



**UNIVERSIDADE CATÓLICA
DE BRASÍLIA**

GRADUAÇÃO EM DIREITO

**A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL PELO
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Autor : WALDEMIRO GOMES LOPES NETO

Orientador : HELI GONÇALVES NUNES

Brasília

2007

WALDEMIRO GOMES LOPES NETO

**A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL PELO
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Trabalho de conclusão do curso apresentado à banca examinadora da Universidade Católica de Brasília, como exigência parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito sob a orientação do Professor Heli Gonçalves Nunes.

Brasília

2007

NETO, Waldemiro Gomes Lopes.

A investigação criminal pelo Ministério Público / NETO, Waldemiro Gomes Lopes. – Brasília [S. n.], 60 p.

Trabalho de conclusão de curso UCB. Curso de Direito.

1.

2.

3.

CDU- XXX.XX

Brasília

2007

Waldemiro Gomes Lopes Neto

A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Monografia apresentada à
Universidade Católica de Brasília
como exigência parcial para
obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Banca Examinadora:

Aprovado pelos membros da banca examinadora em ____/____/____, com
menção ____ (_____).

Presidente: Prof.
Universidade Católica de Brasília

Integrante: Prof. Dr.
Universidade Católica de Brasília

Integrante: Prof. Dr.
Universidade Católica de Brasília

Dedico o presente trabalho aos meus pais, por seu amor e incentivo e à minha filha Carina Lopes que possui o mais puro amor.

Agradeço em primeiro lugar a DEUS por sua Graça e Misericórdia; ao ilustre professor Heli Gonçalves Nunes, por sua paciência e apoio; à linda Luísa Zandonadi, minha futura mulher, por seu incentivo e companheirismo; a minha futura sogra, Jussara Zandonadi, que apesar do pouco tempo, dedicou-se a este trabalho; aos Delegados de Polícia Civil, Valdinei Coimbra e Suzana Orlandi pelo apoio.

A ninguém é lícito assistir à
evolução dos acontecimentos
mascarando a própria indiferença
sob o espólio da imparcialidade que
se reclama do insensato.

Giuseppe Lumia

RESUMO

A investigação criminal pelo Ministério Público

A presente pesquisa visa analisar, através de um enfoque jurídico, a atribuição institucional do Ministério Público e da Polícia Civil, a qual exerce a função constitucional de Polícia Judiciária, no que diz respeito à investigação criminal. Tem como objetivo específico esclarecer a quem verdadeiramente, incumbe à investigação quando há crime. Foram utilizadas a pesquisa bibliográfica e documental, que evidenciaram que a parte acusatória não deve ter em suas mãos o controle quanto a investigação e apuração do fato delituoso. Deste trabalho observamos que: **(a)** O Ministério Público ganhou do Poder originário a titularidade exclusiva da promoção da ação penal pública, à apuração de contravenções penais, mas não a titularidade da investigação criminal; **(b)** A investigação criminal não é de exclusividade da polícia judiciária, afinal existe o inquérito judicial falimentar (Lei de Falências) e os inquéritos parlamentares, administrativos e militares; e **(c)** A solução está, uma vez mais em encontrar um equilíbrio na distribuição de poderes. Afinal, como se justificará o desequilíbrio na balança de Thêmis?

Palavras-chave: Ministério Público; Polícia Civil; Investigação Criminal.

ABSTRACT

The present research aims at to analyze, through a legal approach, the institucional attribution of the Public Prosecution service and the Civil Policy, which exerts the constitutional function of Judiciary Policy, in what it says respect to the criminal inquiry. It has as objective specific to clarify truely to who, it charges to the inquiry when it has crime. They had been used the documentary research bibliographical and, that had evidenced that the accusatory part must not have in its hands the control how much the inquiry and verification of the delictual fact. Of this work we observe that: (a) The Public prosecution service gained of the originary Power the exclusive title of the promotion of the public criminal action, to the verification of criminal contraventions, but not it title of the criminal inquiry; (b) The criminal inquiry is not of exclusiveness of the judiciary policy, after all exists the inquest to bankrupt (Law of Bankruptcies) and the parliamentary, administrative and military inquiries; e (c) the solution is, a time more in finding a balance in the distribution of being able. After all, as will be justified the disequilibrium in the scale of Thêmis?

Word-key: Public prosecution service; Civil policy; Criminal inquiry.

LISTA DE ABREVEATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

MP – Ministério Público

CPP – Código de Processo Penal

Art. – Artigo

Arts. – Artigos

§ - Parágrafo

LOMP – Lei Orgânica do Ministério Público

SUMÁRIO

1. MINISTÉRIO PÚBLICO	14
1.1 Histórico	14
1.2 Origem e desenvolvimento no Brasil	15
1.3 Posicionamento constitucional	18
1.4 Garantias do Ministério Público	20
1.5 Vedações constitucionais aos membros do MP.....	22
1.6 Responsabilidade civil, penal e administrativa	22
1.7 Princípios do Ministério Público	24
1.7.1 Princípio da Unidade	24
1.7.2 Princípio da Indivisibilidade.....	25
1.7.3 Princípio da Independência	25
1.7.4 Princípio do Promotor Natural	26
1.8 Conclusão	28
2. POLÍCIA JUDICIÁRIA	29
2.1 Outras investigações criminais	32
2.2 Polícia Civil	33
2.2.1 Histórico	33
2.2.2 Posicionamento Constitucional	35
2.2.3 Responsabilidade Civil, Penal e Administrativa	35
2.2.4 Conclusão	35
3. INVESTIGAÇÃO CRIMINAL.....	36
3.1 Conceito.....	36
3.2 Persecução penal	36
3.2.1 Natureza jurídica da persecução penal	37
3.2.2 Finalidade	37
3.3 Investigação particular.....	37
3.4 Inquérito Policial	38
3.4.1 Conceito, natureza e finalidade	38
3.4.2 Tipos de Inquérito.....	40
3.4.3 Características.....	42
3.4.4 Competência	43
3.5 O controle externo das atividades policiais pelo Ministério Público	44
3.6 A possibilidade do Ministério Público realizar investigações criminais.....	45
4. POSICIONAMENTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DOS ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO CRIMINAL.....	52
5. CONCLUSÃO.....	54

INTRODUÇÃO

A elaboração desta pesquisa foi motivada pelo fato de o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, por meio do seu Núcleo de Investigação e Controle Externo das Atividades Policiais, investir na construção de um banco de dados com fotografias de todo o contingente da Polícia Civil do Distrito Federal, com o objetivo de fazer o reconhecimento **informal** dos policiais civis investigados pelo citado Núcleo.

Atos dessa natureza instigam animosidade entre duas instituições de extrema importância para a sociedade e para o Estado, afinal, situações assim, enfraquecem demasiadamente o Estado Democrático de Direito, alvo constante da busca de uma sociedade livre, justa e solidária.

Como salientam Canotilho e Moreira,

[...] um sistema de governo composto por uma pluralidade de órgãos requer necessariamente que o relacionamento entre os vários centros do poder seja pautado por normas de *lealdade constitucional* (*Verfassungstreue*, na terminologia alemã). A lealdade institucional compreende duas vertentes, uma positiva, outra negativa. A primeira consiste em que os diversos órgãos do poder devem cooperar na medida necessária para realizar os objetivos constitucionais e para permitir o funcionamento do sistema com o mínimo de atritos possíveis. A segunda determina que os titulares dos órgãos do poder devem respeitar-se mutuamente e renunciar a prática de *guerrilha institucional*, de abuso de poder, de retaliação gratuita ou de desconsideração grosseira. Na verdade, nenhuma cooperação constitucional será possível, sem uma *deontologia política*, fundada no respeito das pessoas e das instituições e num apurado sentido da responsabilidade de Estado (*statesmanship*).¹

A separação dos poderes, outrora tida como necessária para evitar abusos no Governo, com seu sistema de freios e contrapesos, fez com que se perdesse o sentido de unidade, a noção de conjunto na busca da paz social. De fato quando existe conflito institucional, normalmente provocada por superposição de atividades, disputa de espaço ou, ainda o que popularmente

¹ CANOTILHO, J. J. Gomes MOREIRA, Vital. *Os poderes do presidente da República*. Coimbra Editora, 1991.

se denominam “fogueiras de vaidades”, as conseqüências, são graves prejuízos para fins maiores do Estado, pois o desperdício de tempo e de recursos em ações, por vezes inúteis, dará causa à impunidade em outras ações penais relevantes, cujo resultado final, muitas vezes será tardio e, portanto, ineficaz.

Administrar é gerir escassez de recursos. E isso, quando se representa apenas uma engrenagem de um mecanismo, não se faz isoladamente. Logo, quando um membro do Ministério Público ou um policial civil ou federal está por exercer a sua nobre função, não pode deixar de enxergar-se como parte de um sistema, o qual, nem sempre, ou melhor, quase nunca é capaz de suportar a persecução de todas as condutas teoricamente tidas como criminosas.

1. MINISTÉRIO PÚBLICO

A lei é inteligência, e sua função natural é impor o procedimento correto e proibir a má ação. (Cícero)

1.1 Histórico

Alexandre de Moraes em estudo sobre a origem do Ministério Público, esclarece que determinados autores encontram a sua origem já no antigo Egito, há cerca de quatro mil anos, no funcionário real do Egito *Magiai*,² que possuía funções de castigar os rebeldes, reprimir os violentos e proteger os cidadãos pacíficos.

Segundo Alexandre Pinto de Moraes, nos Éforos de Esparta havia um Ministério Público embrionário, pois tinham por função, embora juízes, contrabalançar o poder real e o poder senatorial, exercendo o *ius accusationis*, ou, ainda, nos *thesmotetis* ou *tesmãtetas* gregos, forma rudimentar de acusador público.³

O mesmo doutrinador também menciona as origens do Ministério Público na Idade Média, nos saions germânicos, nos *bailios* e *senescais*, aos quais se incumbia a defesa dos senhores feudais em juízo; ou ainda nos *missi dominici* ou *gastaldi* do direito lombardo ou também no germeiner Anklager (acusador comum) da Alemanha, que tinha a função de exercer a acusação quando o particular permanecia passivo.⁴

A figura do procurador da Coroa existiu em Portugal, já sob o reinado de Afonso III, em 1289. Igualmente, em 1387, o Rei Don Juan I criou “El Ministério Fiscal”, que guardava certa semelhança com o Ministério Público atual.

Porém, a maioria dos tratadistas se inclina a admitir sua procedência francesa, sem embargo de antecedentes remotos, por ter-se apresentado na França com caráter de continuidade – Ce corps de magistrals, apesar de antes

² MAZZILI, HUGO NIGRO. **O ministério público na constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo : Saraiva, 1996. p. 2.

³ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo : Atlas, 2003. p. 490.

⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo : Atlas, 2003. p. 490.

do século XIV, os procureurs ou procureus du roi serem simplesmente representantes dos interesses sociais.

Em 1302, coube à França criar o Ministério Público, referindo-se aos procuradores do rei. Em 1690, houve um decreto na França que atribuía vitaliciedade aos agentes do Ministério Público.⁵

1.2 Origem e desenvolvimento no Brasil

A primeira Constituição brasileira outorgada em 25 de março de 1824, não se referiu à Instituição do Ministério Público.

Alexandre de Moraes esclarece que o Presidente Campos Salles foi o precursor da independência do Ministério Público no Brasil, com a edição do Decreto nº 848, de 11-10-1890, expedido para a reforma da justiça no Brasil. Ainda em 1890, como Decreto 1.030, o Ministério Público surgiu como Instituição necessária.⁶

A Carta Magna promulgada em 1891, em seu art. 58, § 2º, referiu-se ao Procurador-Geral da República, com o seguinte texto, in verbis:

O Presidente da República designará, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, cujas atribuições se definirão em lei.⁷

A Constituição de 1934 deu mais importância à Instituição do Ministério Público, regulando-o no Título I (Da Organização Federal), Capítulo VI (Dos Órgãos de cooperação nas atividades governamentais), Seção I (Do Ministério Público), dedicando, neste capítulo, quatro artigos exclusivos ao Ministério Público. Estabelece ainda, a existência de Ministérios Públicos na União, no Distrito Federal e Territórios, e nos Estados, a serem organizados por lei, tornando também necessário o concurso público para ingresso na carreira e a estabilidade e vedações aos seus membros.

⁵ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo : Atlas, 2003. p. 490.

⁶ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo : Atlas, 2003. p. 491.

⁷ **BRASIL**, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891) artigo 58, § 2º.

A Carta de 1937 diminui a presença constitucional do Ministério Público, apenas fazendo breves referências ao Poder Judiciário, em especial ao Supremo Tribunal Federal. No art. 99, no entanto, cria a investidura do chefe do Ministério Público Federal; no art. 101, parágrafo único, estabelece a possibilidade de interposição de recursos pelo Ministério Público; e no art. 105 estipulou a cláusula do chamado “quinto constitucional” a ser aplicada somente nos tribunais superiores.

A Constituição de 1946 coloca o Ministério Público em título especial (Título III – Do Ministério Público – arts. 125 a 128), independente dos demais Poderes do Estado. Além disso, deu nova redação ao art. 103, determinando que membros do Ministério Público e advogados, comporiam o “quinto constitucional” no Tribunal Regional de Recursos, com sede na Capital Federal. A Carta de 1967 nada inova relativamente ao Ministério Público. Recoloca-o porém, dentro do Poder Judiciário, (Capítulo VIII – Do Poder Judiciário – Seção IX – Do Ministério Público – arts. 137/ 139), in verbis.

Art 137 - A lei organizará o Ministério Público da União junto aos Juizes e Tribunais Federais.⁸

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, voltou a posicionar o Ministério Público dentro do Poder Executivo (Capítulo VII – Do Poder Executivo; Seção VII – Do Ministério Público).

A Constituição atual promulgada em 1.988 situa o Ministério Público em capítulo especial, fora da estrutura dos demais poderes da República, consagra sua total autonomia e independência e amplia suas funções (arts. 127 / 130), sempre em defesa dos direitos, garantias e prerrogativas da sociedade.⁹

O Ministério Público de hoje é órgão governamental com mais amplos poderes, tamanha é sua responsabilidade que é chamado “fiscal da aplicação da Lei”.

Nagib Slaibi Filho, esclarece:

O Ministério Público brasileiro, com a moldura e a consistência que lhe foi dada pela Constituição de

⁸ BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946) artigo 137.

⁹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo : Atlas, 2003. p. 493.

1988, bem representa a contradição decorrente de tais influências, pois: (a) dos Estados Unidos, herdou a desvinculação com o Poder Judiciário, a denominação de sua chefia, o controle externo de determinadas atividades administrativas ligadas ao Poder Executivo, o resquício de poder participar da política partidária, ainda que em hipóteses restritas previstas em lei, a postura independente que aqui somente se subordina à consciência jurídica de seu membro, como, aliás, está na Lei Maior ao assegurar sua autonomia funcional e administrativa (art. 127); (b) da Europa continental, herdou a simetria da carreira com a magistratura, inclusive com as prerrogativas similares, o direito de assento ao lado dos juizes, as vestes próprias e até mesmo o vezo de atuar como se magistrado fosse, embora devesse ter o ardor do advogado no patrocínio da causa. O Ministério Público desenvolveu-se sob a influência do Novo e Velho Mundo, e da simbiose, vem a sua força...¹⁰

A constituição atual situa o Ministério Público em capítulo especial, fora da estrutura dos demais poderes da República, consagrando sua total autonomia e independência e ampliando-lhe as funções, sempre em defesa dos direitos, garantias e prerrogativas da sociedade.

Deste modo, constitucionalmente o Ministério Público, abrange:

1. O Ministério Público da União, que compreende:

- a. O Ministério Público Federal;
- b. O Ministério Público de Trabalho;
- c. O Ministério Público Militar;
- d. O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

2. Os Ministérios Públicos dos Estados.

Como se vê, o Ministério Público da União compreende, em sua estrutura, diferentes ramos do Ministério Público (federal, do trabalho e militar), bem assim o Ministério Público do DF e Territórios.

¹⁰ SLAIBE FILHO, Nagib. **Ação declaratória de constitucionalidade**. Rio de Janeiro : Forense, 1994. p. 152.

1.3 Posicionamento constitucional

O posicionamento constitucional do Ministério Público é causa de grandes discussões entre doutrinadores, pela grande evolução jurídico-social que teve a Instituição e por diversas alterações que sofreu no texto constitucional, tendo o legislador constituinte, definido a sua natureza jurídica no art. 127, e seus parágrafos, in verbis:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

§ 3º - O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Ao analisar a Carta anterior, que colocava o Ministério Público como órgão do Poder Executivo, Celso de Mello já apontava que seus membros sujeitavam-se a regime jurídico-especial, gozando, no desempenho de suas funções, de plena independência.¹¹ Por sua vez, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em concordância com a independência ministerial, colocava-o como órgão administrativo, destinado a zelar pelo cumprimento das leis, cabendo-lhe a defesa do interesse geral de que as leis sejam observadas.¹²

Para o Ministro Sepúlveda Pertence, do Supremo Tribunal Federal,

[...] a seção dedicada ao Ministério Público insere-se, na Constituição de 1988, ao final do Título IV – Da organização dos Poderes, no seu Capítulo III – Das

¹¹ MELLO FILHO, José Celso. **Constituição Federal Anotada**. 2. ed. São Paulo : Malheiros, 1995.

¹² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo : Saraiva. 1989-1995. 4 v.

funções Essenciais à Justiça. A colocação tópica e o conteúdo normativo da Seção revelam a renúncia, por parte do constituinte de definir explicitamente a posição do Ministério Público entre os Poderes do Estado.¹³

Conclui que o Ministério Público,

[...] desvinculado do seu compromisso original com a defesa judicial do Erário e a defesa dos atos governamentais aos laços de confiança do Executivo, está agora cercado de contraforte de independência e autonomia que o credenciam ao efetivo desempenho de uma magistratura ativa de defesa impessoal da ordem jurídica democrática, dos direitos coletivos e dos direitos da cidadania.¹⁴

E prossegue em sua análise:

A razão subjacente à crítica contemporânea da integração do Ministério Público no Poder Executivo está, na verdade, na postulação da independência política e funcional do Ministério Público, pressuposto da objetividade e da imparcialidade de sua atuação nas suas funções sintetizadas na proteção da ordem jurídica. Dizia uma das inteligências mais lúcidas da magistratura brasileira dos últimos tempos, o Ministro Rodrigues Alckimin, e, a meu ver, com razão, a questão da colocação constitucional do Ministério Público entre os Poderes é uma questão de somenos, pois o verdadeiro problema é sua verticalidade hierárquica do Poder Executivo, que o Estado Moderno não conhece mais e que está desmentido pelos fatos, de que o direito comparado dá exemplos significativos... Garantida efetivamente sua independência a colocação constitucional do Ministério Público é secundária, de interesse quase meramente teórico.¹⁵

Canotilho faz referência ao fato de que em Portugal os membros do Ministério Público são magistrados com garantias de autonomia e independência constitucionais,¹⁶ o que os coloca numa posição de independência equiparável à dos juízes sujeitando-se somente à Constituição e

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. MS n. 21.239-DF, rel. Min. Sepúlveda Pertence. RTJ 147/129-30.

¹⁴ Idem

¹⁵ Ibidem

¹⁶ **Constituição da República Portuguesa**, arts. 221 a 223.

às leis, pois suas relevantíssimas funções vão desde o exercício da ação penal até a defesa dos interesses difusos e da constitucionalidade e legalidade.¹⁷

A análise dos comentários dos ilustres doutrinadores e juristas conduz a opção pela tese do Ministro Sepúlveda Pertence, segundo a qual tendo o Ministério Público efetivamente garantido sua independência, sua colocação constitucional é secundária, de interesse meramente teórico.

1.4 Garantias do Ministério Público

A Constituição Federal confere ao Ministério Público garantias objetivando o pleno exercício de suas funções, as quais podem ser divididas em garantias institucionais e garantias aos membros. São de tal importância que a Constituição considera crime de responsabilidade do Presidente da República, a prática de atos atentatórios ao livre exercício de suas atividades (Art. 85, II, da Constituição Federal).

As garantias e prerrogativas dos membros do Ministério Público, do mesmo modo que as imunidades parlamentares e os predicamentos da magistratura, não são privilégios nem quebram o princípio da isonomia.¹⁸ É essa a razão pela qual se pode falar da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade dos vencimentos dos promotores e dos juízes como prerrogativas visando à defesa do Estado democrático de Direito e dos direitos fundamentais.

A autonomia funcional significa que os membros do Ministério Público, no cumprimento dos deveres funcionais, submetem-se unicamente aos limites determinados pela Constituição, pela lei e pela sua própria consciência, sem subordinação a nenhum outro poder.¹⁹

O artigo 127, § 2º, da Constituição Federal prevê autonomia funcional e administrativa ao Ministério Público, enquanto o artigo 3º da Lei Orgânica

¹⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra : Almedina, 1993.

¹⁸ COMPARATO, Fábio Konder. **Direito público: estudos e pareceres**. São Paulo : Saraiva, 1996. p. 83.

¹⁹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo : Atlas, 2003. p. 502.

Nacional ampliou esta autonomia, prevendo também a financeira, permitindo-lhe praticar atos próprios da gestão, senão vejamos:

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.

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

Já a Lei 8.625/93, que Instituiu a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, esclarece:

Art. 3º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira, cabendo-lhe, especialmente:

I - praticar atos próprios de gestão;

II - praticar atos e decidir sobre a situação funcional e administrativa do pessoal, ativo e inativo, da carreira e dos serviços auxiliares, organizados em quadros próprios;

III - elaborar suas folhas de pagamento e expedir os competentes demonstrativos;

IV - adquirir bens e contratar serviços, efetuando a respectiva contabilização;

V - propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de cargos, bem como a fixação e o reajuste dos vencimentos de seus membros;

VI - propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção dos cargos de seus serviços auxiliares, bem como a fixação e o reajuste dos vencimentos de seus servidores;

VII - prover os cargos iniciais da carreira e dos serviços auxiliares, bem como nos casos de remoção, promoção e demais formas de provimento derivado;

VIII - editar atos de aposentadoria, exoneração e outros que importem em vacância de cargos e carreira e dos serviços auxiliares, bem como os de disponibilidade de membros do Ministério Público e de seus servidores;

IX - organizar suas secretarias e os serviços auxiliares das Procuradorias e Promotorias de Justiça;

X - compor os seus órgãos de administração;

XI - elaborar seus regimentos internos;

XII - exercer outras competências dela decorrentes.

Essa autonomia administrativa e funcional do MP traduz-se no plano financeiro, pela prerrogativa desse órgão elaborar sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Sobre a autonomia financeira, Hely Lopes Meireles ensina que:

A autonomia financeira é a capacidade de elaboração da proposta orçamentária e de gestão e aplicação dos recursos destinados a prover as atividades e serviços do órgão titular da dotação. Essa autonomia pressupõe a existência de dotações que possam ser livremente administradas, aplicadas e remanejadas pela unidade orçamentária a que foram destinadas. Tal autonomia é inerente aos órgãos funcionalmente independentes, como são o Ministério Público e Tribunal de Contas, os quais não poderiam realizar plenamente as suas funções se ficassem na dependência de outro órgão controlador de suas dotações orçamentárias.²⁰

1.5 Vedações constitucionais aos membros do MP

É vedado ao membro do Ministério Público:

- 1) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais;
- 2) exercer a advocacia;
- 3) participar de sociedade comercial, na forma da lei;
- 4) exercer, ainda que em indisponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério;
- 5) exercer atividade político-partidária, salvo exceções previstas na lei.

1.6 Responsabilidade civil, penal e administrativa

Se a atividade ministerial é realizada no interesse geral e provoca dano individualizado, nada mais justo que os indenizar. Aliás, esse é o fundamento

²⁰MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 21. ed. São Paulo : Malheiros, 1995. p. 70.

da responsabilidade objetiva do Estado como determina a Constituição Federal em seu artigo 37, § 6º. *In verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Segundo a análise de Hugo Nigro Mazzilli, pelo exercício regular de suas funções, o membro do Ministério Público não responsabiliza a si mesmo nem ao próprio Ministério Público, e sim ao Estado. Desde que tenha agido dentro das atribuições que a lei lhe confere, sem ilegalidade, desvio ou abuso de poder ou de finalidade, mesmo que cause prejuízos a terceiros, ele responsabilizará o Estado e não a si mesmo.²¹

Nesse caso, a eventual responsabilidade será do Estado – o que quer dizer, União, Estados-membros ou Distrito Federal. Em regra, a responsabilidade não será do Município, pois não há no País a figura do Ministério Público municipal. O problema, entretanto, surgirá com relação aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas Municipais, que, segundo o Supremo Tribunal Federal, constituem instituição alheia ao Ministério Público da União e dos Estados.²²

A responsabilidade, porém nunca será do próprio Ministério Público enquanto instituição, pois não tem ele personalidade jurídica. Em decorrência da relação de organicidade, eventual responsabilidade será da pessoa jurídica de direito público interno a que esteja vinculada à instituição ministerial.²³

Nesse sentido, como bem anotou Yussef Said Cahali,

[...] no contexto da atividade não jurisdicional dos órgãos vinculados ao Poder Judiciário, insere-se a atividade do Ministério Público, cujos membros,

²¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Inquérito Civil** : Investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas. São Paulo : Saraiva, 2000. p. 419.

²² MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público**. São Paulo, Saraiva, 1993. p. 45.

²³ *Ibidem*.

no desempenho dos misteres que lhes são cometidos, podem no exercício da função provocar danos a terceiros, determinantes de responsabilidade indenizatória do Estado.²⁴

1.7 Princípios do Ministério Público

São princípios institucionais do Ministério Público, previstos na Constituição Federal, a unidade, a indivisibilidade, a independência funcional e o princípio do *promotor natural*.

1.7.1 Princípio da Unidade

Segundo este princípio, o Ministério Público integra um só órgão sob a direção única de um só Procurador-Geral, porém só existe unidade dentro de cada ramo do Ministério Público, inexistindo entre o Ministério Público Federal e os dos Estados, nem entre o de um Estado e o de outro, nem entre os diversos ramos do Ministério Público da União.

Como já visto na página sete, são ramos do Ministério Público:

- 1 o Ministério Público da União, que compreende:
 - a. o Ministério Público Federal;
 - b. o Ministério Público de Trabalho;
 - c. o Ministério Público Militar;
 - d. o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;
- 2 os Ministérios Públicos dos Estados.

²⁴ Revista dos Tribunais, **Responsabilidade Civil do Estado**. 1982. p.220.

1.7.2 Princípio da Indivisibilidade

O Ministério Público é uno porque seus membros não se vinculam aos processos nos quais atuam, podendo ser substituídos uns pelos outros de acordo com as normas legais.

Importante salientar que a indivisibilidade resulta em verdadeiro corolário do princípio da unidade, pois o Ministério Público não pode subdividir-se em vários outros ministérios públicos autônomos e desvinculados uns dos outros.²⁵

1.7.3 Princípio da Independência

O órgão do Ministério Público é independente no exercício de suas funções, e não se sujeita às ordens de quem quer que seja somente devendo prestar contas de seus atos à Constituição, às leis e à sua consciência.

Nem seus superiores hierárquicos podem ditar-lhes ordens no sentido de agir de determinada maneira, nem com relação a um processo. Os órgãos de administração superior do Ministério Público podem editar recomendações sobre a atuação funcional para todos os integrantes da Instituição, mas sempre sem caráter normativo.

Como ensina Quiroga Lavié, quando se fala de um órgão independente com autonomia funcional e financeira, afirma-se que o Ministério público é um *órgão extra poder*, ou seja, não depende de nenhum dos poderes de Estado, não podendo quaisquer de seus membros receber instruções vinculantes de nenhuma autoridade pública.²⁶

A Constituição Federal valorizou de tal forma a independência e autonomia do Ministério Público que considera crime de responsabilidade do Presidente da República a prática de atos atentatórios ao livre exercício da Instituição. (CF, art. 85, II).

²⁵ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Comentários à lei orgânica nacional do Ministério Público**. Florianópolis : Obra Jurídica, 1996. p. 19.

²⁶ LAVIÉ, Humberto Quiroga. **Estúdio analítico de la reforma constitucional**. Buenos Aires : Depalma, 1994. p. 65.

1.7.4 Princípio do Promotor Natural

O princípio do Promotor Natural nasceu a partir do esforço da doutrina em dar caráter de ato vinculado ao ato de designação do Promotor de Justiça pelo Chefe do Ministério Público, delimitando os seus poderes, a fim de impedir nomeações arbitrárias, capazes prejudicar o acusado. Assim, designação do Procurador Geral de Justiça é ato vinculado, uma vez que na própria LOMP, art. 10, IX, vem elencadas todas as hipóteses que pode o Chefe do *parquet* designar Promotores de Justiça, conforme segue:

Art. 10. Compete ao Procurador-Geral de Justiça:

[...]

IX - designar membros do Ministério Público para:

- a) exercer as atribuições de dirigente dos Centros de Apoio Operacional;
- b) ocupar cargo de confiança junto aos órgãos da Administração Superior;
- c) integrar organismos estatais afetos a sua área de atuação;
- d) oferecer denúncia ou propor ação civil pública nas hipóteses de não confirmação de arquivamento de inquérito policial ou civil, bem como de quaisquer peças de informações;
- e) acompanhar inquérito policial ou diligência investigatória, devendo recair a escolha sobre o membro do Ministério Público com atribuição para, em tese, officiar no feito, segundo as regras ordinárias de distribuição de serviços;
- f) assegurar a continuidade dos serviços, em caso de vacância, afastamento temporário, ausência, impedimento ou suspeição de titular de cargo, ou com consentimento deste;
- g) por ato excepcional e fundamentado, exercer as funções processuais afetas a outro membro da instituição, submetendo sua decisão previamente ao Conselho Superior do Ministério Público;
- h) officiar perante a Justiça Eleitoral de primeira instância, ou junto ao Procurador-Regional Eleitoral, quando por este solicitado;²⁷

O Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência do presente princípio por maioria de votos, no sentido de proibirem-se designações casuísticas efetuadas pela chefia da Instituição, as quais criariam a figura do *promotor de exceção*, em incompatibilidade com a Constituição

²⁷ BRASIL, Lei Orgânica do Ministério Público, artigo 10, inciso IX.

Federal, que determina que somente o promotor natural que deve atuar no processo, pois ele intervém de acordo com seu entendimento pelo zelo do interesse público, garantia esta destinada a proteger, principalmente, a imparcialidade da atuação do órgão do Ministério Público, tanto em sua defesa quanto essencialmente em defesa da sociedade, que verá a Instituição atuando técnica e juridicamente.

O texto abaixo expressa o pensamento do Ministro Celso de Mello, sobre o tema.

[...] o postulado do **Promotor Natural**, que se revela imanente ao sistema constitucional brasileiro, repele, a partir da vedação de designações casuísticas efetuadas pela Chefia da Instituição, a figura do *acusador de exceção*. Esse princípio consagra uma garantia de ordem jurídica, destinada tanto a proteger o membro do Ministério Público, na medida em que lhe assegura o exercício pleno e independente do seu ofício, quanto a tutelar a própria coletividade, a quem se reconhece o direito de ver atuando, em quaisquer causas, apenas o Promotor cuja intervenção se justifique a partir de critérios abstratos e pré-determinados, estabelecidos em lei. A matriz constitucional desse princípio assenta-se nas cláusulas da independência funcional e na inamovibilidade dos membros da Instituição. O postulado do Promotor Natural limita, por isso mesmo, o poder do Procurador-Geral que, embora expressão visível da unidade institucional, não deve exercer a Chefia do Ministério Público de modo hegemônico e incontestável. Posição dos Ministros Celso de Mello (relator), Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio e Carlos Velloso.²⁸

No entanto, mesmo com vários julgados em que é mencionado e reconhecido o princípio do promotor natural, existem, ainda, divergências.

²⁸ BRASIL, HC nº 67.759/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, RTJ 150/123. No mesmo sentido: HC 74.052-RJ, min. Marco Aurélio, 20-8-96, *informativo STF* – Brasília, nº 41, 28 ago. 1996.

1.8 Conclusão

O Ministério Público é uma instituição centenária, com grande importância para a sociedade e para o Estado. Com a evolução constitucional, suas atribuições foram ampliadas em demasia, tornando-se hoje, na atual Constituição Federal de 1.988, um órgão Estatal administrativo, com total autonomia e independência, tendo como finalidade, fiscalizar o fiel cumprimento e aplicação das leis, além de zelar pelos direitos e garantias fundamentais do homem, auxiliando na busca constante da sociedade pelo Estado Democrático de Direito.

Após este breve estudo, é possível, então, conceituar o que seria o Ministério Público. Entre as várias definições, cita-se a do mestre Alexandre Pinto de Moraes,

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 (art. 127 da Constituição Federal, art. 1º da Lei nº 8.625/93, art. 1º da Lei Complementar Federal nº 75/93 e art. 1º da Lei Complementar / SP nº 734 / 93).²⁹

²⁹ MORAES, Alexandre Pinto. **Direito constitucional**. 13. ed. São Paulo : Atlas, 2003. p. 496.

2. POLÍCIA JUDICIÁRIA

A lei é inteligência, e sua função natural é impor o procedimento correto e proibir a má ação.
(Cícero)

Segundo o Dicionário MICHAELIS, polícia significa:

Órgão auxiliar da justiça cuja atividade consiste em prevenir, assegurar, manter ou restaurar a ordem, a tranqüilidade, a segurança e a liberdade pública e individual. Proteger a propriedade e zelar pela moralidade dos costumes averiguando, a sinergia social.

Já Marcus Cláudio Acquaviva conceitua o termo polícia como sendo uma expressão polissêmica, ou seja, dotada de vários sentidos, no caso, análogos, conexos. Assim tanto denominam as leis de uma comunidade política, com o respectivo dever de obediência, como os órgãos públicos incumbidos de garantir tal obediência e a própria ordem pública.³⁰

O termo polícia tem origem do grego *polis*, Cidade-Estado, comunidade e, por extensão, administração pública.³¹

O Professor José Afonso da Silva divide a Polícia em *Administrativa* e de *Segurança*, compreendendo esta a *Polícia Ostensiva* e a *Judiciária*. A Polícia Administrativa tem por objetivo as limitações a bens jurídicos individuais, relativos à liberdade e à propriedade.

A *Polícia Ostensiva* tem por finalidade preservar a ordem pública, tendo, portanto, caráter preventivo, no sentido de coibir, impedir a prática futura de crimes.

Como é impossível prevenir de forma absoluta, a prática deste, existe a *Polícia Judiciária*, cuja atribuição é apurar a autoria de delitos, mediante

³⁰ ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário Jurídico Brasileiro Acquaviva**. 11. ed., ampl., rev. e Atual. São Paulo : Editora Jurídica Brasileira, 2000.

³¹ *Ibidem*

investigação e revelação de sua autoria, para fornecer subsídios ao Ministério Público, que iniciará a competente ação penal pública.³²

Sobre a polícia, Álvaro Lazzarini esclarece:

A ordem pública encerra, porém, um contexto maior, no qual se encontra a noção de segurança pública, como estado anti-delitual, resultante da observância das normas penais, com ações policiais repressivas ou preventivas típicas, na limitação das liberdades individuais.³³

Ainda sobre o mesmo tema, Luiz Antônio Fleury Filho, comenta:

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 de fatos que possam lesar ou pôr em perigo os bens individuais ou coletivos, com a segunda, de caráter repressivo, após a prática de uma infração penal recolhe elementos que o elucidem para que possa ser instaurada a competente ação penal contra os autores do fato.³⁴

Segundo o pensamento de Álvaro Lazzarini em outro artigo publicado, o poder de polícia é uma faculdade da Administração Pública, “um conjunto de atribuições da Administração Pública, indelegáveis aos particulares, tendentes ao controle dos direitos e liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, a ser inspirado nos ideais do bem comum, e incidente não só sobre elas, como também em seus bens e atividades”.³⁵

Polícia Judiciária é aquela exercida por autoridades policiais no território de suas respectivas jurisdições, tendo por finalidade a apuração das infrações e a autoria destas.³⁶

³² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 13. ed. São Paulo : Malheiros. 1993. p. 658.

³³ LAZZARINI, Álvaro. **Da segurança pública na Constituição de 1988**. *O Estado de São Paulo* de 17-09-1989. p. 52.

³⁴ FLEURY FILHO, Luiz Antônio. **Maior eficiência no combate ao crime**. *O Estado de São Paulo* de 21-02-1990. p. 14

³⁵ LAZZARINI, Álvaro. **Do poder de polícia**. *Justitia* 133/45-52.

³⁶ BRASIL, **Código de Processo Penal: art. 4º e Lei nº 9.043 de 09-05-1995**.

Portanto, a polícia judiciária tem como função principal, auxiliar o Ministério Público e o Judiciário nas ações de investigação criminal, cumprimento de Mandados de Busca e Apreensão, de Prisão, etc.

Preceitua a Carta Magna, em seu artigo 144, ser a segurança pública um dever do Estado, que deve valer-se da polícia para preservação da ordem pública e da incolumidade da pessoa e do patrimônio. Os órgãos policiais são:

I - a polícia federal;

II - a polícia rodoviária federal;

III - a polícia ferroviária federal;

IV - as polícias civis;

V - as militares e os corpos de bombeiros militares.

A polícia judiciária compreende:

1. A polícia federal, dirigidas por delegados de polícia de carreira, mantida pela União; a ela cabe apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei (art. 144, § 1º, I, CF) e exercer com exclusividade as funções de polícia judiciária da União (art. 144, § 1º, IV, CF);

2. As polícias civis dos Estados e do Distrito Federal, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvadas as de competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares (art. 144, § 4º, CF).

Destaca, o mestre Guilherme de Souza Nucci que

[...] cabe aos órgãos constituídos das polícias federal e civil conduzir as investigações necessárias, colhendo provas pré-constituídas e formar o inquérito, que servirá de base de sustentação a uma futura ação penal. O nome *polícia judiciária* tem sentido na medida em que não se cuida de uma atividade policial ostensiva (típica da Polícia Militar para a garantia da

segurança nas ruas), investigatória, cuja função se volta a colher provas para o órgão acusatório e, na essência, para que o Judiciário avalie no futuro.³⁷

Segundo o mesmo autor,

A presidência do inquérito cabe à autoridade policial, embora as diligências realizadas possam ser acompanhadas pelo representante do Ministério Público, que detém o controle *externo* da polícia.³⁸

Avista-se com nitidez que a previsão constitucional foi clara ao estabelecer as funções da polícia – federal e civil – para investigar e servir de órgão auxiliar do Poder Judiciário – daí o nome polícia judiciária – na atribuição de apurar as ocorrências e as autorias de crimes e contravenções penais.

2.1 Outras investigações criminais

Existem outras investigações previstas em lei, como as realizadas por Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), por agentes da Administração, (processos administrativos e sindicâncias), por promotor de justiça, presidindo o inquérito civil, entre outras. No entanto, não é admitida a produção de provas por quem não está autorizado legalmente a colher elementos para fundamentar à ação penal, como por exemplo, obter “declarações de pessoas” em notários, que não têm atribuição legal para tanto.

³⁷ NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de processo penal e execução penal**. 2. ed. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2006. p. 128.

³⁸ NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de processo penal e execução penal**. 2. ed. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2006. p. 128.

2.2 Polícia Civil

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.³⁹

É a polícia judiciária dos Estados membros, dirigida por delegado de polícia de carreira, e está prevista na Constituição Pátria em seu art. 144, IV e § 4º. Tem como função principal a investigação e a elucidação de crimes no auxílio ao órgão acusatório.

2.2.1 Histórico

A preocupação com a segurança pública no Brasil vem desde o seu “descobrimento”. Já naquela época Portugal demonstrava certa inquietação com a defesa da nova Colônia contra invasores estrangeiros e contrabandistas.⁴⁰

Durante o sistema de capitanias hereditárias, a Colônia era administrada pelos donatários, que recebiam o título de capitão e governador, os quais tinham, entre outros, poderes para escravizar e vender índios e negros, condenar criminosos à morte e cobrar impostos.⁴¹

No Governo Geral, em 1548, as atribuições policiais eram exercidas pelo capitão-mor, que auxiliava o Governador-Geral na segurança e defesa da Colônia contra as invasões e conflitos indígenas.⁴²

Com a vinda da Família Real Portuguesa, em 1808, D. João, Príncipe Regente do Brasil, criou o cargo de “Intendente Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil”, com sede no Rio de Janeiro, para zelar pela proteção da Colônia contra espíões, agitadores franceses, inimigos políticos, e para executar a fiscalização de estrangeiros, teatros, diversões públicas, serviços de

³⁹ PITOMBO, Sérgio Marcos de Moraes. **Posição institucional da Polícia**. *Jornal do Advogado*, outubro de 1986. p. 10.

⁴⁰ SAGA, **A Grande História do Brasil**, vol. I, São Paulo : Abril Cultural, 1981. p. 51.

⁴¹ CASTRO, Therezinha de. **História Documental do Brasil**. 2. ed. São Paulo : Ed. Record, 1968. p. 47.

⁴² BRASIL, Regimento de Tomé de Souza. Biblioteca Nacional, 1548. Rio de Janeiro.

frete e tesouraria, além da expedição de passaportes. Paulo Fernandes Viana (primeiro Intendente-Geral) tinha ao seu comando os ouvidores, corregedores, capitães, escrivães, alcaides, meirinhos e quadrilheiros. O Intendente-Geral tinha nas províncias um representante com a denominação de Delegado da Intendência.⁴³

Em 18 de agosto de 1831, foi criada a Guarda Nacional, uma milícia armada, dirigida pelos grandes proprietários, constituindo-se numa das principais armas do Regime Imperial. Em 1832, foi aprovado o Código de Processo Criminal, que dava amplos poderes ao Juiz de Paz, eleito diretamente sob o controle dos senhores local.⁴⁴

Na verdade, os Governadores do Brasil Colonial enfeixavam em suas mãos os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e, obviamente, pleno Poder de Polícia.

Em 1902, o Presidente da República Rodrigues Alves, reformou o serviço policial, dando-lhe a denominação de Polícia Civil do Distrito Federal. Esta nova organização era dirigida por um Chefe de Polícia, com Delegados de circunscrições urbanas e suburbanas, Delegados Auxiliares e Suplentes, Inspetores Seccionais e Agentes de Segurança.⁴⁵

Desse modo, a história da origem da instituição policial civil brasileira se confunde com a da polícia civil da capital do País.

De fato, ao longo da História, o serviço policial da Capital do País sofreu diversas modificações organizacionais, ora para integrar as polícias ostensiva e judiciária, ora para disciplinar melhor suas atividades operacionais.

Atualmente, como já citado, a Constituição Federal, no título V, capítulo III, artigo 144, estabelece a organização e a função dos órgãos responsáveis pela segurança interna nacional, preceituando ser a segurança pública, um dever do Estado, valendo-se este da polícia para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.⁴⁶

⁴³ SOBRINHO, José de Brito. Monografia. **A origem e evolução da polícia judiciária no Brasil**. Brasília. Academia de Polícia Civil do Distrito Federal, 1986. p. 12.

⁴⁴ LINHARES, Maria Yedda e SANTANA, Flamarion Cardoso e outros. **História Geral do Brasil**. Rio de Janeiro : Ed. Campus, 1990. p. 78.

⁴⁵ BRASIL, Lei nº 917 de 29/12/1902.

⁴⁶ BRASIL, Constituição Federal. Título V, Capítulo III, artigo 144.

Sobre a Polícia Civil, a Constituição menciona o seguinte: “às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem a, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”.⁴⁷

2.2.2 Posicionamento Constitucional

A polícia civil está posicionada constitucionalmente como órgão do poder executivo, mas desvinculado deste, realizando trabalho de polícia judiciária, ou seja, investigação criminal, cumprimento de mandados de busca e de prisão, auxiliando o órgão acusatório e outras requisições do Poder Judiciário.

2.2.3 Responsabilidade Civil, Penal e Administrativa

Desde que tenha agido dentro das atribuições que a lei lhe confere, sem ilegalidade, desvio ou abuso de poder ou de finalidade, mesmo que cause prejuízos a terceiros, a responsabilidade por atos praticados por seus prepostos, é do Estado, com a possibilidade de ação de regresso contra o agente público (CF art. 37, § 6º).

2.2.4 Conclusão

A Polícia Civil é uma instituição centenária, ligada ao Poder Executivo, embora seja dele desvinculada. De acordo com nossa Constituição é Polícia judiciária, mas todo o resultado do seu trabalho investigativo, ou seja, o Inquérito Policial é encaminhado ao Ministério Público, que poderá ou não usá-lo para a ação penal.

⁴⁷ BRASIL, Constituição Federal, Título V, Capítulo III, artigo 144, § 4º.

3. INVESTIGAÇÃO CRIMINAL

A aplicação das leis é mais importante que a sua elaboração. (Thomas Jefferson).

3.1 Conceito

Investigar, segundo o dicionário Michaelis, significa indagar, inquirir, pesquisar: investigar os fatos, esquadrihar: investigar covis, furnas, montes.⁴⁸

A investigação criminal é um procedimento administrativo pré-processual, de cognição sumária, cujo objetivo imediato é averiguar o delito e sua autoria, fornecendo elementos para que o titular da ação penal proponha o processo (oferecimento da peça exordial) ou o não processo (arquivamento).⁴⁹

Ao contrário do que muitos pensam a investigação criminal, pela polícia judiciária, não visa somente obter indícios para a acusação, mas sim apurar o fato real, a verdade, seja ela qual for; a favor da defesa ou da acusação.

Para Manzini, a investigação tem a finalidade característica de recolher e selecionar o material que haverá de servir para o juízo, eliminando todo o que resulte confuso, supérfluo ou inatendível. Com isso, evitar-se-iam os debates inúteis e se prepararia um material selecionado para os debates necessários.

50

3.2 Persecução penal

Cabe ao Estado assegurar a paz e a segurança social, protegendo a liberdade individual. O direito penal, por sua vez, define os fatos típicos

⁴⁸ MICHAELIS: **Moderno dicionário da língua portuguesa**. São Paulo : Companhia Melhoramentos. 1.998. p. 1175.

⁴⁹ CABETTE, Eduardo Luiz Santos. **O papel do inquérito policial no sistema acusatório** – O modelo brasileiro. Revista Brasileira de Ciências Criminais, 2003. p. 197.

⁵⁰ MAZINI, Vicenzo. **Tratado de Derecho Procesal Penal**. Trad. Santiago Sentís Melendo y Marino Ayerra Redin. 5 Tomos. Barcelona : Ediciones Jurídicas Europa-America, 1951. p. 173.

penalmente, e deste direito objetivo advém o direito-dever subjetivo do Estado de punir.

Jorge Alberto Romeiro esclarece que:

...é a esse direito concreto, atual, efetivo, de punir, de que goza o Estado, e que nasce com a transgressão da lei penal, mirando tão-somente ao seu transgressor, que os grandes sabedores do direito denominam pretensão punitiva.⁵¹

3.2.1 Natureza jurídica da persecução penal

Quanto à natureza jurídica, trata-se de procedimento administrativo, não obstante a possibilidade de serem praticados atos judiciais e até mesmo jurisdicionais, como no caso de uma medida constritiva de direitos fundamentais, tal qual a prisão preventiva.

Cabe ressaltar que, quando presidida por integrante do Poder Judiciário sua natureza passa a ser procedimento judicial.

3.2.2 Finalidade

A finalidade da investigação criminal é a elucidação do fato tido como criminoso, ressaltando que seu objetivo poderá ser alcançado, e assim, caberá a propositura da ação penal pelo Ministério Público ou o requerimento de arquivamento. Ou seja, sua meta é, através do Inquérito Policial, instrumentalizar o órgão acusador para o oferecimento da denúncia.

3.3 Investigação particular

⁵¹ ROMEIRO, Jorge Alberto. **Da Ação Penal**. Rio de Janeiro : Forense, 1978. p.3.

As investigações particulares, não encontram amparo no ordenamento jurídico brasileiro. A Lei nº 3.099, de 24 de fevereiro de 1957, permite a colheita de informações comerciais ou particulares, mas veda a prática de quaisquer atos ou serviços estranhos à sua finalidade e os que são privativos das autoridades policiais, devendo os investigadores absterem-se de atentar contra a inviolabilidade e o recato dos lares, a vida privada ou a boa fama das pessoas (art. 3º). Não podem, assim, extrapolar o seu campo de ação para o crime.⁵²

3.4 Inquérito Policial

3.4.1 Conceito, natureza e finalidade

Previsto no código de Processo Penal (Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941), no Título II, DO INQUÉRITO POLICIAL, do art. 4º ao 23.

Procedimento destinado à reunião de elementos acerca de uma infração penal. É o conjunto de diligências realizadas pela polícia judiciária, para apuração de uma infração penal e sua autoria, para que o titular da ação penal possa ingressar em juízo, pedindo a aplicação da lei ao caso concreto.⁵³

Do latim *quaerere, inquirere*, inquirir, indagar.⁵⁴

O inquérito policial tem por objetivo levar até o Ministério Público informes sobre a infração; se esta se apresenta como crime de ação pública, ensejará o oferecimento da denúncia com início da ação penal, através do órgão do Estado-Administração (Ministério Público). Se o inquérito policial informar sobre fato previsto como crime de ação penal privada, dará

⁵² MIRABETE, Júlio Fabrini. **Processo Penal**. São Paulo : Atlas. 14. ed. 2003. p. 76.

⁵³ SALLES JÚNIOR, Romeu de Almeida. **Inquérito Policial e Ação Penal**. São Paulo. 3ª. ed. 1985. p. 3.

⁵⁴ ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário jurídico brasileiro Acquaviva**. 11. ed. Ampl., ver. e atual. São Paulo : Editora Jurídica Brasileira, 2000. p. 739.

oportunidade ao ofendido ou ao seu representante legal para apresentação da queixa-crime, dando início à ação penal.⁵⁵

Inquérito policial é todo procedimento policial destinado a reunir os elementos necessários à apuração da prática de uma infração penal e de sua autoria. Trata-se de uma instrução provisória, preparatória, informativa, em que se colhem elementos por vezes difíceis de obter na instrução judiciária, como auto de flagrante, exames periciais, etc. Seu destinatário imediato é o Ministério Público (no caso de crime que se apura mediante ação penal pública) ou o ofendido (na hipótese de ação penal privada), que com ele formam sua *opinio delicti* para a propositura da denúncia ou queixa. O destinatário mediato é o Juiz, que nele também pode encontrar fundamentos para julgar.⁵⁶

Nas palavras do ilustre Dr. Guilherme de Souza Nucci, *in verbis*:

O inquérito é um meio de afastar dúvidas e corrigir o prumo da investigação, evitando-se o indesejável erro judiciário. Se, desde o início, o Estado possuir elementos confiáveis para agir contra alguém na esfera criminal, torna-se mais difícil haver equívocos na eleição do autor da infração penal. Por outro lado, além da segurança, fornece a oportunidade de colher provas que não podem esperar muito tempo, sob pena de perecimento ou deturpação irreversível (ex.: exame do cadáver ou do local do crime).⁵⁷

Praticado um fato definido como infração penal, surge para o Estado o *jus puniende*, que só pode ser concretizado através do processo. É na ação penal que deve ser deduzida em juízo a pretensão punitiva do Estado, a fim de ser aplicada a sanção penal adequada.

Para que se proponha a ação penal, entretanto, é necessário que o Estado disponha de um mínimo de elementos probatórios que indiquem a ocorrência de uma infração penal e indícios de sua autoria. O meio mais comum, embora não exclusivo, para a colheita desses elementos é o inquérito policial. Tem o inquérito o fim de apurar o fato que configure infração penal e

⁵⁵ RIOS, Carlos Alberto dos. **Teoria e prática do Inquérito Policial**. Bauru. 1986. p. 6-15.

⁵⁶ MIRABETE, Júlio Fabrini. **Processo Penal**. São Paulo : Atlas. 14. ed. 2003. p. 76.

⁵⁷ NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais. 2. ed. 2006. p.127.

sua autoria, para servir de base para a propositura da ação penal ou providências cautelares, pelo *parquet*.

Diz o art. 12 de CPP que “o inquérito policial acompanhará a denúncia ou queixa, sempre que servir de base a uma ou outra”.⁵⁸

O inquérito policial não é indispensável ao oferecimento da denúncia ou da queixa. Deduz-se do artigo que podem elas ser oferecidas mesmo sem se fundarem nos autos de investigação oficial. O art. 27 do CPP, aliás, dispõe que qualquer do povo pode provocar a iniciativa do MP, fornecendo-lhe, por escrito, informações sobre o fato e a autoria e indicando o tempo, o lugar e os meios de convicção. Os Arts. 39, § 5º, e 46 § 1º, acentuam que o órgão do MP pode dispensar o inquérito.

O inquérito não é processo, mas procedimento administrativo informativo, destinado a fornecer ao órgão da acusação o mínimo de elementos necessários à propositura da ação penal.

De acordo com a norma positivada no Art. 5º do CPP, o inquérito policial pode ser instaurado de ofício por portaria da autoridade policial e pela lavratura de flagrante, mediante representação do ofendido, por requisição do Juiz ou do Ministério Público e ainda por requerimento da vítima.

3.4.2 Tipos de Inquérito

Importante notar que o inquérito é gênero, assim, existem outras espécies de inquéritos, como os instaurados por autoridades administrativas, que possuem a mesma finalidade dos inquéritos policiais, ou seja, apurar responsabilidades.

Se a irregularidade praticada transcender a ilicitude meramente administrativa, enquadrando-se em um ilícito penal, deve a autoridade fazer chegar o inquérito ao órgão do Ministério Público, para o oferecimento da denúncia. Deste modo podemos identificar alguns tipos de inquérito, como:

⁵⁸ BRASIL, Código de Processo Penal, artigo 12.

1. **Inquérito Judicial** – Ao juiz também é cedida à função investigatória, assim é instaurado o inquérito judicial, referido na lei de falências (art. 103 e ss).
2. **Inquérito Parlamentar** – As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), que tem sua atuação regulamentada pela Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, que disciplina o inquérito parlamentar.
3. **Inquérito Policial Militar** – O Código de Processo Penal Militar prevê o inquérito policial militar.
4. **Inquérito Civil** – Presidido pelo órgão do Ministério Público e destinado à propositura da ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens de direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (Lei 7.347, de 24 de julho de 1985).

É previsto ainda a possibilidade de inquérito em determinadas infrações ocorridas nas áreas alfandegárias (art. 33, b, da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965). Há, por fim, disposições sobre o inquérito em caso de infração penal cometida na sede ou dependência do STF (art. 43 do RISTF), por Juiz de Direito (art. 33, parágrafo único, da LONM) e por Promotor de Justiça (art. 20, parágrafo único da LONMP).

Nota-se, então, que o inquérito, bem como a investigação, não são privativos da polícia judiciária. Entretanto, o professor Guilherme de Souza Nucci adverte que não deve ser admitida a produção de provas por quem não está legalmente autorizado a colher elementos para dar fundamento à ação penal, como, por exemplo, colher “declarações de pessoas” em notários, que não têm atribuição legal para isso.⁵⁹

Tourinho Filho esclarece que o inquérito policial é uma das espécies de procedimento investigativo, aduzindo que o mesmo visa à apuração da

⁵⁹ NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais. 2. ed. 2006. p.128.

existência de infração penal e à respectiva autoria, a fim de que o titular da ação penal disponha de elementos que o autorizem a promovê-la.⁶⁰

O CPP não define o inquérito policial, mas, ao exame dos arts. 4º e 6º deste diploma legal, Aury Lopes Júnior define de maneira simples e clara como sendo a atividade desenvolvida pela Polícia Judicial com a finalidade de averiguar o delito e sua autoria.⁶¹

Na mesma linha José Frederico Marques asseverando acerca do inquérito como um procedimento administrativo persecutório de instrução provisória, destinado a preparar a ação penal.⁶²

Assim, indo de encontro a grande maioria da doutrina, entendemos que o objetivo do inquérito é a busca da verdade dos fatos e não somente a preparação para uma futura ação penal, pois se assim o fosse, restaria claro que este procedimento estaria voltado apenas para a acusação.

3.4.3 Características

O inquérito é, por sua natureza, inquisitivo, ou seja, ao indiciado ou ao suspeito, não é permitida a oportunidade de ampla defesa ou o contraditório. O inquérito destina-se, fundamentalmente, ao órgão acusatório.

- a. **Discricionário** – O inquérito policial tem caráter discricionário, ou seja, tem a faculdade de operar ou deixar de operar, dentro, porém, de um campo cujos limites são fixados estritamente pelo direito.⁶³ Portanto, como determina o art. 14 do CPP, a autoridade policial pode deferir ou indeferir qualquer pedido de prova feito pelo indiciado ou ofendido, não estando sujeita, a autoridade policial à suspeição.
- b. **Escrito** – É um procedimento escrito, já que é destinado a fornecer elementos ao titular da ação penal. Determina o art.

⁶⁰ FILHO, Tourinho. **Processo Penal**, v. I, 22a ed. São Paulo : Saraiva, 2000. p. 75.

⁶¹ LOPES JR., Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. Rio de Janeiro : Lúmen Júris, 2000. p. 31.

⁶² MARQUES, José Frederico. **Elementos de Processo Penal**, V. I, Campinas : Bookseller, 2005, p. 139.

⁶³ MARQUES, José Frederico. **Elementos de direito processual penal**. 1. ed. São Paulo : Forense, 1961. p. 154.

9º do CPP que “todas as peças do inquérito policial serão, num só processado, reduzidas a escrito ou datilografadas e, neste caso, rubricadas pela autoridade”.

- c. **Sigiloso** – Qualidade necessária para que possa a autoridade policial providenciar as diligências necessárias para a completa elucidação do fato sem que lhe oponham, no caminho, empecilhos para impedir ou dificultar a colheita de informações com ocultação ou destruição de provas, influência sobre testemunhas etc. Assim dispõe a Lei processual penal em seu art. 20 que “a autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade”.
- d. **Obrigatório** – Nos crimes de ação penal pública, a abertura do inquérito policial é obrigatória, pois a autoridade policial deverá instaurá-lo de ofício, assim que tenha a notícia da prática da infração (art. 5º, I, do CPP).
- e. **Indisponível** – Uma vez instaurado regularmente, não poderá a autoridade policial, em qualquer hipótese, arquivar os autos. (art. 17 do CPP).

3.4.4 Competência

Salvo exceções legais, a competência para presidir o inquérito policial é deferida, em termos agora constitucionais, aos delegados de polícia de carreira, de acordo com as normas de organização policial dos Estados.

No entendimento do Dr. Guilherme de Souza Nucci, a presidência do inquérito cabe à autoridade policial, embora as diligências realizadas possam ser acompanhadas pelo representante do MP.⁶⁴

⁶⁴ NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais. 2. ed. 2006. p.128.

3.5 O controle externo das atividades policiais pelo Ministério Público

Dentre as várias funções institucionais atribuídas ao Ministério Público, encontradas no art. 129 da Constituição Nacional, destaca-se **o exercício do controle externo da atividade policial, na forma da lei. Veja-se:**

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;⁶⁵

Esta atribuição dada ao parquet deve ser analisada com parcimônia, dada sua incidência limitada a certos atos perpetrados pela Polícia. O controle externo não incide sobre toda e qualquer atividade policial, mas apenas se verifica em relação aos atos que digam respeito à chamada "polícia judiciária" e à apuração de infrações penais, quando exercidas pela Polícia Civil.

Nem todas as atividades praticadas pela Polícia Civil estão sob a tutela deste controle. Suas atividades-meio devem estar excluídas sob pena de se estar realizando o chamado controle interno que não se adequa ao perfil do Ministério Público destinado pela Constituição. Em tais casos, a própria Administração Pública detém o poder de controlar os seus próprios atos, através da chamada autotutela administrativa, consoante entendimento da Corte Suprema:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, por que deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.⁶⁶

Não se deve entender o controle externo como simples verificação de abusos cometidos por policiais, ao menos de uma forma direta. Os abusos em que incorrerem os policiais podem constituir mera infração administrativa, caso em que serão apurados através do controle interno, amparado pela súmula

⁶⁵ BRASIL, Constituição Federal de 1988. Artigo 129.

⁶⁶ BRASIL, Superior Tribunal Federal. Súmula 473.

473, ou, em outras hipóteses, pode significar a ocorrência de infração penal, em relação a que o Ministério Público nunca careceu de um controle externo para poder agir, por ser o titular da ação penal.

Existe hoje, na Polícia Federal e na maioria das Polícias Cíveis dos Estados e do Distrito Federal, um órgão denominado Ouvidoria e outro denominado Corregedoria que, além de perfazerem o controle interno, têm a atribuição de receber reclamações, sugestões e representações de qualquer pessoa referente à atividade policial.

3.6 A possibilidade do Ministério Público realizar investigações criminais

O tema é extremamente controverso e até que seja pacificado pelo Supremo Tribunal Federal, causará calorosos debates; mas parece inviável que o promotor de justiça, titular da ação penal, tome postura de órgão investigatório, em substituição à polícia judiciária, produzindo inquéritos objetivando apurar infrações penais.

Nossa Constituição Federal é bastante clara, estabelecendo as funções de polícia judiciária, como órgão auxiliar do Poder Judiciário (art. 144 CF). Quanto ao Ministério Público ficou reservada a titularidade da ação penal, ou seja, a exclusividade do seu ajuizamento, salvo o excepcional caso reservado à vítima, quando a ação penal não for intentada no prazo legal (art. 5º, LIX, CF).

A doutrina e os julgados divergem muito em relação ao tema, entendimentos contra e a favor da investigação criminal pelo MP, enriquecem o tema e esquentam a discussão.

O mestre, doutor e Procurador de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Marcellus Polatri Lima, posiciona-se como defensor da investigação criminal pelo MP, esclarecendo que no tange as polícias federal e civil dos Estados e do Distrito Federal, a exclusividade está no exercício de polícia judiciária e não na apuração de crimes. E com suas palavras esclarece:

[...] as funções de polícia judiciária não se refletem necessariamente na apuração de crimes, cabendo também auxiliar a justiça criminal, fornecer informações necessárias à instrução e julgamentos de processos, realizar diligências requisitadas pelo juiz ou pelo Ministério Público e cumprir Mandados de Prisão, na forma do art. 13 do CPP.⁶⁷

Marcellus Polastri Lima toma amparo no posicionamento de Hugo Nigro Mazzili que diz:

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

Já o doutor, mestre e Juiz de Direito em São Paulo, Guilherme de Souza Nucci posiciona-se em desfavor da investigação criminal pelo MP, esclarecendo que o sistema processual penal foi elaborado para apresentar-se equilibrado e harmônico, não devendo existir qualquer instituição superpoderosa. Afinal a polícia judiciária quando elabora e conduz qualquer investigação criminal, é supervisionada tanto pelo MP quanto pelo Juiz de Direito. Este ao conduzir a instrução criminal, tem a supervisão das partes – O Ministério Público e Advogados.

E em suas palavras o mestre esclarece:

[...] a permitir-se que o Ministério Público, por mais bem intencionado que esteja, produza de per si investigação criminal, isolado de qualquer fiscalização, sem a participação do indiciado, que nem ouvido precisaria ser, significaria quebrar a harmônica e garantista investigação de uma infração penal. Não é pelo fato de ser o inquérito naturalmente sigiloso que o acesso do advogado, por exemplo, é vedado. Ao contrário, trata-se de prerrogativa sua consultar quaisquer autos de inquérito, especialmente quando já há indiciado cliente seu. O mesmo não aconteceria na sede do Ministério Público Federal ou

⁶⁷ LIMA, Marcellus Polastri. **Curso de Processo Penal, volume I**. Rio de Janeiro : Lúmen Júris. 3. ed. 2006. p. 79.

Estadual, pois nem mesmo ciência de que ela está ocorrendo haveria. Por isso, a investigação precisa ser produzida oficialmente, embora com o sigilo necessário, pela polícia judiciária, registrada e acompanhada por magistrado e membro do Ministério público. 68

Some-se ainda a colocação de Sérgio Marcos de Moraes Pitombo:

Procuradores da República e Promotores de Justiça necessitam dos serviços das autoridades policiais, para levar avante o pretense procedimento preparatório, que venham a iniciar. Polícia Judiciária, havida por inconfiável, os secundando, não obstante fiscalizada e corrigida, de maneira externa, pelo Ministério Público. Mais, ainda, a dúvida de quem faria o controle interno, do mencionado procedimento administrativo ministerial, operacionalizado pela polícia judiciária, a mando e comando dos Procuradores da República e Promotores de Justiça. (...) Dirigir a investigação e a instrução preparatória, no sistema vigorante, pode comprometer a imparcialidade. Desponta o risco da procura orientada de prova, para alicerçar o certo propósito, antes estabelecido; com abandono, até do que interessa ao envolvido. Imparcialidade viciada desatende à justiça.⁶⁹

Por óbvio, o Ministério Público não detém o poder de conduzir a investigação criminal, possui sim, à titularidade da ação penal pública, da ação civil pública e a condução da investigação do inquérito civil. Cabendo, apenas aos membros do Ministério Público requisitar à autoridade policial a realização de diligências, mas, jamais como executor destas, vez que, agindo desta forma, estaríamos afrontando os princípios esculpidos em nossa Carta Constitucional, o que não se pode admitir em um Estado Democrático de Direito.

A parte acusadora, não pode assumir a investigação preliminar, sob pena de transformá-la numa atividade puramente voltada para a acusação, com gravíssimos inconvenientes para a defesa, gerando desigualdade entre as partes no futuro processo.

⁶⁸ NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais. 2. ed. 2006. p.130.

⁶⁹ PITOMBO, Sérgio Marcos de Moraes. **Procedimento administrativo criminal, realizado pelo Ministério Público**. Boletim do Instituto Manoel Pedro Pimentel, n. 22, jun.-ago. 2003. p. 3.

Senão vejamos o diz a Constituição Federal em seu Art. 144, § 4º, *in verbis*:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

§ 4º **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 as militares.**⁷⁰ (grifo nosso)

Portanto fica claro que a Carta Magna previu a exclusividade dos atos de investigação criminal à Polícia Judiciária, não fazendo qualquer ressalva a nenhum outro órgão, nem mesmo ao Ministério Público, a quem foi incumbida à promoção da ação penal pública.

Conveniente e oportuno destacar o entendimento da Suprema Corte quanto ao assunto, no julgamento do Recurso Ordinário em *habeas corpus* de nº 81.326-7, aos 6 de maio de 2003, sob a presidência do Excelentíssimo Senhor Ministro Carlos Velloso e como relator o Excelentíssimo Senhor Ministro Nelson Jobim, na Segunda Turma do STF, em decisão unânime, no qual o recorrido foi o Ministério Público Federal, com a seguinte ementa:

RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS
81.326-7 DISTRITO FEDERAL.

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. MINISTÉRIO PÚBLICO. INQUÉRITO ADMINISTRATIVO. NÚCLEO DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL E CONTRLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL/DF. PORTARIA. PUBLICIDADE. ATOS DE INVESTIGAÇÃO. INQUIRÇÃO. ILEGITIMIDADE.

1. PORTARIA. PUBLICIDADE

A Portaria que criou o Núcleo de Investigação Criminal e Controle Externo da Atividade Policial no âmbito do Ministério Público do Distrito Federal, no que tange a publicidade, não foi examinada no STJ. Enfrentar a matéria neste Tribunal ensejaria supressão de instância. Precedentes.

⁷⁰ BRASIL, Constituição Federal, 1988. artigo 144, § 4º.

2. INQUIRIÇÃO DE AUTORIDADE ADMINISTRATIVA. ILEGITIMIDADE.

A Constituição Federal dotou o Ministério Público do poder de requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial (CF, art. 129, VIII).

A norma constitucional não contemplou a possibilidade do parquet realizar e presidir inquérito policial. Não cabe, portanto, aos seus membros inquirir diretamente pessoas suspeitas de autoria de crime. Mas requisitar diligência nesse sentido à autoridade policial. Precedentes. O recorrente é delegado de polícia e, portanto, autoridade administrativa. Seus atos estão sujeitos aos órgãos hierárquicos próprios da Corporação, Chefia de Polícia, Corregedoria.

RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, em dar provimento ao recurso.⁷¹

O voto do eminente Ministro Nelson Jobim no RHC 81.326-7 profligou o parecer do Ministério Público Federal, e, por derradeiro firmou que não compete ao Ministério Público realizar investigação criminal.

Com o propósito de melhor explanar as razões do Ministro, pede-se vênua, para em síntese, acrescer à presente análise os fundamentos históricos, fáticos e jurídicos do voto proferido, nos termos a seguir resumidos:

- I. O Ministro Nelson Jobim iniciou o voto explicando que o recurso interposto tinha por objetivo modificar a decisão do STJ que reconheceu validade à requisição expedida pelo Ministério Público do Distrito Federal. Essa requisição pretendia obrigar um Delegado de Polícia do Distrito Federal a comparecer ao Núcleo de Investigação Criminal e Controle Externo da Atividade Policial, a fim de ser ouvido em Procedimento Administrativo Investigatório Supletivo – PAIS.

⁷¹ BRASIL, STF. RHC nº 81.326-7. 06.05.2003.

- II. Foi apreciada a falta de legitimidade do Ministério Público para realizar diretamente investigações e diligências em procedimento administrativo investigatório, com o fim de apurar o possível cometimento de crime, no caso em concreto, por um Delegado de Polícia.
- III. Ao consignar que a controvérsia não é nova na seara jurídica, fez uma breve exposição sobre sua evolução histórica, regressando aos idos de 1936, quando o então Ministro da Justiça Vicente Ráo, tentou introduzir no sistema processual brasileiro os juizados de instrução, o qual não vingou.
- IV. Prosseguiu ressaltando que na Assembléia Nacional Constituinte de 1988, quando se tratou de questão do Controle Externo da Polícia Civil, o processo de instrução presidido pelo Ministério Público voltou a ser debatido. A proposta não teve êxito e manteve-se a tradição da legitimidade histórica para a condução do inquérito policial e a realização das diligências investigatórias pela polícia.
- V. Deixou claro que o Constituinte rejeitou as Emendas 424, 945, 1.025, 2.905, 20.524, 24.266 e 30.513, que de um modo geral davam ao Ministério Público a supervisão, avocação e o acompanhamento da investigação criminal. O douto magistrado lembrou ainda o voto sustentado na ADIn 1.571, cujo trecho segue destacado:

...quando da elaboração da Constituição de 1988, era pretensão de alguns parlamentares introduzir texto específico no sentido de criarmos, ou não, o processo de instrução, gerido pelo MINISTÉRIO PÚBLICO. Isso foi objeto de longos debates na elaboração da Constituição e foi rejeitado.

... o tema voltou a ser discutido quando, em 1993, votava-se no Congresso Nacional a lei complementar relativa ao MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO e ao MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS, em que havia essa discussão do chamado processo de instrução que pudesse ser gerido pelo MINISTÉRIO PÚBLICO.

Há longa disputa entre o MINISTÉRIO PÚBLICO, a POLÍCIA CIVIL e a POLÍCIA FEDERAL em relação a essa competência exclusiva da polícia de realizar os inquéritos. "Lembro-me que toda

essa matéria foi rejeitada, naquele momento, no Legislativo.⁷²

VI. **Por fim, o Senhor Ministro reafirmou não caber aos membros do Ministério Público inquirir diretamente pessoas suspeitas de autoria de crime, mas requisitar diligência à autoridade policial,** citando como precedente o Recurso Extraordinário nº 205.473-9 Alagoas, julgado aos 15 de dezembro de 1998, pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, figurando como recorrente o Ministério Público Federal, cuja ementa dispôs *in verbis*:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 205.473-9
ALAGOAS

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL PENAL. MINISTÉRIO PÚBLICO: ATRIBUIÇÕES. INQUÉRITO. REQUISIÇÃO DE INVESTIGAÇÕES. CRÍME DE DESOBEDIÊNCIA. C.F., art. 129, VIII; art. 144, §§ 1º e 4º.

I – Inocorrência de ofensa ao art. 129, VIII, C.F., no fato de a autoridade administrativa deixar de atender requisição de membro do Ministério Público no sentido da realização de investigações tendentes à apuração de infrações penais, mesmo porque não cabe ao membro do Ministério Público realizar, diretamente, tais investigações, mas requisitá-las à autoridade policial, competente para tal (C.F., art. 144, §§ 1º e 4º). Ademais, a hipótese envolvia fatos que estavam sendo investigados em instância superior.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal, em Segunda Turma, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por decisão unânime, não conhecer do recurso extraordinário.⁷³

Encerrando o voto Sua Excelência o Ministro Nelson Jobim, concluiu inserindo o seguinte trecho do voto do Ministro Velloso no referido recurso extraordinário, *in verbis*:

⁷² BRASIL, STF. ADIn nº 1.571. 20.12.2003.

⁷³ BRASIL, TJ/AL . Recurso Extraordinário nº 205.473-9. Alagoas, 19.03.2003.

... não compete ao Procurador da República, na forma do disposto no art. 129, VIII, da Constituição Federal, assumir a direção das investigações, substituindo-se à autoridade policial, dado que, tirante a hipótese inscrita no inciso III do art. 129 da Constituição Federal, não lhe compete assumir a direção de investigações tendentes à apuração de infrações penais (C.F., art. 144, §§ 1º e 4º).⁷⁴

No mérito do julgamento do RHC 81.326/DF os Senhores Ministros do Supremo Tribunal Federal decidiram por dar provimento ao recurso, anulando a requisição expedida pelo Ministério Público, por faltar-lhe legitimidade e por conseguinte anulou o próprio expediente investigatório criminal instaurado pelo *Parquet* para ouvir o Delegado de Polícia do Distrito Federal.

4. POSICIONAMENTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DOS ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO CRIMINAL

"Liberdade é o direito de fazer tudo aquilo que as leis permitem."- Charles de Montesquieu.

Louk Hulsmann, famoso defensor belga do abolicionismo criminal, verberou contra a burocracia e contra a falta de integração dos organismos oficiais operadores do sistema penal, como a polícia, os juízes, o Ministério Público e a administração penitenciária, dizendo que cada órgão ou pessoa trabalha isoladamente, desempenhando seu papel sem se preocupar com o que se passou antes dela, ou com o que se passará depois e, também, que tais instituições estão compartimentalizadas, em estruturas independentes, encerradas em mentalidades voltadas a si mesmas.⁷⁵

Tais observações enquadram-se à situação da maioria dos países, porém, parece que foram feitas tomando-se por base a realidade brasileira. Certamente, não existe lugar onde as instituições ligadas à prevenção e ao combate da criminalidade sejam tão fragmentadas, veja-se:

⁷⁴ BRASIL, STF. RHC nº 81.326-7. 06.05.2003.

⁷⁵ HULSMANN, Louk' CELIS, Jacqueline Bernat de, **Penas perdidas: o sistema penal em questão**, 2. ed. Niteori: Luam, 1997. *passim*. p. 58 e ss.

1. **Polícia Militar** – Órgão do Poder Executivo, responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo.
2. **Polícia Federal e Polícias Cíveis dos Estados e do Distrito Federal** Órgãos ligados ao Poder Executivo, mas desvinculados deste, realizam trabalhos de polícia judiciária e de investigação criminal, sendo que este último deverá ser encaminhado ao Ministério Público, na forma de Inquérito Policial, que poderá ser usado para a instauração da ação penal.
3. **Ministério Público** – Instituição diversa como já foi visto, desvinculada de qualquer Poder clássico, detém a titularidade para a instauração da ação penal.
4. **Poder Judiciário** – Dirige o processo e julga o crime.
5. **Serviços Penitenciários** – Onde a execução da pena é realizada, normalmente vinculado às Secretarias Estaduais de Segurança Pública.

Não poderia haver mais divisão de atribuições e, conseqüentemente, de responsabilidades. Talvez, seja agora o momento adequado para ser revista essa estruturação.

Quanto à polícia judiciária, nenhum sentido faz sua subordinação ao Executivo, afinal, suas funções estão direcionadas à atividade judiciária e ao próprio Ministério Público. Já o policiamento ostensivo e preventivo, tende a permanecer sob o controle e orientação do Poder Executivo.

Por fim, após o julgamento condenatório, a execução da sentença poderia estar afeta ao Ministério Público, fechando o ciclo do sistema criminal repressivo, preservando a isenção do judiciário. Com a intervenção do menor número de instituições, possibilita à sociedade saber a quem cobrar a responsabilidade nas questões criminais.

5. CONCLUSÃO

Difícilmente encontramos pessoas de bom senso a não ser aqueles que concordam conosco. (La Rochefoucauld)

A Constituição Federal reservou o bastão da legalidade ao Ministério Público, deixando a cada promotor de justiça a reserva ética de suas atitudes, com forte presença no ordenamento jurídico. No entanto, não se pode negar que o *parquet*, processualmente falando, é parte em todos os processos penais, e as partes devem guardar equivalência, pelo princípio da isonomia processual.

Ou seja, não pode o advogado de defesa, do investigado, apontar ao delegado de polícia o que, quando e como deve diligenciar, quando seria mais conveniente, quais os próximos passos da investigação; isto porque, adotamos o sistema acusatório, onde a fase do Inquérito é essencialmente inquisitiva e não contraditória, de modo que as forças mantenham-se equivalentes, equilibrando as medidas, sem que nenhuma das partes tenha prerrogativas sobre a outra. Resumindo, o Ministério Público é parte imparcial, garantido, inclusive pelo princípio do promotor natural, o qual impõe a imparcialidade do órgão ministerial, tanto em sua defesa, quanto em defesa dos interesses da sociedade.

O Ministério Público com o texto constitucional de 1988 ganhou imensa responsabilidade de fiscalizar não só as polícias, mas todos os serviços públicos e a própria ordem jurídica, velando ainda pelos direitos sociais difusos.

O que não pode ser permitido é que tal atribuição seja se transforme em substituição. Afinal, qual serviço público não possui defeitos e problemas naturais, como inclusive o próprio Ministério Público?

A teoria usada dos poderes implícitos, ou seja, “quem pode mais pode menos”, não pode ser levada em conta, pois ao que parece é totalmente descabida; senão vejamos:

O governador de Estado poderia tomar decisões em prefeituras, o desembargador poderia julgar processo de competência de um juiz, um procurador poderia denunciar por um promotor, e daí por diante.

Não se pode aceitar que seja criada a cultura em que órgãos fiscalizadores, invadam as atribuições dos seus fiscalizados, criando órgãos com poderes ilimitados e sem controle, sob pena de se instalar a anarquia, causando imenso prejuízo social.

Outro risco que se corre é a aceitação que o Ministério Público exerça as atribuições policiais sem as definições das tarefas de cada um, causando como isso, um acirrado conflito de atribuições, seja ele positivo ou negativo.

A polícia judiciária, para exercer com melhor eficiência seu trabalho investigativo, deveria estar desligada do Poder Executivo e vinculada ao Poder Judiciário e/ou ao próprio Ministério Público, porém, não mantendo relação de subordinação, tendo sua autonomia financeira e institucional.

Somente quem não tem conhecimento da realidade poderia afirmar que as investigações, por ventura, realizadas pelo MP seriam mais eficientes do que as realizadas pela polícia judiciária. Qual seria a diferença, senão, quanto às condições salariais e de recurso? Pode ser visto às claras tal diferença. Na maioria dos Estados as polícias são mal equipadas, mal pagas e mal treinadas. Será que o simples fato de o MP existir e está investigando a prática de crime, todas essas carências materiais estariam supridas? É óbvio que não. O que haveria, seria nada mais que uma mudança do local do problema.

Os que criticam a ineficiência da investigação criminal pela polícia judiciária, nunca ficaram sem munição, sem combustível, sem computadores, pessoal de apoio, coletes balísticos, armas confiáveis, etc. Nunca estiveram

frente a frente com o perigo. Ou seja, é muito fácil criticar quando se tem todos os recursos, quando se está distante dos problemas.

O policial mal preparado que não exerce um trabalho juridicamente aceitável, está mostrando, não à irresponsabilidade da Polícia, mas sim, ineficiência e desinteresse do Estado, incapaz e incompetente.

O Poder Público deveria investir na capacitação policial, com cursos, contratações, aparelhamentos, investimentos e, sobretudo auferir uma remuneração mais digna ou até mesmo com os mesmos salários daqueles que criticam este órgão que é profundamente desprestigiado pela sociedade, que é a Polícia.

As polícias estão carentes de medidas estruturais para que possam cumprir a contento suas atribuições constitucionais.

O Ministério Público pode perfeitamente, com os poderes que a Constituição lhe conferiu, exercer a necessária fiscalização sobre os serviços públicos, sem substituí-los; controlando e exigindo que os governantes encontrem medidas de melhoria, que neste caso são problemas facilmente sanáveis.

A bem da verdade, não julgamos impossível a hipótese do Ministério Público investigar crimes, de forma direta. Mas, para que esta hipótese fosse aventada em nosso sistema constitucional garantista, deveríamos instituir, não só emenda constitucional, como o magistrado garantidor, que cuidaria especificamente do controle dos procedimentos preparatórios, impondo balizas às ações ministeriais. O que não se pode permitir é que um órgão com o grau constitucional de independência como o ministério público possa levar à cabo uma investigação unilateral, sem nenhuma limitação. É, em outras palavras, franquear o arbítrio, desta vez não abrutalhado, não ignorante, não popularesco, mas pior: um abuso com requinte de sofisticação, alto grau de escolaridade e de profissionalismo. Tanto que ao MP não interessa cuidar de crimes de pequena e média monta, mas apenas daqueles em que a imprensa certamente irá dar ampla cobertura.

A investigação criminal realizada pela polícia judiciária, passa por um crivo muito apertado, pois é fiscalizada constantemente tanto pelo Juiz quanto

pelo membro do MP e ainda a própria Corregedoria de Polícia. Por outro lado, quem fiscalizaria o MP?

BIBLIOGRAFIA

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. Dicionário Jurídico Brasileiro Acquaviva. 11. ed. São Paulo : Editora Jurídica Brasileira. 2000.

ALVES, Airton Buzzo, RUFINO, Almir Gasquez & SILVA, José Antônio Franco da (organizadores). Funções Institucionais do Ministério Público. São Paulo: Saraiva, 2001.

ALVIM, J. E. Carreira. Ação civil pública e o direito difuso à segurança pública. Revista Forense, nº 368, p. 81-89.

CAPEZ, Fernando. Curso de Processo Penal. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. O Ministério Público no Processo Civil e Penal. 5ª. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

CASTRO, Therezinha de. História Documental do Brasil. 2. ed. São Paulo : Ed. Record, 1968.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 19. ed. São Paulo, 2006.

FONTES, Paulo Gustavo Guedes. O Poder Investigatório do Ministério Público. Boletim Científico ESMPU, ano II – nº. 8.

GAZOTO, Luís Wanderley. O princípio da obrigatoriedade da Ação Penal Pública em concerto com os princípios constitucionais. Dissertação de mestrado em Direito do Estado. Universidade de Brasília. 2000.

GOMES, Rodrigo Carneiro, Roteiro prático do inquérito Policial, Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 952, 10 fev. 2006. Disponível em : <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7944>>. Acesso em: 14 nov. 2006.

LIMA, Marcellus Polastri. Curso de Processo Penal. 3. ed. Rio de Janeiro : Lúmen Júris. 2006.

LINHARES, Maria Yedda e SANTANA, Flamarion Cardoso e outros. História Geral do Brasil. Rio de Janeiro : Ed. Campus, 1990.

LOPES Jr, Aury. Sistema de Investigação Preliminar no Processo Penal. 3. ed. Rio de Janeiro : Lúmen Júris. 2005.

MAHON, Eduardo. O Ministério Público de Robespierre: uma repreensão jurídico-constitucional às pretensões investigativas do Ministério Público. Brasília : Envelopel. 2004.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O inquérito civil : Investigações do Ministério Público, compromissos e ajustamento e audiências públicas. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 2000.

MEDINA OSÓRIO, Fábio. Exercício de outra função pública por membro do Ministério Público: incompatibilidade ou prerrogativa constitucional?. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 945, 3 fev. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7909>>. Acesso em: 14 nov. 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 32.ed. São Paulo : Malheiros, 2006.

MIRABETE, Julio Fabbrini. Processo Penal. 14. ed. São Paulo : Atlas, 2003.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 13. ed. São Paulo : Atlas, 2003.

NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de Processo Penal e Execução Penal. 2. ed. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais. 2006.

PITOMBO, Sérgio Marcos de Moraes. Procedimento administrativo criminal, realizado pelo Ministério Público. Boletim do Instituto Manoel Pedro Pimentel, n. 22, jun.-ago. 2003.

RANGEL, Paulo. Investigação Criminal Direta pelo Ministério Público. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2003.

REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. 22. ed. São Paulo : Saraiva, 1995.

RICHARDSON, Roberto Jarry. Pesquisa social: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

SAGA, A Grande História do Brasil, vol. I, São Paulo : Abril Cultural, 1981.

SANTIN, Valter Foletto. O Ministério Público na Investigação Criminal. Bauru-SP: Edipro, 2001.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 13. ed. São Paulo : Malheiros, 1997.

SOBRINHO, José de Brito. Monografia. A origem e evolução da polícia judiciária no Brasil. Brasília. Academia de Polícia Civil do Distrito Federal, 1986.

SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. Ministério Público: questões polêmicas. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 229, 22 fev. 2004. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4866>>. Acesso em: 14 nov. 2006.