

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ

Curso de Bacharelado em Direito

Juliana Alice Alves Dias

**O PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL**

Teresina

2020

Juliana Alice Alves Dias

## **O PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL**

Monografia apresentada ao Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual do Piauí (UESPI), como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Adeilda Coelho de Resende

Teresina

2020

D541p Dias, Juliana Alice Alves.  
O poder investigatório do Ministério Público no Brasil / Juliana Alice Alves  
Dias. - 2020.  
56 f .

Monograf ia ( graduação) – Universidade Estadual do Piauí – UESPI,  
Curso de Bacharelado em Direito, Campus Poeta Torquato Neto, Teresina-  
PI, 2020.

"Orientadora: Prof a. Dra. Adeilda Coelho de Resende."

1. Ministério Público. 2. Ministério Público – Poder investigatório.  
3. Polícia Judiciária. I. Título.

CDDir: 341.413

Juliana Alice Alves Dias

## **O PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL**

Monografia apresentada ao Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual do Piauí (UESPI), como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Adeilda Coelho de Resende - UESPI (Orientadora)

---

Prof<sup>a</sup>. Esp. Maria de Luz da Rocha Mesquita - UESPI (Banca Examinadora)

---

Prof<sup>a</sup>. Msc. Maria dos Remédios L. do Nascimento - UESPI (Banca Examinadora)

Teresina, 21 de janeiro de 2020.

## RESUMO

Este estudo trata da importância do poder investigatório do Ministério Público no Brasil, demonstrando que esse instrumento avançou nas últimas décadas e chegou a ser legitimado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), mas continua a sofrer tentativas de limitação. A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica, apresentando-se o tema mediante a análise da literatura e de documentos jurídicos. O presente trabalho teve como objetivo analisar a relevância das investigações independentes do MP para a persecução penal no Brasil, buscando compreender, ainda, o processo evolutivo do *Parquet*, a base normativa da sua atividade investigativa e as correntes que divergem a respeito da constitucionalidade da mesma. Atingidos esses objetivos, foi possível constatar não só a legitimidade e importância, como também a própria necessidade do poder investigatório do MP, sobretudo por suas valiosas contribuições no campo do combate à corrupção e à criminalidade organizada. Visto que a impunidade é um mal que grassa no país e que a Polícia Judiciária, por vezes, é omissa ou falha, impõe-se, no atual contexto brasileiro, que o Ministério Público possa realizar, quando necessário, suas próprias investigações criminais.

Palavras-chave: Ministério Público. Poder investigatório. Polícia Judiciária.

## **ABSTRACT**

This study deals with the importance of the investigative power of the Brazilian Prosecution Service in Brazil, showing that this instrument has advanced in recent decades and has been legitimized by the Brazilian Supreme Court, but continues to suffer attempts to limit it. The methodology used was the literature review, presenting the theme through the analysis of literature and legal documents. The present work aimed to analyze the relevance of independent investigations of the Brazilian Prosecution Service for criminal prosecution in Brazil, seeking to understand, also, the evolutionary process of the Brazilian Prosecution Service, the normative basis of its investigative activity and the divergent currents regarding constitutionality of the same. Achieving these objectives, it was possible to see not only the legitimacy and importance, but also the very need of the investigative power of the Brazilian Prosecution Service, especially for its valuable contributions in the field of fighting corruption and organized crime. Since impunity is a pervasive evil in the country and the Judiciary Police is sometimes omission or flawed, it is imperative, in the current Brazilian context, that the Brazilian Prosecution Service may conduct its own criminal investigations when necessary.

Keywords: Brazilian Prosecution Service. Investigative power. Judiciary Police.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADIs	Ações Diretas de Inconstitucionalidade
CF	Constituição Federal
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
COAF	Conselho de Controle de Atividade Financeira
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
CNPG	Conselho Nacional de Procuradores-Gerais
CPCI	Código de Processo Criminal do Império
CPP	Código de Processo Penal
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
LC	Lei Complementar
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PF	Polícia Federal
PIC	Procedimento Investigatório Criminal
PL	Projeto de Lei
RE	Recurso Extraordinário
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJ	Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>07</b>
<b>2</b>	<b>O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....</b>	<b>09</b>
<b>2.1</b>	<b>As origens do Ministério Público.....</b>	<b>09</b>
<b>2.2</b>	<b>O Ministério Público no Brasil.....</b>	<b>10</b>
2.2.1	O Ministério Público nas Constituições Federais.....	12
2.2.2	O Ministério Público no campo infraconstitucional.....	16
2.2.3	O Ministério Público na Constituição de 1988.....	17
<b>2.3</b>	<b>As funções institucionais penais do Ministério Público.....</b>	<b>21</b>
<b>3</b>	<b>O DEBATE ACERCA DO PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....</b>	<b>26</b>
<b>3.1</b>	<b>Correntes Divergentes.....</b>	<b>26</b>
3.1.1	Teses favoráveis à investigação criminal direta pelo MP .....	27
3.1.2	Teses contrárias à investigação criminal direta pelo MP .....	31
<b>3.2</b>	<b>A decisão histórica do Tribunal Pleno do STF.....</b>	<b>34</b>
3.2.1	Correntes que marcaram o julgamento do RE 593727/MG.....	36
<b>3.3</b>	<b>Tentativas de cerceamento.....</b>	<b>36</b>
3.3.1	PEC 37 .....	37
3.3.2	Reforma do Código de Processo Penal.....	38
<b>3.4</b>	<b>Procedimento Investigatório Criminal (PIC).....</b>	<b>39</b>
<b>4</b>	<b>A RELEVÂNCIA DO PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA ÁREA CRIMINAL.....</b>	<b>41</b>
<b>4.1</b>	<b>Questões de ordem prática.....</b>	<b>41</b>
4.1.1	Omissão ou falhas da Polícia Judiciária.....	42
4.1.2	Combate à corrupção e à criminalidade organizada.....	45
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>52</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>54</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, no Brasil, o Ministério Público vem deflagrando uma série de investigações e processos criminais, que têm ensejado a condenação de agentes públicos, políticos e alguns dos maiores empresários do país, por crimes de corrupção, lavagem de dinheiro, organização criminosa e outros, em escala nunca vista antes na história da nação. Investigações conduzidas pelo *Parquet* possibilitaram identificar desvios bilionários dos cofres públicos, desbaratar associações criminosas, e levar gestores públicos para a prisão, o que atraiu a atenção de todo o mundo para os acontecimentos políticos do país.

Ocorre que, com a promulgação da Constituição de 1988, o Ministério Público tornou-se um ente independente dos Poderes estatais e com funções e garantias que lhe permitiram fiscalizar, com grande liberdade, seus representantes. Autoridades antes intocadas passaram a estar na mira do Ministério Público.

A CF/88 não prevê expressamente a competência do MP para investigar infrações penais, mas municiou o órgão de instrumentos que estimularam, na prática, a realização de apurações independentes pelo *Parquet*. Essas investigações geraram resultados e alcançaram uma enorme repercussão. Assim, ganhou força a discussão acerca da constitucionalidade das apurações conduzidas pelo MP. Os críticos acusam-no, por exemplo, de exorbitar suas funções institucionais e usurpar funções próprias da Polícia Judiciária.

No ano de 2015, o Tribunal Pleno do Superior Tribunal Federal (STF) decidiu pela legitimidade do poder investigatório do Ministério Público em matéria criminal. No entanto, a prerrogativa investigatória do *Parquet* continua gerando debates no campo doutrinário e entre representantes dos Poderes constituídos, de modo que ainda surgem propostas que visam limitar a sua atividade investigativa.

Assim, o presente trabalho analisa a temática do poder de investigação do Ministério Público no Brasil, especificamente na seara criminal, buscando entender qual o papel social desempenhado hoje pela instituição e se há, de fato, espaço para a investigação criminal direta no seu atual regime constitucional.

Objetiva-se, então, neste estudo, analisar a importância da prerrogativa do Ministério Público para realizar investigações criminais no Brasil. Para tanto, buscou-se compreender o processo evolutivo do Ministério Público e a base normativa da sua prerrogativa investigatória no Brasil; analisar os fundamentos das teses contrárias e favoráveis ao poder investigatório do *Parquet*; bem como, perceber de que forma a realidade brasileira reforça a importância das investigações criminais do MP.

Entende-se, portanto, que o presente estudo instiga à reflexão acerca da ordem constitucional que envolve o Ministério Público, instituição consagrada como função essencial à Justiça e cujo fim a realizar no meio social reveste-se de fundamental importância. Atrelado aos mais altos anseios populares e capaz de ativar o Judiciário em áreas de premente interesse público, o Ministério Público é instituição que merece especial atenção. Assim, importa conhecer as suas funções institucionais, bem como a importância dela, de modo a firmar em definitivo o seu papel, vislumbrando sempre o interesse público.

Ganha relevo, então, o tema referente à prerrogativa investigatória do MP, que perpassa o próprio exame da amplitude dos seus poderes para atuar em defesa da sociedade. E, como a questão permanece controversa, é necessário manter vivas as reflexões em torno desse tema. Assim, fica demonstrada a relevância deste trabalho para a sociedade e a comunidade acadêmica.

O presente trabalho foi desenvolvido a partir de pesquisa do tipo bibliográfico, procurando explicar o tema mediante análise da literatura já publicada em livros, revistas, artigos e trabalhos científicos, e de leis, decisões e informativos.

Esta monografia divide-se em três capítulos. O primeiro capítulo, intitulado *O Desenvolvimento Institucional do Ministério Público*, relata as origens históricas e o processo evolutivo da instituição até atingir o atual regime constitucional, o qual fortaleceu, na prática, as investigações criminais do MP. O segundo capítulo, denominado *O Debate Acerca do Poder Investigatório do Ministério Público*, expõe as teses favoráveis e contrárias à competência investigatória do *Parquet*, a decisão do STF que a legitimou tal prerrogativa e algumas tentativas de limitação da mesma, como a Proposta de Emenda à Constituição nº 37 (PEC 37) e um substitutivo apresentado ao projeto do novo Código de Processo Penal (PL 8.045/2010). Por último, o terceiro capítulo, sob o título *A Relevância do Poder Investigatório do Ministério Público no Campo Criminal*, aborda questões de ordem prática que reforçam a importância e a própria necessidade das investigações ministeriais no Brasil, a exemplo do combate à corrupção e à criminalidade organizada.

## 2 O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A instituição Ministério Público na configuração atual é relativamente recente. O perfil constitucional do Ministério Público se definiu lenta e progressivamente. O seu papel passou por transformações em resposta às exigências do meio social e do modelo de estado vigente em cada época. A posição do Ministério Público em diferentes momentos históricos reflete, portanto, o cenário político-normativo em que essa instituição está inserida.

A partir da Constituição de 1988, o Ministério Público assumiu um lugar de importância na organização do Estado brasileiro, sendo o seu trabalho considerado fundamental para o pleno funcionamento do sistema de justiça. Neste capítulo, trataremos do contexto evolutivo da instituição para compreender como a mesma alcançou o atual regime constitucional, que alterou radicalmente a sua estrutura e organização, concedendo-lhe funções e garantias inéditas, que, inclusive, propiciaram o avanço das suas investigações criminais.

### 2.1 As Origens do Ministério Públco

Fazendo um retrospecto histórico, é possível identificar traços iniciais do Ministério Públco na Antiguidade Clássica, no Egito Antigo ou até mesmo no direito canônico, pois, embora naquela época o Ministério Públco não existisse formalmente como instituição, alguns funcionários ou magistrados antigos desempenhavam funções semelhantes às que hoje exerce o promotor de justiça moderno, como, por exemplo, a fiscalização de atos ilegais e a acusação criminal (MACEDO JÚNIOR, 2010; MAZZILLI, 1991; RANGEL, 2016).

Mazzilli (1991, p.1) aponta que o *magiaí*, um funcionário real do Egito Antigo, teria sido, há mais de quatro mil anos, um dos precursores remotos do Ministério Públco. Ele era conhecido como “a língua e os olhos do rei” e tinha como algumas de suas funções: castigar os rebeldes, proteger os cidadãos pacíficos, fazer ouvir as palavras da acusação, indicando as disposições legais que se aplicavam ao caso e tomar parte das instruções para descobrir a verdade.

Também são lembradas figuras da Idade Média: quase sempre funcionários encarregados de defender o senhor feudal em juízo ou de exercer a acusação quando o particular permanecia inerte.

A origem mais citada provém, entretanto, do direito francês, na figura dos *procureurs du roi* (procuradores do rei), criados no século XIV. O Ministério Públco francês tinha por função básica defender os interesses do soberano, os quais representavam os interesses do

próprio estado. Na França, era vedado que os Procuradores do Rei patrocinassem quaisquer outros interesses que não os da coroa, devendo prestar o mesmo juramento dos juízes.

A Ordenança de março de 1302, de Felipe IV, chamado de o Belo, Rei da França, foi o primeiro diploma legal a tratar dos Procuradores do Rei. Conforme Rangel (2016), eles constituíam verdadeira magistratura diversa da dos julgadores, pois se dirigiam aos juízes do mesmo “assoalho” (*parquet* em francês) em que estes estavam sentados, porém o faziam de pé. Daí a expressão cunhada ao Ministério Público de que o mesmo era a Magistratura de pé (*Magistrature debout*).

Na França, no ano de 1790, por força de decreto, o cargo de Procurador do Rei tornou-se vitalício e suas funções foram divididas entre dois agentes. O primeiro agente, nomeado pelo rei e inamovível, cuidava da aplicação da lei e da execução dos julgados, bem como recorria das decisões dos tribunais. Já o acusador público era eleito pelo povo e seu papel era sustentar a acusação diante dos tribunais (RASSAT, 1967 apud MAZZILLI, 1991).

O Direito francês também selou, em 1879, a independência funcional do Ministério Público, declarando que os membros do *Parquet* eram totalmente independentes em relação às cortes e aos tribunais, não havendo subordinação daqueles perante os magistrados.

Ainda de acordo com Mazzilli (1991), a Revolução Francesa conferiu garantias aos integrantes do Ministério Público, dando-lhe uma estrutura mais adequada, mas foram os textos napoleônicos que definiram mais claramente o Ministério Público francês. Dentre os Códigos Napoleônicos, merece destaque o Código de Instrução Criminal, que lhe conferiu o importante papel de promotor da ação penal.

## 2.2 O Ministério Público no Brasil

De representante dos interesses do rei a guardião dos interesses sociais, o Ministério Público percorreu um longo caminho no Brasil. Mazzilli (2005, p. 1) afirma que, “dentre as instituições ligadas à administração da Justiça, sem dúvida foi ele quem mais radicalmente se alterou e amoldou às novas realidades sociais em nosso país”.

O perfil institucional do Ministério Público brasileiro evoluiu ao longo dos anos, mas também houve recuos, durante os regimes ditatoriais, quando o Ministério Público teve algumas de suas garantias mitigadas. Contudo, com a Constituição de 1988, houve o maior avanço de sua história: o Ministério Público alcançou então uma posição constitucional diferenciada e foi consagrado como ente independente e autônomo.

Retomando aspectos históricos, Cabral Netto (2016) observa que foi lenta a institucionalização do Ministério Público no Brasil. Inicialmente, os promotores de justiça eram nomeados e demitidos *ad nutum* pelo imperador, servindo pelo tempo que conviesse à autoridade real. Eles não gozavam da garantia da vitaliciedade e inexistia uma carreira e concurso de ingresso.

Após a Proclamação da República, regimes democráticos e ditoriais alternaram-se no poder, o que também influiu sobre o desenvolvimento do Ministério Público. Rangel (2016) assevera que, durante os períodos ditoriais, o poder político sempre enfraquecia o Ministério Público, suprimindo as garantias anteriormente conquistadas. Tradicionalmente é no estado democrático que o Ministério Público encontra condições para cumprir plenamente o seu papel, tão afeto aos interesses sociais e ao bem geral.

Nos períodos colonial, imperial e início da República, vigorava no país o direito lusitano, que influenciou diretamente a história do Ministério Público no Brasil. As Ordенаções Manuelinas, de 1521, foram a primeira codificação – portuguesa, com aplicação em solo brasileiro – a fazer referência ao promotor de justiça. Além de atuar como fiscal da lei e da sua execução, o promotor foi incumbido do papel da acusação, que antes era exercido pelo particular. Desse modo, as Ordенаções Manuelinas contribuíram sobremaneira para a delimitação funcional do MP, como destaca Rangel (2016).

Nas Ordenações Filipinas de 1603, foram definidas as atribuições do promotor de justiça junto às Casas de Suplicação, confirmado as suas funções de fiscalização da lei e da justiça e de promoção da acusação criminal. O promotor de justiça era nomeado pelo Rei e chamava-se “Promotor de Justiça da Casa de Suplicação”. Assim, as Ordenanças portuguesas fincaram as bases das funções fiscalizatória e acusatória do Ministério Público no Brasil.

O primeiro texto legislativo formalmente nacional a fazer referência ao Ministério Público foi o diploma de 9 de janeiro de 1609, que disciplinava a composição do Tribunal da Relação do Brasil, sediado na Bahia. Nesse tribunal, tanto o papel de procurador da Coroa como o de promotor de justiça eram exercidos, indistintamente, por um dos dez desembargadores que o compunham. Em 1751, foi criada outra Relação, na cidade do Rio de Janeiro, na qual os cargos de promotor de justiça e de procurador dos feitos da Coroa e Fazenda passaram a ser ocupados por dois titulares distintos.

A partir do Código de Processo Criminal do Império de 1832, o Ministério Público passou a ter um tratamento mais sistemático. O art. 37 do CPCI atribuía ao Promotor de Justiça diversas funções ligadas ao combate à criminalidade, tais como:

[..] denunciar os crimes públicos e policiais, o crime de redução à escravidão de pessoas livres, cárcere privado ou homicídio ou tentativa, roubos, calúnias, injúrias contra pessoas várias, bem como acusar os delinquentes perante os jurados, solicitar a prisão e punição dos criminosos e promover a execução das sentenças e mandados judiciais (§2º); dar parte às autoridades competentes das negligências, omissões e prevaricações dos empregados na administração da justiça (§3º). (MACHADO, 1998, p.17-18, apud RANGEL, 2016).

### **2.2.1 O Ministério Público nas Constituições Federais**

O Ministério Público recebeu diferentes tratamentos normativos nas Constituições Federais brasileiras, a depender do momento histórico e do quadro político do país: ora o *Parquet* era inserido no capítulo referente ao Poder Judiciário, ora no capítulo do Poder Executivo ou do Legislativo. Em algumas dessas Cartas, ocorreu também de o Ministério Público ser lembrado apenas em dispositivos esparsos, sem muitos detalhes. Somente com a Constituição de 1988, o MP foi tratado de forma mais aprofundada, recebendo o órgão, inclusive, garantias inéditas.

As duas primeiras Constituições brasileiras – a de 1824, no período imperial, e a de 1891, já durante a República – não trataram do Ministério Público enquanto instituição ou órgão que integra a organização do Estado, fazendo apenas vagas menções a alguns de seus agentes públicos.

A Constituição Imperial de 1824 mencionou apenas a figura do “Procurador da Coroa e da Soberania Nacional”. Em seu artigo 48, no Capítulo “Do Senado”, o referido diploma atribuía ao Procurador da Coroa o papel de acusar nos juízos dos crimes, salvo quando a competência pertencesse à Câmara dos Deputados. O vínculo institucional do Procurador da Coroa era com o Senado.

Já a segunda Constituição brasileira (1891), e primeira da República, limitava-se a prever a forma de nomeação do Procurador-Geral da República, que, à época, era designado pelo Presidente da República dentre ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 58, §2º, dispositivo inserto no Título I – Da Organização Federal – Seção III – Do Poder Judiciário). Essa Carta também não detalhou as funções do Ministério Público.

O Ministério Público veio a ser tratado como instituição em decreto que data de 1890, de autoria de Campos Salles, então Ministro da Justiça. Portanto, foi no campo infraconstitucional que o Ministério Público ganhou ares de instituição pela primeira vez.

Contudo, conforme Mazzilli (1991) e Rangel (2016), considerando-se apenas das Constituições Federais, a primeira a institucionalizar o Ministério Público, dando-lhe tratamento mais sistemático, foi a de 1934, durante o governo provisório de Vargas. O

Ministério Público recebeu uma Seção à parte (arts. 95 a 98), no Capítulo VI do Título I, sob a designação “Dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais”, porém, predominava à época, segundo Canotilho *et al.* (2013), o pensamento de que o *Parquet* pertencia ao Poder Judiciário.

A Constituição de 1934 dispôs que lei federal organizaria o Ministério Público na União, no Distrito Federal e nos Territórios, e que leis locais organizariam o Ministério Público nos Estados (art. 95). O Procurador-Geral da República passou a ser nomeado sem a necessidade de fazer parte do Poder Judiciário. Ele deveria ser escolhido pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, dentre cidadãos que atendessem aos requisitos estabelecidos para os Ministros da Corte Suprema e teria os mesmos vencimentos desses Ministros, sendo, porém, demissível *ad nutum* (art 95, §1º). Os chefes do MP no Distrito Federal e nos Territórios eram de livre nomeação do Presidente da República dentre juristas de notável saber e reputação ilibada, alistados eleitores e maiores de 30 anos, e teriam os mesmos vencimentos dos Desembargadores (art. 95, §2º). Ela também tratou da estabilidade dos membros do *Parquet*, da regulamentação do ingresso na carreira, através de concurso público (art. 95, §3º), e dos primeiros impedimentos dos procuradores-gerais (art. 97), de modo que eles não poderiam exercer qualquer outra função pública, salvo o magistério e os casos previstos na Constituição.

Já durante a ditadura de Vargas, foi promulgada a Carta Política de 1937, que, para Mazzilli (1991) e Rangel (2016), representou um grande retrocesso no desenvolvimento institucional do Ministério Público, visto que a mesma inseriu o MP no capítulo referente ao Poder Judiciário, e não em capítulo próprio, e tornou a permitir que o Presidente da República pudesse nomear e demitir livremente o Procurador-Geral da República, afetando a independência e autonomia do órgão.

Destarte, com o regime político vigente à época era nula a presença do Ministério Público como guardião de qualquer direito individual ou coletivo desrespeitado. Ditadura e Ministério Público é um binômio de combinação incompatível em uma sociedade, pois, quando o Estado adota o regime ditatorial, repele a presença do *Parquet*, que seria seu inimigo público nº 1. (RANGEL, 2016, n.p.).

A Carta de 1937 substituiu o capítulo dedicado à estruturação do órgão por breves referências no título referente ao Poder Judiciário e, mais especificamente, na parte dedicada ao Supremo Tribunal Federal. Assim dispunha o art. 99 da Constituição de 1937: “O Ministério Público Federal terá por chefe o Procurador-Geral da República, que funcionará junto ao Supremo Tribunal Federal, e será de livre nomeação e demissão do Presidente da República,

devendo recair a escolha em pessoa que reúna os requisitos exigidos para Ministro do Supremo Tribunal Federal”.

Com o fim do Estado Novo e o restabelecimento da democracia, surgiu, em 18 de setembro de 1946, a quinta Constituição brasileira, considerada, segundo Rangel (2016), a mais avançada de nossa história constitucional até então, pois instaurou no Brasil “um período de plena liberdade e consagração dos direitos e liberdades públicas civis”.

Essa Carta Política resgatou o perfil constitucional do Ministério Público, dedicando-lhe Título próprio, denominado “Do Ministério Público” (arts. 125 a 128), sem vinculação a qualquer dos poderes da República, bem como estabeleceu que seus membros só pudessem ser removidos por decisão motivada do Chefe do Ministério Público, prevendo novamente a estabilidade, inamovibilidade relativa e a necessidade de concurso público para o ingresso na carreira.

Desse modo, estabeleceu o referido diploma que os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressariam mediante concurso e, após dois anos de exercício, não poderiam ser demitidos senão por sentença judiciária ou mediante processo administrativo em que lhes facultasse a ampla defesa; nem removidos, a não ser mediante representação motivada do chefe do Ministério Público, com fundamento em conveniência do serviço (art. 127).

Assim como na Constituição de 1934, na de 1946, o Procurador-Geral da República seria nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre os cidadãos que preenchessem os mesmos requisitos exigidos para Ministro do STF (art. 126), ou seja, dentre brasileiros, maiores de 35 anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada. Fixou-se também a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar originariamente o Procurador-Geral da República nos crimes comuns (art. 101, I, b). Entretanto, o Procurador-Geral da República ainda podia ser demitido *ad nutum*.

Em 1964, com o golpe militar, o processo de institucionalização do MP sofreu outra ruptura, vez que uma nova ordem política e social se instaurou no poder. Durante os primeiros anos do regime militar, a Constituição Federal de 1946 continuou vigente, contudo mitigada em face dos atos institucionais que suprimiram os direitos e liberdades individuais. Assim, assevera Rangel (2016, n.p.): “Durante o regime militar, o Ministério Público não teve a independência típica e necessária para que pudesse atuar livre de qualquer pressão política, ideológica ou, até mesmo, institucional”.

Em 24 de janeiro de 1967, promulgou-se nova Constituição, criada para articular os interesses do governo ditatorial. A Carta de 1967, que foi a sexta Constituição brasileira, alterou

a posição adotada em 1946 e preferiu recolocar o Ministério Público dentro do Poder Judiciário (Capítulo VIII – Do Poder Judiciário – Seção IX – Do Ministério Público – arts. 137/139), sujeitando-o novamente a uma posição de subordinação.

Foram mantidas em linhas gerais as regras anteriormente vigentes, tais como: a nomeação do Procurador-Geral da República pelo Presidente da República, mediante aprovação do Senado Federal, entre cidadãos que reunissem os mesmos requisitos para Ministro da Suprema Corte (art. 138); a previsão de ingresso por concurso público; a estabilidade, uma vez que, após dois anos de exercício, os membros do *Parquet* não poderiam ser demitidos, senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo em que tivessem direito a ampla defesa (art. 138, §1º, a); a inamovibilidade, salvo mediante representação do Procurador geral, com fundamento em conveniência do serviço (art. 128, §1º, b), e a representação da União em Juízo a cargo do *Parquet* (art. 138, §2º). E, além disso, estendeu-se aos membros do Ministério Público a disciplina da aposentadoria e dos vencimentos que vigiam para a Magistratura (art. 139, parágrafo único).

Segundo Moraes (2018), com as Emendas Constitucionais nº 1, de 1969, e nº 7, de 1977, o MP voltou a ser posicionado dentro do Poder Executivo (Capítulo VII – Do Poder Executivo; Seção VII – Do Ministério Público), mas houve uma importante novidade: foi prevista a edição de lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, para estabelecer normas gerais de organização dos Ministérios Públicos Estaduais.

Assim, foi editada a Lei Complementar nº 40, de 14-12-1981, que, de acordo com Macedo Júnior (2010, p.74), traçou um novo perfil do Ministério Público, definindo-o como “instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, e responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis”. Definição esta que viria a ser praticamente repetida no art. 127 da Constituição Federal de 1988.

Após a queda do regime militar, a promulgação da Constituição de 1988 conferiu ao Ministério Público todas as funções institucionais necessárias à proteção da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*). Conforme Moraes (2018), a Constituição de 1988 situou o Ministério Público em capítulo especial, fora da estrutura dos demais poderes da República, consagrando sua total autonomia e independência e ampliando o rol das suas atribuições.

Com a nova ordem, destaca Mazzilli (1991, p. 7), “o Ministério Público brasileiro alcançou seu crescimento maior, sequer comparável ao dos outros países, ainda que de

semelhante tradição cultural”. Segundo o jurista, o novo perfil do Ministério Público não tem sequer paralelo no direito comparado.

Portanto, é possível notar que, ao longo da história do Brasil, à exceção dos períodos ditatoriais, o Ministério Público foi, aos poucos, se consolidando e se fortalecendo, passando a ocupar novas funções e conquistando importantes garantias, até atingir o *status* atual, de guardião dos direitos do cidadão e da própria democracia. Assim, aduz Arantes:

Em menos de vinte anos, a instituição conseguiu passar de mero apêndice do Poder Executivo para a condição de órgão independente e, nesse processo que alterou sua estrutura, funções e privilégios, o Ministério Público também abandonou seu papel de advogado dos interesses do Estado para arvorar-se em defensor público da sociedade. (ARANTES, 2002, p. 19).

## 2.2.2 O Ministério Público no Campo Infraconstitucional

Como dito anteriormente, foi no campo infraconstitucional que o Ministério Público foi tratado como instituição pela primeira vez, por ocasião do Decreto nº 848, de 11/10/1890, de autoria do então Ministro da Justiça, Campos Salles. Na tentativa de institucionalizar o Ministério Público, Campos Salles estabeleceu mandato certo para o Procurador-Geral da República e estabilidade para os procuradores nas províncias. O Ministério Público foi considerado, então, “instituição necessária em toda administração democrática e imposta pelas boas normas da justiça” (CABRAL NETTO, 2016).

O Código de Processo Civil de 1939 estabeleceu a obrigatoriedade da intervenção do Ministério Público em diversas situações, passando o promotor de Justiça a atuar como fiscal da lei (*custos legis*), apresentando seu parecer após a manifestação das partes. E o Código de Processo Penal de 1941 consolidou a posição do Ministério Público como titular da ação penal e deu-lhe poder de requisitar a instauração do de inquérito policial e outras diligências. (MACEDO JÚNIOR, 2010).

Merece destaque também a já mencionada Lei Complementar Federal nº 40, de 14-12-1981, que consolidou normas gerais a serem adotadas pelo Ministério Público dos estados e aproximou os membros do *Parquet* dos direitos e prerrogativas concedidos à magistratura.

Em 1985, a chamada Lei da Ação Civil Pública conferiu ao órgão importante iniciativa na promoção de ações para a proteção de interesses difusos (meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico).

Com base na Constituição Federal, foram editadas também a Lei nº 8.625, de 12-2-1993, que instituiu a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispondo sobre normas gerais para

a organização do Ministério Público dos Estados, e a Lei Complementar Federal nº 75, de 20-5-1993, que trata sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União.

### **2.2.3 O Ministério Público na Constituição de 1988**

A Constituição Federal de 1988 colocou o Ministério Público em Seção própria do Capítulo IV – “Das funções essenciais à Justiça”, do Título IV – “Da Organização dos Poderes”, e não mais no Capítulo do Poder Executivo, nem do Judiciário, nem do Legislativo. Pela primeira vez no Brasil, um texto constitucional disciplinou de forma harmônica e orgânica a instituição e as principais atribuições do Ministério Público.

Rangel (2016) afirma que a Constituição de 1988 foi a que, dentre todas as Constituições brasileiras, realmente selou o Ministério Público com funções típicas de um Estado Constitucional Democrático de Direito. O *Parquet* assumiu, então, um papel singular na nova conjuntura política do país.

Mazzilli (1991, p.75) frisa que “a opção do constituinte de 1988 foi, sem dúvida, conferir um elevado *status* constitucional ao Ministério Público, quase erigindo-o a um *quarto Poder*”. Contudo, o mais importante foi assegurar os instrumentos, as garantias e as vedações necessárias que para que promotores e procuradores possam atuar com liberdade e independência.

A Constituição de 1988 definiu o Ministério Público, no art. 127, *caput*, como “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”.

Portanto, sob o novo regime constitucional, o Ministério Público se tornou uma instituição autônoma e permanente e teve reconhecida a sua importância para a efetivação da justiça, o que implica dizer, conforme Canotilho *et al.* (2013), que a mesma não está vinculada à estruturação dos três Poderes tradicionais nem pode sofrer solução de continuidade institucional, ou seja, ter seus serviços interrompidos nem suas atribuições repassadas a outra instituição.

O Ministério Público é também o guardião da democracia e da ordem jurídica, devendo zelar pelo cumprimento das normas legais e fiscalizar, de maneira, imparcial, a correta aplicação do Direito objetivo na relação processual. O órgão resguarda, ainda, a justiça social, na medida em que promove a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, visando o bem geral.

Na lição de Celso Ribeiro Bastos:

Nenhuma das Constituições pretéritas deu ao Ministério Público o tratamento extensivo de que goza na Constituição de 1988. E não é de minúcias de que se trata. Mas sim de revesti-lo de prerrogativas e competências inéditas no passado. O Ministério Público tem a sua razão de ser na necessidade de ativar o Poder Judiciário, em pontos em que este remanesceria inerte porque o interesse agredido não diz respeito a pessoas determinadas, mas a toda coletividade. (BASTOS, 1992 apud RANGEL, 2016, n.p.).

A Carta de 1988 estabeleceu como princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional (art. 127, §1º, da CF). Assim, o MP consiste em um só órgão sob única direção e seus membros podem ser substituídos entre si, não estando vinculados aos processos em que atuam. Além disso, promotores e procuradores subordinam-se ao chefe da instituição apenas em termos administrativos, podendo atuar livremente, segundo sua própria consciência e convicções, desde que com respeito às leis.

A Lei Fundamental também assegurou a autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, com possibilidade de prover diretamente seus cargos. Desse modo, o *Parquet* não depende do Executivo. Conta, ainda, com autonomia financeira, possui dotação orçamentária própria e detém o poder de iniciativa legislativa, para propor ao Legislativo a criação e a extinção de seus cargos e serviços auxiliares, a política remuneratória e os planos de carreira (art. 127, §2º, da CF).

Em sua composição, a instituição do Ministério Público abrange, conforme o art. 128, da CF, tanto o Ministério Público da União quanto os Ministérios Públicos dos Estados. O Ministério Público da União, por seu turno, compreende os seguintes ramos: o Ministério Público Federal; o Ministério Público do Trabalho; o Ministério Público Militar, e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

A forma de investidura dos Procuradores-Gerais também mudou com a Constituição de 1988, o que representou um grande avanço. Antes, esses cargos eram de provimento em comissão. Diante da nova ordem constitucional, os Procuradores-Gerais, tanto em nível federal quanto estadual, passaram a ser designados dentre integrantes da carreira.

A nomeação do Procurador-Geral da República (Chefe do Ministério Público da União) pelo Presidente da República necessita também da aprovação de seu nome pela maioria absoluta do Senado Federal (art. 128, §1º, da CF). O mandato tem duração de dois anos, permitida a recondução. Já a nomeação dos Procuradores-Gerais de Justiça (Chefes dos Ministérios Públicos locais) é feita a partir da formação de lista tríplice, para escolha pelo Governador do Estado (art. 128, §3º, da CF). A destituição, tanto do Procurador-Geral da República como dos

Procuradores-Gerais de Justiça, depende de aprovação pelo Legislativo – voto da maioria absoluta do Senado, no primeiro caso (art. 128, §2º, da CF), e maioria absoluta do Poder Legislativa local, no segundo (art. 128, §4º, da CF).

Visando proteger a autonomia do Ministério Público, a Constituição de 1988 assegurou a seus membros as mesmas garantias dos magistrados, como a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídio (art. 128, §5º, I, da CF). Os membros do *Parquet* adquirem a vitaliciedade após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado (art. 128, §5º, I, letra “a”, da CF). São inamovíveis, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegial competente do Ministério Público, por voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa (art. 128, §5º, I, letra “b”, da CF). E têm direito, como os magistrados, à irredutibilidade de subsídios (art. 128, §5º, I, letra “c”, da CF).

Outros dispositivos da Constituição completam esse quadro de garantias, como é o caso do “foro por prerrogativa de função” destinado aos membros do Ministério Público. A Carta também vedou a disciplina da carreira, de sua organização ou das garantias dos membros do MP por meio de medida provisória e de lei delegada (art. 62, §1º, I, “c” e art. 68, §1º, I, da CF) e a tipificou como crime de responsabilidade os atentados contra o livre exercício do *Parquet* (art. 85, II, da CF). Esses dispositivos dão sustentação às garantias e princípios do Ministério Público, assegurando que os órgãos ministeriais possam trabalhar com liberdade e independência e menos suscetíveis a pressões externas.

Sobre o MP também incidem algumas vedações (art. 128, § 5º, II, da CF), que também servem para garantir que a sua atuação se dê de forma imparcial. São elas: receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais; exercer a advocacia; participar de sociedade comercial, na forma da lei; exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério; exercer atividade político-partidária e receber, a qualquer título ou pretexto, auxílio ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei.

Por exemplo, o exercício de cargos políticos, eletivos ou comissionados, por membros do MP, colocaria em cheque, diz Clève (2014), a sua isenção e comprometeria a credibilidade de toda a instituição.

Quanto às funções do Ministério Público, a Constituição de 1988 trouxe um extenso rol de atribuições, ampliando a sua área de atuação e conferindo-lhe novos papéis. Em seu art. 129, a Carta enumera as importantíssimas funções do *Parquet*, quais sejam: I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes

Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Assim, o MP pode realizar tarefas de grande alcance político e social, à medida que atua como *custos societatis* (defensor dos interesses da sociedade), *custos legis* (fiscal da correta aplicação da lei) e como parte na relação processual, tanto cível quanto penal. De modo geral, o *Parquet* é o guardião dos direitos do cidadão, garante e fiscaliza a Separação dos Poderes e defende a legalidade e a moralidade administrativa, tendo sido armado de garantias que possibilitam o exercício das suas prerrogativas (CANOTILHO *et al.*, 2013; CLÈVE, 2014; MORAES, 2018).

Dentre as atribuições do Ministério Público, ganha especial relevo, neste trabalho, a sua função constitucional de titular exclusivo da ação penal. O MP exerce o papel de *dominus liti* – “dono” – da ação penal pública, o que significa dizer que somente o *Parquet* detém o poder de propor a referida ação, provocando o órgão jurisdicional. A única exceção a essa regra é a legitimidade subsidiária do ofendido para ajuizamento da ação penal pública, a qual incide apenas em caso de inércia do *Parquet*.

Na área criminal, também se atribuiu ao Ministério Público o controle externo sobre a atividade policial (art. 129, VII) e o poder de requisitar diligências investigatórias e determinar a instauração de inquérito policial (art. 129, VIII).

O *Parquet* pode, ainda, exercer outras funções, além das mencionadas expressamente pela Constituição, desde que compatíveis com sua finalidade constitucional, como dispõe o art. 129, IX, da CF.

Assim, embora a CF/88 não explice a função investigatória criminal do MP, invocam-se algumas de suas atribuições expressas para comprovar que o órgão possui legitimidade para

realizar investigações criminais. Ocorre que, de posse das suas novas funções institucionais e das garantias para que possa realizar o seu ofício de forma livre e independente, o *Parquet* ganhou um aparato instrumental que lhe permitiu realizar apurações criminais sempre que entender necessário.

### **2.3 As Funções Institucionais Penais do Ministério Público**

Algumas das funções institucionais do Ministério Público, previstas no art. 129, da CF, são de natureza penal e de extrema importância para o estudo acerca do poder investigatório do *Parquet*, quais sejam: promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei (I); expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva (VI); exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar respectiva (VII); requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais (VIII).

Quando o assunto é o poder investigatório do MP, o que se discute não é a possibilidade de o *Parquet* conduzir inquéritos policiais – o que seria ilógico, já que esta é uma atribuição da Polícia Judiciária –, mas se o mesmo possui competência para realizar diligências investigatórias independentes da polícia, de modo a colher, diretamente, as provas de que o mesmo necessita para embasar a proposição da denúncia.

A seguir, analisar-se-ão as funções institucionais penais do MP, a fim de compreender de que forma as mesmas podem ensejar a legitimidade do Ministério Público para conduzir investigações criminais autônomas.

#### **a) A obrigatoriedade e privatividade da ação penal pública**

De todas as instituições da área jurídica, o Ministério Público é, provavelmente, a que detém, hoje, o maior rol de atribuições e responsabilidades em matéria de defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. A instituição tem o dever de intervir sempre que a ordem jurídica é violada. Trata-se do encargo do Ministério Público de promover a ação penal pública, diante da prática de delitos que colocam em xeque os objetivos da República, que consistem na construção de uma sociedade justa e igualitária. Esse poder não é discricionário; trata-se de um poder-dever.

Conforme Ribeiro (2010), a atuação do MP na seara criminal implica que se disponibilize ao órgão todo o aparato estrutural e funcional necessário para o cumprimento do seu papel constitucional.

A partir da Constituição de 1988, a legitimidade para a propositura da ação penal pública tornou-se privativa do Ministério Público (CF, art. 129, I). Mazzilli (2005) observa que, na área criminal, até recentemente, havia outras autoridades legitimadas à instauração da persecução penal, pois, sob o regime anterior à CF/88, até o delegado de Polícia e o juiz podiam propor a ação penal de ofício.

Diante da nova sistemática processual constitucional, com a adoção do sistema acusatório, leciona Rangel (2016), o juiz foi afastado da persecução penal, não lhe sendo mais lícito deflagrar a ação, bem como a autoridade policial não tem mais essa atribuição de iniciar a *persecutio criminis in iudicium*, sendo colocada no papel de investigadora dos fatos.

Como explica Lima (2016), da transgressão da lei penal, nasce a pretensão punitiva estatal, cabendo ao MP o papel de exercer, privativamente, a persecução penal em juízo, nos casos de infrações de ação penal pública. Para que haja a instauração da ação penal, é necessária a coleta de elementos mínimos comprobatórios do fato e de sua autoria, o que, em regra, é realizado pela polícia, através do inquérito policial, mas nada obsta, segundo o autor, que o próprio *Parquet* possa ele mesmo buscar essas informações, de modo a embasar o oferecimento da denúncia.

O Ministério Público tem o poder-dever de promover a ação penal pública e somente poderá fazê-lo se tiver em mãos os elementos de convicção necessários. Rangel (2016) ressalta que, embora a Constituição de 1988 não tenha disciplinado expressamente a investigação direta do Ministério Público, tal competência é consequência lógica da obrigatoriedade e titularidade exclusiva da ação penal.

Nesse caso, se o Ministério Público deve (princípio da obrigatoriedade) promover a ação penal pública, provocando a jurisdição a fim de que se instaure a relação jurídico-processual, com o escopo de apurar, à luz do contraditório e da ampla defesa, a prática de infração penal, assumindo, inteiramente, o ônus de provar a culpa do réu, devendo, inclusive, diligenciar para colher todas as provas (lícitas e legítimas) que interessem ao processo (a favor ou não do réu), é intuitivo que, na fase preliminar preparatória da ação penal, pode e deve agir da mesma forma, se necessário for. Em especial, se se tratar de proteção do investigado a fim de não ser acusado de forma infundada. (RANGEL, 2016, n.p.).

O ônus da prova é exclusivo do Ministério Público e não se admite a propositura de uma ação penal temerária, sem lastro probatório mínimo. Caso o Ministério Público possua elementos de convicção que viabilizem o oferecimento da denúncia, pode, inclusive, dispensar

o inquérito policial, questão já pacificada pela doutrina. Desse modo, possui o *Parquet* o direito de investigar, como examina Martins Júnior:

Com efeito, o inquérito policial é dispensável e se o Ministério Público é o titular do exercício do direito de ação penal pública, *a fortiori* não se lhe pode negar a precedente investigação, inclusive à vista de sua dispensabilidade pela existência de elementos suficientes para a *opinio delicti*. (MARTINS JÚNIOR, 2015, p. 112).

### **b) A atribuição de expedir notificações nos procedimentos administrativos**

Como destinatário de toda a atividade investigatória e titular exclusivo da ação penal pública, o Ministério Público dispõe de alguns instrumentos de atuação consagrados pela Constituição de 1988. Um deles é a possibilidade de expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, a fim de formar seu convencimento sobre a propositura ou não da ação penal pública (art. 129, VI, CF).

Para Mazzilli, os referidos procedimentos administrativos incluem investigações criminais, destinadas à formação do convencimento do acusador.

Examinando o dispositivo atinente à requisição do Ministério Público, anotamos que era mesmo fundamental que na nova Constituição a ele se reconhecessem mais poderes investigatórios, pois era inadmissível que, sendo o destinatário do inquérito policial, não tivesse maior ingerência sobre ele, já que a finalidade do inquérito é apenas servir de base à formação da *opinio delictis* e ao oferecimento da denúncia pelo próprio promotor de justiça (MAZZILLI, 1991, p. 123).

Rangel (2016) assevera que a restrição do alcance da norma fere os princípios de hermenêutica jurídica, pois as normas que conferem direitos não podem ter interpretação restritiva. Assim, se o Ministério Público tem o poder de requisição, podendo se dirigir diretamente a quaisquer autoridades ou funcionários que devam ou possam fornecer-lhe maiores esclarecimentos, documentos complementares ou elementos de convicção, é intuitivo que pode realizar, pessoal e diretamente, as diligências necessárias para obter tais informações. Nesse mesmo sentido, a lição do jurista Sérgio Demoro Hamilton:

Na verdade, como de fácil compreensão, a Constituição Federal, ao conferir ao Ministério Público a faculdade de requisitar e de notificar (art. 129, VI), defere-lhe, *ipso facto*, o poder de investigar, no qual aquelas atribuições se subsumem (HAMILTON, 2000 apud RANGEL, 2016).

### **c) O controle externo da atividade policial**

A Constituição de 1988 também conferiu ao Ministério Público a atribuição de exercer o controle externo da atividade policial (art. 129, VII). Esse controle externo faz parte de um sistema de freios e contrapesos imposto pela Carta Magna e deve ser exercido na forma da lei complementar de organização de cada Ministério Público (arts. 128, § 5º, e 129, VI e VII).

O alvo desse controle externo é a atividade-fim da polícia, ou seja, a investigação policial que visa apurar a prática de uma infração penal. Como o Ministério Público é o destinatário final das investigações policiais, tem ele que exercer controle sobre as diligências que serão desempenhadas pela polícia, no sentido de determinar as que são imprescindíveis para formação de sua *opinio delicti*.

Rangel (2016) analisa que, se o Ministério Público exerce o controle externo da atividade policial-fim, ele pode (e se necessário for, deve) realizar diretamente quaisquer diligências investigatórias a fim de apurar infrações penais.

**d) A atribuição de requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquéritos policiais**

O Ministério Público tem legitimidade para exigir que a polícia proceda às diligências investigatórias que julgar necessárias e para requisitar a instauração de inquéritos policiais, nos termos do art. 129, VII, da CF. Requisição é uma ordem que deve ser aceita, é exigência legal a qual a autoridade policial tem o dever de cumprir.

O Código de Processo Penal permite, ainda, ao Ministério Público requisitar, diretamente, de qualquer autoridade ou funcionário informações necessárias para formação de sua *opinio delicti*.

Deste modo, o Ministério Público tem poder para realizar, pessoalmente, as diligências que pode determinar, como pontua Mazzilli:

[...] seria um contra-senso negar ao único órgão titular da ação penal pública, encarregado de formar a *opinio delictis* e promover em juízo a defesa do *ius puniendi* do Estado soberano, — seria contra-senso negar-lhe a investigação direta de infrações penais, quando isto se faça necessário, até mesmo nos casos em que a polícia tenha dificuldades ou até mesmo desinteresse na apuração dos fatos. (MAZZILLI, 1991, p. 122).

Diante desse conjunto de prerrogativas e de algumas necessidades que foram surgindo no trato com a Polícia, desenvolveu-se a aptidão do Ministério Público para investigar infrações penais. Antes da Constituição de 1988, o *Parquet* já realizava, eventualmente, algumas

apurações criminais. No entanto, com o novo desenho constitucional, que tornou o MP um ente independente e autônomo e apto a fiscalizar os Poderes estatais, essa atividade investigatória ministerial foi ganhando notoriedade, e sua constitucionalidade passou a ser objeto de discussão.

### 3 O DEBATE ACERCA DO PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A condução de investigações criminais pelo Ministério Público acompanha a própria história da persecução penal. Todavia, no Brasil, à medida que se intensificaram essas apurações, o assunto passou a dividir opiniões, na doutrina e na jurisprudência, acerca da constitucionalidade da atividade investigativa do *Parquet*. Embora a questão tenha sido pacificada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em decisão histórica que data de 2015, o poder investigatório do Ministério Público continua gerando posicionamentos conflitantes no cenário nacional.

Neste capítulo, analisar-se-ão os principais posicionamentos favoráveis e contrários à prática de investigações criminais pelo MP, bem como a referida decisão do STF, que reconheceu sua legitimidade. Também serão abordadas algumas investidas legislativas que visavam suprimir a prerrogativa investigatória do *Parquet*, como a Proposta de Emenda à Constituição nº 37 (PEC 37) e um substitutivo apresentado ao projeto do novo Código de Processo Penal (PL 8.045/2010). Além disso, o presente capítulo tratará do Procedimento Investigatório Criminal (PIC), que consiste no instrumento que o MP utiliza, hoje, para realizar suas próprias investigações penais, o qual também é alvo de questionamentos.

#### 3.1 Correntes Divergentes

O debate sobre a legitimidade do MP para conduzir investigações criminais é marcado predominantemente por duas correntes: de um lado, aqueles que defendem que a investigação foi reservada, pela Constituição Federal, à Polícia Judiciária, não possuindo o MP legitimidade para investigar infrações penais; e, do outro, aqueles que sustentam que a prerrogativa investigatória decorre, naturalmente, do papel institucional conferido ao *Parquet* pela Constituição. A problemática reside principalmente na interpretação dos artigos 129 e 144 da CF.

Compõem a corrente favorável ao poder investigatório do MP juristas como Eugênio Pacelli, Hugo Nigro Mazzilli, Paulo Rangel e Eduardo Calabrich. Já os juristas José Afonso da Silva, Rogério Lauria Tucci e Fernando da Costa Tourinho Filho, dentre outros, defendem a inconstitucionalidade de tal prerrogativa.

A seguir, serão examinados alguns dos principais argumentos defendidos por cada uma dessas correntes.

### 3.1.1 Teses Favoráveis à Investigação Criminal pelo MP

Para os apoiadores do poder investigatório do MP, a própria titularidade da ação penal autoriza o órgão a realizar investigações criminais diretas. A base normativa da argumentação em favor dessa competência encontra-se principalmente nos arts. 127, 129 e 144, § 1º, I e § 4º, da CF, art. 4º, do CPP, arts. 7º e 8º da Lei Complementar nº 75/93 e art. 26 da Lei nº 8.625/93. São, basicamente, três as justificativas apresentadas para legitimar as investigações criminais do Ministério Público: a) a investigação criminal não é exclusividade da Polícia; b) a aplicação da teoria dos poderes implícitos; c) a previsão do poder de investigação criminal do MP no plano infraconstitucional.

#### a) A investigação criminal não é exclusividade da Polícia

Um dos principais pontos dessa linha de pensamento consiste em diferenciar a atividade de polícia judiciária da atividade de investigação criminal. Ainda que o artigo 144, § 1º, IV, da CF, atribua à Polícia Federal exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União, os adeptos das teses favoráveis ao poder investigatório do MP argüem que tal dispositivo não confere à polícia o monopólio da investigação criminal. Argumenta-se que não se pode confundir a função de polícia judiciária com a função investigativa criminal. A primeira diz respeito à atribuição de auxiliar o Poder Judiciário e a segunda, à de apurar infrações penais, como explica Camelo:

Dissociada da apuração de infrações penais, a função de polícia judiciária compreende a colaboração das forças policiais com o Poder Judiciário no curso do procedimento penal, abrangendo o suporte material e humano necessário para a realização de determinados atos ou para o cumprimento de decisões judiciais. (CAMELO, 2017, p. 221).

Desse modo, somente a Polícia Federal, no âmbito da União, e a Polícia Civil, no plano estadual, podem atuar como Polícia Judiciária, o que não significa dizer que as autoridades policiais detêm exclusividade sobre a investigação criminal. Nesse ínterim, ensina Capez (2015):

As expressões “com exclusividade” (CF, art. 144, § 1º, IV), relacionada à polícia federal, e “ressalvada a competência da União” (CF, art. 144, § 4º) destinam-se a destacar o campo de atuação de cada polícia, na presidência de seus respectivos inquéritos. Nada tem que ver com as atribuições investigatórias do Ministério Público

em seus procedimentos, distintos dos inquéritos federais e estaduais. Assim, nada autoriza, em nosso entender, o posicionamento restritivo da atuação do MP em defesa “da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (CF, art. 127). (CAPEZ, 2018, p. 154).

Juristas como Eugênio Pacelli e Hugo Nigro Mazzilli destacam que, ao mencionar a apuração de infrações penais pela Polícia Federal (art. 144, § 1º, I, CF), não tratou o Constituinte de exclusividade, visando apenas afastar as demais polícias, sobretudo as estaduais, da esfera de atuação federal. Esse também é o entendimento dos mestres Lenio Streck e Luciano Feldens (2005 apud CAMELO, 2017, p. 222-223):

Logicamente, ao referir-se à “exclusividade” da Polícia Federal para exercer funções “de polícia judiciária da União”, o que fez a Constituição foi, tão-somente, delimitar as atribuições entre as diversas polícias (federal, rodoviária, ferroviária, civil e militar), razão pela qual observou, para cada uma delas, um parágrafo dentro do mesmo art. 144.

Ademais, há outras autoridades legitimadas por lei a investigar determinadas infrações penais e cujo trabalho também pode subsidiar a proposição da ação penal pública pelo Ministério Público. É o caso das Comissões Parlamentares de Inquérito (art. 58, § 3º, CF); das representações oriundas da Receita Federal e do INSS, bem como das comunicações efetuadas pelo Banco Central do Brasil e pelo COAF; do próprio inquérito civil público presidido pelo Ministério Público (Lei nº 7.347/85), assim como outras sindicâncias e procedimentos administrativos a seu cargo (art. 129, VI, da CF/88); e das sindicâncias administrativas realizadas no âmbito da administração direta e indireta. (CAMELO, 2017).

Todos esses procedimentos acima referidos, quando aportados ao Ministério Público, podem receber a genérica designação de *notitia criminis* ou mesmo de peças de informações, que nada mais representam do que os documentos oferecidos ao Ministério Público – ou por ele próprio obtidos –, que veiculam informações sobre a prática, em tese, de uma infração penal. (FELDENS; SCHMIDT, 2007 apud CAMELO, 2017, p. 223).

O próprio art. 144, § 4º, da Constituição, exclui da competência da Polícia Civil a apuração das infrações penais militares, que cabe à polícia judiciária militar, exercida por autoridades das corporações militares. Além disso, tem-se que, nos termos do art. 39, § 5º, do Código de Processo Penal, o inquérito policial não é indispensável à propositura da ação penal pública pelo Ministério Público: outros elementos de prova podem dar sustentação ao oferecimento da denúncia.

Também abre caminho para a defesa do poder investigatório do MP a expedição de notificações e a requisição de informações e documentos para instruir os procedimentos

administrativos de sua competência (art. 129, VI, CF). Para os apoiadores dessa corrente, essas atividades são, marcadamente, tarefas de investigação e, quando a Constituição se refere a “procedimentos administrativos de sua competência”, engloba tanto a esfera cível quanto a penal, já que o referido dispositivo não limita estes atos aos procedimentos de natureza cível.

Ora, quando a Constituição prevê poder o Ministério Pùblico requisitar informações e documentos para instruir procedimentos administrativos de sua competência, conforme previsto em lei complementar (art. 129, VI, CF), ela está, a todas as luzes, autorizando o exercício direto da função investigatória a quem é o verdadeiro legitimado a persecução penal. Por que aquele a quem se atribui o *fim* não poderia se valer dos *meios* adequados? A quem interessa o afastamento do Ministério Pùblico da direção das investigações? (PACELLI, 2017, n. p.).

Destaque-se, ainda, o inciso IX do mesmo artigo 129, que permite ao Ministério Pùblico exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com a sua finalidade, sendo possível, para os signatários dessa corrente, inserir nesse rol a investigação de infrações criminais.

Os doutrinadores também trazem à baila outros dois dispositivos da Carta Magna, para lembrar o papel social da instituição Ministério Pùblico, o art. 127, caput, que impõe ao *Parquet* a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis e o art. 129, II, que confere ao MP o dever de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Pùblicos, promovendo as medidas necessárias à sua garantia.

Nas palavras de Camelo (2017, p. 235), o exercício da investigação criminal pelo Ministério Pùblico coaduna-se com as funções que lhe foram atribuídas pela Carta Excelsa, “uma vez que a prática delituosa ofende a sociedade, sendo de inegável interesse social a reparação dos seus efeitos, para restauração da ordem jurídica violada pelo delito”.

## **b) Aplicação da teoria dos poderes implícitos**

Os adeptos do poder investigatório do MP invocam a teoria dos poderes implícitos (*implied powers*), de origem norte-americana, para sustentar a legitimidade do órgão para realizar investigações criminais. Tal teoria preceitua que, quando a Constituição confere uma função a determinado órgão, atribui implicitamente os poderes e os meios necessários para a realização daquele encargo, salvo limitação expressa.

Desse modo, como a Constituição conferiu ao Ministério Pùblico a função institucional de promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei (art. 129, I, CF), deve o órgão ser dotado dos meios necessários para a consecução dessa finalidade, incluindo-se aí a possibilidade de realizar investigações penais a fim de formar sua *opinio delicti*. Se o MP pode

o mais, também pode o menos. Se pode ingressar com a demanda – o mais – pode dar impulso à investigação criminal – o menos.

É ilógico admitir que o promotor de justiça fique limitado à atividade da polícia judiciária na busca de elementos que são destinados a formar a sua própria convicção. Nesse contexto, resulta óbvio que se o legislador atribui ao Ministério Público a titularidade da ação pública (atividade fim), também deverá conceder-lhe os meios necessários para alcançar de forma mais efetiva esse fim. (CAMELO, 2017, p. 233).

Assevera-se que o MP, na condição de titular da ação penal, não é mero expectador da investigação a cargo da autoridade policial, podendo não só requisitar diligências, como realizá-las diretamente, quando for necessário. Ademais, como retro mencionado, o inquérito policial é um instrumento facultativo e dispensável para o exercício do direito de ação.

No mesmo sentido, Alexandre de Moraes (2018, p. 800) defende que o Ministério Público deve dispor de todas as funções necessárias, ainda que implícitas, para realizar o seu mister no regime democrático e assevera que deixar de reconhecer ao MP seus poderes investigatórios criminais implícitos “corresponde a diminuir a efetividade de sua atuação em defesa dos direitos fundamentais de todos os cidadãos”.

### c) Plano Infraconstitucional

No plano infraconstitucional, também são encontrados fundamentos para a investigação do Ministério Público. A Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar nº 75/93) e a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/93), especialmente, o disposto nos arts. 8º da primeira e 26 da segunda, prevêem diversos atos investigatórios do Parquet, sem restringi-los ao âmbito civil. Para os defensores da tese a favor do poder investigatório, as referidas Leis regulamentaram o art. 129, IX, da CF, outorgando ao MP autonomia para proceder a investigações criminais diretas.

A Lei Complementar nº 75/93 estatui, em seu artigo 8º, inciso V, que o Ministério Público da União poderá, para o exercício das suas atribuições, "realizar inspeções e diligências investigatórias". Compete-lhe, ainda, notificar testemunhas (inciso I), requisitar informações, exames, perícias e documentos às autoridades da Administração Pública direta e indireta (inciso II) e requisitar informações e documentos a entidades privadas (inciso IV).

Doutrinadores como Streck e Feldens (2006 apud SOUSA JÚNIOR, 2013) sustentam que a LC nº 75/93 outorga ao MP diversos instrumentos que o legitimam a proceder a investigações criminais diretas para formar sua *opinio delicti*.

O texto jurídico “*realizar diligências investigatórias*” contém uma norma mínima, que é a de investigar, significado que se pode atribuir a partir da tradição jurídico linguística. Cai por terra, assim, e por quaisquer de suas fontes, o primeiro argumento, no sentido da falta de legitimidade constitucional, bem assim de habilitação legal expressa, à realização de “diligências investigatórias” pelo Ministério Público. Tal atividade, parece-nos evidente, não se encontra e nem se faz unicamente possível no âmbito de um inquérito policial (STRECK; FELDENS, 2006, p. 87 apud SOUSA JÚNIOR, 2013).

O art. 26 da Lei nº 8.625/93 prevê no seu inciso I, alínea “c”, que o MP pode “promover inspeções e diligências investigatórias junto às autoridades, órgãos e entidades a que se refere a alínea anterior”.

Calabrich (2006) afirma que as referidas normas legitimam o MP para a realização de um amplo conjunto de medidas de natureza investigatória, a exemplo da inquirição de testemunhas e a requisição de informações e documentos públicos ou privados.

O art. 4º, parágrafo único, do Código de Processo Penal, reforça essa linha de interpretação, ao dispor que a competência das autoridades policiais para exercer a polícia judiciária não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função. Daí se conclui, mais uma vez, que as investigações criminais não são, obrigatoriamente, realizadas em sede de inquéritos policiais.

Nos termos do art. 47, do CPP, o MP também deverá, se julgar necessários maiores esclarecimentos e documentos complementares ou novos elementos de convicção, requisitá-los diretamente, de quais autoridades ou funcionários que devam ou possam fornecê-los.

### 3.1.2 Teses Contrárias à Investigação Criminal pelo MP

As teses contrárias ao poder investigatório do Ministério Público assentam-se, principalmente, sobre três premissas: a) a polícia judiciária detém exclusividade para investigar infrações penais; b) a teoria dos poderes implícitos é inaplicável diante de previsão expressa na Constituição; c) o poder de investigação criminal do MP viola o sistema acusatório.

Os adeptos dessa corrente interpretam restritivamente o art. 144, § 1º, I e IV, e § 4º e o art. 129, VII da Constituição Federal, entendendo que a apuração de infrações penais cabe às Polícias Federal e Civil, a quem a Constituição atribui expressamente tal função, e não ao Ministério Público, a quem compete o controle externo da atividade policial, não gozando o órgão de prerrogativas para substituir o papel da polícia.

Os juristas que perfilham esse entendimento asseveram que a interpretação das normas constitucionais permite uma só conclusão: a de que o Ministério Público não possui poderes para a investigação criminal. Assim aduz Nucci:

O texto é claro e expresso ao indicar, como função institucional ministerial, a promoção da ação penal pública, do inquérito civil e da ação civil pública. Quanto ao inquérito policial, limita-se a atribuir ao Ministério Públco a requisição de sua instauração. Nesse particular, não tem lugar a regra de hermenêutica dos poderes implícitos. In *claris non fit interpretatio*. Além disso, a função de apurar as infrações penais foi expressamente atribuída no próprio texto constitucional às polícias civis e à polícia federal, no art. 144. (NUCCI, 2004 apud CAMELO, 2017, p. 219).

Alguns doutrinadores, como é o caso de Nucci (2016), compreendem que, ainda que a polícia não detenha o monopólio da investigação, vez que há outros órgãos legitimados, por lei, para realizar investigações, como as Comissões Parlamentares de Inquérito, as exceções estão expressamente previstas na Constituição, e nenhuma delas contempla o Ministério Público.

Discordam, também, da aplicação da teoria dos poderes implícitos, aludindo que a competência para promover a ação penal (art. 129, I, CF) não engloba a investigação criminal, pois seriam competências diversas e que foram atribuídas pelo constituinte, de forma expressa, a órgãos também distintos: o exercício da ação penal, ao MP; e a investigação criminal, à Polícia Judiciária.

Anotam que a teoria é inaplicável quando as normas constitucionais são expressas acerca da competência constitucional de órgãos estatais, de modo que não cabe a determinado órgão a competência que está prevista para outro. Nesse sentido, a lição do constitucionalista José Afonso da Silva (2013):

[...] poderes implícitos só existem no silêncio da Constituição, ou seja, quando ela não tenha conferido os meios expressamente em favor do titular ou em favor de outra autoridade, órgão ou instituição. Se ela outorgou expressamente a quem quer que seja o que se tem como meio para atingir o fim previsto, não há falar em poderes explícitos. Como falar em poder implícito onde ele foi explicitado, expressamente estabelecido, ainda que em favor de outra instituição? (SILVA, 2013).

Os apoiadores dessa vertente pontuam que a disposição do inciso VI do art. 129 da CF – que atribui ao MP poderes para expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los – restringe-se aos inquéritos civis públicos e outros também de natureza administrativa, como os preparatórios de ação de constitucionalidade ou de representação por intervenção, não estendendo-se ao inquérito criminal, que é disciplinado em inciso diverso (VIII). Quanto ao inquérito criminal, a

atuação do *Parquet* estaria limitada à requisição de instauração do próprio inquérito e de diligências investigatórias.

Se a Constituição Federal, no art.129, I, confere ao Ministério Público a função de promover privativamente a ação penal pública, é intuitivo que esse poder não envolve, como se pretendeu argumentar, o de proceder às investigações para o exercício da *persecutio criminis in judicio*. Ressalte-se que o inciso VIII do mesmo artigo lhe confere poderes para “requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial”, e não para realizá-las. Evidentemente falta-lhe poderes para ficar à frente das investigações. Requisitar, sim. Realizar, não. (TOURINHO FILHO, 2012).

Os críticos, a exemplo de Tucci (2004 apud CAMELO, 2017), destacam também que a investigação procedida pelo *Parquet* viola o sistema acusatório, que prevê a separação entre as funções de investigar, acusar e julgar. A apuração criminal direta comprometeria, assim, a imparcialidade do MP, visto que, sendo o órgão acusador, tenderia o promotor de justiça a colher somente provas que reforcem a pretensão acusatória, tornando-se indiferente a qualquer outra alternativa probatória.

[...] o fato de ser o Ministério Público titular da ação, na defesa do interesse punitivo estatal, mostra-se, ele próprio, inibidor da sua atuação investigatória, posto que, como logo acima ressaltado, manifestamente interessado na colheita de prova desfavorável ao investigado, e, reflexivamente, desinteressado da que lhe possa beneficiar. Dúvida alguma pode haver acerca dessa realidade, de sorte a restar ilusório o alvitre de uma investigação escorreita, pelo órgão ministerial, assim orientado, por amor à obra então realizada, a um desfecho exitoso do procedimento inquisitorial a seu cargo. (TUCCI, 2004 apud CAMELO, 2017).

Nesse diapasão, colacione-se também o entendimento do advogado e jurista Dr. Nélio Roberto Seidl Machado, citado por Rangel (2016), que assevera:

De resto, quando assim procede, assume o órgão de acusação, na atribuição que tem, de formular o que se convencionou chamar de *opinio delicti*, postura que compromete sua isenção, até mesmo na perspectiva de fiscal da lei, porque estaria como que a avaliar sua própria conduta com envolvimento psicológico pleno e indisfarçável, prejudicando suas atribuições, notadamente as assentadas no art. 129 da Constituição Federal. (RANGEL, 2016, n.p.).

Essas posições divergentes também se digladiaram na Justiça, com decisões, inclusive, na jurisprudência suprema, ora a favor, ora contra a prerrogativa investigatória do MP. Aguardou-se durante muito tempo, um posicionamento definitivo do STF, até que, em 2015, a Suprema Corte fixou a tese que conferiu legitimidade ao *Parquet* para conduzir procedimentos de investigação criminal.

### 3.2 A Decisão Histórica do Tribunal Pleno do STF

Após ampla discussão na doutrina e na jurisprudência acerca do poder investigatório do Ministério Público, o Supremo Tribunal Federal (STF) finalmente decidiu, em 14/05/2015, pelo entendimento favorável ao exercício de tal prerrogativa, reconhecendo que o *Parquet* possui competência para promover, por autoridade própria, investigações de natureza penal. A decisão, considerada histórica, foi prolatada no julgamento do Recurso Extraordinário 593727/MG.

Por maioria, a Suprema Corte negou provimento ao Recurso, admitindo o poder investigatório do MP, nos termos dos votos dos Ministros Gilmar Mendes, Celso de Mello, Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Luiz Fux, Rosa Weber e Cármem Lúcia. Foram vencidos os Ministros Cezar Peluso, Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli, que adotaram posição intermediária – e o Ministro Marco Aurélio, que dava provimento ao RE e negava ao Ministério Público o poder de investigação.

Assim, o STF reconheceu o poder investigatório do MP desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei nº 8.906/94, art. 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade sempre presente no Estado democrático de Direito do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante nº 14), praticados pelos membros dessa Instituição.

O RE 593727/MG questionava as investigações criminais do MP em razão de um fato ocorrido no município de Ipanema, no interior do Estado de Minas Gerais. O prefeito da cidade, Jairo de Souza Coelho, fora investigado diretamente pelo Ministério Público Estadual e acusado de descumprir ordens judiciais para pagamento de precatórios devidos pelo município. O prefeito veio a ser condenado, no âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

O chefe do Executivo Municipal recorreu, alegando nulidade do procedimento investigatório que embasou a denúncia, tendo em vista ter sido inteiramente produzido pelo MP. E não logrando êxito no TJ/MG, impetrou Recurso Extraordinário perante a Suprema Corte, argumentando justamente a inconstitucionalidade do poder investigativo do Ministério Público. No julgamento do RE 593727/MG, o Plenário do STF reconheceu, em sede de repercussão geral, a competência do *Parquet* para investigar infrações penais. Assim dispõe a ementa do acórdão do RE 593737/MG:

Repercussão geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Constitucional. Separação dos poderes. Penal e processual penal. Poderes de investigação do Ministério Público. 2. Questão de ordem arguida pelo réu, ora recorrente. Adiamento do julgamento para colheita de parecer do Procurador-Geral da República. Substituição do parecer por sustentação oral, com a concordância do Ministério Público. Indeferimento. Maioria. 3. Questão de ordem levantada pelo Procurador Geral da República. Possibilidade de o Ministério Público de estado-membro promover sustentação oral no Supremo. O Procurador-Geral da República não dispõe de poder de ingerência na esfera orgânica do *Parquet* estadual, pois lhe incumbe, unicamente, por expressa definição constitucional (art. 128, § 1º), a Chefia do Ministério Público da União. O Ministério Público de estado-membro não está vinculado, nem subordinado, no plano processual, administrativo e/ou institucional, à Chefia do Ministério Público da União, o que lhe confere ampla possibilidade de postular, autonomamente, perante o Supremo Tribunal Federal, em recursos e processos nos quais o próprio Ministério Público estadual seja um dos sujeitos da relação processual. Questão de ordem resolvida no sentido de assegurar ao Ministério Público estadual a prerrogativa de sustentar suas razões da tribuna. Maioria. 4. Questão constitucional com repercussão geral. Poderes de investigação do Ministério Público. Os artigos 5º, incisos LIV e LV, 129, incisos III e VIII, e 144, inciso IV, § 4º, da Constituição Federal, não tornam a investigação criminal exclusividade da polícia, nem afastam os poderes de investigação do Ministério Público. Fixada, em repercussão geral, tese assim sumulada: “O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei 8.906/94, artigo 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa instituição”. Maioria. 5. Caso concreto. Crime de responsabilidade de prefeito. Deixar de cumprir ordem judicial (art. 1º, inciso XIV, do Decreto-Lei nº 201/67). Procedimento instaurado pelo Ministério Público a partir de documentos oriundos de autos de processo judicial e de precatório, para colher informações do próprio suspeito, eventualmente hábeis a justificar e legitimar o fato imputado. Ausência de vício. Negado provimento ao recurso extraordinário. Maioria. (BRASIL, 2015).

A decisão lastreou-se na premissa de que a investigação criminal não é exclusividade da polícia, não havendo necessidade de afastar os poderes investigatórios do MP.

### **3.2.1 Correntes que marcaram o julgamento do RE 593727/MG**

De acordo com Vasconcelos Júnior (2016), o julgamento do RE 593727/MG foi marcado por três linhas de pensamento distintas, como é possível extrair dos votos proferidos pelos Ministros da Suprema Corte.

A primeira corrente, representada unicamente pelo Ministro Marco Aurélio, defendeu a constitucionalidade da investigação criminal direta realizada pelo MP, pois tal atividade seria de exclusividade da Polícia Judiciária. O Ministro destacou que não se aplica ao caso a teoria dos poderes implícitos, pois a Constituição previu expressamente a atribuição da Polícia para

apurar infrações penais. Já quanto ao MP, aduz que o constituinte não incluiu tal competência no rol de suas funções.

A segunda tese, considerada intermediária, entendeu que o MP não possui atribuição para apurar infrações penais, mas admitiu que o órgão pudesse investigar em alguns casos excepcionais, desde que previstos taxativamente. Essa linha interpretativa foi defendida pelo Ministro Relator Cesar Peluso, no que foi seguido pelos Ministros Ricardo Lewandowiski e Dias Toffoli.

Desse modo, para essa corrente, o MP estaria legitimado a investigar somente nos casos de crimes praticados por membros do próprio *Parquet*, por policiais ou, ainda, por terceiro, sendo que, neste último caso, somente quando a autoridade policial, mesmo científica do suposto delito, deixe de instaurar o inquérito policial em virtude de ingerências políticas.

Já a terceira via de entendimento, majoritária, reconheceu a ampla legitimidade do MP para investigar, sem estabelecer um rol taxativo. Essa corrente argumentou, com base na teoria dos poderes implícitos, que não se pode negar ao MP o poder de investigação criminal, já que o *Parquet* é o titular exclusivo da ação penal. Contestou também a exclusividade da investigação criminal pela polícia, lembrando outras espécies de investigação criminal, como a procedida pelas Comissões Parlamentares de Inquérito. E apontou que o inquérito pode ser dispensado, podendo o MP colher diretamente elementos de prova.

Entretanto, aduziu que há limites à atividade investigativa do MP, afirmando que a mesma deve respeitar o mesmo formalismo das investigações realizadas pela polícia judiciária e zelar pelo princípio da ampla defesa. Apesar de não ter estabelecido um rol taxativo, defendeu essa atividade deve ser subsidiária, ocorrendo somente em situações especiais, e não de modo a tornar-se uma regra no Direito Processual Penal, vindo a substituir o trabalho da polícia.

Segundo essa corrente, o MP pode investigar, por exemplo, nos casos de inércia ou prática de delito por agentes ou organismos policiais, procrastinação indevida no desempenho de investigação penal, abuso de autoridade e crimes contra a Administração Pública.

### 3.3 Tentativas de Cerceamento

No âmbito do Poder Legislativo, assistiu-se a algumas manobras que tentavam limitar ou retirar os poderes investigatórios do Ministério Público. Uma delas, a PEC 37, teve seu deslinde em 2013, antes, portanto, da mencionada decisão do STF. Já a outra, um substituto ao projeto do novo CPP, é bem mais recente, tendo ocorrido em 2018, o que significa que, mesmo

depois da fixação da tese pelo Supremo, continuam as tratativas que tentam barrar o poder de investigação criminal do *Parquet*. Contudo, nenhuma das duas tentativas logrou êxito.

### 3.3.1 PEC 37

A PEC 37 passou a tramitar no Congresso Nacional no ano de 2011. De autoria do deputado e delegado de Polícia Lourival Mendes (PCdoB - MA), a proposta visava alterar a redação do art. 144 da CF, acrescentando o parágrafo décimo, com o seguinte enunciado: “A apuração das infrações penais de que tratam os §§ 1º e 4º deste artigo, incumbem privativamente às polícias federais e civis dos Estados e do Distrito Federal, respectivamente”.

A Proposta gerou reações inflamadas por parte de membros do Ministério Público e outras instituições, chegando a ser denominada de “PEC da Impunidade”. A Proposta também foi alvo de manifestações populares ocorridas em todo o País em 2013, sendo finalmente rejeitada pela Câmara dos Deputados em 25 de junho do mesmo ano.

Conforme Assis e Schlickmann (2013), os apoiadores da PEC 37 argumentavam, à época, que o poder de apurar delitos é exclusivo da Polícia Judiciária, não havendo previsão legal que viabilize a aptidão investigatória do MP na seara penal. Para eles, deixar de reconhecer esse monopólio da polícia consistiria em usurpar suas atribuições, conferidas constitucionalmente.

Em contrapartida, os opositores da PEC 37 invocaram a teoria dos poderes implícitos para defender a atividade investigatória do *Parquet*, afirmando que de nada adiantaria o órgão ser o titular da ação penal pública e não dispor de poderes investigatórios para a formação do seu próprio convencimento. Realçaram a importância do MP no combate à criminalidade e à corrupção, lembrando a falta de garantias concedidas à polícia para que possa investigar de modo independente, vez que seus membros estão suscetíveis a eventuais “perseguições”, como remoção ou perda de cargo em forma de represália. (ASSIS; SCHLICKMANN, 2013).

Após acaloradas discussões, a PEC 37 foi derrubada pela Câmara Federal, com 430 votos contra, 9 a favor e 2 abstenções. Esse placar vertiginoso foi uma resposta aos anseios populares, demonstrando, na opinião de Camelo (2017, p.216), “a descrença na capacidade da Polícia Judiciária de apurar efetivamente todos os delitos cometidos” e, ao mesmo tempo, “a confiança popular na atuação investigativa do Ministério Público”.

### 3.3.2 Reforma do Código de Processo Penal

Em sua redação original, o projeto do novo Código de Processo Penal (PL 8.045/2010), não traz dispositivo expresso quanto à possibilidade de o Ministério Público realizar, de forma direta, a investigação criminal. Entretanto, um substitutivo ao PL, apresentado em abril de 2018, estabeleceu uma nova proposição legal. Assim dispõe a proposta legislativa substitutiva ao artigo 18 do novo CPP, *in verbis*:

Art. 18. A polícia judiciária e a apuração de infrações penais será exercida pelos delegados de polícia civil e federal, no território de suas respectivas circunscrições (...) §2º A atribuição definida neste artigo atenderá ao disposto no art. 144 da Constituição. § 3º O Ministério Público poderá promover, subsidiariamente, a investigação criminal quando houver fundado risco de ineficácia da elucidação dos fatos pela polícia, em razão de abuso do poder econômico ou político. § 4º A investigação criminal efetuada pelo Ministério Público sujeita-se às mesmas formalidades de numeração, autuação, respeito ao direito de defesa, e submissão a controle periódico de duração e de legalidade do inquérito policial pelo juízo das garantias. § 5º Para os fins de controle de prazo para o exercício da ação penal subsidiária, o Ministério Público deverá comunicar ao juiz das garantias a data em que se encerrar a investigação ministerial” (grifou-se).

Pela proposta, a apuração de crimes passaria a ser de competência privativa das autoridades policiais, podendo o Ministério Público atuar apenas de forma subsidiária, na hipótese de “fundado risco de ineficácia da elucidação dos fatos pela polícia, em razão de abuso de poder econômico ou político”.

Segundo Machado (2018), alguns operadores do Direito elogiaram o modelo proposto, pois finalmente se estabeleceriam critérios legais para a definição da atribuição, policial ou ministerial, investigativa criminal no processo penal brasileiro. Já o Ministério Público Federal (MPF), discordando da medida, encaminhou nota técnica ao Congresso Nacional.

No documento, o MPF defendeu que fosse mantida a competência originária do Ministério Público para apurar infrações criminais, conforme já decidido pelo STF e pela própria Câmara dos Deputados, quando rejeitou a PEC 37.

Conforme noticiado pela imprensa, para o MPF, a medida representou uma tentativa camuflada e velada de ressuscitar a PEC 37, já arquivada pelo plenário da Câmara dos Deputados, além de grave retrocesso no combate à criminalidade.

Além disso, para o MPF, condicionar a atuação do Ministério Público à hipótese de abuso de poder político ou econômico e ao “fundado risco de ineficácia da elucidação dos fatos pela polícia” – fatos de difícil comprovação – tornaria quase inviável qualquer investigação criminal por parte da instituição.

Advertiu a nota técnica que “A limitação indevida do poder investigatório do Ministério Público ensejará a impunidade de diversas condutas criminosas graves, deixando uma série de

bens jurídicos penais (e, consequentemente, direitos fundamentais) sem a devida proteção”. O documento reforça que apenas o inquérito policial, que é uma espécie de investigação criminal, é exclusivo da polícia.

Também se manifestaram contra o substitutivo a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPG) e demais associações do Ministério Público. Diante da polêmica, em apenas dois meses, foi retirado do projeto o dispositivo que restringia as investigações criminais do MP.

### **3.4 Procedimento Investigatório Criminal (PIC)**

Desde a promulgação da Constituição de 1988, o Ministério Público intensificou a realização de investigações criminais independentes no Brasil. Sempre que precisa apurar, de forma autônoma, alguma infração penal, o MP instaura a sua própria modalidade investigativa, denominada Procedimento Investigatório Criminal (PIC).

O PIC não encontra previsão explícita nem na CF/88 nem no CPP, tendo sido institucionalizado – na prática, já existia – no ano de 2006, pela Resolução nº 13/2006, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

A Resolução nº 13/2006 regulou a atuação do Ministério Público no âmbito das investigações criminais diretas, regulamentando os artigos 8º da Lei Complementar 75/93 e 26 da Lei 8.625/93, que já previam a possibilidade do *Parquet* realizar, por conta própria, diligências investigatórias. A publicação dessa resolução provocou muitas discussões doutrinárias e foi alvo de várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs).

Após a decisão do STF que reconheceu a legitimidade do poder investigatório do MP, o CNMP editou nova resolução visando implementar melhorias às investigações diretas do *Parquet*. A Resolução nº 181/2017 alterou, então, artigos específicos da Resolução nº 13/2006 e trouxe novos temas, regulando mais detalhadamente os procedimentos de investigação do MP. A alteração consistiu na superação do modelo escrito, burocratizado e centralizado instituído pela resolução anterior, visando agilizar e dar mais efetividade às investigações. E, em 2018, foi publicada a Resolução nº 183/2018, que alterou alguns dispositivos da Resolução nº 181/2017.

O art. 1º da Resolução nº 181/2017, com a redação dada pela Resolução nº 183/2018, define o PIC como um instrumento sumário e desburocratizado de natureza administrativa e investigatória, instaurado e presidido pelo membro do Ministério Público com atribuição

criminal. Sua finalidade é apurar a ocorrência de infrações penais de iniciativa pública, servindo como preparação e embasamento para o juízo de propositura, ou não, da respectiva ação penal.

Em outras palavras, o PIC é um procedimento investigativo deflagrado no âmbito do Ministério Público para apurar infrações penais, de modo que quem investiga é o próprio promotor ou procurador – ou, ainda, uma Força-Tarefa –, buscando reunir elementos que poderão servir de base ao oferecimento da denúncia.

## 4 A RELEVÂNCIA DO PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA ÁREA CRIMINAL

A realidade brasileira aponta para a própria necessidade de investigações do Ministério Público no campo criminal. Essas investigações tornaram-se, além de legítimas, necessárias, vez que há determinadas situações em que somente um órgão independente possui condições de realizar uma investigação eficiente e, assim, contribuir para o sucesso da persecução penal.

Neste capítulo, abordar-se-ão alguns casos que demandam, em especial, a intervenção do Ministério Público como investigador criminal, como a corrupção, a criminalidade organizada, a impunidade e falhas e omissões da Polícia na apuração de determinadas infrações penais, analisando-se os principais aspectos que reforçam a importância do poder investigatório do MP.

### 4.1 Questões de ordem prática

O Ministério Público tem sido cada vez mais provocado, pela sociedade, a combater os graves problemas que afetam nosso sistema penal. Esse enfrentamento acaba demandando, em muitos casos, que próprio *Parquet* realize investigações independentes, para não ver frustrada a sua pretensão acusatória e atender, assim, ao seu mister constitucional.

Destarte, não só nosso ordenamento jurídico, mas também a práxis revelam que o Ministério Público precisa intervir no caso de algumas investigações complexas, quando envolvem, por exemplo, ocupantes de altos postos do Governo, agentes públicos, organismos ou agentes policiais, a classe política e setores empresariais influentes.

Conforme a decisão proferida no julgamento do RE 593727/MG, publicada no informativo nº 785 do STF, a atividade investigatória do MP pode ocorrer, por exemplo, em casos de inércia ou prática de delito por agentes ou organismos policiais, procrastinação indevida no desempenho de investigação penal, abuso de autoridade e crimes contra a Administração Pública.

Esse rol, contudo, não é taxativo, podendo ocorrer outras circunstâncias que ensejam a condução pelo *Parquet* de investigações criminais. Aliás, há uma vasta gama de situações que podem propiciar esse exercício.

Entretanto, pode-se afirmar, pela atual conjuntura nacional, que a omissão e as falhas da Polícia Judiciária, bem como a corrupção e a criminalidade organizada, são, do ponto de

vista prático, as principais determinantes da intervenção do MP no campo das investigações criminais.

#### **4.1.1 Omissões ou falhas da Polícia Judiciária**

O modelo constitucional, sob os ditames da Carta de 1988, concedeu ao MP a independência funcional que falta aos membros da Polícia, vez que esta se encontra subordinada ao Poder Executivo. O constituinte conferiu tal garantia ao *Parquet* exatamente para que seus órgãos pudessem fiscalizar os poderes estatais e tivessem liberdade para acusar, se necessário, até mesmo o governante e os chefes dos demais Poderes.

Dada a dependência funcional das autoridades e agentes policiais, o seu trabalho está sujeito a ingerências políticas, interferências indevidas e até mesmo a perseguições e retaliações, que, algumas vezes, se traduzem em transferências ou demissões.

Há situações em que a polícia tem dificuldades ou desinteresse de conduzir as investigações, em razão da sua subordinação ao governo e à administração. Assim é que, em alguns casos, pela relevância das questões, pela gravidade dos crimes, e em virtude do risco de ingerências políticas no inquérito policial, justifica-se a atuação do MP na investigação criminal.

Com isso, não se quer dizer que a polícia é incompetente, mas tão somente que lhe falta independência para atuar livre de pressões do poder político e econômico.

Imagine, por exemplo, a dificuldade que teria a Polícia Civil de um determinado estado para investigar o chefe do Executivo estadual, o Governador, aquele que é seu superior hierárquico e que, inclusive, nomeia o Delegado-Geral de Polícia, líder da corporação. Não que seja uma tarefa impossível, mas é difícil, em razão das engendas do poder.

Em alguns entes federados, pode se tornar um desafio até para a Polícia Federal investigar, localmente, autoridades políticas da região. Apenas como exemplo, lembramos um caso ocorrido no ano de 2011, no estado do Piauí, quando a PF investigava nove deputados estaduais suspeitos de desviar cerca de R\$ 150 milhões da Assembleia Legislativa. A investigação gerou polêmica no estado, com reações inflamadas por parte dos parlamentares investigados. Houve embates na mídia, na Justiça e até no âmbito interno do Ministério Públíco Estadual, até que os deputados conseguiram, judicialmente, o afastamento da PF das investigações, passando a presidência do inquérito para a Polícia Civil. Um dos investigados, o então deputado estadual Robert Rios Magalhães, havia deixado há pouco tempo o cargo de Secretário Estadual de Segurança Pública.

À época, para alguns desembargadores, a Polícia Civil estaria impedida de investigar, porque os deputados citados nas investigações faziam parte da base aliada do governo, além do fato de a corporação ter sido controlada diretamente por um deles, no caso, Robert Rios. Entretanto, o inquérito foi mesmo transferido para a Polícia Civil.

Nos últimos anos, embora no cenário nacional a Polícia Federal venha apresentando um trabalho mais combativo e destemido, remanescem muitos desafios em nível local, na esfera da Polícia Civil, pois esta é mais atrelada à influência da cúpula do Executivo.

Por esses motivos, recomenda-se, em alguns casos, que o próprio Ministério Público assuma a investigação criminal, já que a instituição goza de independência em relação aos poderes estatais. Camelo (2017) afirma que, em razão dessa independência, quando se trata de alcançar pessoas que detêm posição privilegiada dentro de uma estrutura de governo, ganha relevo a prerrogativa investigatória do *Parquet*. Nesse mesmo viés, Rangel (2016) defende que a sociedade precisa “ter a certeza de que os delitos não ficarão impunes mesmo que praticados por pessoas que gozam de prestígio frente ao Estado, ou por seus integrantes”.

Aqui, não se trata apenas de apontar falhas no organismo policial e na forma como conduz seus inquéritos, mas de voltar os olhos para o mister constitucional do Ministério Público com suas garantias e prerrogativas. Se dispusesse a Polícia da mesma independência e das mesmas garantias de que dispõe o Ministério Público, poderia também estar apta a conduzir a bom termo tais investigações criminais complexas. Todavia, quis o constituinte conferir esse modelo constitucional ao Ministério Público.

É conhecido do mundo jurídico que em alguns casos, mesmo tomando conhecimento do suposto delito, a polícia se omite e deixa de instaurar o competente inquérito policial. Também é possível que, mesmo tendo aberto o inquérito, se perceba a inatividade deliberada da polícia diante de crimes graves, o que, para Nucci (2016), enseja a atuação do MP para colher as provas adequadas. Isso acontece, especialmente, em casos de delitos praticados por agentes públicos ou policiais.

No julgamento histórico do RE 593727/MG, que discutira a legitimidade do MP para investigar crimes, vários Ministros apontaram a possibilidade de omissão da Polícia na apuração de determinados delitos como situação que legitima o MP a proceder, ele próprio, à investigação criminal. Foi o caso dos Ministros Cezar Peluso, Dias Toffoli, Rosa Weber e Celso de Mello. Este último Decano defendeu que o MP possa atuar também caso se configure o deliberado intuito da corporação policial de frustrar a apuração, em razão da qualidade da vítima ou da condição do suspeito. Por seu turno, a Ministra Rosa Weber lembrou os casos em que haja suspeita de que a polícia esteja protegendo o investigado.

Há situações em que a polícia quer investigar, mas encontra barreiras em razão da sua subordinação à estrutura de governo, porque teme retaliações. Mas também é possível que ela tenha o propósito deliberado de inutilizar investigações, que se omita e deixe de instaurar o devido inquérito policial, que procrastine a realização de diligências ou aja no sentido de favorecer investigados, por causa da influência política e econômica dos suspeitos. Na verdade, todos esses casos são igualmente graves, requerendo que possa o MP instaurar o seu próprio procedimento investigatório.

Outro problema diz respeito aos casos em que os próprios policiais – ou autoridades que comandam o organismo policial – são os suspeitos do cometimento de crimes. Luís Roberto Barroso (2004), Mazzilli (2013) e Nucci (2016) apontam que, também nessas situações, a polícia costuma ser omissa ou não possui condições de investigar adequadamente, recomendando-se que o próprio MP investigue.

Rangel (2016, n.p.) assevera que “quando há o envolvimento de policiais com a prática de crimes, é inócuia qualquer esperança no sentido da própria instituição investigar, pois o corporativismo impede a investigação transparente e profunda”.

A título de ilustração, em 2017, em razão de episódios ocorridos no Rio de Janeiro, a Corte Interamericana de Direitos Humanos determinou que o Brasil assegurasse que as investigações de homicídios supostamente cometidos pela polícia fossem conduzidas por um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como o Ministério Público.

Além de crimes comuns, há casos de policiais envolvidos em esquemas de corrupção ou mesmo com o crime organizado, o que também demanda a intervenção investigatória do MP.

Camelo (2017) observa que o inquérito policial nem sempre atende às necessidades do titular da ação. O material produzido pela polícia destina-se à atuação do MP e precisa conter os elementos mínimos para o embasamento da denúncia, se for esse o caso. Assim, a qualidade precária do inquérito policial, das provas obtidas nessa fase pré-processual, pode inviabilizar a propositura da ação penal.

Se não houver suporte probatório mínimo, isto é, indícios de autoria e prova da materialidade do crime, ficará o promotor ou procurador impossibilitado de ajuizar a ação. Por isso, é necessário que a Polícia faça um trabalho sério, para garantir a eficiência da persecução penal. Sem inquéritos policiais detalhados, pode haver absolvição por pura falta de provas. Não necessariamente porque elas não existam, mas porque não foram levantadas.

Não olvidamos que o Ministério Público, como a Polícia, também comete erros, mas acreditamos que, pela independência funcional e outras garantias asseguradas pela Constituição, está o *Parquet*, em algumas hipóteses, mais habilitado para investigar criminalmente.

O que não se admite é a sociedade ficar sem respostas, especialmente diante de crimes graves. O Estado tem de cumprir o seu papel na persecução penal, e a sociedade tem o direito de exigir dele as medidas necessárias para combater as condutas lesivas à ordem jurídica. Como afirma Rangel:

Se não há investigação competente por parte do aparelho policial visando elucidar a prática de um crime, não resta outra saída à sociedade senão exigir do Ministério Público, seu guardião, a investigação criminal direta e responsabilidade do seu autor. (RANGEL, 2016, n.p.).

#### **4.1.2 Combate à corrupção e à criminalidade organizada**

O Ministério Público brasileiro assumiu uma feição única no mundo e, em decorrência das atribuições e garantias que lhe foram outorgadas, assumiu posição de destaque no combate à corrupção e à criminalidade organizada. Esse enfrentamento atende a duas de suas finalidades: a defesa dos direitos fundamentais e a repressão à criminalidade de modo geral, através da persecução penal.

Crimes como corrupção, lavagem de dinheiro, desvio de verbas públicas, sonegação fiscal, fraude contra o sistema financeiro e organização criminosa têm gerado muitos escândalos no Brasil e seu enfrentamento representa um verdadeiro desafio no combate à impunidade.

Comumente chamados de crimes de corrupção, os crimes contra a Administração Pública, dispostos em todo o Título XI da Parte Especial do Código Penal, estão entre as condutas que legitimam o Ministério Público para proceder a investigações criminais.

São crimes graves, que atingem não só a Administração Pública, mas toda a coletividade, causando sérios prejuízos ao Estado e agravando as desigualdades sociais. Eles afetam os direitos fundamentais dos cidadãos, no que diz respeito ao acesso à saúde, à educação, à moradia, à segurança e ao emprego, porque, dentre outros aspectos, os recursos para o suprimento das demandas sociais são usados para custear esquemas criminosos. Trata-se de crimes que têm um histórico marcado pela impunidade no Brasil. Esses fatores fazem surgir uma maior preocupação sobre como combatê-los.

Nesse cenário, a atenção do Ministério Público volta-se, principalmente, para a “criminalidade sofisticada”, relacionada com o desvio de recursos públicos. Não se trata aqui

de “crimes de sangue”, mas de “crimes de escritório” – ou seja, crimes planejados e executados a partir de ambientes de acesso restrito, de reuniões privadas –, crimes de colarinho-branco (AZAMBUJA; BALLAN JÚNIOR; SILVA, 2018).

Crime organizado, na sua essência, significa a própria formação de uma organização criminosa. E há um paralelo entre práticas corruptivas e o crime organizado. A problemática do crime organizado é que o mesmo se expande e chega, inclusive, aos altos funcionários que fazem parte dos três Poderes do Estado. Trata-se, portanto, de uma nova criminalidade, “a criminalidade do poder”. (SIMÕES 2019).

Sendo o responsável pela acusação, o Ministério Público já ocupava posição de destaque no enfrentamento da corrupção e da criminalidade organizada. Entretanto, nos últimos anos, é a sua atividade no campo da investigação que tem ganhado notoriedade. A atuação do MP nessa área – especialmente através de suas Forças-Tarefas – tem gerado tantos resultados positivos que o combate à corrupção e ao crime organizado se tornou a principal bandeira dos que defendem a prerrogativa investigatória do *Parquet*.

Considerando a lesividade das condutas praticadas e a importância dos bens jurídicos atingidos, o professor Ulisses Simões (2019) defende que devem ser adotadas medidas mais efetivas em nome da eficiência persecutória no combate à corrupção e que uma delas é a prerrogativa investigatória do MP. Segundo o autor, a atividade de investigação do *Parquet* é um mecanismo necessário para garantir que esses crimes sejam revelados e seus autores punidos.

Garcia (2011, p. 18) considera o Ministério Público “o mais eficaz instrumento de combate à corrupção posto à disposição da sociedade brasileira”. Assim, é interessante para a sociedade que o MP, além de instaurar o inquérito civil e de exercer a acusação – prerrogativas expressas na Constituição –, possa também investigar criminalmente, quando detectada prática de corrupção.

O cientista político Rogério Bastos Arantes está realizando pesquisa minuciosa sobre a corrupção política e o crime organizado no Brasil, para conhecer suas formas e o modo de operação dos órgãos destinados ao seu combate. Serão analisadas as mais de 3 mil operações empreendidas pela Polícia Federal e pelo MPF entre 2003 e 2017, totalizando quase 15 anos. Análise preliminar das 600 primeiras operações revelou a ocorrência de mais de 50 tipos de crimes, mas 23% deles diziam respeito ao crime de corrupção, enquanto outros 16% apontavam funcionários públicos envolvidos em outros tipos de crimes que necessitavam de seu apoio. No levantamento, chama a atenção também o número de prisões de lideranças políticas.

Muitas dessas operações foram realizadas com a participação ativa do Ministério Público e já atingiram segundo Arantes (2019), todos os níveis da federação e todos os ramos do governo. O autor descreve que foram investigados juízes e policiais de todas as corporações existentes no Brasil, inclusive da própria PF, e servidores públicos das mais diversas instituições, além de políticos de vários partidos.

A corrupção faz-se presente em todas as esferas de poder. Diante desse quadro, prescindir das investigações criminais do Ministério Público seria um grande equívoco, já que é preciso um somatório de forças para conter o avanço da corrupção no Brasil, bem como está patente a relevância dos serviços prestados pelo *Parquet* à sociedade nessa área.

Arantes (2019) examina que esta é uma das grandes novidades do Brasil contemporâneo: “a busca de maior efetividade no combate à corrupção e ao crime organizado pela ação concentrada de policiais, procuradores e juízes”.

Nesse diapasão, Simões (2019) critica as tentativas de retirada dos poderes investigatórios do MP. “O esperado é evitar a corrupção, e não atacar os institutos que buscam reprimí-la”, afirma, acrescentando que “proibir essa investigação por parte do Ministério Público prejudicaria a elucidação de diversos ilícitos que, dificilmente, seriam solucionados sem os instrumentos ministeriais.”.

Desse modo, no Brasil contemporâneo, a atividade investigatória do MP tornou-se uma verdadeira imposição, trazida tanto pela gravidade dos crimes como pela complexidade das organizações criminosas que precisam ser desmanteladas.

A apuração dos crimes de corrupção está se tornando complexa, em razão dos métodos cada vez mais sofisticados e especializados utilizados por esses grupos criminosos. Trata-se de mais uma razão para não se dispensar o auxílio da prerrogativa investigatória do Ministério Público.

Conforme Simões (2019) e Azambuja, Ballan Júnior e Silva (2018), a corrupção tem incorporado às suas práticas refinamentos e inovações tecnológicas que dificultam a própria construção da prova, demandando que os órgãos de controle trabalhem de forma integrada e que utilizem técnicas avançadas de apuração, desde que com respeito aos direitos fundamentais.

Simões (2019) afirma, ainda, que os atuais instrumentos do inquérito policial não são suficientes para investigar grandes esquemas de corrupção político-empresarial. As instituições precisam estar mais bem preparadas, e poder contar, inclusive, com outros órgãos que auxiliem na investigação.

Atesta-se, assim, a necessidade do procedimento investigatório do MP, pelas relevantes contribuições que pode oferecer para a elucidação de casos complexos e desmantelar as organizações criminosas que desafiam as estratégias anticorrupção no Brasil.

O *Parquet* possui um olhar mais acurado sobre a produção da prova e, antevendo o que pode acontecer na fase processual, pode ditar, de forma mais eficiente, os caminhos da investigação – evitando produzir provas que adiante podem ser invalidadas, bem como diligências desnecessárias – e focar nos elementos que realmente interessam ao ajuizamento da ação. Assim, seu procedimento investigatório, pela robustez das provas – aliada ao cruzamento de informações obtidas junto a órgãos auxiliares – pode mostrar-se de grande valia para o sucesso da persecução penal, como vem acontecendo com as Forças-Tarefas deflagradas pelo *Parquet* nos últimos anos.

Dificilmente haveria a mesma resposta penal no combate aos crimes de corrupção, sem a investigação do Ministério Pùblico. O engessamento do poder investigatório em um só órgão levaria à impunidade ou incerteza da aplicação da sanção penal. E, dessa forma, quanto mais órgãos investigatórios, mais segura será a persecução penal, inclusive no sentido da absolvição dos investigados. (SIMÕES, 2019).

Nogueira e Eluf apud Romano (2016) afirmam que se o MP fosse proibido de investigar, o Brasil retrocederia décadas no combate à criminalidade, transformando-se no paraíso da impunidade e se igualando a países subdesenvolvidos onde o crime campeia à vontade.

No início dos anos 2000, antes mesmo da intensificação das Forças-Tarefas do MP, Valtan Furtado (2004) já afirmava a importância do poder investigatório do *Parquet*:

A prática tem demonstrado a relevância da atividade investigatória levada a efeito no âmbito interno do MP, em parceria ou não com a Polícia, seja no combate a abusos na função policial, seja na apuração de crimes como sonegação fiscal, lavagem de dinheiro, fraude contra o sistema financeiro e corrupção. (FURTADO, 2004).

Alguns anos depois, Mazzilli (2013) referiu que, sem o poder investigatório do MP, “crimes gravíssimos sequer teriam sido apurados, como, em passado mais remoto, os crimes do *Esquadrão da Morte*, e, em passado recente, os do *Mensalão*. É bem natural que o MP esteja incomodando os poderosos...”.

Hoje, a Operação Lava Jato é o caso mais citado quanto o assunto é o poder investigatório do MP, já que se iniciou através de investigações independentes do Ministério Pùblico Federal (MPF). Segundo Oliveira (2019), a Lava Jato apurou o maior escândalo de corrupção da história do Brasil e um dos maiores do mundo contemporâneo. Pela amplitude das investigações e pelos resultados alcançados, tendo atingido muitas pessoas de expressão

econômica e política, a Lava Jato é considerada a maior iniciativa anticorrupção já deflagrada no Brasil.

Estes três casos – Esquadrão da Morte, Mensalão e Lava Jato – são emblemáticos no tocante ao poder investigatório do Ministério Público e demonstram a relevância das investigações diretas do *Parquet* para a eficiência da persecução penal, como se analisará a seguir.

### **a) Esquadrão da Morte**

Segundo Rangel (2016), o caso do “Esquadrão da Morte” ocorreu no início da década de 1970, em São Paulo, quando o Procurador de Justiça Hélio Bicudo investigou, pessoal e diretamente, grupo de repressão liderado pelo delegado de polícia Sérgio Fleury. O grupo denominado “Esquadrão da Morte”, formado inicialmente por policiais civis, tinha ligações com o tráfico de entorpecentes e torturava e matava pessoas que se rebelassem contra o regime militar do governo Médici. Eles também recebiam financiamento de poderosos empresários. As apurações do Ministério Público levaram à instauração de vários processos criminais contra o delegado Fleury. O caso, informa o autor, “foi típico de investigação criminal direta do Ministério Público com benéficos efeitos para a sociedade”.

### **b) Mensalão**

O Mensalão consistiu no escândalo envolvendo a compra de votos de parlamentares para que projetos do Governo Lula fossem aprovados. Conforme a denúncia, os parlamentares recebiam, para tanto, uma mesada de R\$ 30 mil. Vários partidos políticos foram acusados de participar do esquema. Quarenta pessoas foram denunciadas pela prática de crimes como peculato, lavagem de dinheiro, corrupção ativa e diversas formas de fraude. O caso foi julgado no ano de 2013, intitulado de Ação Penal 470. Dos 38 réus que foram a julgamento, 25 foram condenados pelo STF.

Em entrevista, no ano de 2013, após o julgamento do processo, o então Procurador-Geral da República, Roberto Gurgel, afirmou que a ação não teria chegado ao STF sem o trabalho de investigação do Ministério Público. Defendeu Gurgel:

Houve trabalho da Polícia Federal? Claro que houve. Agora, diria que a maior parte da investigação foi conduzida pelo Ministério Público. A polícia estava fazendo sua parte no trabalho, mas o Ministério Público teve melhores condições de levar adiante

esse trabalho de uma forma que a instituição policial provavelmente não teria. Era uma investigação complexa, que envolvia o partido do governo. (GURGEL, 2013).

### **c) Lava Jato**

A Operação Lava Jato teve início em 2014, a partir de investigações diretas do MPF de Curitiba, que instaurou uma força-tarefa para apurar crimes de corrupção relacionados ao financiamento de campanhas eleitorais. Essa apuração inicial acabou culminando num dos maiores esquemas de desvio de dinheiro público do Brasil, envolvendo a maior estatal do país, a Petrobras, partidos políticos, empresários e autoridades públicas (DALLAGNOL, 2017 apud SANTOS, 2019).

Descobriu-se, segundo Dobrowolski (2019), que dirigentes da Petrobras e políticos de vários partidos recebiam propinas das maiores empreiteiras do país para fraudar licitações e contratos fraudulentos para obras e serviços.

A Lava Jato ainda está em andamento e desenvolve-se por meio da atuação conjunta e coordenada da Polícia Federal e do Ministério Público, que continua realizando investigações diretas no bojo do caso, através de suas Forças-Tarefas.

Um dos motivos do sucesso da Lava Jato consiste exatamente no emprego desse modelo investigativo inovador, que envolve a cooperação entre diversas instituições, e não fica centralizado em um único órgão. Dentre os órgãos que auxiliam nas investigações, estão a Receita Federal e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). Em alguns momentos, a Lava Jato contou também com a cooperação internacional e transnacional. Essa cooperação, aliada a avanços tecnológicos, torna possível o cruzamento de dados e o rastreamento de operações bancárias, financeiras e de dados telemáticos e informáticos. Esse modelo de investigação, segundo Oliveira (2019), mostrou-se realmente eficaz para o combate à corrupção no Brasil e deve ser replicado em outras investigações.

Os efeitos positivos da Lava Jato transcendem a esfera da persecução penal. Ela alçou ao topo da Agenda Pública brasileira temas como a maior transparência dos assuntos públicos e impulsionou, juntamente com a Lei Federal 12.846/13 (Lei Anticorrupção), a renovação na forma de condução dos negócios público-privados no Brasil, além de ter disseminado políticas de governança e integridade de órgãos e entidades públicas (OLIVEIRA, 2019).

Além da Petrobras, a Lava Jato apontou irregularidades também em outros contratos, como o da construção da usina nuclear Angra 3. Hoje, as investigações possuem desdobramentos no Rio de Janeiro, em São Paulo e no Distrito Federal, além de inquéritos

criminais junto ao STF e ao STJ para apurar fatos atribuídos a pessoas com prerrogativa de função. A operação está na sua 70<sup>a</sup> fase e mais de 300 pessoas já foram presas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, a impunidade acompanhou, durante anos, os crimes praticados nas altas instâncias do poder. Nesse cenário, passou a despontar, após a Constituição de 1988, a capacidade investigativa do Ministério Público, que, por sua independência dos Três Poderes estatais, detinha posição privilegiada para fiscalizar representantes políticos e agentes públicos.

A temática do poder investigatório do Ministério Público envolve questões de ordem constitucional e está diretamente relacionada a alguns dos problemas que estão no topo da Agenda Pública brasileira hoje, como o combate à corrupção e à impunidade. Desse modo, é fundamental discutir o tema, pois a compreensão da relevância da prerrogativa investigatória do MP pode contribuir para o fortalecimento desse instituto e, consequentemente, para o avanço das estratégias anticorrupção no Brasil.

A partir dos estudos realizados ao longo desta pesquisa, é possível concluir que a investigação criminal não é exclusividade da polícia e, sendo o *Parquet* o titular exclusivo da ação penal pública, deve dispor de todos os instrumentos necessários ao cumprimento desse poder-dever. Um desses instrumentos é o poder de investigação criminal.

Verifica-se que, diante de investigações complexas, quando se trata de pessoas que detêm posição privilegiada na estrutura de governo, a prerrogativa investigatória do MP surge como um mecanismo necessário para garantir que os crimes sejam elucidados e seus autores punidos. Também em casos de omissão ou falhas da Polícia Judiciária, que fatalmente levariam ao fracasso da persecução penal, a investigação criminal do MP emerge como instrumento que pode viabilizar a colheita da prova e a propositura da ação penal. Assim, o exercício dessa prerrogativa pelo MP é medida que assegura a própria eficiência persecutória.

Em última análise, ocorre que a condução de investigações pelo MP é uma resposta ao seu mister constitucional, vez que a prática de delitos ofende a sociedade, sendo de interesse social a reparação dos seus efeitos. Em decorrência da sua destinação constitucional, o MP deve combater as condutas que violam a ordem jurídica. A lesividade das condutas e a importância dos bens jurídicos atingidos justificam, e requerem, a intervenção do MP na seara da investigação criminal.

Os crimes de corrupção afetam os direitos fundamentais do cidadão, na medida em que se desviam os recursos destinados às necessidades básicas da população. A corrupção agrava as desigualdades sociais e causa sérios prejuízos aos cofres públicos, de modo que tais casos não podem ficar sem solução.

Entende-se, portanto, que a prerrogativa investigatória do MP atende várias de suas finalidades institucionais, como a defesa da ordem jurídica e dos direitos fundamentais e o combate à criminalidade através da persecução penal.

A corrupção é endêmica no Brasil e se faz presente em todas as esferas do poder. Diante desse quadro, prescindir das investigações do MP seria um grande equívoco, já que o modelo de investigação que se mostra mais eficaz, hoje, é justamente o de cooperação entre as mais diversas instituições.

Destarte, no Brasil contemporâneo, tornou-se imposição que o Ministério Público possa realizar investigações criminais próprias, pelas contribuições que essa prerrogativa pode fornecer para a elucidação de crimes que desafiam o sistema penal do país. Ficou demonstrado que, sem as apurações diretas do MP, algumas investigações no Brasil não teriam tido o mesmo êxito. Todos esses fatores corroboram a importância do poder investigatório do *Parquet* na atual conjuntura brasileira.

Enquanto defensor da sociedade e da legalidade e moralidade administrativa, o Ministério Público possui um importante fim a realizar no meio social. Sugere-se, portanto, que se adotem medidas no sentido de consagrar, de uma vez por todas, no modelo constitucional e na prática processual penal, a prerrogativa do MP para realizar investigações penais.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério Bastos. **Corrupção política e crime organizado no Brasil.** Projeto de pesquisa - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil.** São Paulo: Editora Sumaré, 2002.

ASSIS, Carla Mariane Silva de; SCHLICKMANN, Flávio. O poder de investigação do ministério público versus a proposta de emenda constitucional n. 37. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica.** Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI. v. 4, n.3, p. 164-189, 3º Trimestre de 2013.

AZAMBUJA, Edson; BALLAN JÚNIOR, Octahydes; SILVA, Vinícius de Oliveira e (org.). **Combate à corrupção na visão do Ministério Público.** Leme: JH Mizuno, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. Investigação pelo Ministério Público. Argumentos contrários e a favor. A síntese possível e necessária. 2004. Disponível em: <[https://www.migalhas.com.br/arquivo\\_artigo/art20130509-09.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20130509-09.pdf)>. Acesso: 03 jan. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal: **Recurso Extraordinário nº 593.727.** Brasília. Encontrado em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>. Inteiro teor do acórdão. Data de Publicação no DJE: 08/09/2015. DJE nº 175, divulgado em 04/09/2015. Acesso em: 04 dez. 2020.

CABRAL NETTO, Joaquim. **Visão diacrônica do Ministério Público no Brasil.** In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 22., 2016, Belo Horizonte.

CALABRICH, Bruno Freire de Carvalho. **Investigação Criminal pelo Ministério Público: fundamentos e limites constitucionais.** 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade Direito de Vitória, Vitória, 2006.

CAMELO, Thiago Freitas. **O Ministério Público na Investigação Criminal.** Cadernos do Ministério Público do Estado do Ceará, Fortaleza, v. 2, n. 1, p.209-253, jan./jun. 2017. Semestral. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Cad-MP-CE\\_v.01\\_n.01\\_t.02.05.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Cad-MP-CE_v.01_n.01_t.02.05.pdf)>. Acesso em: 02 jan. 2020.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CAPEZ, Fernando. **Curso de processo penal.** 25. ed. São Paulo : Saraiva Educação, 2018.

CLÈVE, Clémerson Merlin. **Temas de direito constitucional**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

DOBROWOLSKI, Samantha Chantal. **A colaboração premiada na esfera anticorrupção brasileira**. In: Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos. Red Ibero Americana de Fiscales contra la Corrupción. Lucha contra la corrupción : buenas prácticas – Brasília : MPF, 2019. 185 p.: il. color. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/publicacoes> ISBN 978-85-85257-47-7>. Acesso em: 04 jan. 2020.

FURTADO, Valtan. **Conheça 15 razões para o MP conduzir investigações criminais**. 2004. Disponível em: <[https://www.ibccrim.org.br/boletim\\_artigos/168-139-Junho-2004](https://www.ibccrim.org.br/boletim_artigos/168-139-Junho-2004)>. Acesso em: 05 dez. 2019.

GARCIA, Emerson. **Repressão à corrupção no Brasil: entre realidade e utopia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GURGEL, Roberto. Gurgel: sem investigação do MP, ação do mensalão não teria existido. [Entrevista cedida a Gustavo Gantois]. **Site Terra**. 2013. Disponível em: <[https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/julgamento-do-mensalao/gurgel\\_sem-investigacao-do-mp-acao-do-mensalao-nao-teria\\_existido,d3b5f2532da5d310VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html](https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/julgamento-do-mensalao/gurgel_sem-investigacao-do-mp-acao-do-mensalao-nao-teria_existido,d3b5f2532da5d310VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html)>. Acesso em: 13 dez. 2020.

LIMA, Marcellus Polastri. **Ministério Público e Persecução Criminal**. 5. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do ministério público brasileiro. SADEK, MT., org. In *Uma introdução ao estudo da justiça* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. pp. 65-94.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Ministério Público: a constituição e as leis orgânicas**. São Paulo: Atlas, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. As investigações do Ministério Público para fins penais. **Revista APMP em Reflexão**, São Paulo: APMP, a. 1, n. 4, p. 12, 2005.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do promotor de justiça**. 2. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1991.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Só a Polícia é que pode investigar?** 2013. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/so-a-policia-e-que-pode-investigar/11259>>. Acesso em: 01 jan. 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de processo penal e execução penal. 13. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

OLIVEIRA, G. J. “Para aonde caminha a Lava Jato?: uma análise dos 5 anos da maior operação anticorrupção da história do Brasil”. **Migalhas** [20/03/2019]. Disponível em: <[www.migalhas.com.br](http://www.migalhas.com.br)>. Acesso em: 04 jan. 2020.

PACELLI, Eugênio. **Curso de Processo Penal**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

RANGEL, Paulo. **Investigação criminal direta pelo Ministério Público: visão crítica**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016. *Ebook*.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (org.). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010.

ROMANO, Rogério Tadeu. **A investigação criminal pelo Ministério Público**. 2016. Disponível em: <<https://www.jfrn.jus.br/institucional/biblioteca-old/doutrina/Doutrina274-a-investigacao-criminal-pelo-ministerio-publico.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2020.

SANTOS, Paulo de Oliveira dos. **Em nome da moralidade pública: o Ministério Público e a Legitimação do “combate à corrupção” no Brasil**. 2019. Monografia. (Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

SILVA, José Afonso. **Parecer sobre consulta do IBCCRIM quanto à possibilidade do Ministério Público poder realizar/presidir investigação criminal diretamente**. 2013. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/parecer-jose-afonso-silva-pec-37.pdf>>. Acesso em: 04 dez. 2019.

SIMÕES, Ulisses de Oliveira. **Combate à Corrupção**. A necessidade de uma evolução da persecução penal. [S. l.: s. n.], 2019. *E-book*.

SOUSA JÚNIOR, Carlos César Silva. A legitimidade do Ministério Público para dirigir procedimento de investigação criminal autônomo. **Revistas Unijorge**. Bahia, Centro Universitário Jorge Amado. v. 2, n.10, p. 180-202, 2º Semestre de 2013. Disponível em:<[http://revistas.unijorge.edu.br/searajuridica/2013\\_2/searajuridica\\_2013\\_2\\_pag180.pdf](http://revistas.unijorge.edu.br/searajuridica/2013_2/searajuridica_2013_2_pag180.pdf)>. Acesso em: 02 jan. 2020.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. São Paulo: Saraiva, 2012.

VASCONCELOS JÚNIOR, José Inaldo de. **Poder investigatório do Ministério Público na interpretação do Superior Tribunal Federal**: uma compreensão analítica acerca das teorias apresentadas por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 593727-MG. 2016. Monografia (Graduação em Direito) - Centro Universitário Taboa de Almeida, Caruaru, 2016.