



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
**FACULDADE DE DIREITO PROFESSOR JACY DE ASSIS**

**Álvaro A. Rodrigues e Silva**

**O 'ACUSADOR DE EXCEÇÃO': LEGITIMIDADE INVESTIGATIVA DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO E PERCALÇOS NA PROMOÇÃO DAS GARANTIAS DO  
SISTEMA ACUSATÓRIO**

**UBERLÂNDIA/MG**

**2023**

ÁLVARO A. RODRIGUES E SILVA

**O 'ACUSADOR DE EXCEÇÃO': LEGITIMIDADE INVESTIGATIVA DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO E PERCALÇOS NA PROMOÇÃO DAS GARANTIAS DO  
SISTEMA ACUSATÓRIO**

Artigo científico apresentado à disciplina de TCC-2, componente da grade curricular obrigatória do curso de Direito na Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de Concentração: Direito Processual Penal

Orientador: Prof. Dr. Karlos Alves Barbosa.

UBERLÂNDIA/MG

2023

ÁLVARO A. RODRIGUES E SILVA

**O 'ACUSADOR DE EXCEÇÃO': LEGITIMIDADE INVESTIGATIVA DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO E PERCALÇOS NA PROMOÇÃO DAS GARANTIAS DO  
SISTEMA ACUSATÓRIO**

Trabalho de Conclusão de Curso no âmbito da  
Universidade Federal de Uberlândia com área de  
concentração em Direito Processual Penal  
aprovado para obtenção do título de Bacharel em  
Direito pela banca examinadora formada por:

---

Prof. Dr. Karlos Alves Barbosa - UFU

---

Prof. Dr. Alexandre Walmott Borges - UFU

UBERLÂNDIA/MG

2023

## RESUMO

O presente artigo científico objetiva analisar a legitimidade investigativa do Ministério Público à luz dos princípios constitucionais, do desenho institucional do órgão e das prerrogativas institucionais dos Promotores de Justiça. Para além da construção jurisprudencial existente, o trabalho procura reunir críticas sobre o que foi consolidado nas cortes superiores. A pesquisa é desenvolvida através de revisão bibliográfica, por meio de levantamento teórico e método indutivo, a fim de que seja possível confronto entre diferentes leituras de um mesmo assunto. Em sede de conclusão, verificou-se que embora a atuação investigativa do Ministério Público não atenda de modo ferrenho ao princípio da estrita legalidade e até mesmo demande uma construção normativa para que não seja violada a garantia do promotor natural, é um pressuposto lógico e de interesse social que o órgão de acusação possa desenvolver atividades do gênero.

**Palavras-chave:** Ministério Público. Direito Processual Penal. Sistema Acusatório. Princípio do Promotor Natural.

## ABSTRACT

This scientific article aims to analyze the investigative legitimacy of the Public Prosecutor's Office in light of constitutional principles, the institutional design of the body and the institutional prerogatives of Prosecutors. In addition to the existing jurisprudential construction, the work seeks to gather criticisms about what has been consolidated in the higher courts. The research is developed through a bibliographical review, through theoretical survey and inductive method, so that it is possible to compare different readings of the same subject. In conclusion, it was found that although the investigative activities of the Public Prosecutor's Office do not strictly comply with the principle of strict legality and even require a normative construction so that the guarantee of the natural prosecutor is not violated, it is a logical and social interest for the prosecuting body to carry out similar activities.

**Keywords:** Public Ministry. Criminal Procedural Law. Accusatory System. Natural promoter principle.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. SISTEMAS PROCESSUAIS PENAIS.....	7
2.1. Sistema Processual Penal Inquisitório.....	7
2.2. Sistema Processual Penal Acusatório.....	8
2.3. Sistema Processual Penal Misto.....	9
3. ALGUNS PRINCÍPIOS NORTEADORES DO PROCESSO PENAL.....	10
3.1. Princípio do Juiz Natural.....	10
3.2. Princípio do Promotor Natural.....	12
4. ALGUMAS PRERROGATIVAS INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	14
4.1. Função de Polícia Judiciária.....	14
4.2. Atuação de Promotores de Justiça auxiliares e de grupos especializados.....	16
4.3. Titularidade exclusiva da Ação Penal Pública e intervenções ministeriais de natureza fiscalizatória.....	18
5. CONCLUSÃO.....	20
REFERÊNCIAS.....	21

## O 'ACUSADOR DE EXCEÇÃO': LEGITIMIDADE INVESTIGATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO E PERCALÇOS NA PROMOÇÃO DAS GARANTIAS DO SISTEMA ACUSATÓRIO

*Álvaro A. Rodrigues e Silva<sup>1</sup>*

### 1. INTRODUÇÃO

No processo penal, tanto o Ministério Público quanto o Tribunal de Justiça desempenham funções essenciais para garantir o devido processo legal e a justiça. O Ministério Público atua como o titular da ação penal, sendo responsável por promover a investigação, acusação e representação dos interesses da sociedade perante o tribunal. Sua função é assegurar que os direitos das vítimas sejam respeitados, que a acusação seja baseada em provas sólidas e que o processo ocorra de forma imparcial. Por outro lado, o Tribunal de Justiça é o órgão judiciário encarregado de julgar os casos criminais. Os juízes desse tribunal analisam as evidências apresentadas, garantem que o processo siga o devido processo legal e proferem sentenças de acordo com a lei. Assim, o Ministério Público e o Tribunal de Justiça trabalham em conjunto para equilibrar a justiça e a proteção dos direitos individuais no sistema de justiça penal.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, trouxe consigo o princípio do Juiz Natural a fim de garantir julgamentos mais justos, imparciais e a prévia existência de um juízo competente para apreciar a causa. Acompanhando a principiologia do juiz natural, a doutrina e jurisprudência criaram também a figura do Promotor Natural, conforme o desenho institucional do Ministério Público conferiu ao *Parquet* um grande poder, muito semelhante àquele atribuído aos magistrados em outros sistemas processuais.

O princípio do Promotor Natural, por sua vez, encontra percalços quando se discute a legitimidade investigativa do membro do Ministério Público, principalmente quando a investigação e a persecução penal são conduzidas por grupos de atuação especial como o GAECO por exemplo.

Neste trabalho serão abordados os sistemas processuais penais, alguns princípios constitucionais que permeiam o processo penal e a investigação criminal, além das funções atribuídas ao Ministério Público a fim de que seja desenvolvido um estudo acerca de sua

---

<sup>1</sup> Discente do curso de Direito na Universidade Federal de Uberlândia.

legitimidade para conduzir procedimentos investigatórios, as vantagens e os percalços existentes nesse caminho.

## 2. SISTEMAS PROCESSUAIS PENAIS

### 2.1. Sistema Processual Penal Inquisitório

Assim como a própria nomenclatura remonta, o Sistema Processual Penal Inquisitório contém resquícios da Inquisição. Essa, por sua vez, teve origem na Idade Média em Roma e representava uma espécie de tribunal eclesiástico instituído pela Igreja com o intuito de perquirir e sentenciar supostos hereges que ameaçavam os dogmas proliferados pela fé católica. Nesse sistema, o julgador atuava como parte, agindo de ofício, participando ativamente das investigações e monopolizando em si os poderes de acusar e julgar.

Além, é claro, da crítica em torno do domínio religioso sobre as relações sociais e sua patente aplicação como forma de pretense instrumento para resolução de conflitos, a Inquisição não se afasta dos ideais de um Estado de Direito apenas aí. Nas Palavras de Salo de Carvalho, “*o processo inquisitivo é infalível, visto ser o resultado previamente determinado pelo próprio Juiz*”<sup>2</sup>. Certamente, tal assertiva consiste uma das maiores críticas ao modelo inquisidor nos tempos hodiernos conforme a concentração de todas as funções e poderes nas mãos de um único indivíduo vai de encontro aos princípios constitucionalmente consagrados na Carta Magna de 1988, depredando a imparcialidade do julgador e ocasionando uma valoração maculada dos fatos.

Com efeito, o sistema inquisitório é alvo de infames conforme sua estrutura tende a incidir em flagrante erro psicológico. Nesse sentido, existe na psicologia, a chamada “Teoria da Dissonância Cognitiva”<sup>3</sup>, cujo objeto de estudo é a tensão psicológica gerada em um indivíduo ao sustentar funções essencialmente contraditórias. Assim, segundo Antônio de Holanda Cavalcante Segundo e Gabriellen Carneiro de Melo:

[...] a dissonância cognitiva surge quando o indivíduo toma consciência de inconsistências lógicas entre conhecimentos, ideias ou ações, o que finda por acarretar pressões cognitivas no sentido de eliminar ou reduzir a dissonância experimentada, mesmo que o indivíduo sequer perceba que assim está agindo, mediante mudanças de comportamento e de cognição, bem como processos de evitação de contato com situações que possam aumentá-la, ou ainda, busca de novos

---

<sup>2</sup> CARVALHO, Salo de. Pena e garantias. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

<sup>3</sup>FESTINGER, Leon. Teoria da dissonância cognitiva. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.



elementos informativos a respaldar a cognição divergente que gerou dissonância.<sup>4</sup>

Tal dissonância, retira o réu/investigado do seu lugar de sujeito de direito e o coloca na função de objeto de verificação da pretensão estatal, fato que vai de encontro às ideologias humanitárias do direito brasileiro.

O sistema processual penal inquisitório carrega em seu cerne o desiderato final de transformar uma mera presunção em realidade, à míngua da preocupação com a verdade dos fatos e a dignidade do acusado. Preocupa-se, estritamente, com o interesse público lesado por uma conduta considerada desvirtuosa<sup>5</sup>.

O processualista Aury Lopes Jr. aponta como principais características do sistema inquisitório: 1) a figura do juiz-ator e do ativismo judicial, em que a gestão e/ou a iniciativa probatória fica a cargo do julgador; 2) a aglutinação dos poderes de acusar e julgar nas mãos do mesmo indivíduo; 3) atuação oficiosa do magistrado; 4) juiz parcial; 5) inexistência de contraditório pleno; 6) disparidade de armas<sup>6</sup>.

## 2.2. Sistema Processual Penal Acusatório

Em paralelo, abarcando outras características e se materializando por meio de diferente conjunto principiológico, há o Sistema Processual Penal Acusatório. Para Aury Lopes Jr, é característico desse sistema: 1) a evidente distinção entre as funções de acusar e julgar; 2) a gestão/iniciativa probatória como ônus das partes; 3) a atuação do magistrado como terceiro imparcial, alheio ao trabalho investigativo e passivo no que faz referência à coleta da prova; 4) paridade de armas; 5) oralidade no procedimento; 6) publicidade do procedimento; 7) forte presença do contraditório; 8) livre convencimento motivado do magistrado.

Desde a publicação da Lei nº 13.964/19, o Código de Processo Penal passou a apresentar a seguinte redação, “*art. 3º-A. O processo penal terá estrutura acusatória, vedadas a iniciativa do juiz na fase de investigação e a substituição da atuação probatória do órgão de acusação*”<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup>CAVALCANTE SEGUNDO, A. de H. .; MELO, G. C. de . Juiz de garantias e o princípio da jurisdição imparcial à luz da teoria da dissonância cognitiva. Revista do Instituto de Ciências Penais, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 222–252, 2021.

<sup>5</sup>LIMA, Roberto Kant de. Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 4, n. 10, p. 65-84, 1989.

<sup>6</sup>LOPES JR., Aury. Direito Processual Penal. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

<sup>7</sup> Código de Processo Penal. decreto lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941.

A positivação do modelo acusatório no Código de Processo Penal, reforçou sua instituição no Direito Brasileiro. O citado sistema foi alvo de inúmeros questionamentos por parte de estudiosos, afinal qual seria sua natureza? A partir da reforma legislativa de 2019, todavia, o legislador cuidou de firmar expressamente sobre o assunto.

O Ministro Luiz Roberto Barroso, nos autos da ADI 5.104-MC (Tribunal Pleno, Dje de 30/10/14)<sup>8</sup>, já se pronunciou sobre o tema, antes mesmo da inserção do art. 3º-A no Código de Processo Penal:

A Constituição de 1988 fez uma opção inequívoca pelo sistema penal acusatório. Disso decorre uma separação rígida entre, de um lado, as tarefas de investigar e acusar e, de outro, a função propriamente jurisdicional. Além de preservar a imparcialidade do Judiciário, essa separação promove a paridade de armas entre acusação e defesa, em harmonia com os princípios da isonomia e do devido processo legal. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 5.104-MC. Relator: Ministro Luiz Roberto Barroso).

Tal assertiva deriva dos escritos constitucionais, principalmente dos Capítulos sobre as garantias individuais (art. 5º), os poderes e deveres dos Magistrados (art. 92 e seguintes), as atribuições dos órgãos do Ministério Público (art. 127 e seguintes) e as prerrogativas dos advogados privados e públicos (arts. 133 e 134). Logo, a Carta Magna coloca o acusado no lugar de sujeito de direitos no processo, garante que as funções de acusar, julgar e defender passem pela investidura de diferentes pessoas e instituições, nas formas previstas nas leis específicas.

Logo, pode-se afirmar que o Ministério Público atua como parte, enquanto o Juiz é destinatário das provas angariadas pelas partes e responsável por oferecer respostas às demandas submetidas a ele.

### **2.3. Sistema Processual Penal Misto**

Muito embora a hermenêutica constitucional e as recentes alterações no Código de Processo Penal exponham que o sistema é acusatório, parte da doutrina acentua que, no direito brasileiro, o processo penal abarca não apenas as premissas acusatórias, mas também alguns lastros inquisitórios.

Nesse aspecto, a história nos revela a instituição de ordenamentos jurídicos bifásicos/mistos, caracterizados, como o próprio nome sugere, pela aglutinação de ambos os sistemas (inquisitório e acusatório). Assim, haveria uma primeira fase, de natureza

---

<sup>8</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 5.104-MC. Relator: Ministro Luiz Roberto Barroso.

pré-processual, com fins investigativos e caráter sigiloso, secreto, despido de contraditório, nos moldes do sistema inquisitório. Por outro lado, subsistiria uma fase de natureza processual, marcada pela presença do contraditório, da publicidade dos atos processuais, nos moldes do sistema acusatório.

A doutrina de Aury Lopes Júnior, todavia, é crítica com relação à existência desse sistema bifásico, asseverando que se trata de uma doutrina reducionista, na medida que todos os sistemas contém caracteres acusatórios e inquisitórios, sendo a versão pura uma mera referência histórica/acadêmica; bem como, que embora carregue aspectos de ambos os sistemas, haverá sempre um núcleo fundante a definir o predomínio da estrutura inquisitória ou acusatória.

A título exemplificativo, malgrado o art. 3º-A do Código de Processo Penal diga que o sistema é acusatório, o art. 156 permite que o juiz ordene de ofício a coleta de provas, ao passo que o art. 385 permite que o julgador prolate sentença condenatória, ainda que o Ministério Público tenha opinado pela absolvição, bem como que reconheça agravantes, embora nenhuma tenha sido alegada.

Assim, a instituição de um sistema misto é alvo de repressálias porquanto vários atributos do sistema acusatório e inquisitório podem ser miscigenados sem que haja prejuízo à gestão da prova.

### **3. ALGUNS PRINCÍPIOS NORTEADORES DO PROCESSO PENAL**

#### **3.1. Princípio do Juiz Natural**

Como um verdadeiro reflexo dos princípios constitucionais da legitimidade, da imparcialidade e da igualdade, o princípio do Juiz Natural constitui um atributo não apenas da judicatura como também do próprio senso comum de justiça, isto é, um reflexo do anseio social por uma sociedade mais civilizada e aclaradora de seus conflitos.

No âmbito do direito comparado, a vertente é amplamente acolhida e aplicada nos sistemas judiciários estrangeiros. A título de exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 prevê: *Art. 10. Todo homem tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um Tribunal independente e imparcial, para decidir de seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ele.*<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Assembleia Geral da ONU. (1948). "Declaração Universal dos Direitos Humanos" (217 [III] A). Paris.

Nesse viés, o estudo das fontes de Direito Positivo revelam que a corrente do juiz natural foi originada na Magna Carta Inglesa de 1215, com a previsão de um *“julgamento legítimo de seus pares e pela lei da terra”*. Posteriormente, em estudo desenvolvido pelo Desembargador Nylson Paim<sup>10</sup>, citando a Professora Ada Grinover, colhe-se que o princípio do juiz natural assume a extensão e a forma de vedação a existência de juízos *ex post facto* na Petition of Rights e no Bill of Rights. Ressalvando, todavia, que foi a lei francesa, no século XVIII, que primeiro estabeleceu que *“a ordem constitucional das jurisdições não pode ser perturbada, nem os jurisdicionados subtraídos de seus juízes naturais, por meio de qualquer comissão, nem mediante outras atribuições ou evocações, salvo nos casos determinados pela lei”*.

Lançando um olhar para os precedentes do Direito Constitucional brasileiro, à exceção da Constituição de 1937, todas as constituições nacionais contemplaram o princípio do juiz natural, conforme transcreve-se:

3.1.1. Constituição Imperial de 25/03/1824: *“Art. 179 – A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela seguinte maneira: 11) Ninguém será sentenciado senão pela autoridade competente, por virtude de lei anterior, e na forma por ela prescrita. 17) À exceção das causas que por sua natureza pertencem a juízos particulares, na conformidade das leis, não haverá foro privilegiado, nem comissões especiais nas causas cíveis e crimes”*.

3.1.2. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24/02/1891: *“Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: §15. Ninguém será sentenciado senão pela autoridade competente, em virtude de lei anterior e na forma por ela regulada. §23. À exceção das causas que, por sua natureza, pertencem a juízos especiais, não haverá foro privilegiado”*.

3.1.3. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16/07/34: *“Art. 113 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 25) Não haverá foro privilegiado nem tribunais de exceção; admite-se, porém, juízos especiais em razão da natureza das causas. 26) Ninguém será processado, nem*

---

<sup>10</sup> DE ABREU, Desembargador Federal Nylson Paim. Princípio do juiz natural. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, v. 17, n. 9, 2005.

*sentenciado senão pela autoridade competente, em virtude de lei anterior ao fato, e na forma por ela prescrita.”*

3.1.4. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18/09/46: “*Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: §26. Não haverá foro privilegiado nem juízes e tribunais de exceção. §27. Ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente e na forma de lei anterior”.*

3.1.5. Constituição do Brasil, de 24/01/67: “*Art. 150. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: §15. A lei assegurará aos acusados ampla defesa, com os recursos a ela inerentes. Não haverá foro privilegiado nem tribunais de exceção”.*

3.1.6. Emenda Constitucional nº1, de 17/10/69: “*Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: §15. A lei assegurará aos acusados ampla defesa, com os recursos a ela inerentes. Não haverá foro privilegiado nem tribunais de exceção.”*

A garantia do juiz natural então, embora oriunda de tempos remotos, permanece até os dias de hoje estampada no art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil quando ela prevê no inciso XXXVII, “*não haverá juízo ou tribunal de exceção*”, ou no inciso LIII, “*ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente*”.

## **3.2. Princípio do Promotor Natural**

O princípio do Promotor Natural, muito embora não tenha previsão expressa, está implicitamente inserido no Direito Brasileiro.

Na dicção do art. 127, §º1, da Constituição Federal, são princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. Unidade significa que o Ministério Público é um só órgão, isto é, uma instituição una composta por seus membros chefiados pelo Procurador Geral. Desta feita, o órgão é quem ocupará o polo ativo/passivo da relação jurídica, nos termos da teoria da imputação volitiva. Por outro lado, a indivisibilidade preconiza que os membros do Ministério Público podem ser substituídos uns

pelos outros, sem qualquer prejuízo, desde que respeitada a legislação posta. A independência funcional, por sua vez, estabelece que o membro do Ministério Público possui ampla liberdade e autonomia no exercício de seu mister, ausentes a subordinação funcional ou hierárquica, o que implica no dever de obediência apenas às normas e a sua própria convicção, para que bem possa aplicar o direito em prol do interesse público.

Para Hugo Nigro Mazzilli, o princípio do Promotor Natural seria uma "[...] *decorrência do princípio da independência funcional. Consiste na existência de um órgão do Ministério Público investido nas suas atribuições por critérios legais prévios*"<sup>11</sup>. Seria o Promotor Natural, portanto, o oposto do promotor de exceção ou de encomenda, ou seja, aquele acusador designado *a posteriori*, especialmente para acusar determinado indivíduo. Assim, o Promotor Natural é um princípio destinado a "*manter os poderes no jogo harmônico de suas funções, no exercício contrabalanceado e simultâneo das suas prerrogativas*"<sup>12</sup>

Por fim, cabe pontuar que o Supremo Tribunal Federal já sedimentou entendimento sobre o assunto, confirmando a vigência do princípio do Promotor Natural:

O postulado do Promotor Natural consagra uma garantia de ordem jurídica, destinada tanto a proteger o membro do Ministério Público, na medida em que lhe assegura o exercício pleno e independente do seu ofício, quanto a tutelar a própria coletividade, a quem se reconhece o direito de ver atuando, em quaisquer causas, apenas o Promotor cuja intervenção se justifique a partir de critérios abstratos e pré-determinados, estabelecidos em lei (STF. 2ª Turma. HC 103038, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 27/10/2011).

Outro exemplo são as decisões do Supremo Tribunal Federal que proibiu a designação casuística de promotor de justiça pela chefia do Ministério Público, conforme subsistiria no caso a figura de um 'acusador de exceção':

CONSTITUCIONAL. MINISTÉRIO PÚBLICO. GARANTIAS DE INAMOVIBILIDADE E INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DE SEUS MEMBROS. PRINCÍPIO DO PROMOTOR NATURAL. ART. 10, IX, "G", DA LEI ORGÂNICA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ALTERAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DE MEMBRO POR DESIGNAÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. NECESSIDADE DE CONCORDÂNCIA DO PROMOTOR NATURAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. A Jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reconhece a existência do princípio do promotor natural, garantia de imparcialidade da atuação do órgão do Ministério Público, tanto a favor da sociedade quanto a favor do próprio acusado, que não pode ser submetido a um acusador de exceção (nem para privilegiá-lo, nem para auxiliá-lo). 2. É inadmissível, após o advento da Constituição Federal de 1988, regulamentada pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei 8.625/1993), que o Procurador-Geral faça designações arbitrárias de Promotores de Justiça para uma Promotoria ou para as funções de outro Promotor, que seria afastado

<sup>11</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. O ministério público na constituição de 1988. Editora Saraiva, 1989.

<sup>12</sup> PENTEADO, Jaques de Camargo. O princípio do promotor natural. Justitia [da PGJ de São Paulo]. São Paulo: PGJ/APMP, n. 129, p. 114-124, 1985.

compulsoriamente de suas atribuições e prerrogativas legais, porque isso seria ferir a garantia da inamovibilidade prevista no texto constitucional. 3. A avocação de atribuições de membro do Ministério Público pelo Procurador-Geral implica quebra na identidade natural do promotor responsável, já que não é atribuição ordinária da Chefia do Ministério Público atuar em substituição a membros do órgão. Essa hipótese de avocação deve ser condicionada à aceitação do próprio promotor natural, cujas atribuições se pretende avocar pelo PGJ, para afastar a possibilidade de desempenho de atividades ministeriais por acusador de exceção, em prejuízo da independência funcional de todos os membros. 4. Ação Direta julgada parcialmente procedente para conferir interpretação conforme à norma impugnada, para estabelecer que a avocação, pelo Procurador-Geral de Justiça, de funções afetas a outro membro do Ministério Público depende da concordância deste e da deliberação (prévia à avocação e posterior à aceitação pelo promotor natural) do Conselho Superior respectivo. (ADI 2854, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-293 DIVULG 15-12-2020 PUBLIC 16-12-2020).

Destarte, não há como negar a existência do princípio do promotor natural no sistema jurídico brasileiro tendo em vista que diversos dispositivos constitucionais e legais certificam sua existência, mesmo que de maneira implícita.

## **4. ALGUMAS PRERROGATIVAS INSTITUCIONAIS DO MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

### **4.1. Função de Polícia Judiciária**

Para André Estima de Souza Leite<sup>13</sup>, o adjetivo Polícia “Judiciária” reflete uma reminiscência a sistemas processuais penais ultrapassados, em que a função acusatória seria ônus e parte do Poder Judiciário. Todavia, ao que interessa ao vertente trabalho, o termo poderia ser substituído por “Polícia Investigativa”, função precipuamente exercida pelas polícias federal no âmbito da União e civil no âmbito dos demais entes federados.

Entre as diversas atribuições da Polícia Judiciária ou Polícia Investigativa, a característica da finalidade se sobressai, isto é dizer, à Polícia Investigativa incumbe reunir evidências para viabilizar a punição de autores de crimes.

Nesse sentido, reza a Constituição de 1988:

Art. 144, § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

I – apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas,

---

<sup>13</sup>DE SOUZA LEITE, André Estima. A POLÍCIA JUDICIÁRIA E A SUA RELAÇÃO COM O MINISTÉRIO PÚBLICO.

assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; [...]

IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. [...]

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. [...]

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

#### O Código de Processo Penal, por sua vez:

Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria. (Redação dada pela Lei nº 9.043, de 9.5.1995)

Parágrafo único. A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função.

A discussão que se insurge, todavia, é acerca da legitimidade do Ministério Público para promover investigações criminais, exercendo a função de polícia judiciária. Nesse sentido, a Constituição Federal confere ao *Parquet* a titularidade exclusiva da ação penal pública (art. 129, inciso I), sendo um postulado lógico presumir que a ele também caberia promover a investigação, ainda que em medida de exceção.<sup>14</sup> Não obstante, o texto constitucional em seu art. 129, inciso III, ainda o encarrega de 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. Tal legitimidade para promover a investigação criminal é reforçada inclusive pelo teor do inciso IX do art. 129 da Carta Magna ao prever que cabe ao Ministério Público exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade. Desta feita, avalia-se que os poderes investigatórios dos membros do Ministério Público seriam inerentes às suas funções constitucionalmente consagradas.

Segundo a Teoria dos Poderes Implícitos, por exemplo, corriqueiramente aplicada no Brasil e oriunda da Suprema Corte Americana, no precedente *MacCulloch vs. Maryland*, aquando a lei conceda uma atividade-fim a determinado órgão, culmina por, a ele também conceder implícita e simultaneamente todos os meios necessários para a consecução daquele fim.

Em conclusão, nota-se que o papel do Ministério Público na função de polícia judiciária no sistema de justiça brasileiro é presente. A legitimidade dos promotores de justiça de conduzirem investigações criminais, requisitarem diligências e promoverem ações penais é fundamental para a eficiência do sistema legal. Isso não apenas contribui para a

<sup>14</sup> FILIPPETTO, Rogério. PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 465, 2008.



responsabilização dos infratores, mas também garante a proteção dos direitos dos cidadãos e a busca incessante pela justiça, em total conformidade com os preceitos legais.

#### **4.2. Atuação de Promotores de Justiça auxiliares e de grupos especializados**

Os grupos de atuação especial do Ministério Público são núcleos de expertise que reúnem Promotores de Justiça, servidores do Ministério Público e outros agentes administrativos com especialidade em determinada área de atuação para que seja desenvolvida uma atuação mais célere e eficaz, seja no combate ao crime, no controle da atividade policial, na proteção do meio ambiente, entre outros.

A título exemplificativo, cabe citar:

GAECO – Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado. Criado para se dedicar à prevenção e repressão das atividades de organizações criminosas, o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado pode participar, prestando apoio em representações, inquéritos policiais, procedimentos investigatórios de natureza criminal, peças de informação e até mesmo em ações penais. Dessa maneira, o GAECO promove um trabalho integrado com promotores naturais e coordena medidas conjuntas com outras instituições como as polícias civil e militar.

GAESP - Grupo de Atuação Especial da Segurança Pública e Controle Externo da Atividade Policial. Os ônus do GAESP estão estampados em sua missão de controle externo da atividade de policial. Opera no controle regional, sempre de forma interdisciplinar, com apoio de profissionais de diferentes instituições, em prol da segurança pública e do controle das ações de Estado por meio de medidas tanto administrativas, quanto judiciais.

GECAP - Grupo Especial de Combate aos Crimes Ambientais e de Parcelamento Irregular do Solo. O GECAP se incumbem prestar apoio e mover processos judiciais e/ou procedimentos que tangenciam a prática de delitos envolvendo parcelamento e ocupação irregular do solo urbano e contra o meio ambiente, até mesmo os crimes e contravenções penais de abuso, maus-tratos de animais.

GEGRADI - Grupo Especial de Combate aos Crimes Raciais e de Intolerância. O GEGRADI promove a identificação, prevenção e repressão dos delitos de intolerância, preconceito e discriminação contra pessoas ou grupos vulneráveis. Incluindo o combate à discriminação de sexo, raça, cor, etnia, religião, nacionalidade, homofobia, transfobia,

violência e discriminação contra pessoas idosas, pessoas com deficiência, indígenas e condutas que atentem contra os direitos de comunidades menos favorecidas.

GEDEC - Grupo Especial de Repressão aos Delitos Econômicos. O Grupo Especial de Repressão aos Delitos Econômicos tem como missão, atuar na recuperação de recursos obtidos por meio de práticas ilícitas, assim como identificar e reprimir crimes contra a ordem econômica.

A doutrina, todavia, não é uníssona acerca da real legitimidade do Ministério Público para promover a criação desses grupos de atuação especializados para investigação e repressão da criminalidade.

Embora a atividade investigativa desempenhada pelo órgão ministerial seja muito intensa e represente uma resposta mais efetiva à sociedade no que tange a garantia da segurança pública, algumas práticas são entendidas como ilegais por certas correntes doutrinárias. Segundo, estas correntes, não haveria norma específica a permitir que o Ministério Público atue como investigador, conforme nem a Constituição Federal, nem a Lei Orgânica do Ministério Público, ou as Resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público, não suprem a legalidade dos atos investigativos, isto é dizer, o *Parquet* não poderia investigar, sobretudo quando ele atua junto a outros agentes administrativos que auxiliam na promoção desta investigação, sob pena de violação do princípio da legalidade e das garantias do sistema acusatório.

Entretanto, a Suprema Corte já se manifestou sobre o assunto, afirmando que a atuação interinstitucional dos grupos especializados criados dentro do Ministério Público não violaria o princípio do Promotor Natural, *in verbis*:

A atuação de promotores auxiliares ou de grupos especializados não ofende o princípio do promotor natural, uma vez que, nessa hipótese, se amplia a capacidade de investigação, de modo a otimizar os procedimentos necessários à formação da opinião delicti do Parquet. (STJ. 5ª Turma. AgRg no AREsp 1.425.424/SP, Rel. Min. Jorge Mussi, julgado em 6/8/2019).

Assim, os grupos de atuação especial criados no âmbito do Ministério Público desempenham um papel fundamental na promoção da justiça e na proteção dos direitos dos cidadãos. Tais unidades especializadas concentram-se em áreas específicas do direito, como meio ambiente, direitos humanos, combate à corrupção, entre outras. Sua atuação envolve a investigação, a propositura de ações judiciais e a defesa dos interesses da sociedade em questões complexas e sensíveis. Sua expertise nas áreas de atuação permite que o Ministério

Público tenha uma abordagem mais eficaz na resolução de desafios específicos e na defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos.

#### **4.3. Titularidade exclusiva da Ação Penal Pública e intervenções ministeriais de natureza fiscalizatória**

O papel institucional do Ministério Público surge como uma espécie de desmembramento das funções do juiz de acusar e julgar. Nas Palavras de James Goldschmidt, a criação da figura dos Promotores de Justiça no processo penal dispensa o magistrado de agir como inquisitor:

*[...] la creación del Ministerio fiscal no há tenido outro fin sino dispensar al juez de la iniciativa de la persecución penal, nunca el de desnaturalizar su función, es decir, privarla del derecho de penar, cuyo ejercicio es una función específica de la justicia”*  
( GOLDSCHIMIDT, James. *Princípios Generales Del Proceso Penal*, Ediciones Jurídicas Europa-America, Buenos Aires, p. 51).<sup>15</sup>

O Ministério Público, instituído na Constituição Federal como uma função essencial à Justiça, desempenha um papel fundamental no Brasil, assegurando a aplicação da lei, a defesa dos interesses públicos e a proteção dos direitos fundamentais. Suas funções institucionais são definidas com base na Constituição Federal, em especial no art. 129, na Lei Complementar nº 75/93, não se olvidando também da Lei nº 8.625/1993.

Uma das funções primordiais do Ministério Público é a promoção da ação penal pública. Isso é dizer que o órgão ministerial é responsável por mover processos penais, delitos contra a ordem jurídica, assegurando a devida aplicação da lei e a punição dos responsáveis por ilícitos penais. Não obstante, o Ministério Público é defensor constitucional dos direitos fundamentais, atuando na salvaguarda de violações e abusos dos bens jurídicos mais importantes, trabalhando diretamente no controle social. Tal prerrogativa confere ao membro do Ministério Público a responsabilidade de conduzir processos criminais em prol da justiça social, na procura pela aplicação efetiva da lei e punição de infratores. A atuação do Ministério Público como titular da ação penal pública é regida pelo artigo 129 da Constituição Federal e é parte integrante de sua missão de assegurar a ordem jurídica e a proteção dos direitos dos cidadãos.

---

<sup>15</sup>GOLDSCHIMIDT, James. *Princípios Generales Del Proceso Penal*, Ediciones Jurídicas Europa-America, Buenos Aires, p. 51.

Uma das principais vantagens de conferir ao Ministério Público a titularidade exclusiva da ação penal pública, um instrumento tão importante, é a independência que a instituição possui para conduzir investigações e processos judiciais de forma imparcial e objetiva, sendo ela desvinculada dos poderes da República. Isso garante que a justiça seja buscada sem influências indevidas e propicia uma maior igualdade perante os ditames da lei e da justiça.

Nesse viés, o órgão ministerial também é atuante no controle das ações arbitrárias ou injustas, auxiliando o sistema de justiça criminal para que este seja utilizado para proteger a sociedade, sem que haja perseguição ou abuso de poder. Assim, o Ministério Público é encarregado de garantir que as provas sejam legalmente colhidas, que os direitos dos acusados/investigados sejam aderidos pelos entes públicos e que as acusações sejam fulcradas em evidências sólidas coletadas pelo próprio órgão, por interessados ou pela polícia judiciária. Portanto, a atuação do *Parquet* como titular da ação penal pública é fundamental para manter a ordem social e a justiça. Certificando que a legislação vigente seja cumprida, que os direitos das vítimas sejam protegidos e que os infratores sejam penalizados pelos atos ilícitos.

Noutro norte, O Ministério Público, na qualidade de *custos legis*, desempenha uma função de extrema importância no panorama jurídico brasileiro. Este papel confere à instituição a responsabilidade de atuar, assim como os outros órgãos essenciais à Justiça, como um guardião imparcial da lei, revelando-se um pilar essencial para a manutenção do Estado de Direito e para a promoção da justiça. A atuação do Ministério Público nessa qualidade apresenta uma complexidade e amplitude notáveis, desempenhando um impacto substancial na configuração do sistema de justiça brasileiro.

A característica distintiva da função de *custos legis* reside no fato de que o Ministério Público não representa os interesses de nenhuma das partes envolvidas em um litígio, em contraste com o múnus exercido pelos advogados de defesa. Sua missão é agir em defesa do interesse público e da aplicação justa e imparcial da lei, intervindo como fiscal no processo judicial.

O órgão também desempenha um papel crucial na fiscalização e proteção do patrimônio público, atuando na prevenção e investigação de desvios de verbas e casos de corrupção, buscando a máxima transparência e responsabilidade na administração dos recursos públicos.

Outra função relevante é a legitimidade para promoção da ação civil pública, na proteção de interesses coletivos, difusos e individuais, seja com questões ambientais ou, por exemplo, dos consumidores.

O controle externo da atividade policial, por sua vez, é uma tarefa importante do Ministério Público, buscando que as forças policiais atuem dentro dos limites da legalidade e da moralidade administrativa e atendam aos direitos dos cidadãos. Não bastasse, o órgão tem também a prerrogativa de receber outras atribuições por meio de leis complementares e ordinárias, permitindo-lhe adaptar-se às necessidades em constante evolução da sociedade.

As Leis Complementares e Ordinárias, especialmente a Lei Complementar nº 75/93 e a Lei nº 8.625/1993, estabelecem as diretrizes para a organização interna do Ministério Público, os requisitos para a nomeação de seus membros, entre outras previsões, garantindo assim a independência e a imparcialidade necessárias para o desempenho eficaz de suas funções.

Em resumo, as funções institucionais do Ministério Público têm um papel vital na manutenção da ordem jurídica, na proteção dos direitos dos cidadãos e na promoção da justiça no Brasil. Sua atuação é guiada pela Constituição Federal, leis complementares e ordinárias, e visa garantir a aplicação da lei, a defesa do interesse público e a proteção dos direitos fundamentais.

## 5. CONCLUSÃO

O advento do Estado de Direito trouxe como norte para o exercício do controle social e como o caminho para a construção de uma sociedade civil os mandamentos constitucionais e a estrita legalidade, possibilitando que o poder público exerça influência sobre comportamentos desviantes que ofendam a paz social e a harmonia dos povos.

Nessa esteira, a instituição do sistema acusatório no Brasil, inaugura um paradigma sobre o processo penal e uma nova forma de repressão da criminalidade, afinal, como disse Aury Lopes Júnior, “*forma é garantia*”. O novo regramento, reparte o processo penal em duas fases: a primeira pré-processual, de natureza investigativa e com alguns atributos inquisitórios e a segunda, de natureza acusatória, movida por um acusador e apreciada por um juiz natural, imparcial e garantidor de direitos fundamentais. Sendo que, nas ações penais públicas, instrumento utilizado para repressão de delitos e materialização do contraditório e da ampla defesa, é reservado ao Ministério Público a prerrogativa de combater a prática dos crimes

mais graves, que feriram ou estiveram na iminência de ferir os bens jurídicos mais importantes, classificados com preceitos secundários que pedem um juízo mais austero de reprovabilidade.

O desenho institucional dado pela Constituição Federal ao Ministério Público suscita o seguinte debate: seria o Ministério Público uma parte imparcial? Se de um lado a ele cabe acusar e mover a ação penal pública, de outro, trata-se de um órgão público, submetido aos princípios inerentes à administração pública e com o dever de fiscal da lei, não podendo o *Parquet* acusar cegamente todos os indiciados que lhe forem apresentados.

Tanto é que, aplica-se nos dias de hoje o princípio do promotor natural como extensão ao princípio do juiz natural, que nada mais é do que um instrumento jurídico que visa fortalecer a garantia da imparcialidade.

Isto pois, aliado ao princípio da estrita legalidade, dá causa a questionamentos por parte da doutrina acerca da legitimidade do membro do Ministério Público para promover investigações criminais, conforme seria tarefa precipuamente atribuída à polícia judiciária, sendo a capacidade investigativa do órgão de acusação um pressuposto lógico, muito bem descrito pela Teoria dos poderes implícitos.

## REFERÊNCIAS

Assembleia Geral da ONU. (1948). "Declaração Universal dos Direitos Humanos" (217 [III] A). Paris.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Institui o Código de Processo Penal. Brasília, DF.

CARVALHO, Salo de. Pena e garantias. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

CAVALCANTE SEGUNDO, A. de H. .; MELO, G. C. de . Juiz de garantias e o princípio da jurisdição imparcial à luz da teoria da dissonância cognitiva. Revista do Instituto de Ciências Penais, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 222–252, 2021.

DE ABREU, Desembargador Federal Nylson Paim. Princípio do juiz natural. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, v. 17, n. 9, 2005.

DE SOUZA LEITE, André Estima. A POLÍCIA JUDICIÁRIA E A SUA RELAÇÃO COM O MINISTÉRIO PÚBLICO.

FESTINGER, Leon. Teoria da dissonância cognitiva. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

FILIPPETTO, Rogério. PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 465, 2008.

GOLDSCHIMIDT, James. Principípios Generales Del Proceso Penal, Ediciones Jurídicas Europa-America, Buenos Aires, p. 51.

Khaled Jr. Salah Hassan. O Sistema Processual Penal brasileiro Acusatório, misto ou inquisitório?. Civitas - Revista de Ciências Sociais. 2010, 10(2), 293-308.

LIMA, Roberto Kant de. Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 4, n. 10, p. 65-84, 1989.

Magna Carta. 1215. Inglaterra.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O ministério público na constituição de 1988. Editora Saraiva, 1989.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 5.104-MC. Relator: Ministro Luiz Roberto Barroso.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2ª Turma. HC 103038, Relator: Ministro Joaquim Barbosa, DJ 27/10/2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 5ª Turma. AgRg no AREsp 1.425.424/SP, Relator: Ministro Jorge Mussi, julgado em 6/8/2019.