

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE DIREITO

RODRIGO CABRAL DE OLIVEIRA

O MINISTÉRIO PÚBLICO NO PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO CRIMINAL

RECIFE

2021

RODRIGO CABRAL DE OLIVEIRA

O MINISTÉRIO PÚBLICO NO PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO CRIMINAL

Monografia apresentada à Faculdade Damas da Instrução Cristã como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Henrique Gonçalves de Siqueira

RECIFE

2021

Catálogo na fonte
Bibliotecário Ricardo Luiz Lopes CRB-4/2116

Oliveira, Rodrigo Cabral de.
O48m O Ministério Público no procedimento investigatório Criminal /
Rodrigo Cabral de Oliveira. - Recife, 2021.
39 f.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Henrique Gonçalves de Siqueira.
Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia - Direito) – Faculdade
Damas da Instrução Cristã, 2021.
Inclui bibliografia.

1. Ministério Público. 2. Procedimento investigatório criminal. 3.
Autoridade policial. I. Siqueira, Leonardo Henrique Gonçalves de. II.
Faculdade Damas da Instrução Cristã. III. Título.

340 CDU (22. ed.)

FADIC (2021.2-069)

CURSO DE DIREITO

AValiação DE TRABALHOS DE CONCLUSÃO DE CURSO – TCC

ALUNO (A)	RODRIGO CABRAL DE OLIVEIRA	
TEMA	O MINISTÉRIO PÚBLICO NO PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO CRIMINAL	
DATA	17/12/2021	
AVALIAÇÃO		
CRITÉRIOS	PONTUAÇÃO	ATRIBUIÇÃO
A introdução e conclusão apresentam coerência metodológica?	1,0	1,0
A monografia foi construída coerentemente a partir da metodologia proposta na introdução?	1,0	1,0
Nível de aprofundamento científico da monografia e qualidade das referências	3,0	1,5
Nível de conhecimento científico demonstrado pelo discente na apresentação e arguição oral	2,0	1,5
Nível da monografia quanto às regras básicas de redação	2,0	1,5
Os critérios formais básicos (ABNT) foram seguidos?	1,0	1,0
NOTA	10,0 (máximo)	7,5
PRESIDENTE	LEONARDO SIQUEIRA	
EXAMINADOR(A)	SIMONE SÁ	
MENÇÃO	APROVADO	

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, por ter trabalhado na minha vida, por ter iluminado os meus passos, por ter me salvado e por ter me conduzido nesta fase tão importante da minha vida.

Aos meus pais, que sempre me mostraram o caminho da decência e honestidade, pelo conhecimento e educação que me proporcionaram, o que ninguém poderá me tirar.

A minha esposa, pela compreensão e apoio moral dispensados nessa etapa tão íngreme.

A Ir. Alcilene, imprescindível para que eu pudesse chegar até aqui e aos meus familiares, que acreditaram no meu potencial e que estiveram do meu lado quando mais precisei.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos professores da Faculdade Damas da Instrução Cristã, por todo conhecimento que foi transmitido e pelo zelo com que conduziram todas as aulas durante o curso.

Ao professor Dr. Leonardo Siqueira pela orientação e dedicação de seu tempo para me mostrar o melhor caminho para conclusão deste trabalho.

Ao professor Dr. Ricardo Silva, pela metodologia, disponibilidade e segurança transmitida em suas aulas.

A todos os colegas de turma e amigos que de alguma forma estiveram comigo neste momento singular e desafiador na minha vida.

O temor do Senhor é o princípio do conhecimento, mas os insensatos desprezam a sabedoria e a disciplina.

Provérbios 1:7

RESUMO

O presente trabalho é uma abordagem acadêmica, fruto de pesquisas doutrinárias, jurisprudenciais e informações colhidas junto a um representante do Ministério Público do Estado de Pernambuco a respeito do Ministério Público, desde sua concepção e evolução histórica até o elenco de suas atribuições, que foram paulatinamente ampliadas até a vigência da Constituição Federal de 1988, dando-se um enfoque maior à atuação do *Parquet* no procedimento investigatório criminal, o que inclui seu relacionamento com a autoridade policial, para cumprir tal mister. Na primeira parte, é apresentada a origem do termo “Parquet”, bem como a evolução histórica da instituição até os dias atuais. Enfatiza-se o grande benefício à sociedade trazido pela Constituição Federal vigente, com a ampliação do campo de atuação do Ministério Público, que também se tornou mais independente, e passou a ter importantíssimo papel na defesa dos direitos indisponíveis, através da ação civil pública. Na segunda parte, é enfocada a atuação do Ministério Público no processo criminal, através da ação penal pública (da qual é titular exclusivo), da ação pública condicionada à representação e do controle externo da atividade policial. Salienta-se o papel do *Parquet*, durante o processo investigatório, podendo requisitar diligências, evitando que lhe seja entregue um inquérito policial eivado de falhas, as quais, se não forem sanadas, poderão, quando menos, dificultar o exercício da pretensão punitiva do Estado. Na terceira e última parte, é feita uma abordagem a respeito da compatibilização entre os procedimentos investigatórios do Ministério Público e da polícia, salientando-se que o controle externo da instituição policial, atribuído ao Ministério Público, não se traduz em uma relação de hierarquia, pelo que não se justifica a resistência demonstrada por algumas autoridades policiais em atuar conjuntamente com o *Parquet*. Faz-se a advertência de que, para o bem de toda a sociedade, a polícia e o Ministério Público devem buscar a compatibilização de seus procedimentos investigatórios, para uma atuação coordenada, de modo a tornar mais eficaz a persecução criminal. Na conclusão, é comentada a importância da atuação do Ministério Público, com seus vários instrumentos legais, para garantir o bem-estar da sociedade e o pleno exercício da democracia.

Palavras-chaves: Ministério Público, Procedimento Investigatório Criminal e Autoridade Policial.

ABSTRACT

The present work is an academic approach, the result of doctrinal and jurisprudential research and information collected from a representative of the Public Ministry of the State of Pernambuco regarding the Public Ministry, from its conception and historical evolution to the list of its attributions, which were gradually expanded until the validity of the Federal Constitution of 1988, giving a greater focus to the role of Parquet in the criminal investigation procedure, which includes its relationship with the police authority, to fulfill this mission. In the first part, the origin of the term "Parquet" is presented, as well as the historical evolution of the institution up to the present day. It emphasizes the great benefit to society brought by the Federal Constitution in force, with the expansion of the field of action of the Public Ministry, which also became more independent, and began to play an extremely important role in the defense of unavailable rights, through public civil action. The second part focuses on the role of the Public Prosecutor's Office in criminal proceedings, through public criminal action (of which it is the exclusive holder), public action conditioned to representation and external control of police activity. The role of Parquet during the investigative process is highlighted, as it may request steps, preventing it from being delivered a police investigation riddled with flaws, which, if not remedied, may, at the very least, hinder the exercise of the State's punitive claim. In the third and last part, an approach is made regarding the compatibility between the investigative procedures of the Public Ministry and the police, noting that the external control of the police institution, attributed to the Public Ministry, does not translate into a hierarchical relationship, so the resistance shown by some police authorities in acting together with Parquet is not justified. The warning is made that, for the good of society as a whole, the police and the Public Ministry must seek to harmonize their investigative procedures, for a coordinated action, in order to make criminal prosecution more effective. In conclusion, the importance of the role of the Public Ministry, with its various legal instruments, to ensure the well-being of society and the full exercise of democracy is discussed.

Keywords: Public Ministry, Criminal Investigative Procedure and Police Authority.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	O MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA FUNÇÃO INSTITUCIONAL	12
2.1	Aspectos Históricos.....	12
2.2	A Independência Ministerial estabelecida pela Constituição de 1988.....	14
2.2.1	Conceitos e Funções na Nova Carta.....	14
2.3	Garantias e Vedações no Novo Texto Constitucional	15
2.4	Princípios Fundamentais do Ministério Público.....	17
2.5	A Autonomia do Ministério Público.....	18
2.6	O Ministério Público como Defensor dos Direitos Indisponíveis	19
2.7	Jurisdição e Ministério Público	20
3	O MINISTÉRIO PÚBLICO NO PROCESSO CRIMINAL.....	22
3.1	Formas de Atuação.....	23
3.2	O Ministério Público e a Investigação Criminal	25
3.3	A Atuação do Ministério Público na Condução do Inquérito Policial	26
3.4	A Atuação do Ministério Público junto à Justiça.....	28
3.5	A Importância da Atuação do Ministério Público nas Investigações a respeito de Crimes Praticados por Agentes Públicos	28
4	UM MODELO DE COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE OS PROCEDIMENTOS INVESTIGATÓRIOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E OS DA POLÍCIA, NA BUSCA DE UMA AÇÃO COORDENADA.....	33
5	CONCLUSÃO.....	36
	REFERÊNCIAS.....	38

1 INTRODUÇÃO

O Direito Penal trata das punições que devem ser aplicadas aos indivíduos que, por dolo ou culpa, sozinho ou em concurso de agentes, praticam atos que a sociedade considera intoleráveis e que, em maior ou menor intensidade, põem em risco, de modo grave, a harmonia social. Tais atos são os crimes, os delitos e as contravenções. Comumente ouvimos a palavra crime, delitos e contravenções como forma única de uma infração penal, por essa razão, se torna imprescindível esclarecer que infração penal é gênero, possuidor de duas espécies que são as contravenções penais e os crimes.

Neste quadro, o Ministério Público representa a sociedade agredida pela conduta criminoso, na busca da punição para o culpado, a fim de que o equilíbrio social seja restaurado e que o crime não tenha espaço para se repetir.

Com a Constituição de 1988, a “Constituição Cidadã”, o Ministério Público teve ampliadas as suas prerrogativas e obteve uma maior autonomia para atuar tanto nos processos em geral, podendo ajuizar ações na defesa dos interesses difusos, como por exemplo, nas causas relacionadas com o meio ambiente, como também nos procedimentos investigatórios.

Com os recentes acontecimentos da política nacional, o papel do Ministério Público tem se mostrado indispensável para a efetiva apuração dos fatos, obtendo provas que a polícia não tem o poder de solicitar. Muitas vezes, a polícia não tem sequer condições materiais de obtê-las, em face de sua conhecida situação precária, notadamente pela insuficiente quantidade de efetivo humano e ausência de treinamento adequado.

A atuação firme, eficaz e independente do Ministério Público produz, em certos momentos, uma reação negativa daqueles que têm seus interesses contrariados e urdiram uma legislação para restringir as prerrogativas do Ministério Público e tolher sua atuação.

O presente trabalho busca mostrar as raízes históricas do Ministério Público, evolução e sua legitimidade no processo criminal, acentuando a importância de sua atuação nos procedimentos investigatórios, buscando a produção das provas necessárias, de forma determinada e independente, sem entrar em conflito com a polícia judiciária, para que os responsáveis, por dolo ou culpa, sejam punidos e que

os cidadãos possam contar com a efetividade da Justiça, que é um dos pilares do Estado Democrático. A legitimidade da autoridade policial e Ministério Público na investigação criminal é abordada no decorrer desta pesquisa.

Descrever o papel institucional do Ministério Público e suas atribuições no procedimento investigatório criminal, que já foi alvo de diversos conflitos por doutrinadores que discordam da intervenção do “Parquet” na fase de apuração e obtenção de provas, bem como dos tribunais brasileiros que divergem em relação a legitimidade de atuação e condução do inquérito na fase pré-processual.

A Constituição Federal concedeu poderes legais ao “Parquet” objetivando a proteção dos interesses difusos e coletivos e, como guardião da lei, também lhe foi conferido poderes para executar diligências sempre que julgar necessário.

Contudo, é clarividente que há divergências entre o Ministério Público e a Polícia Judiciária no procedimento investigatório criminal, ou seja, as atribuições e poderes conferidos a cada um acerca da abordagem realizada.

A abordagem deste trabalho é descritiva e qualitativa, realizada por meio de estudos bibliográficos com análise documental de livros de diversos doutrinadores, jurisprudências, artigos científicos, revistas jurídicas, pesquisa de campo e legislação sobre o tema, dando enfoque maior a atuação do Parquet no procedimento investigatório criminal. O que resultou em um método com a coleta de dados em diferentes fontes bibliográficas em torno do tema visando denotar a problemática do tema.

No primeiro capítulo, através de uma abordagem histórica, descrevemos a missão institucional com seus aspectos históricos, origem, a independência ministerial estabelecida pela Constituição de 1988, garantias e vedações, princípios fundamentais do Ministério Público, autonomia funcional, administrativa e orçamentária e jurisdição, tendo como finalidade apresentar sua evolução e função jurisdicional.

No segundo capítulo discorre-se sobre a atuação do Ministério Público na ação penal e na investigação criminal, formas de atuação e condução do inquérito policial junto à justiça, bem como a importância das investigações dos crimes praticados por agentes públicos e limites do sigilo da inquirição nessa fase.

No terceiro capítulo, examina-se um modelo de compatibilização entre os procedimentos de investigação do Ministério Público e os da Polícia objetivando uma

ação coordenada e eficaz na apuração das infrações penais, não interpretando de forma isolada a norma constitucional, mas, harmonizando com as demais normas.

2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA FUNÇÃO INSTITUCIONAL

Antes de iniciarmos a abordagem dos aspectos históricos do presente tema, é mister mencionar que o Ministério Público é órgão permanente, autônomo, imparcial, independente e imprescindível à efetiva realização do valor justiça, por atuar em prol da sociedade, na defesa dos seus direitos indisponíveis, como, por exemplo, no aspecto ambiental, alvo de crescente preocupação da sociedade, combatendo as condutas danosas ao meio ambiente, como também no interesse dos indígenas, que têm, nesse órgão, seu representante defensor.

Em suma, devido às suas próprias atribuições constitucionais, o Ministério Público é visto pela maioria dos doutrinadores, como uma espécie de 4º poder, elencado pela Carta Magna de 1988. Isto emana, sobretudo, de sua eficiência, celeridade e imparcialidade no desempenho do papel que lhe é conferido por lei, não sendo apenas o fiscal desta, como veremos ao longo deste trabalho.

Como salienta Hugo Mazzilli¹,

optou o constituinte de 1988 por conferir elevado *status* constitucional ao Ministério Público, quase o erigindo a um quarto poder, ao dar-lhe garantias especiais e ao desvinculá-lo dos capítulos do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário.

Essa função institucional converge para o fato de a natureza jurídica das prerrogativas do Ministério Público ter o caráter eminentemente civil, como *custus legis*, fiscal da lei, como também o de atuar junto com o Poder Judiciário conforme a própria Carta Política de 1988.

2.1 Aspectos Históricos

A origem do vocábulo “Parquet” remonta aos franceses, por força de uma tradição daquele país, onde os procuradores do rei, antes de adquirirem o *status* de magistrados e assentarem ao lado da autoridade maior no Estado, tiveram assento no assoalho (*parquet*) da sala de audiência, daí a origem da palavra.

¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**, São Paulo: Saraiva, 2005, p. 61.

Já a expressão “Ministério Público” refere-se, de qualquer forma, a quem exercita uma função pública, conforme se extrai dos textos romanos clássicos.

O Ministério Público, como órgão investido na função de fiscalizar as leis, teve origem nos primórdios das civilizações atenienses, em que funcionários tidos como “guardiões da lei” fiscalizavam os debates públicos, no intuito de cessar qualquer manifestação ou declaração que fosse contrária à lei, ou que a ofendesse.

Criou-se a figura desses fiscais, a quem foi atribuída suma importância, como um embrião do que viria a ser o *Parquet*, haja vista que a concepção da lei estava acima de tudo e de todos, inclusive do próprio povo e da sociedade.

Com o advento da Constituição Republicana de 1891, o chefe do Ministério Público obteve a denominação - mantida até hoje - de procurador geral da república.

Oportuno salientar que, apesar disto, o órgão ministerial, como instituição, manteve-se vinculado ao Poder Judiciário, conforme texto constitucional da época.

Já na Carta Política de 1934, o *Parquet* consolidou-se, como órgão fiscalizador das leis, instituindo-se cargos de carreiras, como também, o provimento dos cargos mediante concurso, já com o atributo da vitaliciedade, ou seja, uma inovação, para os anos 30.

Ainda na Carta Magna de 1934, o legislador constituinte, de modo diverso da Constituição anterior, desvinculou o *Parquet* de qualquer dos Poderes, tratando do órgão ministerial em capítulo à parte denominado “dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais”, junto ao Tribunal de Contas e aos Conselhos Técnicos. E esta denominação atribuída pelo Constituinte foi alvo de severas críticas, por parte de ilustres autores, por força do próprio papel do Ministério Público que era bem mais amplo do que sugeria sua denominação.

A Carta Política de 1946 não trouxe grandes inovações sobre o assunto, mantendo a desvinculação do Ministério Público, seja do Poder Executivo, seja do Poder Judiciário, porém, atribuiu a escolha do chefe do órgão ministerial ao Chefe do Executivo.

No texto constitucional de 1967, mais uma vez, o *Parquet*, teve sua vinculação atrelada ao Poder Judiciário, e, posteriormente, a Emenda Constitucional nº 1/69, estabeleceu sua vinculação ao Poder Executivo.

E, finalmente, a Constituição de 1988 instituiu o Ministério Público como já foi dito alhures, como um órgão independente, autônomo. As prerrogativas do *Parquet* foram ampliadas e a instituição foi objeto de um capítulo especial, denominado

“Funções essenciais à Justiça”, diferentemente das classificações constitucionais anteriores.

Assim, o órgão ministerial, de acordo com a Constituição Federal de 1988 e de sua própria evolução histórica, é investido do poder de atuar em prol dos interesses ambientais, históricos, da sociedade como um todo, com a finalidade precípua de buscar a justiça, seja na sua efetividade, celeridade na prestação jurisdicional do Estado.

2.2 A Independência Ministerial estabelecida pela Constituição de 1988.

2.2.1 Conceitos e Funções na Nova Carta

Como visto, na evolução histórica do Ministério Público, este órgão só alcançou seu papel preponderante e sua renomada autonomia funcional mediante a Lei Maior vigente.

Consoante pontifica o ilustre autor Mehmeri², uma das funções básicas do Ministério Público é a de “promover”, conforme preconiza o artigo 129, § 2º da supramencionada Constituição de 1988.

A Carta Constitucional em foco confere ao Ministério Público a atribuição privativa de promover a ação penal pública, conforme a lei, como também, privativamente, a de promover o inquérito civil, entre outras, como veremos adiante.

O artigo 127 da Carta Magna estabelece que o Ministério Público é uma 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.

Difícil é sintetizar e conciliar o conceito de Ministério Público e suas respectivas prerrogativas, porém, o legislador constituinte, a partir do próprio conceito histórico do *Parquet*, de fiscal da lei, procurou ampliar as prerrogativas do órgão, para que sua atuação não ficasse limitada àquela função que historicamente lhe é atribuída, passando a desempenhar outras funções mencionadas no referido art. 127 da Constituição Federal.

² MEHMERI, Adilson. **Inquérito Policial**. São Paulo: Dinâmica, 1992, p. 400.

O caráter permanente do *Parquet* deriva, como assinala Cláudio Manuel da Costa Machado³, do fato de que o órgão ministerial, devido à peculiaridade de suas funções constitucionais, tem uma vocação especial de servir a própria sociedade.

O Ministério Público é tido como um verdadeiro ministério social justamente por ter a função de promover o interesse público primário da sociedade, ou seja, tudo o que é essencial ao próprio bem estar da coletividade, defendendo o meio ambiente, o patrimônio público, interferindo até mesmo nas relações de consumo, como permitem a Lei da Ação Civil Pública 7.347/85 e o Código de Defesa do Consumidor, em detrimento do chamado interesse público secundário que se refere à administração pública, ou seja, o modo como os órgãos governamentais veem o interesse público, como acentua Mazzilli⁴.

Interessante uma questão que vem à baila, no que diz respeito aos interesses indisponíveis à luz do Direito Civil, referente ao direito alimentício, pois o sujeito fica impossibilitado de dispor desse direito livremente, em caso de ser menor incapaz, não podendo seu representante renunciar, apenas deixar de exercer o direito (vide artigo 1707, do Novo Código Civil).

Em suma, o Ministério Público tem uma carga de responsabilidade enorme atribuída pela Constituição e cobrada pela sociedade, e sua atuação vem sendo cada vez mais frequente e nos mais variados assuntos compreendidos na sua alçada, tendo atuado também em questões envolvendo políticos e autoridades, e exercendo papel fundamental até mesmo no caso da recente denúncia de corrupção no futebol.

2.3 Garantias e Vedações no Novo Texto Constitucional

Para o bom desempenho de suas atribuições, os membros do Ministério Público detêm garantias e estão sujeitos a vedações, todas contidas no texto constitucional.

O artigo 128, da CF, no seu § 5º, determina quais são as garantias: vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios.

³ MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. **A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 25.

⁴ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 48.

A vitaliciedade é adquirida após 02 (dois) anos de efetivo exercício da carreira, mediante aprovação em concurso público, Vale salientar que o ingresso na carreira do Ministério Público far-se-á mediante concurso público de provas e títulos e, de acordo com a Emenda Constitucional 45/2004, exige-se que o Bacharel em Direito, tenha, no mínimo 03 anos de atividade jurídica. Investido na função após 02 anos e tendo obtido o vitaliciamento, o membro do Ministério Público não poderá perder o cargo, a não ser por sentença judicial transitada em julgado.

A garantia de inamovibilidade assegura que os membros do *Parquet* só podem ser removidos da unidade onde estão lotados por iniciativa própria, nunca de ofício, por iniciativa de qualquer autoridade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada a ampla defesa.

Os subsídios de seus membros são de caráter irredutível.

Já no tocante às vedações constitucionais, é proibido ao membro do *Parquet*, praticar os seguintes atos, consoante dispõe o art. 128, II, da Constituição Federal:

- a) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais;
- b) exercer a advocacia;
- c) participar de sociedade comercial, na forma da lei;
- d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério;
- e) exercer atividade político-partidária;
- f) receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei.

Por fim, cumpre observar que a Emenda Constitucional nº 45/2004 introduziu o controle externo do Ministério Público, através do Conselho Nacional do Ministério Público.

Esclareça-se, desde logo, que o controle externo não tem o objetivo de trazer qualquer restrição à atuação do Ministério Público, em suas atribuições constitucionais, mas apenas fiscaliza, na estrutura interna do *Parquet*, o efetivo cumprimento dos princípios que norteiam a administração pública, inibindo práticas nocivas, tais como o nepotismo.

Também possui competência para exercer o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público, bem como do cumprimento dos deveres funcionais dos seus membros.

Nessa mesma toada, a Emenda Constitucional nº 45/2004 determinou que fossem criadas ouvidorias do Ministério Público, com competência para o recebimento de reclamações e denúncias de qualquer interessado contra seus membros ou órgãos da instituição, inclusive contra seus serviços auxiliares.

2.4 Princípios Fundamentais do Ministério Público

O artigo 127, §1º da Carta Política de 1988, estabelece que “§1º São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional”.

Idêntico é o teor do art. 4º da Lei Complementar nº 75/93, A Lei Orgânica do Ministério Público Federal.

O princípio fundamental da unidade concebe o órgão ministerial como um ente único. Não importa que, na sua composição, na sua estrutura, o Ministério Público seja subdividido em Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, e assim por diante. Sua natureza, de acordo com tal princípio, é una.

A subordinação hierárquica é única, não podendo haver fracionamentos, pois a direção funcional é una, conforme preconiza o referido princípio.

Na questão da indivisibilidade, o raciocínio é o mesmo: os membros do *Parquet* compõem um sistema único, cada um com suas prerrogativas, funções, porém, devem ser respeitadas as peculiaridades de cada facção ministerial, no âmbito federal, estadual, por exemplo, daí a ideia de que a hierarquia existente dentro de cada Ministério Público, dos seus membros em relação ao chefe, procurador geral, é meramente administrativa, e não de ordem funcional.

Já que falamos da ordem funcional, cumpre registrar que este princípio traduz a independência que o *Parquet* possui em relação aos outros poderes do Estado, ou seja, não existe uma subordinação, nem tampouco seus membros estão sujeitos às imposições de nenhuma autoridade pública.

O §2º do referido artigo atribui autonomia administrativa do Ministério Público, no que tange à criação e extinção de seus cargos, como também, à política remuneratória, mediante proposta ao Poder Legislativo.

2.5 A Autonomia do Ministério Público

A expressão autonomia deriva do próprio texto constitucional, no supramencionado art. 127, assinalando que a principal característica do Ministério Público é sua independência frente a outros Poderes, não pelo fato de o constituinte abordar o Ministério Público em um capítulo à parte, como vimos anteriormente, e sim pelas prerrogativas incumbidas pelo mesmo legislador.

Entretanto, esta autonomia não é absoluta, pois o *Parquet* subordina-se à Constituição Federal, a Lei Orgânica do Ministério Público da União, e, por que não dizer, também à consciência de seus membros.

E esta prerrogativa assentada e consolidada, como vimos em tópicos anteriores, através da CF de 1988, refere-se a âmbitos distintos, como, por exemplo, na esfera penal, atuando no controle da atividade externa da polícia. Na área cível, no inquérito civil; na defesa do consumidor, pois na lei consumerista, o polo ativo da relação jurídica é considerado hipossuficiente frente ao fornecedor de produtos e serviços.

A Lei Complementar⁵ n° 75/93, enumera o amplo leque de atribuições do Ministério Público, em seu artigo 6º, que estatui:

Compete ao Ministério Público da União:

- I - promover a ação direta de inconstitucionalidade e o respectivo pedido de medida cautelar;
- II - promover a ação direta de inconstitucionalidade por omissão;
- III - promover a arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da Constituição Federal;
- IV - promover a representação para intervenção federal nos Estados e no Distrito Federal;
- V - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- VI - impetrar habeas corpus e mandado de segurança;
- VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para:
 - a) a proteção dos direitos constitucionais;
 - b) a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
 - c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor;
 - d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos;
- VIII - promover outras ações, nelas incluído o mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos

⁵ BRASIL. Lei Complementar n° 75, de 20 de maio de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF DE 21/05/1993, P. 6845.

e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, quando difusos os interesses a serem protegidos;
 IX - promover ação visando ao cancelamento de naturalização, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional;
 X - promover a responsabilidade dos executores ou agentes do estado de defesa ou do estado de sítio, pelos ilícitos cometidos no período de sua duração;
 XI - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas, incluídos os relativos às terras por elas tradicionalmente habitadas, propondo as ações cabíveis;
 XII - propor ação civil coletiva para defesa de interesses individuais homogêneos;

Aparelhando o exercício de tão amplas atribuições, o art. 7º, do mesmo diploma legal⁶, estabelece:

Incumbe ao Ministério Público da União, sempre que necessário ao exercício de suas funções institucionais:
 I - instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos correlatos;
 II - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e de inquérito policial militar, podendo acompanhá-los e apresentar provas;
 III - requisitar à autoridade competente a instauração de procedimentos administrativos, ressalvados os de natureza disciplinar, podendo acompanhá-los e produzir provas.

Enfim, o Ministério Público detém uma função precípua, que é a de fiscalizar as leis e de resguardar os interesses da sociedade, tendo na Ação Civil Pública e na titularidade exclusiva da Ação Penal Pública importantíssimos instrumentos para o cumprimento de seus misteres.

2.6 O Ministério Público como Defensor dos Direitos Indisponíveis

Outra prerrogativa do *Parquet* é zelar pelos interesses indisponíveis da sociedade, defendendo interesses difusos, tais como os direitos relacionados ao meio ambiente, ao patrimônio público, aos direitos do consumidor, entre outros.

Os interesses individuais têm abrangência, restrita ao particular, porém, sua importância é reconhecida, justamente no meio social, quando são considerados indisponíveis. Justifica-se, então, a intervenção do Ministério Público nestes interesses. Já na questão dos direitos disponíveis, tal característica não impede que

⁶ Id.

o mesmo seja apreciado pelo órgão ministerial, desde que estes interesses tenham o perfil social, como enfatiza Mazzilli⁷.

2.7 Jurisdição e Ministério Público

A Constituição Federal preceitua que o Ministério Público é “essencial à função jurisdicional do Estado”, entretanto, esta concepção de essencial é relativa, pois a intervenção do Ministério Público em processos judiciais nem sempre é obrigatória. Já em outros casos, sua participação é imprescindível.

O *Parquet* não oficia em todos os feitos judiciais, mas a sua intervenção nas prisões, por exemplo, é fundamental.

Partindo-se da premissa do direito de ação, como um direito subjetivo público de invocar a prestação jurisdicional do Estado, está assegurado pela Constituição Federal, no art. 5º, inciso XXXV, o acesso amplo e genérico a provocação dessa tutela.

Questiona-se se o órgão acusador seria destinatário desse direito constitucional de invocar tal tutela sempre que restar configurada a pretensão punitiva estatal, considerando-se, que, via de regra, o Ministério Público tem o dever legal de exercitar a Ação Penal, em decorrência do princípio da obrigatoriedade que vigora na ação penal.

Tal questionamento surgiu a partir da ideia de alguns doutrinadores de que o direito subjetivo de postular a prestação jurisdicional do Estado estaria sempre ligado à ideia de vantagem, de favorecimento, razão pela qual o ajuizamento de ação, pelo Ministério Público, deveria ser considerado um poder-dever.

Todavia, como acentua Denise Neves Abade⁸, não há operacionalidade técnica no uso desse conceito, porque, por exemplo, o magistrado também possui o poder-dever de condenar ou absolver, a depender do caso concreto. A autora adverte que:

se a marca distintiva do agente político é exatamente a independência funcional, é claro que lhe cabe analisar, com isenção, a existência ou não dos pressupostos constitucionais de sua atuação, sem que qualquer decisão futura em contrário possa obrigá-lo a alterar seu posicionamento.

⁷ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 63.

⁸ NEVES, Abade, Denise. **Garantias do processo penal acusatório: o novo papel do Ministério Público no processo penal de partes**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p.184-185.

Em outras palavras, embora haja obrigatoriedade da ação penal e sua sujeição somente à lei, o Ministério Público deve exercê-la somente depois de avaliar, dentro de sua liberdade de convencimento, se estão presentes os requisitos para a propositura da ação.

3 O MINISTÉRIO PÚBLICO NO PROCESSO CRIMINAL

É de suma importância o papel do Ministério Público na condução do processo criminal.

Em face do art. 129 da Carta Magna de 1988, inciso VIII, incumbiu-se, ao órgão ministerial, o poder investigar e, no desempenho deste papel, o Ministério Público tem o poder de requisitar diligências necessárias, junto à autoridade policial colhendo o material necessário para a instauração do processo criminal.

Outra função institucional conferida pelo Legislador Constituinte ao *Parquet* é a de promover, privativamente, a Ação Penal Pública.

Diante de tais prerrogativas e funções, o papel do Ministério Público para a eficaz persecução criminal é elementar.

Sem falar que, no desempenho dessa função, o Ministério Público auxilia a Polícia, que muitas vezes, por sua estrutura precária, falha no cumprimento de seus misteres, prejudicando, às vezes, até mesmo a elucidação de um caso que foi alvo de grande clamor social e ampla divulgação na mídia, frustrando a realização da justiça.

Alexandre de Moraes⁹ ressalta uma das funções do Ministério Público, inculpada pela Constituição Republicana, que é a do poder preponderante de investigar.

Vale salientar que, no âmbito processual penal cabe ao *Parquet*, não só promover a Ação Pública privativamente, como também intervir na ação penal condicionada, consoante preceitua a própria lei penal, atuando, por exemplo, nos casos de crime contra os costumes, mediante representação.

Oportuno salientar que a lei é explícita, em relação aos casos, no âmbito criminal, em que o Ministério Público deve atuar, como também no tocante às diligências, instrumentos processuais e outros procedimentos de que pode se utilizar.

Cabe ao membro do Ministério Público, em se tratando de ação penal, propor a denúncia, com fundamento no inquérito policial, porém, dita peça é meramente informativa, podendo conter vícios que prejudiquem o prosseguimento da ação. Assim, há possibilidade de o *Parquet* oferecer a denúncia, mesmo sem o inquérito policial.

⁹ MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2005, p. 1683.

Também deve ser ressaltada a já mencionada prerrogativa do Ministério Público, relacionada ao exercício do externo da atividade policial, consagrado pelo Constituinte de 1988.

O artigo 28 do diploma processual penal inovou, no tocante ao arquivamento da denúncia, determinando que cabe ao procurador geral da justiça oferecer a denúncia ou designar outro membro ministerial para tal feito, ou mesmo insistir no pedido de arquivamento, o qual será apreciado pelo juiz.

Enfim, a participação ativa do Ministério Público requer não só fiscalizar a lei, como também promover certas diligências. A *opinio delictis* perfaz-se pelo inquérito policial.

Por outro lado, nada impede que o Ministério Público efetue investigações em procedimento administrativo da sua atribuição - diverso do inquérito policial - e utilize os dados para o exercício da ação penal, sem constituir vício ou nulidade, mesmo porque dispensável o inquérito policial se presentes elementos suficientes e hábeis que corroborem a denúncia criminal (vide art. 39, §5º, CPP).

3.1 Formas de Atuação

A participação ativa do Ministério Público no processo penal se perfaz mediante a ação penal pública, ação pública condicionada, controle externo da atividade policial.

A promoção da Ação Penal Pública, em caráter privativo, decorre de sua própria história institucional, em prol dos interesses dos Reis.

A essência do *jus puniendi* deriva do Estado Soberano, cabendo ao Ministério Público, promover ou intervir, quando necessário, a favor dos interesses sociais, em âmbito penal, conforme o caso.

É de extrema valia salientar, mais uma vez, que o inquérito policial é peça meramente informativa que não é imprescindível para o oferecimento da denúncia. A própria lei penal menciona este fato.

Observe-se que existe a ação penal subsidiária, que pode ser ajuizada pelo particular no caso de inércia do órgão ministerial, ou seja, o membro do Ministério Público, não oferece a denúncia no prazo legal, ou até mesmo arquiva o inquérito policial, omitindo-se de utilizar as prerrogativas de suas funções.

Registre-se, ainda, que, acerca desta matéria, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou, através da Súmula, nº 524, preconizando que: “Arquivado o inquérito policial por despacho do juiz, a requerimento do promotor de justiça, não pode a ação penal ser iniciada sem novas provas”.

Não é demais ressaltar que o controle externo da atividade policial pelo *Parquet*, não só deveria ser exercido apenas através de atos de diligências investigatórias, requerimentos, aditamentos de inquéritos e peças informativas. Como preleciona Mazzilli¹⁰,

O objeto deste controle deve ser previsto em lei complementar de cada Ministério Público, devendo recair, entre outras, sobre as *notitiaes criminis* recebidas pela polícia, que nem sempre são investigadas, a apuração de crimes em que são envolvidos os próprios policiais (violência, tortura, corrupção, abuso de autoridade), os casos em que a polícia não demonstra interesse ou possibilidade de levar a bom termo as investigações, o cumprimento das requisições ministeriais.

Todos estes fatos enumerados só revelam o caráter inócuo deste controle, haja vista que, na prática, os deslizes são constantes.

A própria Lei Orgânica do Ministério Público da União, de aplicação subsidiária aos ministérios públicos estaduais, enfatiza esta questão, de que o objetivo deste controle é valorar o Estado Democrático de Direito, preservar a ordem pública e efetivar os objetivos primordiais da República.

É importante salientar que o controle externo não induz a uma hierarquia do membro ministerial sobre o agente policial, e sim à busca de efetivar o bom desempenho da persecução penal.

Sobre o assunto, vale citar um caso real, que se tornou objeto de jurisprudência relativa a esta questão, quando um promotor de justiça paulista impetrou mandado de segurança, que visava ao acesso de exames de livros e registros da atividade de polícia judiciária. O Tribunal de Justiça de São Paulo concedeu a ordem, considerando se configurar tal pedido legítimo, já que a autoridade policial questionava tal pleito como ilegal, entendendo se tratar de assunto relacionado a controle interno. O Tribunal concedeu o remédio constitucional por ser legítima a pretensão, eminentemente fiscalizadora, relativa a documentos da atividade da polícia judiciária.

¹⁰ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 130-131.

Esta relação existente entre o Ministério Público e a polícia, nada mais é do que uma coordenação das atividades que lhes são inerentes. Inexiste subordinação hierárquica e sim uma correlação para o aperfeiçoamento do processo criminal.

O teor do artigo 98, I da C.F, corresponde ao princípio da obrigatoriedade da ação penal, conforme ilustra Mazzilli¹¹.

3.2 O Ministério Público e a Investigação Criminal

Antes de abordarmos o tema em epígrafe, é de fundamental importância realçar que o modelo investigatório brasileiro é diferente de outros países como Itália e Portugal, onde o poder para investigar delitos fica restrito ao *Parquet*, ao passo que, no Brasil, este ato está adstrito à autoridade policial, atuando em conjunto com o Ministério Público.

O sistema brasileiro funciona da seguinte maneira: a investigação preliminar fica a cargo do delegado de polícia, seus agentes e investigadores. Na peça informativa, são narrados os fatos relacionados ao delito e as provas colhidas, o que irá passar pelo crivo do promotor de justiça. E, como já foi dito, o Ministério Público tem a prerrogativa de auxiliar a polícia, requisitar documentos e diligências pertinentes à elucidação do caso.

Todavia, alguns autores criticam esta postura do Ministério Público, como de repassador das provas constantes nos autos, consoante pontifica Valter Foleto Santin¹², pelo fato de a ação penal restar prejudicada, na sua essência, já que os instrumentos adotados pela polícia para investigar o delito são falhos, e o próprio Ministério Público não exerce o controle total desta investigação preliminar.

Pesquisa¹³ realizada no Estado de São Paulo, revela que o índice de crimes “solucionados” pela polícia em face dos boletins de ocorrência, é ínfimo, em relação ao número de delitos ocorridos.

Em face dessas circunstâncias, fica claro que o modelo atual de investigação precisa de mudanças.

¹¹ Id. **O Ministério Público na Constituição de 1988**, p. 104.

¹² SANTIN, Valter Foleto. **O Ministério Público na Investigação Criminal**. São Paulo: Edipro, 2001, p. 236.

¹³ **Estatísticas trimestrais do Boletim de Ocorrência**. São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.conjunturacriminal.com.br>. Acesso em: 01 de maio de 2006.

O estatuto penal, o legislador constituinte e ordinário atribuiu ao Ministério Público, a defesa da ordem jurídica, através da ação penal. No entanto, a relação entre a autoridade policial o *Parquet*, não é fácil, pois devido às falhas, erros no inquérito policial, o prosseguimento da persecução penal resta prejudicado.

A situação é complexa, pois a máquina de repressão estatal para o combate aos crimes encontra-se funcionando precariamente, restando flagrante, muitas vezes, o erro da autoridade policial.

Diante do exposto, a visão que temos é de que o *Parquet* detém esta autonomia constitucional em parte, pois as diligências investigatórias preliminares são essenciais, suas requisições devem ter um caráter minucioso, o que, na prática, não ocorre, por parte do órgão policial.

E assim, o objetivo primordial da celeridade e efetividade na prestação jurisdicional criminal perante a sociedade inexistente em determinados casos.

Valter Foleto¹⁴, enfatiza que a eficácia e a agilidade das investigações têm como maior obstáculo a falta de maior integração entre a polícia judiciária e o Ministério Público. Tanto as instituições como os seus integrantes vivem e trabalham em mundos completamente distintos.

Oportuno salientar que o prazo do inquérito policial é de 30 dias, contudo, as autoridades policiais, em constantes e inúmeros casos concretos, dilatam este prazo, culminando no atraso do órgão ministerial a oferecer a denúncia.

A Carta Republicana vigente, em seu artigo 129 e respectivos incisos, enumera as funções institucionais pertinentes ao Ministério Público, além da propagada ação penal pública, requisitar diligências investigatórias, promover o inquérito civil, no tocante aos direitos difusos e coletivos, exercer o controle externo da atividade policial, como também requisitar a instauração do inquérito policial.

3.3 A Atuação do Ministério Público na Condução do Inquérito Policial

É cediço o papel do inquérito policial como peça informativa no desencadeamento da ação penal.

¹⁴ SANTIN, Valter Foleto. **O Ministério Público na Investigação Criminal**. São Paulo: Edipro, 2001, p. 238.

O órgão ministerial detém a prerrogativa institucional de instaurar o inquérito policial, claro, associado ao desempenho rudimentar da polícia, como vimos no tópico anterior.

Atualmente, fala-se em um novo modelo de inquérito policial, no qual caberia ao Ministério Público uma espécie de instrução, que, aliás, gera controvérsias e polêmicas no âmbito penal.

Marta Saad¹⁵ relata que:

Em síntese, as críticas que se fazem ao inquérito policial são de que ele é moroso e causa a demora na prestação jurisdicional, é oneroso, as provas que ali se realizam se repetem em juízo, tais como a oitiva de testemunhas e do ofendido.

Critica-se, também, a impossibilidade de defesa do envolvido no inquérito policial, em descompasso com as garantias constitucionais, chamando-se o inquérito policial de peça anacrônica.

Alerta-se, ainda, para os eventuais abusos cometidos no interior das delegacias de polícia, tais como tortura e corrupção.

Diz-se que o inquérito policial não é um instrumento hábil para apurar infrações cometidas por administradores públicos, nem crimes ditos do colarinho branco, porque a autoridade policial não teria a independência necessária para a realização de tal atividade, posto que a polícia está sujeita à administração e às inevitáveis pressões políticas.

Enfim, atribuiu-se ao inquérito policial toda sorte de mazelas.

O inquérito policial, consoante já mencionado anteriormente, é uma peça valorativa de informações, a fim de servir de embasamento à *opinio delicti*, para prosseguimento da ação penal competente, mediante o Ministério Público.

O entendimento de que o inquérito policial é dispensável para iniciar a ação penal pode ser constatado nas seguintes decisões dos tribunais superiores: STF.RTJ 64/363 e 76/741, STJ: RHC 5.637/SC, Rel. Vicente Leal HC 3.931. /RJ, Rel. Vicente Leal e RHC 4.145, Rel. Edson Vidigal.

O art. 4º do Código de Processo Penal estabelece que a polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá pôr fim a apuração das infrações penais e da sua autoria, e, no parágrafo único, que a competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função.

¹⁵ SAAD, Marta. **O Direito de Defesa no Inquérito Policial**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2004, p. 188-189.

É o caso do Ministério Público, titular da ação penal, quando requisita procedimentos administrativos, à polícia florestal, no óbice das infrações ambientais à fauna e à flora.

Sem falar que existe uma discussão acerca da competência do Ministério Público na instauração do inquérito policial, por parte dos entes policiais, que, através da ação direta de inconstitucionalidade, tentam questionar o poder investigatório do Ministério Público.

3.4 A Atuação do Ministério Público junto à Justiça

É notória a participação ativa do Ministério Público na efetiva prestação jurisdicional em prol dos interesses da sociedade.

A Carta Magna de 1988 conferiu, ao *Parquet*, funções e atribuições inéditas em todo o seu contexto histórico e atual, pois o papel do órgão ministerial, nas investigações de crimes praticados por servidores públicos, junto à polícia, por exemplo, traduz-se em inovação de grande valia para a sociedade.

A Lei Orgânica do Ministério Público e as respectivas leis orgânicas dos Estados só reforçam o elenco das atribuições do *Parquet* junto à justiça.

A instituição ministerial abarca funções, como já propagado ao longo deste trabalho, de *custus legis*, na defesa dos interesses da sociedade, inclusive na gama consumerista, na defesa dos interesses do meio ambiente, do patrimônio público, na investigação de crimes praticados por servidores públicos, enfim, na busca da harmonização entre a sociedade e o Estado.

3.5 A Importância da Atuação do Ministério Público nas Investigações a respeito de Crimes Praticados por Agentes Públicos

Agentes Públicos são todos que prestam serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da administração indireta, no dizer de Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁶.

E a atuação do Ministério Público no prisma das investigações é de suma importância, como se vê do noticiário nacional recente que surgiram questões relativas a agentes públicos que cometem infrações, e que, devido a estas condutas,

¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 135.

são investigados pelo Ministério Público conjuntamente com a polícia, em completa observância aos princípios da Administração Pública.

Cumpra salientar que está em curso, perante o Supremo Tribunal Federal, o julgamento de uma ação direta de inconstitucionalidade, na qual se discute a competência do Ministério Público para fazer investigação.

Na ADIn 1.142, Rel. Min. Carlos Veloso, proposta pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL, foi indeferida a liminar em 14.2.1996, para a declaração de inconstitucionalidade do art. 26, I, da Lei nº 6.825/1993, na parte em que confere ao Ministério Público, no exercício de suas funções, o poder de instaurar inquéritos e “outras medidas e procedimentos pertinentes” e dos arts. 10 e 18, II, “f”, e parágrafo único, da LC nº 75/1993, que estabelecem, sucessivamente, a obrigatoriedade de comunicação imediata ao Ministério Público competente da prisão de qualquer pessoa por parte de autoridade federal, do Distrito Federal ou dos Territórios, e a prerrogativa dos membros do Ministério Público da União de não serem indicados em inquérito policial, ressalvada, caso haja indícios da prática de infração, penal, a apuração dos fatos por membro do próprio Ministério Público designado pelo procurador geral da República.

O Tribunal entendeu que a tese sustentada pelo autor da ação não teria a densidade necessária para justificar a suspensão cautelar dos dispositivos impugnados (Boletim informativo do STF nº 19). O relator negou seguimento a ADIN (DJ156.1998).

Em contrapartida, a 2ª Turma, em dezembro de 1998, analisando o crime de desobediência imputado a autoridade policial por descumprimento de requisição ministerial para realização de investigação (es) penais, ficou decidido, entendendo que “a membro do Ministério Público não cabe realizar diretamente tais investigações, mas sim requisitar à autoridade policial, competente (CF, art. 144, 1º e 4º)” (RECR 205473-AL, Rel. Min. Carlos Velloso, v. u, j. em 15.12.1998, DJ 9.3.1999, s. 19, Ementário, vol. 1943-02, p. 348).

Em 1994, a 6ª turma, em processo que teve como relator o Ministro Pedro Acioli, chancelou a possibilidade do Ministério Público atuar na fase antecedente à ação penal, assentando “não causa nulidade o fato do promotor, para formação da *opinio delicti*, colher preliminarmente as provas necessárias para ação penal” (RHC 3.586-2/PA, v. u., j. em 9.5.1994, DJU de 30.5.1994).

Já em 1998, a 6ª turma, julgando processo que teve como relator o Min. Vicente Leal, entendeu que o Ministério Público possui competência para investigar (RHC 7.0631PR, DJ14.12.1998, p. 302) e pode efetuar diligências, colher depoimentos e investigar os fatos, para o “fim de poder oferecer a denúncia pelo verdadeiramente ocorrido” (RHC 8.025/PR, v. u, DJ 18.12.1998, p. 416).

O Ministro Vicente Leal¹⁷, quando confirmou a possibilidade de o Ministério Público investigar, enfatizou:

Por fim, não vejo qualquer ilegalidade na postura do Ministério Público ao proceder investigação, substituindo-se a autoridade policial. Ora, é sabido que o Ministério Público, como órgão de defesa dos interesses individuais coletivos indisponíveis, tem competência para instaurar inquérito policial, para investigação da prática de atos que afetam o interesse coletivo. E a instauração desse procedimento não provoca qualquer constrangimento ilegal ao direito de locomoção. Por isso, tenho que o Habeas corpus, se revela remédio processual inidôneo para coibir eventuais irregularidades nele ocorrentes. Em face do exposto, tenho como apta a acusação e, por isso, nego provimento ao recurso (RHC 7.063/PR).

A 5ª turma tem seguido a mesma linha e expressado seguramente a possibilidade da participação do Ministério Público na fase pré-processual para apuração de crime, com inúmeras decisões. (HC 7.445/RJ, RHC 8.732/RJ, HC 10.725/PB, HC 10.605PB).

No HC 10.725/PB, que teve como relator o Min. Gilson Dipp, entendeu-se que o eventual vício nas investigações na fase pré-processual não macula a ação penal, que pode ser proposta sem inquérito policial, assim:

O órgão do Parquet, pode proceder a investigações e diligências conforme determinado nas leis orgânicas estaduais, sendo que tal atribuição fica ainda mais evidente se houve a determinação de abertura de inquérito civil público, através do qual foram colhidos os elementos ensejadores da acusação (HC 10725/PB, 5ª turma, v. u., DJ em 8.3.2000, p. 137).

Já o STJ também considerou inexistente impedimento para oferecimento de denúncia por promotor que atuou na fase investigatória, tendo em vista a possibilidade para formação da *opinio delicti* de colher preliminarmente as provas necessárias para a ação penal (RHC.586-2 PA, 6ª turma, Rel. Min. Pedro Aciole, v. u., j. 9.5.1994, DJU 30.5.1994).

¹⁷ SANTIN, Valter Foletto. **O Ministério Público na Investigação Criminal**. São Paulo: Edipro, 2001, p. 244.

Vale destacar, ainda que o mesmo STJ já sumulou que “a participação de membro do Ministério Público na fase investigatória criminal não acarreta o seu impedimento ou suspeição para o oferecimento da denúncia.” (Súmula 234).

Enquanto isso, o Tribunal Regional Federal, da 2ª Região (RJ), entendeu que, nos termos do art. 129, IV, da Constituição Federal, “pode o Ministério Público proceder às investigações cabíveis, requisitando informações e documentos para instruir seus procedimentos administrativos preparatórios da ação penal” (citação feita no HC 7.445-RJ, STJ, Rel. Min. Gilson Dipp, sendo impetrante M. B., impetrada a 4ª turma, do TRF 2ª região e paciente R.A.S.).

A posição não é pacífica, tendo em vista que nos HC 96.02.35446-1, 2ª turma, Rel. Des. Fed. Silvério Cabral, v. m., j. em 11.12.1996 e 97.02.09315-5, 1ª turma, Rel. Des. Fed. Nei Fonseca, v. u. j. em 19.9.1997, DJU de 9.10.1997, entenderam que o Ministério Público não pode conduzir investigação criminal, reconhecendo a exclusividade do exercício, da atribuição pela polícia judiciária.

O Tribunal Regional Federal, da 1ª Região (DF), pelo voto condutor do Juiz Cândido Ribeiro, reconheceu o poder do Ministério Público de instaurar inquérito civil ou procedimento investigatório, para apuração de crimes contra a ordem tributária em que é quebrado judicialmente o sigilo bancário do investigado, mas assegurado a este o acesso às movimentações bancárias (MS 1998.01.00.027824-6-PA, DJ 15.03.1999, s. 17 e HC 1998.01.00.048293-01/PA, DJ 12.3.1999, p. 99), facilitando o exercício da ampla defesa e do contraditório.

Da mesma sorte, o Tribunal Regional Federal, da 5ª Região (PE), ao denegar ordem de Habeas Corpus, reconheceu que:

A competência da polícia judiciária para colheita de provas para instauração da ação penal, bem como para presidir o procedimento administrativo, não exclui a competência de outra autoridade administrativa, a quem por lei seja cometida a mesma função.

Por outro lado, a Lei Complementar nº 75/1993, em seu artigo 8º e incisos, especifica as atribuições do Ministério Público para o exercício de suas funções constitucionais nas investigações, criminais por ele presidida, inclusive entendendo que:

Os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa não são exigidos no inquérito policial e na investigação criminal presidida pelo Ministério Público, por se tratar de procedimento administrativo de natureza inquisitória e informativa, formador da *opinio delicti* do titular da ação penal. (HC 1153, processo 00.05.00029-1/CE, 1ª turma em 17.8.2000, DJ 8.9.2000, p. 742, juiz Ubaldo Ataíde Cavalcante).

O mesmo TRF da 5ª Região avançou mais ao enfatizar que:

A jurisprudência vem-se encaminhando para consagrar o entendimento de que as investigações para a apuração do fato criminoso atribuído a prefeito não devem ficar a cargo do Tribunal, mas do órgão competente para o oferecimento da denúncia vale dizer, pelo Ministério Público, cumprindo ao magistrado o exercício da competência de processar e julgar e ao atribuir-se a função investigatória, adota orientação que não se harmoniza com seu papel, formação e vocação, ao tempo em que adentra-se em atribuição de competência do Ministério Público e dos órgãos policiais, além, do que a postura adotada pelo magistrado é incompatível com as necessidades de investigação criminal, a exigir o pleno domínio de técnicas específicas na colheita dos elementos necessários à persecução penal” (QUONCR - questão de ordem em notícia crime – 497, processo 00.05.00014-8-CE, J. em 24.5.2000, DJ 11.8.2000, P. 429, Pleno, juiz Castro Meira, v. u.).

Por fim, é possível perceber as inúmeras decisões lançadas pelo Poder Judiciário sobre a matéria, apontando para entendimentos diversos em vários momentos.

4 UM MODELO DE COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE OS PROCEDIMENTOS INVESTIGATÓRIOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E OS DA POLÍCIA, NA BUSCA DE UMA AÇÃO COORDENADA

A Constituição Federal, preconiza em seu art. 144, que as polícias se ocuparão em investigar infrações penais (crimes e contravenções), bem como apresentar à justiça os infratores para necessária punição, ressalvados os crimes militares.

Sendo as Polícias Civil e Polícia Federal, autoridades competentes para executar o trabalho de apuração das infrações, visto que a Constituição garante o respeito ao devido processo legal no seu art. 5º, LIII onde “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente”, todos os ritos estabelecidos em lei deverão ser respeitados. Contudo, nem sempre o inquérito policial será imprescindível para instruir denúncia pelo Ministério Público.

Objetivando apresentar uma definição para Polícia Judiciária, Júlio Fabbrini Mirabete, escreve:

A Polícia, instrumento da Administração, é uma instituição de direito público, destinada a manter e a recobrar, junto à sociedade e na medida dos recursos de que dispõe, a paz pública ou a segurança individual. Segundo o ordenamento jurídico do País, à Polícia cabem duas funções: a administrativa (ou de segurança) e a judiciária. Com a primeira, de caráter preventivo, ela garante a ordem pública e impede a prática que possam lesar ou pôr em perigo bens individuais ou coletivos; com a segunda, de caráter repressivo, após a prática de uma infração penal, recolhe elementos que elucidem para que possa ser instaurada a competente ação penal contra os autores do fato. (...) de acordo com a Constituição Federal, às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto os militares (MIRABETE, 2004, p.73 e 74.).

Nesse diapasão, é possível se verificar que a Constituição Federal de 1988 apresentou uma verdadeira divisão de atribuições das polícias, cada uma delas dentro da sua peculiaridade, no entanto, sabendo-se que é missão constitucional das polícias civis a apuração das infrações penais, por meio do Inquérito Policial com a direção do Delegado de Polícia.

Sem dúvida, o melhor caminho para o bom desempenho do procedimento investigatório criminal seria uma correlação entre a autoridade policial e o Ministério Público.

Na verdade, atribuir ao *Parquet* a exclusividade do poder de investigar não parece adequado, pois causaria a sobrecarga do Ministério Público, com o risco à celeridade de seu trabalho, haja vista o amplo leque de atribuições inerentes à investigação.

O correto seria mesmo um modelo de compatibilização entre o Ministério Público e a polícia, na essência das investigações.

Desse modo, haveria uma atuação conjunta e coordenada das referidas instituições, pois a polícia tem funções peculiares, dispondo do aparato-técnico científico, apesar de ocorrerem falhas no processo de investigação, ao passo que outra opção são os investimentos públicos para dotar o Ministério Público de estrutura material e pessoal para permitir o seu trabalho conjuntamente com a estrutura policial, o que não nos parece factível, diante da escassa dotação orçamentária de que padecem os órgãos públicos em geral.

Oportuno salientar que, por isso, nas circunstâncias atuais, em certos procedimentos, há falta de aptidão do Ministério Público, ficando a diligência a cargo da polícia.

Por sua vez, a competência do Ministério Público não é de coletar provas dentro do inquérito policial, mas sim de postular em juízo. Com isso, frustrando o entendimento daqueles que são favoráveis a uma ação conjunta com a polícia.

Por mais de uma vez, o Superior Tribunal de Justiça – STJ, se posicionou a favor da participação do Ministério Público em inquérito policial, desde que, não seja presidido por ele.

Outra questão já abordada é o fato de a polícia judiciária procrastinar o prazo do inquérito policial, tornando sua conduta duvidosa, acarretando descrédito da sociedade na reação da polícia.

Ao passo que, para o Ministério Público, sua proximidade com as investigações torna seu desfecho eficaz, pelo fato de o *Parquet* ter contato direto com provas, testemunhas, facilitando a elaboração de uma denúncia bem fundamentada.

“Essa troca, intercâmbio de informações entre a polícia e o Ministério Público certamente provocará a melhoria acentuada dos dados investigatórios do caso concreto”, opinião esta do renomado autor Valter Foleto Santin¹⁸.

¹⁸ SANTIN, Valter Foleto. **O Ministério Público na Investigação Criminal**, 2001, p. 262.

Conforme o autor, a instituição policial e sua função devem ser mantidas na investigação criminal, devendo permanecer, antecedente à ação penal, considerando ser inadequada a sua retirada da função investigativa, visto que, a estrutura policial e a expertise de seus componentes seriam perdidas.

De todo modo, a instituição policial deve ser mantida, mas como auxiliar do Ministério Público na função de investigação criminal.

O procurador geral de justiça, Leandro Bastos Neves¹⁹, opina sobre este modelo de compatibilização, explicando que:

tem que haver uma harmonia entre o Ministério Público e a polícia para que a investigação criminal seja fortalecida, e que a polícia judiciária cumpra o seu papel presidindo seus inquéritos, e que o órgão ministerial participe dos dados investigatórios por intermédio de requisições, entretanto há casos, como os de investigações da Receita Federal, que só fornecem os dados sigilosos ao Ministério Público, e que a sociedade seja favorecida com esta correlação.

Por fim, este canal tende a ser satisfatório, para evitar falhas, desvio de funções, já nas investigações preliminares, que embasam a convicção pessoal e fundamentada para a elaboração da denúncia, a promoção da Ação Penal.

¹⁹ Informações colhidas pelo autor deste trabalho no dia 04 de maio às 10:30 na sede do **Ministério Público Federal**.

5 CONCLUSÃO

Como vimos a Constituição Federal de 1988, com muita felicidade, denominada de Constituição Cidadã, trouxe a urgente e necessária ampliação das prerrogativas do Ministério Público, que, de mero fiscal da lei, passou a ter, com independência, outras atribuições, na busca da preservação da ordem jurídica e do bem-estar da sociedade.

Dentre essas novas atribuições, destacam-se a titularidade de ações buscando evitar/reparar danos ambientais, o respeito aos direitos do consumidor (o hipossuficiente, em relação ao fornecedor de produtos ou serviços), a preservação do patrimônio público, incluindo o patrimônio cultural, e a prerrogativa de participar da investigação criminal, inclusive em relação a crimes praticados por agentes públicos.

Essa última prerrogativa acima mencionada assume grande notoriedade quando se catalogam as várias notícias que circularam e ainda circulam na mídia a respeito de comportamentos criminosos de vários agentes públicos, que foram alvos de intensa investigação, alguns deles já denunciados ao Excelso Supremo Tribunal Federal, que é o foro onde exercerão seu direito ao contraditório e à ampla defesa.

A atuação do Ministério Público, nesse caso, foi, como sempre tem sido, efetiva, célere, objetiva e independente, fazendo com que a sociedade possa ter certeza de que, se depender do *Parquet*, a Justiça será feita, doa em que doer, evitando o mar de lama, seja no aspecto ambiental, seja na acepção mais conhecida da expressão. E, por isso, o Ministério Público hoje representa a melhor tradução do Estado Democrático de Direito.

Vale salientar ainda que a Constituição Federal de 1988, trouxe um conjunto de direitos individuais e coletivos, bem como estabeleceu o estado democrático de direito.

No que tange ao Ministério Público, a Constituição Federal de 1988 lhe concedeu atribuições mais específicas organizando sua estrutura de tal maneira para que pudesse servir de forma mais efetiva à toda sociedade.

Nessa mesma toada, o inquérito policial ficou por conta das polícias judiciárias, buscando esclarecer os fatos e da investigação sobre autoria e materialidade, servindo como suporte para o oferecimento de denúncia de uma ação penal.

Não obstante, em relação ao poder de atuação do Ministério Público no procedimento investigatório criminal, sem que invadisse as atribuições da Polícia Civil, houve divergências de opiniões no que tange a atuação investigativa ou não do *parquet*.

Por fim, cabe ressaltar que resta esclarecido que é legal a atuação do Ministério Público no Procedimento Investigatório Criminal, inclusive os Tribunais Superiores se posicionaram de forma favorável legitimando o Ministério Público a praticar atos investigatórios criminais sem ferir qualquer preceito constitucional.

REFERÊNCIAS

- ABADE, Denise Neves. **Garantias do processo penal acusatório: o novo papel do Ministério Público no processo penal de partes**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- BANDEIRA, Celso Antônio de Melo. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1995.
- BICUDO, Hélio. **Ministério Público e seu controle**. Consulex, Brasília, n. 177, maio 2004.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 08 dez. 2021.
- BRASIL. **Jurisprudência dos Tribunais**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [2021]. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 02 de dez. 2021.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em 08 dez. 2021.
- JESUS, Damásio E. **Código de Processo Penal Anotado**. 22. ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2005.
- JORGE, Sebastião. **A imprensa sob fogo cruzado**. Consulex, Brasília, n. 141, nov. 2002.
- MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. **A Intervenção do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1998.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: Meio Ambiente, Consumidor, Patrimônio Cultural, Patrimônio Público e outros Interesses**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Acesso à Justiça e o Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1998.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.
- MEHMERI, Adilson. **Inquérito Policial**. Dinâmica. São Paulo: Saraiva, 1992.

MEIRELLES, Lopes Hely. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31. São Paulo: Malheiros, 2005.

MIRANDA, Marcelo Albuquerque. **O Papel do Ministério Público no Inquérito Policial**. 2010. Disponível em: https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=4227. Acesso em 08 dez. 2021.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2005.

PAULO, Vicente. **Aulas de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

RIBEIRO, da Costa Di. **Aulas. O Poder Investigatório do Ministério Público**. Consulex, Brasília, n. 184, set. 2004.

SAAD, Marta. **O Direito de Defesa no Inquérito Policial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SALLES, Júnior Romeu de Almeida. **Inquérito Policial e Ação Penal: Indagações, Doutrina, Jurisprudência, Prática**. São Paulo: Saraiva, 1998.

SANTIN, Valter Foletto. **O Ministério Público na Investigação Criminal**. São Paulo: Edipro, 2007.

TÁVORA, Nestor. **Curso de Direito Processual Penal**. Bahia: JUSPODIVM, 2010.