal**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1973. p. 62-63.

⁵⁹ ALMEIDA, Junior, João Mendes de. **O processo criminal brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1959. v. 1. p. 254.

⁶⁰ Idem, *Ibidem*, p. 63.

⁶¹ Idem, *Ibidem*, p. 62-63.

⁶² ALMEIDA, Joaquim Canuto Mendes de. *op. cit.*, NOTA 58, p. 64.

⁶³ ALMEIDA, Junior, João Mendes de. *op. cit.*, NOTA, 59, p. 278.

pronunciamento, nem com a função decisória, passando os Estados-Membros a terem administração própria e autônoma, resultando numa nova organização policial.

Em 1902, com o advento da Lei n. 947, de 29 de dezembro, a polícia foi novamente reformulada, fazendo surgir a dicotomia civil *versus* militar, a qual se encontra presente até os dias atuais com fundamentos no Estado Democrático de Direito.

Somente com a promulgação da Constituição da República de 1988, respaldado na nova democracia, é que se procurou imprimir um novo conceito de Segurança Pública, direcionado para defesa da sociedade e não do sistema.

A polícia brasileira continua dividida em dois segmentos: Polícia Administrativa, que é a Polícia Militar; Polícia Judiciária ou Repressiva, que é a Polícia Civil. No âmbito Federal existe a Polícia Federal. É necessário esclarecer que tal diferença de função, na prática, não existe, pois os dois ramos desempenham ambas as atividades, gerando conflitos entre as polícias.

4.1 Perfil Constitucional

Atualmente, a Carta Constitucional da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece, em seu capítulo III, artigo 144, da segurança pública, que esta seja exercida por meio das Polícias Federal, Rodoviária Federal, Ferroviária Federal, Civis, Militares e Corpo de Bombeiros Militares.

A Polícia Federal é órgão permanente, organizado, estruturado em carreira e mantido pela União, cabendo-lhe a apuração dos crimes de natureza federal, sendo estes entendidos como aqueles praticados contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, bem como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, consoante a Lei n. 10.446, de 08 de maio de 2002.

Ademais, a Polícia Federal é incumbida de prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sendo, também, de sua alçada o exercício de polícia marítima e de fronteiras, com atuação em todo o território nacional⁶⁴.

O art. 144, §1º, inciso IV, atribui, com exclusividade, à Polícia Federal o exercício das funções de polícia judiciária da União, ou seja, torna-a responsável pela apuração das infrações penais supramencionadas.

⁶⁴ GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. op. cit., NOTA 23, p. 48.

A Polícia Rodoviária Federal e Ferroviária Federal, a exemplo da Polícia Federal, são órgãos permanentes, organizados, estruturados em carreira e mantidos pela União, tendo como função, respectivamente, o patrulhamento ostensivo das rodovias e ferrovias estaduais. No âmbito estadual, temos as Polícias Cíveis, as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares.

Às Polícias Cíveis são atribuídas às funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, excetuando as militares e as de competência da União. Desse modo, a Polícia Civil exerce a função de polícia repressiva, combatendo a criminalidade após a verificação da ocorrência de uma infração penal⁶⁵.

No tocante às Polícias Militares, cabe o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, desempenhando, dessa forma, função preventiva. Aos Corpos de Bombeiros Militares é incumbida a execução de atividades de defesa civil, além das atribuições definidas em lei. Por outro lado, existem muitas polêmicas no que diz respeito ao campo de atuação da Guarda Municipal⁶⁶.

As Polícias Civil, Federal, Rodoviária Federal, Ferroviária Federal, bem como as Polícias Militares e o Corpo de Bombeiros Militares, subordinam-se ao Poder Executivo, sendo essas duas últimas instituições consideradas como forças auxiliares e reservas do Exército⁶⁷.

Por fim, a Carta Magna de 1988 deu aos Municípios a faculdade de constituir guardas municipais destinados à proteção de seus bens, serviços e instalações, consoantes disposição em lei.

⁶⁵ Idem, Ibidem, p. 48-49.

⁶⁶ Idem, Ibidem, p. 48-49.

⁶⁷ Idem, Ibidem, p. 47-50.

5 - GESTÃO PÚBLICA: O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

5.1. Histórico Constitucional do Controle Externo

O controle externo da atividade policial surgiu como função do Ministério Público no anteprojeto de Afonso Arinos, que se referiu ao exercício da supervisão da investigação criminal. O projeto inicial fez referência à requisição de atos investigatórios, à supervisão, à instauração de inquéritos, à requisição de investigações e à efetiva correição na Polícia Judiciária.

Com o novo status do Ministério Público, instituição autônoma do Estado, separada das polícias, agora poderia o *Parquet* começar a exercer sua atividade de fiscalização perante órgãos policiais.

O art. 128, § 5º, da Carta Magna, orienta no sentido de que as Leis Complementares da União e dos Estados estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, sendo sua iniciativa facultada aos respectivos Procuradores-Gerais.

Assim, podemos concluir que tanto a Lei Orgânica do Ministério Público da União como as Leis Orgânicas Estaduais poderão disciplinar a matéria.

Argumenta Hugo Nigro Mazzilli:

Deveria haver, é verdade, uma lei nacional que dispusesse sobre normas gerais de organização dos Ministérios Públicos dos Estados, inclusive nessa matéria. Entretanto, a LONMP muito pouco trouxe sobre isso, a pretexto de que caberia a disciplina à lei complementar de cada Estado, e dessa forma olvidou seu próprio caráter de nacional uniformizadora.⁶⁸

Neste caso, o legislador condicionou, devido à norma de eficácia limitada ou reduzida, o exercício do controle externo da atividade policial à expedição de uma Lei Complementar.

Em 1981 foi editada a Lei Complementar n. 40⁶⁹, de 14 de dezembro, que previa alguns instrumentos para que o Ministério Público exercesse certo controle sobre as atividades policiais, o que se evidencia no art. 7º, inciso VII, que atribuía ao Procurador-Geral de Justiça o poder de avocar excepcionalmente inquéritos policiais em andamento, mesmo que de maneira superficial.

⁶⁸ MAZZILLI, Hugo Nigro. op. cit., p. 117-118.

⁶⁹ MAZZILLI, Hugo Nigro. Inovações no Ministério Público. In: LIMA, Gilberto Baumann de. **Comentários e Aplicação da Lei Orgânica do Ministério Público (LC 40-81)**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. p. 115.

O mesmo dispositivo, em seu art. 15, permitia que os membros do Ministério Público acompanhassem atos investigatórios junto aos organismos policiais ou administrativos.

Impende-se que, como a Lei Orgânica do Ministério Público não dispôs sobre o controle externo da atividade policial, apenas fez referência à aplicação subsidiária da Lei Orgânica do Ministério Público da União, nem as constituições estaduais fizeram acréscimos a tal dispositivo, apenas repetiram o disposto na Constituição Federal de 1988, foi editada a Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993, que tratou da matéria originalmente.

Este instituto, em seus arts. 3º, 9º e 10, têm causado, em relação a sua interpretação, assaz controvérsia, pois dispõe sobre a organização, as atribuições e o Estatuto do Ministério Público da União, nos seguintes termos:

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 princípios 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 de 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 para 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.

Art. 10 A prisão de qualquer pessoa, por parte de autoridade federal ou do Distrito Federal e Territórios, deverá ser comunicada imediatamente ao Ministério Público competente, com indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da legalidade da prisão.

O Controle Externo da Atividade Policial tem como parâmetros o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público, a preservação e correção da ilegalidade e abuso de poder, a indisponibilidade da persecução penal e da competência dos órgãos envolvidos na segurança pública.

Ao Ministério Público, titular do poder de fiscalização da atividade policial, foi garantido o livre acesso aos estabelecimentos policiais e prisionais, aos documentos das atividades fins policiais e às informações, imediatas, da prisão de qualquer cidadão, o direito

de representar à autoridade, a requisitar inquéritos e a promover ação penal por abuso de poder.

Com isso, cabe ao Promotor de Justiça⁷⁰, no exercício do poder de controle externo, fiscalizar e inspecionar as atividades policiais investigatórias, bem como as de caráter preventivo, a fim de assegurar a legalidade, a eficiência e o bom andamento dos trabalhos policiais.

Em 1997 foi editada a Resolução n. 32, de 09 de dezembro de 1997, do Conselho Superior do Ministério Público Federal, ressaltando a compreensão do controle externo da atividade policial, estabelecendo detalhes e prerrogativas, conforme se pode extrair dos arts. 1º, 2º e 3º da norma, *in verbis*:

Art. 1º - É dever do membro do Ministério Público Federal, com atuação em ofício com atribuições em matéria criminal, em 1º grau, realizar inspeções bimestrais ordinárias e, quando necessário, extraordinárias em estabelecimento policial ou prisional; neste último, quando se encontre presa pessoa sujeita à jurisdição federal.

§ 1º - Nos casos em que o inquérito policial ou o processo-crime constituam-se em atribuição originária de Subprocurador-Geral da República ou de Procurador Regional da República exercerão estes, em conjunto, ou não, com membro do Ministério Público Federal que atue em matéria criminal em 1º grau, o referido controle.

§ 2º - O membro do Ministério Público Federal que realizar a inspeção lavrará termo circunstanciado do trabalho realizado, com a entrega da respectiva cópia à autoridade policial responsável pela unidade inspecionada.

Art. 2º - O controle externo da atividade policial compreende:

I) A verificação e análise dos livros de registro: a) de ocorrência; b) de inquéritos policiais; c) de remessa de autos de inquérito policial; d) de objetos apreendidos; e de fianças;

II) O acesso aos dados e ao andamento de todos os procedimentos inquisitoriais iniciados no âmbito policial, ainda que sob a forma preliminar;

III) a fiscalização do cumprimento da requisição de diligências investigatórias à Polícia Federal, com ou sem inquérito policial instaurado;

IV) a requisição, a qualquer tempo, dos autos de investigação policial em curso, devendo o requisitante restituí-los à autoridade policial federal no prazo máximo de 10 (dez) dias;

V) a fiscalização do cumprimento das promoções, inclusive quanto aos prazos, exaradas nos autos de inquérito policial, ou de investigação preliminar;

Art. 3º - As Procuradorias da República nas capitais dos Estados e nos Municípios devem instituir setor de acompanhamento do controle externo da atividade policial, de que trata esta Resolução.

⁷⁰ PINHEIRO, Ibsen. Ministério Público novo de guerra. In: **Observatório da Imprensa, Caderno da Cidadania, p. 1-2**. Disponível em: www.observatoriodaimprensa.com.br. Acesso em 20 out. 2009.

O Conselho Superior do Ministério Público Federal, com intuito de melhor disciplinar a questão, editou a Resolução n. 38, de 13 de março de 1998, publicada no Diário Oficial da União, de 19 de Março de 1998, dispondo, em seu art. 1º, o seguinte:

Art. 1º. A titularidade plena do exercício da ação penal pública autoriza o membro do Ministério Público a realizar pessoalmente, ou em equipe, procedimento investigatório próprio, com inquirições pessoais de investigados e testemunhas; requisições de documentos e perícias; bem como acompanhar pessoalmente, ou em equipe, inquéritos e investigações policiais preliminares instaurados no âmbito da Polícia Federal, nos termos da resolução 32 deste Conselho Superior.

Importante salientar que tal Resolução n. 32, de 09 de dezembro de 1997, é considerada um marco no controle da atividade policial, entretanto foi alterada pela Resolução n. 88, de 03 de agosto de 2006, que por sua vez foi alterada pela Resolução n. 99, de 22 de setembro de 2009.

Também foi editada a Resolução n. 20, de 28 de maio de 2007, do CNMP, atribuindo ao Órgão Ministerial, à incumbência de instaurar procedimento investigatório referente ao ilícito penal ocorrido no exercício da atividade policial.

Art. 1º Estão sujeitos ao controle externo do Ministério Público, na forma do art. 129, 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.

§ 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.

Tal dispositivo deixou explícito o poder do Ministério Público investigar injustos penais praticados no exercício da atividade policial. A Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, em seu art. 80 (institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), dispõe sobre as normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências, *in verbis*: “Art. 80. Aplicam-se aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União.”

Ressalte-se que existe um caminho, em que o Ministério Público vem defendendo seu poder de investigar baseado em três principais argumentos: na Teoria dos Poderes Implícitos; no fato de que Polícia Judiciária não se confunde com Polícia Investigativa; e, por fim, que o instrumento investigatório utilizado seria o procedimento investigatório criminal, estabelecido pela Resolução n. 13, de 02 de outubro de 2006, do CNMP.

Por outro lado, existe uma parte da doutrina que estabeleceu argumentos contrários,

desfavorecendo o poder investigativo do *Parquet*, amparado: no ferimento do sistema acusatório, criando um desequilíbrio entre a acusação e a defesa; na Constituição Federal que dotou o Ministério Público do poder de requisitar diligências e instauração de inquérito policial, mas não permitiu que a instituição presidisse o inquérito; no fato de que as atividades de Polícia Judiciária são exclusivas da Polícia, não podendo ser exercido pelo órgão Ministerial; e, por fim, que não há previsão legal para tal investigação.

Contudo, a Constituição Federal ao conceder a atividade-fim a determinado órgão, também concede a ele todos os meios necessários para atingir os objetivos; logo, se o *Parquet* é titular da ação penal, deve a ele ser outorgado tal poder.

5.2 As Razões que Justificam a Necessidade do Controle Externo das Atividades Policiais

O instrumento investigatório é um procedimento instaurado pelo Ministério Público para apurar ocorrências de infrações penais de natureza pública, fornecendo ou não, elementos para o oferecimento da denúncia. Contudo, a requisição feita pela autoridade competente para instauração de sindicância ou procedimento administrativo é uma ordem.

Portanto, o controle externo da atividade policial tem a exata dimensão da atribuição de *dominus litis*, podendo-se afirmar que nem todas as atividades desenvolvidas pela Polícia estão abrangidas pelo controle, como as atividades meio, que devem ficar fora, sob pena de se estar exercendo controle interno e de se estar afastando o Ministério Público de suas características definidas pela Constituição Federal⁷¹.

Também não deve ser entendida como controle externo a apuração de abusos cometidos por policiais, ao menos de uma forma direta.

O Ministério Público, no exercício do controle externo das atividades policiais deve: tomar conhecimento das *notitia criminis* e fiscalizar a abertura do inquérito, em como fiscalizar o cumprimento dos mandados de prisão expedidos pela autoridade judiciária; ser comunicado sobre a prisão de qualquer pessoa; inspecionar estabelecimentos penitenciários; requisitar diligências investigatórias e abertura de inquérito policial; inspecionar unidades policiais, civis e militares; representar aos superiores hierárquicos ou órgão corredeiros

⁷¹ FREYESLEBEN, Márcio Luis Chila. **O Ministério Público e a polícia judiciária: controle externo da atividade policial**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, p. 82.

quando suspeitar de irregularidade praticada por policiais; promover, durante toda a fase investigatória, a defesa dos direitos dos investigados.

O controle externo da atividade policial deve ser conceituado como um conjunto de normas disciplinadoras das inter-relações entre Ministério Público e as Polícias, visando à efetiva participação do Promotor de Justiça na atividade de polícia judiciária e na apuração de infrações penais⁷².

A participação do Ministério Público fundamenta-se em dois objetivos básicos: para impedir que ocorra um critério seletivo de apuração, quando se tentam alijar da persecução algumas infrações penais; e garantir a qualidade da investigação, principalmente no que se refere à fidelidade e voluntariedade dos testemunhos, bem como da valoração da prova técnica⁷¹.

Ressalte-se que tal controle se dá principalmente devido à violência e aos abusos dos policiais brasileiros, abrangendo as atividades policiais desempenhadas pelos vários órgãos preventivos e repressivos também pelas Forças Armadas, na medida em que se envolvem em diversas atividades de polícia.

Ora, foram criadas corregedorias, como metas do Plano Nacional de Direitos Humanos, em todos os Estados, a fim de apurar as infrações cometidas por policiais, mas quem as apuram ainda são as próprias polícias, o que, no mínimo é curioso, tendo em vista que grande parte dessas investigações chega a conclusões contrárias às reclamações.

Contudo, isso não quer dizer que os policiais são inocentes, nem que tais investigações estejam incompatíveis com a realidade, mas pode-se perceber que como uma taxa altíssima de investigações possuem resultados irrelevantes, tais apurações podem não estar funcionando.

Pode-se citar, ainda, dois fatos que agravam tais investigações: o primeiro diz respeito à discricção invisível, que ocorre quando a própria polícia deixa de registrar a ocorrência (neste caso limitar o controle externo das polícias a um inquérito policial é o mesmo que atribuir à polícia a decisão de promover ou não a ação penal seriam ações de mera aparência); o segundo ocorre quando a discricção é dissimulada (neste a polícia não investiga os casos registrados). Neste, por serem considerados invisíveis, não existe controle, no primeiro, por não serem registrados, resta uma incógnita.

Ressalte-se também que existe um número muito baixo dos casos apurados que repercutem na esfera policial e chegam ao Ministério Público, a maior prova disso é a quantidade de processos existente hoje com os Juízes Auditores Militares.

⁷² Idem, Ibidem, p. 83.

Tal poder de fiscalização do Ministério Público minimizaria em muito os casos de extorsão da confissão, a intimidação das testemunhas, a manipulação dos elementos periciáveis e até mesmo o simples equívoco quanto à verdade, pois a verdade inquisitorial não controlada torna-se para sociedade mais ameaçadora do que a negligência funcional.

Impende-se que a independência do Ministério Público em relação às polícias não está na separação total de suas atividades, acusatórias e investigatórias, mas sim em relação à busca de provas a serem obtidas para persecução criminal, inclusive com a preparação do inquérito, pois a polícia por si só não tem compromisso com a acusação, nem com a condenação - função e desafio do Ministério Público.

O termo “Polícia Judiciária”, utilizado pela Lei, não abrange mais todos os poderes outorgados no passado, apenas refere-se a um conceito funcional, o qual tem como objetivo a investigação criminal, afastando-se veemente a expressão Polícia Judiciária como uma instituição e estrutura orgânica, havendo uma clara distinção da atividade policial e das ações dos órgãos policiais.

A investigação por parte do Ministério Público geralmente envolve pessoas que, em razão do *status* social que ostentam ou em função do cargo público ocupado, provavelmente não terão uma investigação isenta por parte dos órgãos policiais, como nos casos de agentes de alto escalão ou naqueles em que policiais investigam policiais⁷³.

A atuação ministerial direta na fase investigativa também está relacionada ao excesso de demanda da sociedade frente aos órgãos policiais tendo em vista que inúmeras diligências investigativas que lhe são atribuídas, não conseguindo o desempenho adequado seu *mínus*, acarretando a necessidade de atuação do Ministério Público para que a persecução penal seja realizada com eficiência.

Outro aspecto que merece ser destacado é que a deflagração da ação penal não pode ser algo arbitrário, necessitando da presença de uma condição denominada “justa causa”, que é o suporte fático probatório mínimo que autoriza o recebimento da fase acusatória⁷⁴.

É necessário esclarecer que a presidência das investigações não se refere às realizadas no inquérito policial, que deve ser presidido por delegados de polícia de carreira; o que é preciso destacar é que o Ministério Público não só pode como deve presidir as investigações relacionadas aos procedimentos apuratórios penais que instaurar⁷⁵.

⁷³ FREITAS, André Guilherme Tavares de. O Ministério Público e a presidência das investigações. **Revista do Ministério Público**. Rio de Janeiro, v. 19, 2004, p. 29.

⁷⁴ Idem, Ibidem, p. 29.

⁷⁵ Idem, Ibidem, p. 30.

A possibilidade de investigação direta pelo Ministério Público é matéria não pacificada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, cujo entendimento é que o Ministério Público não é detentor de competência para efetivar diligências, colher depoimentos, investigar fatos a fim de poder oferecer denúncia.

Tal lógica deve-se ao fato de que as investigações pré-processuais têm como única finalidade a de fornecer subsídios para que o titular da ação penal possa exercitar com segurança e eficiência sua *opinio delicti*, que é um poder desempenhado pelo Estado-Administração, através do Ministério Público. Tanto assim é que o inquérito policial é peça eminentemente dispensável, pois, já tendo obtido o Ministério Público os elementos suficientes para deflagrar a *persecutio criminis in judicio*, pode ser dispensado o inquérito policial.

A persecução criminal, na maioria das vezes, tem início com a polícia, que é o órgão que, geralmente, tem o primeiro contato com o crime, instaurando o inquérito policial, com vistas à apuração da autoria, materialidade e circunstâncias em que este ocorreu. Ou melhor, a polícia no sistema criminal brasileiro funciona como um “filtro”, podendo, ardilosamente, levar ao conhecimento do Judiciário e do Ministério Público apenas aquilo o que lhe convém⁷⁶.

Outro ponto de relevo que justifica o efetivo exercício do controle externo da atividade policial consiste no fato de que os organismos policiais estão diretamente vinculados ao Executivo e não gozam da garantia da inamovibilidade, o que implica dizer que a polícia, muitas vezes, age por conta de interesses políticos, que, por vezes, são escusos.

Por mais ainda, o Ministério Público detém o monopólio do exercício da ação penal de natureza pública, sendo, portanto, o destinatário imediato do trabalho investigativo elaborado pela polícia.

Nota-se, então, que a atividade da Polícia Judiciária está intimamente ligada à atribuição ministerial do exercício da ação penal, uma vez que o inquérito policial destina-se à coleta de provas para viabilizar o exercício da ação penal, não podendo o *dominus litis* prescindir de instrumentos que permitam o exercício pleno dessa atribuição.

Ademais, não são raras as vezes em que parcela dos organismos policiais praticam atos abusivos, principalmente no que tange ao direito dos investigados, presos e condenados. Segundo José Alves Paulino⁷⁷ “não se trata de conflito de atribuição, por que o Ministério

⁷⁶ Idem, Ibidem, p. 36.

⁷⁷ PAULINO, José Alves. O Ministério Público e o controle externo da atividade policial. **Revista de Assuntos Criminais**, ano III, nº 3. Brasília, 1995.

Público ao exercer o controle externo da atividade policial o faz embasado na Constituição e na lei".

Com base nesta estrutura, propicia-se o controle externo da atividade policial, cada vez mais aperfeiçoado e de resultados concretos, cessando a polêmica em torno da conveniência ou não desse controle, não se vislumbrando, pois, ingerência nefasta do Ministério Público, vez que não se retira da Polícia Judiciária sua flexibilidade, nem lhe tolhe sua eficiência ou diminui-lhe a respeitabilidade.

Afirma Hugo Nigro Mazzilli "Os controles externos são sempre salutares - o que normalmente provoca mais polêmica é a forma de exercitar esse controle. O controle externo faz parte da própria harmonia dos Poderes, inserindo-se no sistema de freios e contrapesos"⁷⁸.

Naturalmente, o controle a ser exercido recai sobre as áreas em que a atividade policial se relaciona com as funções institucionais do Ministério Público como, por excelência, a polícia judiciária e a apuração de infrações penais pela autoridade policiais.

Considera-se o controle externo como uma técnica de verificação da legalidade e legitimidade dos atos afetos a determinado órgão, exercitado por outro órgão estranho ao mesmo e dele independente, com o fito de possibilitar a efetiva participação do Promotor de Justiça nas atividades desenvolvidas pelas polícias.

Por consequência, o controle externo pode dar-se tendo em conta a mera regularidade formal dos atos considerados ou adentrando-lhes o mérito, vale dizer, a própria conveniência, oportunidade e justiça, ou o simples cumprimento de um item legal ou procedimental.

5.3 Outras Formas de Controle das Atividades Policiais no Brasil

No Brasil pode se ressaltar duas modalidades de controle da atividade policial, tudo decorrente do sistema de pesos e contrapesos existente perante os poderes, instituídos para o melhor funcionamento do Estado, corrigindo quaisquer abusos, sendo aplicado nas mais diversas atividades, no caso em tela trata-se da atividade policial.

O Controle Interno da Atividade Policial é exercido pela própria instituição através das Corregedorias e dos Conselhos Superiores das Polícias que possuem escopo de investigar e esclarecer fatos, para punir administrativamente os policiais que praticam atos com desvios de conduta.

⁷⁸ MAZZILLI, Hugo Nigro. op. cit., NOTA 35, p. 117.

Tal órgão de controle é previsto tanto na Polícia Federal, como nas Polícias Militares e Cíveis de todo o Brasil. Este departamento tem obrigação de agir de forma enérgica e exemplar no cumprimento de suas obrigações para que o controle seja realmente efetivo.

Torna-se necessário, para isso, que as corregedorias sejam órgãos afastados de suas estruturas, com seguimentos separados, a fim de que os policiais que realizam os procedimentos não fiquem subordinados hierarquicamente a outras autoridades que tenha sido punido pelos mesmos, evitando posteriores retaliações.

Faz-se necessário para isso que tais Corregedorias tenham legislações e quadro separados, de modo a atuarem de maneira clara, eficiente e com responsabilidade diante dos atos ilícitos, infracionais e disciplinares praticados pelos civis e militares.

Um grande problema enfrentado por estas Corregedorias e pelos Conselhos Superiores das Polícias é o corporativismo, que deve ser combatido com o apoio dos superiores hierárquicos das instituições e de cada unidade administrativa das polícias.

Um dos grandes meios de controle deste corporativismo é o exercido pelas autoridades policiais com o controle rígido das missões desempenhado pelos seus agentes, definição dos locais, objetivos, equipe, hora, local etc.

Por fim, cite-se que outro departamento de controle interno utilizado pelas instituições são as Escolas de Formação Policial, realizando o aprendizado, a reciclagem, a implantação de novas doutrinas e o papel ético dos policiais na sociedade.

O Controle Externo da Atividade Policial é realizado através das instituições que não pertencem aos quadros das polícias e serve, primordialmente, para suprir todas as lacunas que aparecerem no Controle Interno, além de atuarem concorrentemente nas apurações de todos os desvios de conduta praticados pelos policiais.

O primeiro controle externo a ser esclarecido é o Controle Social, pois sem a participação da sociedade fica muito difícil a fiscalização do Estado. Tal controle é exercido nas diversas comunicações dos fatos que ensejam responsabilização dos policiais, contudo este controle é bastante enfraquecido devido ao descrédito da comunidade para com os órgãos de segurança.

Entretanto o Controle Social tem sido bem divulgado e ampliado através de mecanismos próprios, como as ONGs - Organizações Não Governamentais ou as OCIPs – Organismos da Sociedade Civil de Interesse Público, realizando a cobrança perante as autoridades.

Um grande exemplo de órgãos de controle social é a instituição denominada de *America Watch* que representa, desde 1981, um dos mais importantes instrumentos de

controle externos da atividade policial, realizando relatórios, seminários, análise de casos concretos e cobrança de soluções dos poderes constituídos⁷⁹.

Outro controle da atividade externa é feito pelos Conselhos Comunitários de Segurança Pública, tipificados pela Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei Execução Penal), em seu art. 80, que disciplina a criação dos Conselhos para atuarem de forma complementar na fiscalização do Estado.

Cite-se também o papel da imprensa como instrumento de controle através das reportagens investigativas que enfatizam os fatos não fiscalizados pelo Governo e cobrando providências das autoridades pelos diversos desmandos das polícias⁸⁰.

O Poder Executivo também exerce o controle através de suas Ouvidorias, realizando um papel de coleta de denúncias das condutas ilegais dos policiais. Entretanto, como assevera Rodrigo Régner⁸¹, estes órgãos sofrem muita influência política, ocasionando por diversos desvios dos escopos das investigações.

O Poder Legislativo também colabora através das alterações nas legislações e de suas CPIs (Comissões Parlamentares de Inquéritos), que são instaladas para diversos fins, inclusive para o controle da atividade policial.

Os Agentes Políticos desempenham as atividades de controle quando indicam seus partidários para exercerem papéis fundamentais na estrutura do Estado, como por exemplo, os cargos de Comandante Geral das Polícias, Delegados Superintendentes e Secretários de Segurança Pública etc.

O Poder Judiciário pratica também o controle das atividades externas por meio das decisões judiciais, dos mandados de prisão, de busca e apreensão e da instrução probatória em juízo, analisando todos os dados apurados pelos delegados nos inquéritos.

Ressalte-se ainda, que a OAB – Ordem dos Advogados do Brasil exerce tal papel nas questões e nos problemas nacionais, fiscalizando a postura das autoridades e cobrando providências imediatas para resoluções dos desvios comportamentais, além de atuarem na defesa dos direitos dos clientes investigados, gozando de prerrogativas na lide diária com os casos, sejam eles presos ou soltos.

⁷⁹ GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. op. cit., NOTA 23, p. 28.

⁸⁰ Idem, Ibidem, p. 29.

⁸¹ GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. op. cit., NOTA 23, p. 30.

5.4 O Ministério Público como Fiscal da Democracia, do Respeito aos Direitos Fundamentais e Como Ente Fiscalizado.

O conceito de Ministério Público está explícita no caput do artigo 127 da Constituição Federal, que foi fielmente reproduzida no art. 1º da Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), que assim esclarece, *ipsis litteris*:

Art. 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. (CF 1988)

Art. 1º. 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. (Lei 8.625/93)

Segundo Prudente de Moraes Filho⁸², o Ministério Público é:

É uma magistratura especial, autônoma, com funções próprias. Não recebe ordens do Governo, não presta obediência aos juízes. Age com autonomia e em nome da sociedade, da lei e da Justiça.

Hoje, o Ministério Público reflete uma instituição de grande valor, permanecendo com todas as atribuições outrora definidas pelos constituintes, além de acrescentar seu importante papel frente a uma sociedade com funções de gerenciamento do poder público e enfrentando na dogmática do Direito Constitucional, fazendo parte da configuração normativa de ordem estatal, no aspecto político, social, econômico, além das funções de poderes e competências públicas e privadas.

Com isso, o *Parquet* vem ganhado um enorme espaço frente à sociedade, produzindo, discursivamente, por meio dos melhores argumentos, provocando e permitindo a participação dos cidadãos na definição do sentido das normas jurídicas e do próprio caráter vinculante do Direito Estatal. Passa a instituição a ser a própria sociedade na luta pelos seus ideais.

É nessa toada que o Ministério Público vem desenvolvendo seus trabalhos em todas as áreas, inclusive com participação acirrada no controle da atividade policial, provocando e organizando diversos trabalhos para combater a criminalidade e o abuso das autoridades policiais frente aos direitos dos cidadãos.

⁸² FILHO, Prudente de Moraes, citado por Marlusse P. Daher, in **O MINISTÉRIO PÚBLICO**, artigo retirado do site www.buscaleggis.ufsc.br, em 02 out. 2009.

Tal orientação da instituição vem norteando a prevalência dos direitos fundamentais, não só como meta política social, mas como critério de interpretação do Direito, possibilitando assim a criação de uma nova doutrina, frente aos organismos policiais que devem se adequar as finalidades do Estado.

É através dessa nova perspectiva que o Estado como um todo e seus órgãos, em especial, os das atividades policiais, devem observar primordialmente, como nos ensina Eugênio Pacelli de Oliveira⁸³, que um Estado Democrático de Direito, afirmativo dos Direitos Fundamentais, deve utilizar dois postulados: a máxima efetividade dos direitos fundamentais e o da proibição de excessos.

Tais postulados configuram a base normativa do nosso ordenamento, como método de interpretação e aplicação das normas jurídicas, sendo deduzidos logicamente dos textos e utilizadas como critérios hermenêuticos para realização dos direitos fundamentais.

Pode-se dizer que enquanto os postulados são extraídos do sistema, no contexto dos direitos fundamentais expressos na Constituição, os princípios vem do texto legal e constitucional.

O Estado Democrático de Direito deve ser entendido ainda como um elemento garantidor dos Direitos Fundamentais, contudo, isso não significa que não deva haver intervenção nesse ambiente garantista, pois o Estado deve e pode intervir para regular o processo democrático.

Nas últimas três décadas o Ministério Público tem adquirido uma consciência nacional e social de seu papel na sociedade, lutando pelas diferenças regionais e conscientizando as comunidades do papel do *Parquet* e dos benefícios que tal atuação pode trazer para coletividade.

A Constituição reconheceu o verdadeiro papel democrático do Ministério Público, os interesses difusos e coletivos, o meio ambiente, o patrimônio público, as vítimas não só de violência como também as de colarinho branco.

O Ministério Público passou a atuar frente à corrupção, à violência e aos desrespeitos às leis, passando a integrar as grandes investigações que tanta perturba os poderosos que utilizam a máquina estatal para realizar suas falcatruas e improbidades.

Conquanto, o papel desta instituição tenha crescido, também cresceu os anseios por mídia, ostensividade frente às várias prisões realizadas, em particular, pela Polícia Federal,

⁸³ OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de processo penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2008. p. 28.

notadamente, criando-se uma espécie de estigma no que se refere a quem prende e quem está a frente das investigações, a fim de mostrar para sociedade o serviço prestado.

Este Órgão não precisa estar se expondo a tanto, precisa sim, dar uma resposta rápida para acabar com os ilícitos praticados pelos ricos e pelos pobres, mostrando assim de uma maneira geral, que as instituições públicas que asseguram o poder estatal, estão trabalhando e punindo, indistintamente, a todos os culpados, mantendo uma conduta proba, ilibada e compatível com o Estado Democrático de Direito.

Salutar também é o controle da atividade desempenhada pelo *Parquet*, fazendo parte da própria harmonia do sistema de freios e contrapesos existente entre todos os poderes constituídos, a fim de que seja proporcionada uma caminhada bem democrática de todas as instituições.

Mesmo antes da Emenda Constitucional n. 45, de 08 de dezembro de 2004, que instituiu a reforma do judiciário, o Ministério Público já era controlado, como no caso do controle de investidura do Procurador Geral da República; a participação da Ordem dos Advogados do Brasil nos concursos para ingressos em seus quadros; a existência da ação penal subsidiária; da legitimidade concorrente para ações civis públicas, entre outros.

Importante salientar que tal controle ministerial não tem o escopo de cercear a independência ou a liberdade individual de seus agentes, mas sim apenas para assegurar que este órgão preste contas ao Poder Legislativo, à imprensa e a coletividade, por exercício das atividades-fins e das atividades-meios.

Com a reforma foi criado o Conselho Nacional de Justiça – CNJ e o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, cuja constitucionalidade encontra-se tipificada no art. 130 A da CF, sendo reconhecido por maioria do Supremo Tribunal Federal⁸⁴.

O CNMP não tem poder normativo, nem pode restringir a autonomia normativa do Ministério Público, contudo pode exercer o papel de fiscal da atividade externa do MP, controlando e fazendo cumprir as funções atribuídas a este órgão.

Pode-se citar algumas atuações administrativas e financeiras do CNMP, em razão das atividades desempenhadas pelos Ministérios Públicos como: zelar pela autonomia funcional de administrativa do MP; expedir atos regulamentares; receber e conhecer reclamações contra membros ou órgãos do MP; rever os processos disciplinares dos membros no MPU ou MP dos Estados; elaborar relatório anual, dentre outras.

⁸⁴ ADIn nº3.367-DF, **Informativo STF**, 383 e 419.

Também serão criadas as Ouvidorias dos Ministérios Públicos, competente para receber qualquer reclamação ou denúncias contra seus membros ou órgãos do MP, abrangendo suas atividades-fins e suas atividades-meios, as quais representarão diretamente o CNMP.

Além disso, foi estabelecido que compete ao STF julgar as pretensões contra o CNJ e o CNMP, no que se refere aos *habeas corpus*, *habeas data*, mandados de injunção, no entanto, compete ao juízo de primeiro grau o julgamento das ações populares.

Com isso, nota-se que o controle externo das atividades é requisito imprescindível para que o Estado Democrático de Direito seja efetivamente alçado pela sociedade, amparada pela proteção aos direitos fundamentais expressos em nossa carta magna e tão bem realçados em todo o sistema jurídico brasileiro.

Como bem esclarece Alexandre de Morais⁸⁵:

[...] a legitimação do Estado Democrático de Direito deve suplantar a mera democracia formal para alcançar a democracia material, na qual os Direitos Fundamentais devem ser respeitados e efetivados, sob pena da deslegitimação paulatina das instituições estatais.

É salutar salientarmos que sendo a democracia, o governo submetido à vontade do povo, o cidadão em pleno gozo de seus direitos cedidos pelo principio da cidadania, deve exercer o controle deste governo democrático, pelas vias legais que lhe é permitido, mas, é sabido que o cidadão não conhece todos os seus direitos, e muitas vezes os que conhecem não sabem como colocá-los em prática, e é aí que o Ministério Público deve agir, baseado no artigo 127 da Constituição, que lhe incumbe da defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Como retrata Hugo de Nigro Mazilli⁸⁶:

Não mais se concebe que num processo não intervenha o MP quando se discuta interesse indisponível ou interesse social, o que equivale dizer, a busca do interesse público primário. No MP de hoje, porém, há necessidade de admitir o cabimento da sua iniciativa ou intervenção em outras hipóteses, em que o interesse é disponível, mas a atuação convém à comunidade como um todo.

⁸⁵ ROSA, Alexandre Morais da, GUIZZO NETO, Affonso. **Improbidade administrativa lei de responsabilidade fiscal conexões Necessárias**. Florianópolis: Habitus, 2001. p. 13-14.

⁸⁶ MAZILLI, Hugo de Nigro. **Questões atuais do Ministério Público**. Artigo retirado do CD-rom Júris Síntese nº18, seção artigos.

Não cabe mais ao MP desempenhar somente um papel legalista, pois seu fim vai além da defesa dos direitos subjetivo. Hoje, a atuação do *Parquet* deve ser muito mais social, isto é, deve a instituição estar inserida em todo contexto estatal, a fim de proporcionar a defesa dos direitos humanos, das associações de classe e a preparação de relatórios em que serão apresentadas sugestões e conclusões para equacionar as desigualdades sociais.

Este é o verdadeiro escopo do Ministério Público, a fim de evitar os excessos e solidificar a existência de um Estado Democrático e de um Estado de Direito, os quais muitas vezes são suprimidos devido a real situação de desigualdade que assolam o Brasil, restringindo a grande parte da população à saúde, à educação e à segurança, os quais são direitos primordiais e garantidos constitucionalmente.

6 - POSIÇÃO DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL

As investigações realizadas pelo Ministério Público encontram amparo na legislação constitucional e infraconstitucional vigentes no país; dentre elas encontram-se o texto constitucional de 1988, as Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, o Código de Processo Penal e nas resoluções emitidas pelo CNMP e CSMP⁸⁷.

O Ministério Público exerce um papel fundamental em meio à sociedade, atuando na prevenção, fiscalização e orientação de todo o procedimento processual para combater a criminalidade.

Tal posição ministerial foi conquistada em todos esses anos de luta, ganhando o órgão uma independência vital para que pudesse exercer seu papel longe da influência de outras autoridades políticas, a fim de cumprir perfeitamente com seu papel de titular da ação penal⁸⁸.

É com base nessa premissa que o *Parquet* tornou-se indispensável no aprofundamento da fase pré-processual, além de contribuir para uma perfeita apuração no combate à criminalidade, cumprindo seu papel dentro da sociedade.

O Código de Processo Penal fez, em várias passagens, menção a tal possibilidade de concorrência da investigação criminal com outros entes administrativos e até com o particular⁸⁹.

Art. 4º do CPP - A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria. Parágrafo único. A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida à mesma função.⁹⁰

O referido artigo mostra-se inteiramente recepcionado pela nova ordem constitucional e, pelas palavras inseridas em seu parágrafo único, sua redação não poderia ser mais clara⁹¹.

Os atos de investigação destinados à elucidação dos crimes, entretanto, não são exclusivos da polícia judiciária, ressalvando expressamente pela lei a atribuição concedida legalmente a outras autoridades administrativas. Tem o Ministério Público legitimidade para proceder a investigações e diligências, conforme determinarem as leis orgânicas estaduais.⁹²

⁸⁷ SANTIN, Valter Foletto. **O Ministério Público na investigação criminal**. Bauru-SP: Edipro, 2001. p. 216.

⁸⁸ Idem, Ibidem, p. 227.

⁸⁹ Idem, Ibidem, p. 240.

⁹⁰ BRASIL. Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 20 de nov. de 2009.

⁹¹ BOMFIM, Benedito Calheiros. Ministério Público e a investigação criminal. **Síntese Jornal**. São Paulo, ano 8, n. 90, p. 3-4, ago. 2004.

⁹² MIRABETE, Julio Fabbrini. **Processo penal**. 8. ed., São Paulo: Atlas, 2003, p. 89.

No mesmo caminho segue o art. 27 do Decreto 3.689, de 03 de outubro de 1941(Código de Processo Penal), quando faculta a qualquer do povo provocar a instauração do inquérito policial e também fornecer ao Ministério Público informações sobre ilícitos penais que se apurem mediante ação pública incondicionada.⁹³

Ocorre ainda com o art. 39, § 5º, do mesmo diploma, ao dizer que o *parquet* pode dispensar o inquérito se com a representação já obtiver dados que o habilite a denúncia. Da mesma forma, o art. 46, § 1º, quando assevera que o Ministério Público pode dispensar inquérito policial para o oferecimento da peça acusatória.⁹⁴

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e Lei Orgânica Nacional do Ministério Público da União, também conferem possibilidade investigatória ao Ministério Público. Vale trazer a baila, em breve menção, o art. 58, § 3º, da Constituição Federal, que expressamente designa poderes investigatórios a ente diverso da polícia judiciária quando reza: Art. 58. [...] § 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas [...]»⁹⁵.

Percebe-se que além de normas infraconstitucionais tratem implicitamente da matéria, a própria Constituição Federal delega em seu texto competência de investigação a órgão distinto da polícia judiciária e também possibilita a investigação em seus arts. 127 e 129.

Ao tratar da questão, caso seja consolidado entendimento favorável frente ao Ministério Público proceder à investigação criminal, não deseja a Instituição tomar para si este instituto, sua pretensão possui interesse social e sua ambição é ter apenas a possibilidade de realizá-la quando necessário⁹⁵. Esta é a posição da doutrina majoritária atual.

Contrariando a legitimação do Ministério Público de proceder diretamente à investigação criminal, há a corrente que se posiciona favorável a esta concepção, a qual deve tomar por base somente uma leitura tópica e isolada do art. 144 da Constituição Federal, visto que o aludido artigo apenas se limita a explicar as diversas competências das polícias, sem exclusividade. Ademais, se o legislador realmente quisesse de tal modo o faria, como a exemplo cometeu ao Ministério Público em face da privatividade da ação penal, legitimando, portanto, outros entes a realizarem investigações de forma concorrente⁹⁶.

⁹³ Idem, Ibidem, p. 143.

⁹⁴ CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **O Ministério Público no processo civil e penal**: Promotor Natural - Atribuição e Conflito, Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 209.

⁹⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 nov. 2009.

⁹⁶ PINHO, Rodrigo César Rabello. Investigação criminal e Ministério Público. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 25 fev. 2004. Opinião, Caderno A3.

O Ato institucional n. 01, publicado em de 01 de abril de 2004, estabelece um procedimento muito parecido ao inquérito policial, só que neste caso presidido pelo Promotor de Justiça.

O Ministério Público não deve ser analisado unicamente como órgão nato de acusação, pois seu verdadeiro mister é o de fiscal da lei, não almejando tão somente punição, e sim justiça.

6.1 Posição Jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal

O Supremo Tribunal Federal vem consolidando entendimento favorável ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. Oportuno a transcrição do HC 94173 / BA - BAHIA, exarado pelo Ministro Celso de Mello.

EMENTA: "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. (Julgamento: 27/10/2009. Órgão Julgador: Segunda Turma. Publicação DJe-223. DIVULG 26-11-2009. PUBLIC 27-11-2009. EMENT VOL-02384-02. PP-00336).

EMENTA: RHC 122839 AgR / SP - SÃO PAULO AG.REG. NO RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 07/10/2014 Órgão Julgador: Segunda Turma Publicação PROCESSO ELETRÔNICO DJe-211 DIVULG 24-10-2014 PUBLIC 28-10-2014. RECURSO ORDINÁRIO EM "HABEAS CORPUS" – PRETENDIDA SUSTENTAÇÃO ORAL NO JULGAMENTO DO “AGRAVO REGIMENTAL” – INADMISSIBILIDADE – CONSTITUCIONALIDADE DA VEDAÇÃO

REGIMENTAL (RISTF, ART. 131, § 2º) – PRETENDIDO TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL – NECESSIDADE DE INDAGAÇÃO PROBATÓRIA – INVIABILIDADE NA VIA SUMARÍSSIMA DO “HABEAS CORPUS” – LEGITIMIDADE JURÍDICA DO PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO – JURISPRUDÊNCIA (SEGUNDA TURMA DO STF) – INEXISTÊNCIA DE CONSTRANGIMENTO ILEGAL – JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL CONSOLIDADA QUANTO À MATÉRIA VERSADA NO RECURSO – POSSIBILIDADE, EM TAL HIPÓTESE, DE O RELATOR DA CAUSA DECIDIR, EM ATO SINGULAR, A CONTROVÉRSIA JURÍDICA – COMPETÊNCIA MONOCRÁTICA DELEGADA, EM SEDE REGIMENTAL, PELA SUPREMA CORTE (RISTF, ART. 192, “CAPUT”, NA REDAÇÃO DADA PELA ER Nº 30/2009, C/C O ART. 312) – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. IMPOSSIBILIDADE DE SUSTENTAÇÃO ORAL EM SEDE DE “AGRAVO REGIMENTAL”. - Não cabe sustentação oral em sede de “agravo regimental”, considerada a existência de expressa vedação regimental que a impede (RISTF, art. 131, § 2º), fundada em norma cuja constitucionalidade foi expressamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (RTJ 137/1053 – RTJ 152/782 – RTJ 158/272-273 – RTJ 159/991-992 – RTJ 184/740-741 – RTJ 190/894, v.g.). PRETENDIDO TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL – POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL, DESAUTORIZADA, NO ENTANTO, NO CASO, EM FACE DA NECESSIDADE DE INDAGAÇÃO PROBATÓRIA, INCABÍVEL NA VIA SUMARÍSSIMA DO PROCESSO DE “HABEAS CORPUS”. - A extinção anômala do processo penal condenatório, em sede de “habeas corpus”, embora excepcional, revela-se possível, desde que se evidencie – com base em situações revestidas de liquidez – a ausência de justa causa. Para que tal controle jurisdicional se viabilize, no entanto, impõe-se que inexista qualquer situação de iliquidez ou de dúvida objetiva quanto aos fatos subjacentes à acusação penal, pois o reconhecimento da ausência de justa causa, para efeito de extinção do procedimento persecutório, reveste-se de caráter extraordinário, quando postulado em sede de “habeas corpus”. Precedentes. - A liquidez dos fatos constitui requisito inafastável na apreciação da justa causa, pois o remédio processual do “habeas corpus” não admite dilação probatória, nem permite o exame aprofundado de matéria fática, nem comporta a análise valorativa de elementos de prova. Precedentes. 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: HC 85.419/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO – HC 89.837/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – HC 91.613/MG, Rel. Min. GILMAR MENDES – HC 91.661/PE, Rel. Min. ELLEN GRACIE – HC 93.930/RJ, Rel. Min. GILMAR MENDES – HC 94.173/BA, Rel. Min. CELSO DE MELLO – HC 97.969/RS, Rel. Min. AYRES BRITTO – RE 335.478/SC, Rel. Min. ELLEN GRACIE, v.g.).

Ementa: RHC 97926 / GO - GOIÁS
 RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS
 Relator(a): Min. GILMAR MENDES
 Julgamento: 02/09/2014 Órgão Julgador: Segunda Turma ACÓRDÃO
 ELETRÔNICO DJe-189 DIVULG 26-09-2014 PUBLIC 29-09-2014. Recurso ordinário em habeas corpus. 2. Homicídio culposo. Condenação. 3. Alegações: a) nulidade das provas colhidas no inquérito presidido pelo Ministério Público.

O procedimento do MP encontra amparo no art. 129, inciso II, da CF. Investigação voltada a apurar prestação deficiente de atividade médico-hospitalar desenvolvida em hospital público; b) ausência de elementos aptos a embasar o oferecimento e o recebimento da denúncia e inépcia da denúncia. Improcedência. A peça inicial atendeu aos requisitos previstos no art. 41 do CPP, permitindo o exercício da ampla defesa; c) ofensa ao princípio do promotor natural. Inocorrência. A distribuição da ação penal atendeu ao disposto na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Goiás, que permite a criação de promotorias especializadas, no caso, a Promotoria de Curadoria de Saúde do Estado de Goiás; d) Violação ao princípio da identidade física do juiz. Inexistência. Sentença proferida antes da vigência da Lei 11.719/2008; e) análise da suspensão condicional do processo antes do recebimento da denúncia. Pedido inviável nos termos do art. 89 da Lei 9.099/95; f) aplicação da atenuante prevista no art. 65, inciso III, b, do CP. Rejeição. Ausentes evidências de que o agente tenha, por vontade própria e com eficiência, logo após o crime, evitado as consequências de sua conduta; e g) incompatibilidade entre a causa de aumento de pena do art. 121, § 4º, do CP e o homicídio culposo, sob pena de bis in idem. Alegação impertinente. Nem a sentença condenatória, nem o acórdão confirmatório imputaram ao recorrente essa causa de aumento de pena. 4. Recurso ordinário a que se nega provimento.

O Inquérito Policial é um procedimento de ordem administrativa, que visa a realização de uma instrução provisória, preparatória e informativa, de caráter pré-processual, utilizado para subsidiar, nos ilícitos perseguíveis por meio de ação penal de iniciativa pública, com titularidade exclusiva do Ministério Público, visando à composição da "*informatio delicti*".

As investigações penais, quando realizada por instituições policiais, serão sempre dirigidas por autoridade policial, a quem igualmente competirá exercer, com exclusividade, a presidência do respectivo inquérito.

Sabe-se que a Constituição Federal traçou competências nas funções de polícia judiciária à instituição policial, contudo essa não impede a possibilidade de o Ministério Público, que é o titular da ação penal, determinar: a abertura de procedimentos investigatórios policiais; requisitar esclarecimentos e diligências investigatórias; e, estar presente e acompanhar, junto a órgãos e agentes policiais, quaisquer atos de investigação penal, mesmo aqueles sob regime de sigilo.

Mesmo que não haja procedimento investigativo, o *Parquet* poderá instaurar, validamente, a pertinente "*persecutio criminis in iudicio*", desde que disponha, para tanto, de elementos mínimos de informação, que possam subsidiar o processo, de maneira que fique clara e não falte argumentos para a acusação penal.

A Constituição Federal, em seu art. 144, § 1º, inciso IV, a qual não restringe a atividade de investigação do Ministério Público, tem por objetivo, 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.

Também traz à tona a função da Polícia Civil dos Estados-membros e do Distrito Federal, restringida 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.

Impende-se ressaltar que a função de polícia judiciária e de investigação penal possui diferenças relevantes, justificando o poder de investigação do Ministério Público, que é o maior interessado na conclusão do feito e na solução da materialidade e autoria delitiva.

O poder de investigação trata de um conjunto de ações, disciplinadas, que visam com que os órgãos cheguem a uma composição do ilícito, cabendo ao *Parquet*, a partir dos elementos encontrados: propor ação penal pública; requerer e opinar nas representações de medidas cautelares; promover diligências e requisitar documentos; acompanhar os atos investigatórios; fiscalizar os distritos policiais; requisitar a abertura de inquérito policial, dentre várias outras atribuições elencadas pelas legislações Constitucionais e infraconstitucionais.

Ao Ministério Público cabe também está sujeito ao vários poderes de fiscalização e controle exercido internamente e externamente, sendo permanentemente observado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, bem como, também sujeita-se ao controle no âmbito das investigações penais que promova, devendo respeitar todos os direitos dos investigados e seus representantes, maximizando-se todos os direitos fundamentais inseridos no Estado Democrático de Direito em que se vive, em detrimento dos excessos que se possa cometer.

O *Parquet* também respeitará, em seus procedimentos investigativos, todas as formalidades existentes nas peças dos inquéritos da Polícia Judiciária, devendo tonar todos os atos investigativos livres de restrições, quanto à retirada de cópias e anotações por parte dos interessados, para todos os atos já incorporados na apuração.

6.2 Posição Jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça

O Superior Tribunal de Justiça vêm consolidando entendimentos variados, abaixo encontra-se uma Ementa favorável ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. Veja-se a transcrição do HC 29159-SP, exarado pela Ministra Laurita Vaz.

HABEAS CORPUS. PROCESSUAL PENAL. CRIMES CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL. PRISÃO PREVENTIVA. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. EXCESSO DE PRAZO. REVOGAÇÃO DEFERIDA NA ORIGEM. PREJUDICIALIDADE. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. **ATOS INVESTIGATÓRIOS PRATICADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO**. POSSIBILIDADE. TITULAR DA AÇÃO PENAL E DISPENSABILIDADE DO INQUÉRITO POLICIAL. (*Habeas Corpus* nº 29.159 – SP 2003/0118419-3. Relatora: Ministra Laurita Vaz.

EMENTA: Processo RHC 42742 / SC RECURSO ORDINARIO EM HABEAS CORPUS 2013/0382071-6 Relator(a) Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR (1148) Órgão Julgador T6 - SEXTA TURMA. Data do Julgamento 19/08/2014. Data da Publicação/Fonte DJe 01/09/2014. RECURSO EM HABEAS CORPUS. ASSOCIAÇÃO CRIMINOSA E CORRUPÇÃO PASSIVA. PRETENSÃO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. ALEGAÇÃO DE ILEGALIDADE DAS PROVAS OBTIDAS POR MEIO DE PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO CRIMINAL INSTAURADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. VIABILIDADE DE REALIZAÇÃO DE INVESTIGAÇÕES PELO PARQUET. AUSÊNCIA DE USURPAÇÃO DAS FUNÇÕES DA POLÍCIA JUDICIÁRIA. POSSIBILIDADE DE O ÓRGÃO DA ACUSAÇÃO BUSCAR OS MEIOS E INSTRUMENTOS NECESSÁRIOS PARA O CUMPRIMENTO DE SUA FUNÇÃO INSTITUCIONAL, PREVISTA CONSTITUCIONALMENTE.

1. O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento no sentido de que não há vedação legal para a realização de diligências investigatórias pelo Ministério Público, sendo vedada, apenas, a condução do inquérito policial pelo órgão do Parquet (precedentes do STJ e do STF). 2. Segundo a teoria norte-americana dos poderes implícitos constitucionalmente, atualmente universalizada, quando a Constituição da República confere uma função a um órgão, também são atribuídos os meios e instrumentos indispensáveis ao cumprimento de sua destinação institucional. Doutrina. 3. No caso, por meio de procedimento de investigação criminal devidamente instaurado, o Ministério Público de Santa Catarina realizou diligências destinadas a desvendar a prática de atividades criminosas organizadas, relacionadas a jogos ilegais, com envolvimento de policiais civis e militares, terminando por apurar a suposta prática dos crimes de associação criminosa e corrupção passiva por parte do recorrente, acusado de, na condição de delegado de polícia, receber propina para tomar providências indispensáveis para assegurar o êxito das atividades criminosas, atrapalhando a fiscalização das autoridades competentes. 4. Não se vislumbra ter o órgão do Ministério Público estadual usurpado função inerente à polícia judiciária, uma vez que, além de não ter presidido eventual inquérito policial, é atribuição do órgão o controle externo da atividade policial (art. 129, VII, da CF). 5. Recurso em habeas corpus improvido.

ProcessoHC96347/SP HABEAS CORPUS
2007/0293680-4 Relator(a) Ministro HAROLDO RODRIGUES
(DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/CE) (8195). Órgão Julgador T6 -
SEXTA TURMA. Data do Julgamento 16/11/2010. Data da Publicação/Fonte

DJe 17/12/2010 **Ementa** PENAL. HABEAS CORPUS. TORTURA. ABUSO DE AUTORIDADE. EXTORSÃO. PECULATO. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. INVESTIGAÇÃO PELO **MINISTÉRIO PÚBLICO**. POSSIBILIDADE. **CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL**. ATRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL. IMPEDIMENTO DO PROMOTOR. INEXISTÊNCIA. SÚMULA Nº 234/STJ. EXCESSO DE PRAZO NA FORMAÇÃO DA CULPA. ALEGAÇÃO SUPERADA. SENTENÇA PROFERIDA. FALTA DE JUSTA CAUSA PARA MANUTENÇÃO DA CUSTÓDIA CAUTELAR. REITERAÇÃO DE PEDIDO. ORDEM PARCIALMENTE CONHECIDA E DENEGADA. 1 - Essa Corte firmou a compreensão no sentido de que, a teor do disposto no art. 129, VI e VIII, da Constituição Federal, e no art. 8º, II e IV, da Lei Complementar nº 75/93, o **Ministério Público**, como titular da ação penal pública, pode proceder a investigações administrativas, notadamente quando atua no cumprimento da atribuição constitucional de exercer o **controle externo** da **atividade policial**, como no presente caso, não lhe sendo permitido apenas dirigir o inquérito **policial**, peça que, sabidamente, é prescindível para a apresentação da denúncia. 2 - "A participação de membro do **Ministério Público** na fase investigatória criminal não acarreta o seu impedimento ou suspeição para o oferecimento da denúncia." (Súmula nº 234/STJ) 3 - Proferida sentença condenatória, fica superada a alegação de excesso de prazo na formação da culpa. 4 - Não há como conhecer da alegação de falta de justa causa para a custódia cautelar se o tema já foi apreciado por esta Corte no julgamento de outro writ. 5 - Habeas corpus conhecido em parte e denegado.

Ao Órgão Ministerial não compete somente a requisitar diligências à autoridade policial, pode, ele mesmo, investigar, principalmente quando agentes daquela instituição tem se mostrado envolvido nos ilícitos apurados, fazendo assim um controle externo da atividade policial e ainda participando na busca da verdade.

A Constituição Federal estabelece em seu art. 129, I, que compete privativamente ao Ministério Público promover a ação penal pública, logo, não se pode impedir aquele que já possui a autorização para ser o titular da ação de punir do Estado, objetivando a mais clara, rápida e responsável, solução do ilícito.

A investigação criminal não é exclusiva da autoridade policial, tanto é que existem vários tipos de inquéritos em nossa legislação, estabelecendo as mais variadas formas de se buscar a verdade e chegar a materialidade e aos autores do fato.

Ressalte-se que não existe razão para que o Ministério Público não possa exercer efetivamente o papel de titular supremo da ação penal, pois suas funções ministeriais têm como escopo, justamente, a procura da verdade e a solução do feito.

Dessa forma prevê a Constituição Federal, em seu art. 129, as funções do Ministério Público:

Art. 129 [...]

I- promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

[...]

VI- expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

- VII- exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII- requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais.

Esse dispositivo encontra-se regulamentado pela Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993, que, por sua vez, estabelece:

- Art. 8º Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência:
- I -notificar testemunhas e requisitar sua condução coercitiva, no caso de ausência injustificada;
 - [...]
 - V -realizar inspeções e diligências investigatórias;
 - [...]
 - VII - expedir notificações e intimações necessárias aos procedimentos e inquéritos que instaurar.

Observa-se, com o texto referido, que o Ministério Público pode realizar diligências investigatórias, buscando a elucidação dos fatos, pois o *Parquet* é o destinatário de toda atividade investigativa, anterior e posterior ao início da ação penal.

Esclareça-se também que a polícia judiciária também não possui o monopólio da investigação criminal. Com efeito, o próprio Código de Processo Penal é claro ao dizer, no parágrafo único do seu art. 4º, que a competência da polícia judiciária não exclui a de outras autoridades administrativas.

Ademais, colocar as polícias em primeiro plano, sem que se possa questionar qualquer investigação ou mesmo intervir nos casos de excesso, seria vedar os olhos do Ministério Público e quase que passar a titularidade da ação às polícias.

É fácil perceber que não foi essa a intenção do legislador, pois foi totalmente contrária ao sentido da norma, tanto é que colocou o *Parquet*, como órgão titular do controle externo da atividade policial.

Oportuno também ressaltar que a atuação do Ministério Público não está adstrita à existência do inquérito policial, podendo este ser dispensado, na hipótese de já existirem elementos suficientes para embasar a propositura da ação penal.

O Estado Democrático de Direito estabeleceu a proteção a todos os bens jurídicos, sendo tais bens resguardados pelo poder de punir do Estado e respaldados pela necessidade social de toda a coletividade.

O poder investigatório do Ministério Público é inerente a sua atuação frente à sociedade, sendo manifestada pela própria natureza do direito penal, onde são inseparáveis, para fins de atuação do Estado, a Instituição e a Titularidade da Ação.

O art. 144 da Constituição da República não tratou da investigação criminal como uma função exclusiva da Polícia, apenas, fez exclusividade para a Polícia Federal pelo exercício da função de polícia judiciária da União

O poder investigatório do Ministério Público visa a solução dos feitos de interesse público, no entanto espera-se por uma norma regulamentadora, mas aplica-se, no que couber, o Código de Processo Penal.

Importante dizer que no que se refere à proteção dos direitos fundamentais e da satisfação dos interesses sociais, pode-se acrescentar que o Ministério Público também deve respeitar todas as normas legais relativas ao impedimento, à suspeição, e à prova e sua produção.

Para atividade Ministerial é possível a dispensa do inquérito, de acordo com art.39, § 5º, do CPP, pois o titular pode fazer a denúncia apenas com base nas informações, logo é dado ao Ministério Público, de acordo com as provas obtidas, optar ou não pelo oferecimento da denúncia sem que haja o inquérito policial. Sendo assim não se pode falar em exclusividade às polícias para investigar os ilícitos.

A Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993, em seu art. 8º, inciso IV, estabelece a competência do Ministério Público para realizar os mais diversos procedimentos investigatórios. Dessa forma, pode-se observar que se o *Parquet* pode realizar tais atos de investigação, poderá ele também investigar fatos ilícitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise do presente trabalho infere-se que o controle externo das atividades policiais é uma das funções institucionais do Ministério Público de acordo com a Constituição Federal e a Lei Complementar n. 75 de 12 de fevereiro de 1993.

O controle externo da atividade policial é apenas um conjunto de atos, regulamentados por lei, de fiscalização, inspeção e supervisão das atividades-fins das Polícias, com a finalidade de preservar as garantias constitucionais dos cidadãos, bem como viabilizar, de forma mais eficaz, a propositura da ação penal pública.

O referido controle não implica subordinação entre as polícias e o membro do Ministério Público, mas, tão-somente, vinculação processual, uma vez que o trabalho investigativo policial tem o Ministério Público como destinatário imediato. Ademais, é defeso ao *Parquet* intervir na atividade-meio, ou seja, na administração interna das polícias.

A Constituinte de 1988 terminou por afastar o controle judicial sobre a atividade policial, na medida em que separou as funções de investigar e julgar. Mas incluiu todos esses procedimentos na competência institucional privativa do Ministério Público, sob a denominação mais abrangente de "controle externo".

São vários os motivos que levaram o constituinte a atribuir ao Ministério Público tal poder, pois não poderia o *Parquet*, como titular privativo da ação penal pública, ficar à mercê da atuação policial, que, como já dito, poderia levar ao conhecimento do Judiciário e do Ministério Público apenas o que lhe conviesse.

Ocorre também que a polícia é diretamente vinculada ao poder executivo e os seus integrantes não são dotados da garantia da inamovibilidade, o que implica dizer que todo o seu poderio pode ser utilizado em manobras políticas, trazendo violações às garantias constitucionais dos cidadãos e a impunidade para os infratores.

Tal controle estabeleceu diversas garantias ao Ministério Público, abrangendo a investigação direta pelo Ministério Público, o poder de requisitar a instauração de inquéritos policiais, determinando as diligências que entender cabíveis, com vistas na formação de sua *opinio delicti* entre outros.

Além das citadas garantias, ao Ministério Público foram assegurados: a fiscalização das delegacias de polícia e de qualquer recinto público ou privado; o acesso a quaisquer documentos relacionados com as atividades-fins policiais; a requisição à autoridade competente de adoção de providências para sanar omissão indevida ou para prevenir ou

corrigir ilegalidade ou abuso de poder; a fiscalização das organizações militares; a fiscalização de estabelecimentos prisionais; a promoção da ação penal; o pedido de prisão preventiva; a promoção da ação civil pública; ter ciência imediata da prisão de qualquer pessoa; a impetração de mandado de segurança e *habeas corpus*, bem como vários outros elencados nos dispositivos legais.

Faz-se também necessário esclarecer que este controle não é só exercido pelo Ministério Público, mas por vários órgãos externos e também por departamentos internos específicos das polícias.

Cite-se ainda que este controle pode ser exercido internamente, através das Corregedorias, dos Conselhos Superiores de Polícia e pelas Escolas de Formação Policial, bem como que tal fiscalização também pode ser exercida externamente, pelo Controle Social, pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pela Imprensa, pelos Conselhos Comunitários de Segurança, pelos Agentes Políticos, pela OAB, e por vários outros órgãos existentes em nosso ordenamento.

Cabe ressaltar também que, os Ministérios Públicos também passam por esse controle externo, através do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, OAB – Ordem dos Advogados do Brasil etc. Além de internamente possuírem as Ouvidorias para apuração dos fatos praticados por seus membros, completando os controles exercidos através do sistema de freios e contrapesos criados pelo constituinte.

Tais Conselhos Nacionais possuem poderes para emitir resoluções, a fim de proporcionar a melhor e mais coerente maneira de realizar os trabalhos, resultando numa perfeita harmonia entre os entes estatais e a sociedade, esclarecendo qual o verdadeiro significado da norma e padronizando as ações.

Opino pela importância da colaboração dos referidos órgãos, em vez de disputas por nichos de poder: deveria ocorrer uma comunhão de esforços entre o Ministério Público e as Polícias, com o intuito de que ambas as instituições cumprissem com o seu papel constitucional de forma efetiva, o que resultaria, com certeza, em uma sociedade mais justa.

Contudo, não é isto que vem acontecendo. O que se tem notado é a existência de divergentes opiniões entre os Promotores de Justiça e as Polícias, sendo apresentadas acusações recíprocas de corporativismo, incompetência, ineficiência, que em nada contribuem para o esclarecimento da questão, onde a interpretação dos artigos 129 e 144 da Lei Maior tem se mostrado tendenciosas, sem que as partes envolvidas se preocupem com o verdadeiro objetivo pretendido pela Carta Constitucional ao definir as funções específicas, tanto das Polícias como do Ministério Público.

A primeira grande providência a ser tomada pelos representantes do Ministério Público e das Polícias é a elaboração de um plano de ações conjuntas visando atingir o fim para o qual, ambas as instituições existem, na defesa do cidadão e na manutenção da ordem com a aplicação do ordenamento jurídico vigente.

Destarte, para esta união de esforços deve-se afinar o relacionamento entre Delegados, Policiais e Promotores de tal sorte que os trabalhos tenham a necessária fluidez sem descurar das formalidades legais. O Promotor deve ir a Delegacia de Polícia acompanhar investigações, folhear os autos de inquérito e até mesmo sugerir a Autoridade Policial linhas de atuação que lhe possam facilitar o oferecimento de denúncia logo a seguir. O Delegado, que é a primeira autoridade a aproximar-se do fato delituoso, convém chamar o Promotor a participar das diligências iniciais, especialmente nos casos de maior repercussão social. À Polícia convém agir com os meios adequados para prender os responsáveis em flagrante e preservar as evidências do crime.

Alguns Estados brasileiros já implantaram os seguintes meios de controle: tramitação direta do inquérito entre o MP e a Polícia (MP-MG, MP-DFT e MPF); recebimento de cópias de boletim de ocorrências e similares (MP-MG, MP-ES, MP-PE e MP-AL); avocação de inquéritos policiais de grande repercussão (MP-MG e MP-RS); e recebimento de relatórios anuais das polícias (MP-PE e MP-AL).

Importante mencionar também que o Ministério Público vem assumindo, nas últimas três décadas, um papel fundamental no Estado Democrático de Direito, colaborando para que sejam respeitados os direitos fundamentais de toda sociedade, de modo maximizar o amplo desenvolvimento das comunidades e da compreensão das causas que tanto assolam o mundo atual.

Nota-se que o Ministério Público tem protagonizado verdadeiras devassas nas instituições públicas, com o fim de dirimir quaisquer dúvidas no que diz respeito à apuração de atos praticados com excesso ou omissão por parte das autoridades. No entanto, é necessário uma séria investigação, além do estabelecimento de regras éticas por parte dos membros do Ministério Público, para evitar que tais atos venham apenas para engrandecer a instituição frente mídia, acirrando a integração entre as polícias, que trabalham dia e noite para resolver os casos, e este órgão que colhem os bons frutos do trabalho policial.

Necessário se faz distinguir as ações dos órgãos e enaltecer a união das instituições na solução dos feitos, para que a sociedade tenha conhecimento do papel desempenhado por ambas, tendo como objetivo único o cumprimento do ordenamento jurídico e a prestação do serviço para sociedade.

Conclui-se que o controle externo da atividade policial é uma necessidade social, em razão das ofensas aos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos praticadas, não raras vezes, por parcela dos organismos policiais, constituindo-se em um importante instrumento de controle da legalidade na apuração das infrações penais pelas Polícias.

Destaca-se, em tempo, que alguns Ministérios Públicos têm criado em sua estrutura os Núcleos de Controle da Atividade Policial que se voltam diretamente para o controle das polícias, combatendo as irregularidades existentes, tentando suprir a falta de legislação diretamente relacionada com o tema, é o caso do Ministério Público do Estado da Paraíba..

Dessa forma, a conjugação de esforços, proporcionada pelo sistema de freios e contrapesos, servirá para preencher mutuamente as lacunas existentes nas instituições, possibilitando que o Ministério Público e todas as instituições a que nos referimos neste trabalho, possam se integrar para servir a uma causa maior: o respeito aos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA JR, João Mendes de. **O Processo criminal brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1959. V. I.
- ALMEIDA, Joaquim Canuto Mendes de. **Princípios fundamentais do processo penal**. São Paulo: Revistados Tribunais, 1973.
- BOMFIM, Benedito Calheiros. Ministério Público e a investigação criminal. **Síntese Jornal**. São Paulo, ano 8, n. 90, 2004.
- BONAVIDES, Paulo e ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BRASIL. **Código de processo penal**. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 20 nov. 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Horizonte Editora, 1988.
- BRASIL. **Decreto-Lei n. 3.689**, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 20 nov. 2009.
- BRASIL. Lei Complementar n. 75/93, **Lei Orgânica do Ministério Público da União**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União (Ministério Público Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios).
- CARNEIRO, Paulo Cesar Pinheiro. **O Ministério Público no processo civil e penal**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.
- CUNHA, José Manuel Damião da. **O Ministério Público e os órgãos da polícia criminal no novo código de processo penal**. Porto: Oficinas de Trabalho Protegido da APPACDM Distrital de Braga, 1993.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- FREITAS, André Guilherme Tavares de. O Ministério Público e a presidência das investigações. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, v. 19, 2004.
- FREYESLEBEN, Márcio Luis Chila. **O Ministério Público e a polícia judiciária: controle externo da atividade policial**. 2. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 1993.
- GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.
- GONÇALVES, Vitor Fernandes Gonçalves. A Nova posição constitucional do Ministério Público. **Revistas de Doutrina e Jurisprudência**. Brasília, TJDF, n. 25, p. 31-46, dez. 1987.

GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. **O Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Curitiba: Juruá, 2008.

JARDIM, Afrânio Silva. Ministério Público e o controle da atividade policial. Rio de Janeiro: **Revista do Ministério Público, jan./jun. de 1995**.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **Curso de princípios institucionais do Ministério Público**. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2004.

LIMA, Mauro Faria de. O Controle externo da atividade policial. [s.l.]: **Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, jan./jun. de 1995**.

LOPES JUNIOR, Aury. **Sistemas de investigação preliminar no processo penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

MARQUES, José Frederico. **Elementos de direito processual penal**. v. 2, São Paulo, Bookseller, 1997.

_____. **Tratado de direito processual penal**, São Paulo: Saraiva, 1980, v. I.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

_____. **Ministério Público**. São Paulo: Damásio de Jesus, 2003.

_____. **Regime jurídico do Ministério Público**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. Inovações no Ministério Público. In: LIMA, Gilberto Baumann de. **Comentários e aplicação da lei orgânica do Ministério Público (LC 40-81)**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

_____. **O Controle externo da atividade policial**. São Paulo: Justitia, abr./jun. de 1991, v. 154.

_____. **O Ministério Público na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Processo penal**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

MONTEIRO, João. **Teoria do processo civil**. 6. ed. Tomo I. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1956.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

PAULINO, José Alves. O Ministério Público e o controle externo da atividade policial. **Revista de Assuntos Criminais**, ano III, nº 3, Brasília, 1995.

PIERANGELLI, José Henrique. **Processo penal**: evolução histórica e fontes legislativas. São Paulo: Jalovi, 1983.

PINHEIRO, Ibsen. **Ministério Público novo de guerra**. In: Observatório da Imprensa, Caderno da Cidadania, p. 1-2. Disponível em: www.observatoriodaimprensa.com.br. Acesso em 20 out. 2009.

PINHO, Rodrigo César Rabello. Investigação criminal e Ministério Público. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2004. Opinião, Caderno A3.

RANGEL, Paulo. **Investigação criminal direta pelo Ministério Público**: Visão Crítica. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2003.

_____. **Relatório de atividades da Inspeção Geral da Administração Interna – IGAI**, do Ministério da Administração Interna, 1997.

ROCHA, J. E. D. de. **Ministério Público no estado democrático de direito**. Recife: Procuradoria de Justiça, 1996.

RODRIGUES, José Narciso da Cunha. **Decreto n. 24 de 1832**: primeiro estatuto do Ministério Público português. Disponível http://www.geneall.net/P/per_page.php?id=5550. Acesso em 20 nov. 2009.

ROLIM, Deusimar. Controle externo da atividade policial. São Paulo: **Revista da Procuradoria-Geral da República**, RT, [s.d.], n. 6.

SANTIN, Valter Foletto. **O Ministério Público na investigação criminal**. Bauru-SP: Edipro, 2001.

SILVA, Germano Marques da. **Curso de processo penal**. 2. ed. Lisboa: Editorial Verbo, 1994. v. 1.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA, José Geraldo da. **O Inquérito policial e a polícia judiciária**. 2. ed. São Paulo: De Direito, 1996.

STASIAK, Vlademir. **Princípios do promotor natural e sua relevância na administração da justiça**. RT 771/484, fascículo penal, São Paulo: RT, jan. 2000.

ZENKNER, Marcelo. **Ministério Público e a efetividade do processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.