

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO PROFESSOR JACY DE ASSIS

GABRIELA OLIVEIRA ATIQUÉ CLAUDIO

**FUNDAMENTOS E LIMITES CONSTITUCIONAIS DO PODER INVESTIGATÓRIO
DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

UBERLÂNDIA – MG
2024

GABRIELA OLIVEIRA ATIQUE CLAUDIO

**FUNDAMENTOS E LIMITES CONSTITUCIONAIS DO PODER INVESTIGATÓRIO
DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito Professor Jacy de Assis da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em direito.

Área de concentração: Direito Processual Penal

Orientador: Me. Karlos Alves Barbosa

UBERLÂNDIA- MG

2024

GABRIELA OLIVEIRA ATIQUE CLAUDIO

**FUNDAMENTOS E LIMITES CONSTITUCIONAIS DO PODER INVESTIGATÓRIO
DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito Professor Jacy de Assis da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em direito.

Área de concentração: Direito Processual Penal

Banca Examinadora:

Prof. Me. Karlos Alves Barbosa- UFU

Prof^a. Dr^a. Simone Silva Prudêncio

FUNDAMENTOS E LIMITES CONSTITUCIONAIS DO PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

FOUNDATIONS AND CONSTITUTIONAL LIMITS OF THE INVESTIGATIVE POWER OF THE PUBLIC MINISTRY

Gabriela Oliveira Atique Claudio

Sumário: Introdução. 1- Evolução do Ministério Público nas Constituições brasileiras. 2- O Ministério Público na Constituição de 1988. 3- Natureza Constitucional das funções ministeriais no processo penal. 4- Poder Investigatório do Ministério Público. 4.1- Fundamentos constitucionais. 4.2- Evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 4.3- Limites constitucionais. 5. Procedimento investigatório criminal (PIC). Considerações finais. Referências.

RESUMO

O presente trabalho propõe uma análise do poder investigatório do Ministério Público, buscando identificar os fundamentos e os limites constitucionais desse poder e as implicações práticas no procedimento investigatório criminal (PIC). Para isso, utilizou-se o método dedutivo, no qual se partirá de um estudo amplo do Ministério Público, analisando sua posição constitucional e suas funções institucionais na persecução penal, bem como investigando o histórico dos julgados do Supremo Tribunal Federal. Ao fim, apreende-se da pesquisa que o poder investigatório do Ministério Público tem legitimidade constitucional, porém deve ser exercido dentro dos limites estabelecidos pelo sistema constitucional brasileiro e pelas normas do ordenamento jurídico em vigor.

Palavras-chave: Ministério Público; Investigação criminal preliminar; Processo Penal

ABSTRACT

The present work proposes an analysis of the investigative power of the Public Ministry, seeking to identify the foundations and constitutional limits of this power and the practical implications in the criminal investigative procedure (PIC). For this, the deductive method was used, which will start with a broad study of the Public Ministry, analyzing its constitutional position and its institutional functions in criminal prosecution, as well as investigating the history of the Federal Supreme Court's judgments. In the end, the research concludes that the investigative power of the Public Ministry has constitutional legitimacy but must be exercised within the limits established by the Brazilian constitutional system and the rules of the legal system in force.

Keywords: Public Ministry; Preliminary criminal investigation; Criminal procedure

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público um reconhecimento e uma valorização sem precedentes em comparação a qualquer outra Constituição Federal anterior, trazendo consigo avanços institucionais de grande relevância, tanto no campo das suas garantias, quanto das suas atribuições.

A Carta Magna atribuiu ao Ministério Público uma série de funções institucionais, elencadas nos incisos do art. 129. No entanto, ao dispor sobre essas atribuições, a Constituição não se pronunciou de forma explícita acerca da possibilidade de o Ministério Público conduzir investigações criminais de forma direta. (BRASIL, 1988)

Nesse sentido, ao longo dos anos, a partir de interpretações do sentido e extensão das funções atribuídas ao Ministério Público, surgiram opiniões doutrinárias e jurisprudenciais amplamente divergentes em relação ao poder investigatório da instituição, refletindo visões contrastantes quanto a sua constitucionalidade e preocupações em relação aos limites dessa atuação.

No julgamento do RE 593.727/MG, com repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a legitimidade constitucional do poder investigatório do Ministério Público, sendo esse julgado reafirmado em inúmeras decisões. Entretanto, apesar do tema estar atualmente pacificado nos Tribunais, as divergências persistiram no campo doutrinário, evidenciando a complexidade do tema em questão.

Além dos questionamentos acerca da constitucionalidade do poder investigatório do Ministério Público, os doutrinadores demonstram preocupações sobre possíveis concentrações de poder, falta de controle e riscos de violações de direitos fundamentais no contexto das investigações realizadas pelo Ministério Público. Essas preocupações, legítimas e fundamentadas, reforçam a imperativa necessidade de identificar com clareza e precisão os limites constitucionais que regem a atuação do Ministério Público nessa esfera.

1- EVOLUÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

O exame sistemático das diversas Constituições brasileiras revela um notável e progressivo crescimento do Ministério Público como uma instituição de extrema importância no cenário jurídico e político do país. Desde as primeiras manifestações constitucionais até a Constituição de 1988, é possível observar uma evolução marcante no papel e nas atribuições conferidas ao Ministério Público, refletindo uma crescente valorização de sua atuação na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A Constituição de 1824 foi a primeira da história brasileira e apesar de não fazer referência expressa ao Ministério Público, mencionava o procurador da Coroa, responsável pela acusação no juízo dos crimes. Já a Constituição de 1891, a primeira do Brasil no período republicano, dispôs somente sobre a escolha do Procurador-Geral da República e sua iniciativa na revisão criminal.

A Constituição de 1934 foi a primeira a institucionalizar o Ministério Público nacional através de um capítulo próprio intitulado “Dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais”. Esta Carta Magna previu que uma lei federal seria responsável por organizar o Ministério Público na União, no Distrito Federal e nos Territórios, enquanto o Ministério Público nos Estados seria regulado por legislação local. Destacou-se também a preocupação com o processo de escolha do procurador-geral da República, estabelecendo a necessidade de aprovação pelo Senado e garantia de vencimentos iguais aos dos Ministros da Corte Suprema. Ademais, foram definidas as garantias dos membros da instituição e os impedimentos dos procuradores-gerais. (MAZZILLI, 2002, p. 38)

A Carta Magna de 1937, promulgada na ditadura de Vargas, em um contexto de supressão de direitos e centralização de poder, representou um verdadeiro retrocesso para a instituição ministerial no Brasil. Nesta Constituição foram abordadas questões relacionadas à livre escolha e demissão do procurador-geral da República pelo Presidente da República, que deveria ser escolhido dentre os indivíduos que atendessem aos requisitos exigidos para os ministros do Supremo Tribunal Federal e a competência desta Corte para processar e julgar o chefe da instituição, tanto em casos de crimes comuns, quanto os de responsabilidade.

A instituição ministerial ganhou relevância novamente na Constituição de 1946, que lhe conferiu título próprio. Nesse contexto, estabeleceu regras claras de organização, definiu os procedimentos para a escolha do procurador-geral da República, bem como o ingresso na carreira por meio de concurso público, garantindo estabilidade e inamovibilidade aos membros

da instituição. Além disso, atribuiu ao procurador-geral da República a legitimidade para propor ação de representação de constitucionalidade, reforçando assim o seu papel na defesa da ordem constitucional e fixou a competência do Senado para aprovar a escolha do procurador-geral da República, conferindo um caráter mais democrático ao processo de nomeação. (MAZZILLI, 2002, p. 39)

Sob o golpe militar de 1964, que representou uma interrupção da democracia no Brasil, foi promulgada a Constituição de 1967, que colocou o Ministério Público como uma seção no capítulo do Poder Judiciário, mantendo, em linhas gerais, as regras vigentes anteriormente.

No entanto, no ápice do regime militar brasileiro, a emenda constitucional nº 1/69 mudou substancialmente a redação da maioria dos dispositivos da Constituição de 1967, resultando na promulgação da Constituição de 1969, marcada pela concentração de poder no Executivo para atender aos interesses políticos dos militares. Uma das modificações mais marcantes foi a relocação do Ministério Público para o capítulo do Poder Executivo. Nesse contexto, essa alteração resultou em um notável aumento nas atribuições do procurador-geral da República, cuja nomeação e demissão passaram a ser livremente determinadas pelo Presidente da República. (VASCONCELOS, 2013, p. 15)

Posteriormente, com a decretação da emenda constitucional nº 7/77 foi introduzida a previsão de uma lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, que seria responsável por estabelecer as normas gerais a serem seguidas na organização do Ministério Público Estadual.

Em 1988 foi promulgada a atual Carta constitucional brasileira.

2- O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representou um marco histórico na evolução do Ministério Público no Brasil. Esta foi a primeira vez que uma Carta Magna se incumbiu de conceituar a instituição, conferindo-lhe, assim, um perfil completamente novo. Vejamos seu art. 127:

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (BRASIL, 1988)

O termo “instituição permanente” conferiu ao Ministério Público a qualidade de instituição essencial e indispensável à função jurisdicional do Estado. Com isso, a nova Constituição elevou o status do Ministério Público ao de cláusula pétreia, limitando o poder constituinte derivado reformador de suprimir ou limitar a sua atuação.

O Ministério Público, integrante do Poder Judiciário na Constituição de 1967 e do Poder Executivo na Constituição de 1969, foi deliberadamente posicionado fora da estrutura dos demais poderes da República na Constituição de 1988, passando a gozar de total autonomia e independência funcional, essenciais para o livre exercício das funções constitucionais atribuídas à instituição. (GARCIA, 2017, p. 103)

No novo ordenamento constitucional foram estabelecidos princípios institucionais que devem nortear a atuação dos membros da instituição ministerial, a saber: a unidade, que traduz a ideia de que todos os seus membros são integrantes de um mesmo organismo, que tem a função de exercer as tarefas constitucionais; a indivisibilidade, quem exerce os atos é a instituição e não a pessoa física de seu membro e a independência funcional, que afirma que os seus membros devem obedecer a Constituição, às leis e à sua consciência, não estando submetido a vontade de outros órgãos. (BADARÓ, 2021, p. 475)

Nesse sentido, foram asseguradas aos seus membros as garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios e impostas vedações, como o exercício da advocacia. Esses dispositivos constitucionais visam resguardar os membros da instituição contra eventuais pressões externas ou interferências políticas e assegurar que sua atuação esteja sempre alinhada com os princípios e preceitos que regem a instituição, promovendo a efetividade de suas funções e a preservação de sua missão institucional.

As funções essenciais atribuídas ao Ministério Público representam uma parcela da soberania nacional e foram ampliadas consideravelmente na Constituição de 1988. No art. 129 o constituinte originário lista algumas dessas atribuições, mas de forma meramente exemplificativa, visto o disposto no seu inciso IX, que autoriza a instituição a exercer outras funções, desde que compatíveis com sua finalidade. (BRASIL, 1988)

3- NATUREZA CONSTITUCIONAL DAS FUNÇÕES MINISTERIAIS NO PROCESSO PENAL

No verdadeiro Estado Constitucional Democrático de Direito, a prática de uma infração penal abala a confiança da sociedade no próprio Estado e em suas instituições. Diante disso, surge a necessidade de adotar uma postura restauradora da ordem jurídica, por meio da instauração regular de um processo penal justo, em que é assegurado ao indivíduo todos os meios legais de defesa, deflagrado mediante a ação penal. Assim sendo, a propositura de ação penal pública é uma imposição legal, visto que sem a persecução penal não é possível a imposição de pena. (RANGEL, 2016, p. 128)

A Constituição de 1988 conferiu ao Ministério Público a função de promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei. Essa atribuição não apenas confere poder à instituição, mas também lhe impõe o dever de exigir do Estado a devida prestação jurisdicional, a fim de satisfazer a pretensão acusatória estatal, restabelecendo a ordem jurídica violada. (LOPES JR. 2024, p. 26)

A obrigatoriedade da ação penal pública surge quando há um fato típico, ilícito e culpável e um lastro probatório mínimo que viabiliza o exercício da ação. Nessas circunstâncias, o Ministério Público não tem discricionariedade para decidir oferecerá a denúncia ou não. (BADARÓ, 2021, p. 308)

No sistema acusatório adotado pela nova ordem constitucional, a legitimidade para propositura de ação penal pública é privativa do Ministério Público. Isso significa dizer que a Constituição não recepcionou os artigos que conferiam legitimidade às autoridades judiciária e policial para iniciar a ação penal. Ao retirar do juiz quaisquer funções de natureza pré-processual, esse sistema preserva a imparcialidade do magistrado, fortalecendo os princípios basilares da justiça criminal. Nesse contexto, foi atribuída a autoridade policial a função de apurar as infrações penais, ou seja, de investigar os fatos e colher elementos de convicção acerca da autoria e materialidade do delito, a fim de subsidiar a propositura da ação penal. (NUCCI, 2023, p. 44)

A investigação desempenhada pela polícia é instrumental em relação à atividade realizada pelo Ministério Público, sendo este o destinatário final das informações colhidas na investigação policial. Assim sendo, a Constituição estabeleceu como uma das funções ministeriais o controle externo da atividade policial. Esse controle pode ser entendido como a

legitimidade para fiscalizar e orientar as diligências que serão desempenhadas pela polícia durante a investigação policial, na forma da lei complementar.

Ademais, foi atribuída a instituição ministerial a autoridade para requisitar diligências investigatórias que considerar necessárias e a instauração de inquérito policial. Essas requisições são de atendimento obrigatório pela autoridade policial, mas dependem da indicação dos fundamentos jurídicos que a justifiquem. (PACELLI, 2021, p. 102)

4- O PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Diante da nova ordem constitucional instaurada com a promulgação da Constituição de 1988, foi intensificada a controvérsia acerca da legitimidade constitucional do Ministério Público, como titular da ação penal, para realizar de maneira direta e autônoma investigações criminais preliminares, como medida preparatória para instauração da ação.

No contexto atual, a discussão central gira em torno da necessidade de delimitar os limites constitucionais das investigações criminais conduzidas pelo Ministério Público, considerando que como a Constituição não concede explicitamente esse poder investigatório à instituição, tampouco estabelece limites precisos para sua atuação nesse campo.

4.1- FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS

Os doutrinadores que adotam entendimento contrário à possibilidade de o Ministério Público realizar investigações criminais fundamentam sua posição em diversos argumentos. Em primeiro lugar, alegam que não existe dispositivo constitucional que autoriza explicitamente o poder investigatório ministerial, ressaltando que a atividade investigativa é atribuição exclusiva da polícia judiciária, conforme estabelecido no artigo 144, § 1º, IV, e § 4º, da Constituição Federal. (BRASIL, 1988)

Além disso, sustentam que a realização de investigações não é compatível com a imparcialidade que deve nortear a atuação ministerial e que como titular da ação penal terá a tendência de colher apenas as provas que servem para a acusação, promovendo um desequilíbrio entre defesa e acusação e violando o sistema acusatório.

Por fim, argumentam que, embora o Ministério Público possua o poder de requisitar diligências e instaurar inquéritos policiais, conforme disposto no art. 129, III, da Constituição

Federal, não tem legitimidade para presidir esses procedimentos, porque o responsável pelo controle não pode simultaneamente exercer a atividade controlada. (BRASIL, 1988)

No entanto, com a pacificação da controvérsia pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o Ministério Público tem competência para promover investigações penais, surge a necessidade de examinar de maneira mais detalhada os argumentos sustentados pelos doutrinadores que defendem a legitimidade do poder investigatório ministerial e os fundamentos constitucionais que embasam essa perspectiva.

A princípio, o elenco de funções essenciais atribuídas ao Ministério Público é meramente exemplificativo e pode ser entendido como uma explicitação dos objetivos institucionais previstos no art. 127. Destaca-se o inciso IX do art. 129, que confere ao Ministério Público a liberdade para desempenhar outras funções, desde que estejam alinhadas com sua missão constitucional. (BRASIL, 1988)

Assim, apesar da Constituição não disciplinar expressamente o poder investigatório do Ministério Público, muitos doutrinadores defendem a teoria dos poderes implícitos, ou seja, entendem que a Carta Magna, ao traçar os objetivos da instituição, concedeu-lhe implicitamente os meios para alcançá-los:

Incorporou-se em nosso ordenamento jurídico, portanto, a pacífica doutrina constitucional norte-americana sobre a teoria dos poderes implícitos – inherent powers -, pela qual no exercício de sua missão constitucional enumerada, o órgão executivo deveria dispor de todas as funções necessárias, ainda que implícitas, desde que não expressamente limitadas (Myers v. Estados Unidos – US 272 – 52, 118) consagrando-se, dessa forma, e entre nós aplicável ao Ministério Público, o reconhecimento de competências genéricas implícitas que possibilitem o exercício de sua missão constitucional, apenas sujeitas às proibições e limites estruturais da Constituição Federal. (MORAES, 2007, p. 600)

Diante dessa perspectiva, se a Constituição atribuiu ao Ministério Público a função de promover a ação penal pública, sendo uma das condições para o exercício dessa função é a justa causa, ou seja, um lastro probatório mínimo de provas que indicam a materialidade e a autoria de uma infração penal. Logo, a Carta Magna concedeu-lhe a legitimidade para realizar diretamente as investigações necessárias para o exercício da ação penal. Esse é o entendimento de Paulo Rangel:

Diante de tais regramentos constitucionais, nos parece claro que se o Ministério Público tem o poder-dever de promover a ação penal pública, somente poderá fazê-lo se tiver em mãos as informações necessárias que autorizam a formação de sua opinião delicti, e, nesse caso, deve e pode, em nome do princípio da verdade processual, colher, direta e pessoalmente, as provas que demonstram a tipicidade, a ilicitude e a culpabilidade do autor do fato. Até mesmo porque há uma máxima que diz: “Quem

pode o mais pode o menos.” (...) Seria um contrassenso dizermos que o Ministério Público está legitimado a promover a ação penal pública, porém que não tem legitimidade para realizar, pessoal e diretamente, as investigações necessárias para o exercício da referida ação penal. (RANGEL, 2016, p. 131)

Cabe destacar que a Constituição não atribuiu à polícia judiciária o monopólio das investigações, visto que outros órgãos podem realizar procedimentos preparatórios de investigação, como, por exemplo, as comissões parlamentares de inquérito e que o inquérito policial é uma peça dispensável ao oferecimento da denúncia, desde que o Ministério Público tenha outros elementos de convicção que viabilizam o exercício da ação penal. Assim sendo, a prescindibilidade do inquérito policial implica na possibilidade de substituir a investigação policial pela investigação direta ministerial. (GLOECKNER, LOPES JR., 2014, p. 250)

Ademais, o Ministério Público, como destinatário final das investigações policiais foi atribuído pela Constituição as funções de exercer controle externo das investigações policiais e requisitar diligências e a instauração de inquérito policial, que são de atendimento obrigatório. Muitos doutrinadores sustentam que a legitimidade para realizar essas funções implica na legitimidade para realizar diretamente essas diligências investigatórias.

Na defesa do poder investigatório do Ministério Público, cumpre ressaltar que não há motivo para sustentar uma maior tendência acusatória pela instituição ministerial, visto que o órgão tem como missão a defesa da lei e da Constituição, devendo promover o arquivamento de uma investigação quando não verificar justa causa para denúncia. Além disso, como órgão dotado de garantias funcionais, tem liberdade para acusar, livre de pressões externas, mas também de deixar de acusar, quando não houver razões jurídicas que justifiquem uma ação penal.

Em relação à possível violação do sistema acusatório, de acordo com o posicionamento de Renato Brasileiro de Lima, tal preocupação não se justifica, uma vez que da mesma maneira que ocorre com os elementos colhidos no inquérito policial, apenas os elementos obtidos durante a investigação ministerial não podem justificar qualquer decisão condenatória, sendo necessário que sejam corroborados em juízo, à luz do contraditório e da ampla defesa. Assim, não há qualquer violação ao sistema acusatório ou à princípios constitucionais:

Não há falar em violação ao sistema acusatório, nem tampouco à paridade de armas, porquanto os elementos colhidos pelo Ministério Público terão o mesmo tratamento dispensado àqueles colhidos em investigações policiais: serão de mera informação preliminar, apenas a servir de base para a denúncia, devendo ser ratificados judicialmente sob crivo do contraditório e da ampla defesa, para embasamento da eventual condenação de alguém. (LIMA. 2014, p. 174)

Por fim, é importante estabelecer a diferença entre a imparcialidade material do membro do Ministério Público e a parcialidade instrumental, que é a capacidade de ser parte em um processo. Dentro da estrutura acusatória do processo penal, o Ministério Público é imparcial quanto ao direito material deduzido, devendo requerer a absolvição do acusado quando verificar a ausência de provas. (PACCELI, 2021, p. 572)

Sob essa perspectiva, não há óbice legal de que o Ministério Público, como parte instrumental, porém imparcial, possa realizar investigações criminais que viabilizarão o curso, regular, do processo justo ao qual o réu será submetido.

4.2- EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de repercussão geral (RE 593.727/MG) consolidou tese favorável ao poder investigatório do Ministério Público. No entanto, essa construção jurisprudencial foi resultado de um longo e intenso período de debates, marcado por várias mudanças de entendimento.

Em 1998, ao examinar a controvérsia no julgamento do Recurso Extraordinário 205.473/AL, o Supremo se manifestou no sentido de que não cabe ao Ministério Público realizar diretamente investigações penais, mas apenas requisitá-las à autoridade policial. Ao enfrentar a matéria novamente em 2003, no julgamento do Recurso Ordinário Constitucional 81.326/DF, esse entendimento foi reafirmado. Vejamos:

A Constituição Federal dotou o Ministério Público do poder de requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial (CF, art. 129, VIII). A norma constitucional não contemplou a possibilidade do parquet realizar e presidir inquérito policial. Não cabe, portanto, aos seus membros inquirir diretamente pessoas suspeitas de autoria de crime. Mas requisitar diligência nesse sentido à autoridade policial. Precedentes. O recorrente é delegado de polícia e, portanto, autoridade administrativa. Seus atos estão sujeitos aos órgãos hierárquicos próprios da Corporação, Chefia de Polícia, Corregedoria. Recurso conhecido e provido. (STF - RHC: 81326 DF, Relator: NELSON JOBIM, Data de Julgamento: 06/05/2003, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 01-08-2003 PP-00142 EMENT VOL-02117-42 PP-08973)

Posteriormente, a posição da Corte mudou, como evidenciado no julgamento do Habeas Corpus 91.661/PE, cuja impetração tinha como objetivo o trancamento da ação penal, fundamentado na falta de justa causa e de ilicitude da denúncia por ter como base depoimentos colhidos pelo Ministério Público:

É perfeitamente possível que o órgão do Ministério Público promova a colheita de determinados elementos de prova que demonstrem a existência da autoria e da materialidade de determinado delito. Tal conclusão não significa retirar da Polícia Judiciária as atribuições previstas constitucionalmente, mas apenas harmonizar as normas constitucionais (arts. 129 e 144) de modo a compatibilizá-las para permitir não apenas a correta e regular apuração dos fatos supostamente delituosos, mas também a formação da opinião delicti.

6. O art. 129, inciso I, da Constituição Federal, atribui ao parquet a privatividade na promoção da ação penal pública. Do seu turno, o Código de Processo Penal estabelece que o inquérito policial é dispensável, já que o Ministério Público pode embasar seu pedido em peças de informação que concretizem justa causa para a denúncia.

7. Ora, é princípio basilar da hermenêutica constitucional o dos "poderes implícitos", segundo o qual, quando a Constituição Federal concede os fins, dá os meios. Se a atividade fim - promoção da ação penal pública - foi outorgada ao parquet em foro de privatividade, não se concebe como não lhe oportunizar a colheita de prova para tanto, já que o CPP autoriza que "peças de informação" embasem a denúncia.

8. Cabe ressaltar, que, no presente caso, os delitos descritos na denúncia teriam sido praticados por policiais, o que, também, justifica a colheita dos depoimentos das vítimas pelo Ministério Público. (STF - HC: 91661 PE, Relator: ELLEN GRACIE, Data de Julgamento: 10/03/2009, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-064 DIVULG 02-04-2009 PUBLIC 03-04-2009 EMENT VOL-02355-02 PP-00279)

No julgamento do Habeas Corpus 89.837/DF, o Supremo voltou a reafirmar essa posição, defendendo a legitimidade constitucional do poder investigatório do Ministério Público. Esse entendimento foi fundamentado pelo argumento de que o poder de investigar em sede penal integra o complexo de funções institucionais do Ministério Público, que dispõe na condição de autor da ação penal e como uma manifestação da sua competência para realizar o controle externo da atividade policial e de fazer instaurar inquérito policial para viabilizar a coleta de elementos de convicção para o início da ação penal ou seu arquivamento.

Em 2012, ao julgar o Habeas Corpus 91.613 o Supremo reconheceu novamente a possibilidade de o Ministério Público realizar investigações penais, mas destacou a necessidade de impor limites a essa atuação:

1. Possibilidade de investigação do Ministério Público. Excepcionalidade do caso. O poder de investigar do Ministério Público não pode ser exercido de forma ampla e irrestrita, sem qualquer controle, sob pena de agredir, inevitavelmente, direitos fundamentais. A atividade de investigação, seja ela exercida pela Polícia ou pelo Ministério Público, merece, por sua própria natureza, vigilância e controle. O tema comporta e reclama disciplina legal, para que a ação do Estado não resulte prejudicada e não prejudique a defesa dos direitos fundamentais. A atuação deve ser subsidiária e em hipóteses específicas. No caso concreto, restou configurada situação excepcional a justificar a atuação do MP: crime de tráfico de influência praticado por vereador. (RE 583.397/RJ). 3. Ordem denegada. (STF - HC: 91613 MG, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 15/05/2012, Segunda Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-182 DIVULG 14-09-2012 PUBLIC 17-09-2012)

Por fim, em 2015, o Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, julgou o Recurso Extraordinário nº 593.727/MG e consolidou a tese de que o Ministério Público tem legitimidade constitucional para realizar investigações criminais:

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 8.906/1994, 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 14), praticados pelos membros dessa Instituição. (STF - RE: 593727 MG, Relator: CEZAR PELUSO, Data de Julgamento: 14/05/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 08/09/2015)

4.3- LIMITES CONSTITUCIONAIS

O Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que, embora não exista uma norma constitucional que autoriza explicitamente a realização de investigações criminais pelo Ministério Público, a instituição possui legitimidade constitucional para desempenhar essa função, por ser uma atividade compatível com a sua finalidade de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. No entanto, os membros do Ministério Público, no desempenho dessas funções investigatórias, estão necessariamente sujeitos às limitações fundadas no sistema constitucional brasileiro e decorrentes do ordenamento jurídico em que ele se encontra.

A decisão é de suma importância, uma vez que, além de reconhecer a possibilidade de investigações criminais serem conduzidas pelo Ministério Público, sem limitá-la a situações excepcionais ou a crimes específicos, contribuiu para a elucidação dos limites constitucionais que regem a atuação da instituição na persecução penal.

Cumpre ressaltar que o Supremo reconheceu a legitimidade constitucional do Ministério Público para realizar investigações no estágio preliminar da persecução penal. Assim, algumas limitações constitucionais ao poder investigatório ministerial decorrem da natureza da investigação preliminar.

Como já observado, para o ajuizamento da ação penal é necessário que o seu titular, ou seja, o Ministério Público, apresente junto com a acusação elementos mínimos de convicção quanto à autoria e à materialidade de uma infração penal que permitam o Judiciário a decidir por sua admissibilidade. A investigação preliminar é o instrumento preparatório do processo

penal, destinado a produção e a colheita desses elementos. Além dessa função preparatória, esse tipo de investigação também tem a função de preservar a liberdade do investigado contra acusações infundadas. (GLOECKNER, LOPES JR., 2014, p. 107)

Nesse sentido, os Ministros da Corte manifestaram a necessidade da investigação ser realizada dentro de um prazo razoável; de todos os atos investigatórios serem documentados e praticados por membros do Ministério Público; de assegurar ao defensor, no interesse do representado, o acesso amplo aos elementos de prova e de observar as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição, que é um mecanismo de freio às arbitrariedades investigatórias. Esse postulado consiste na necessidade de submeter à exclusiva competência dos magistrados a realização de certos atos, os quais, conforme estipulado de forma explícita na Constituição, só podem ser executados pelo juiz e não por terceiros.

Ademais, foi firmado o entendimento de que os direitos e garantias constitucionais do investigado são de obrigatoriedade observância por quem quer que seja o órgão responsável pela investigação criminal. Assim, na investigação penal conduzida pelo Ministério Público, deve ser respeitado o direito ao silêncio, que assiste a qualquer investigado, não poderá determinar que o investigado produza provas contra si próprio, considerado o privilégio constitucional contra a auto-incriminação etc.

Por fim, os Ministros do Supremo Tribunal Federal apontaram que o Ministério Público está permanentemente sujeito ao controle jurisdicional dos atos que realiza durante as investigações criminais, como uma forma de garantir que as investigações ministeriais estejam em conformidade com os preceitos constitucionais e legais.

5- PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO CRIMINAL (PIC)

Em conformidade com o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução nº 181/2017, posteriormente alterada pela Resolução nº 183/2018 para regular a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal.

O art. 1º dessa Resolução define o procedimento investigatório criminal (PIC) como um instrumento sumário e desburocratizado de natureza administrativa e investigatória, instaurado e presidido pelo membro do Ministério Público com atribuição criminal, e terá como finalidade 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. (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017)

A princípio, cabe apontar que no processo penal existe um conflito de interesses qualificado pelo exercício da pretensão acusatória do Estado e a pretensão de liberdade do indivíduo que violou uma norma. Assim, uma vez instaurada, em juízo, a fase processual da persecução penal, a Constituição garante o direito de defesa e contraditório ao acusado, ou seja, a quem resiste a pretensão punitiva estatal, inerentes ao sistema acusatório. (PACELLI, 2021, p. 70)

Nesse sentido, o PIC tem caráter inquisitorial porque ocorre na fase preliminar preparatória do processo penal, na qual, não há, em regra, o contraditório ou ampla defesa por inexistir acusação.

O procedimento investigatório criminal é um mero procedimento administrativo preparatório que não pretende aplicar uma sanção penal, mas apenas fornecer elementos de informação ao titular da ação penal para justificar um arquivamento ou para apontar, com relativa certeza, a ocorrência de um determinado crime e seu autor em uma ação penal.

Cabe destacar que esse procedimento não é um pressuposto processual para a propositura da ação penal e não impede que outros órgãos legitimados da Administração Pública realizem investigações. Ademais, pode ser instaurado de ofício por um membro do Ministério Público com atribuições criminais ao tomar ciência de uma infração penal de iniciativa pública, por qualquer meio, mesmo informal, ou mediante provocação.

O art. 7º da mencionada Resolução elucida as diligências que podem ser conduzidas pelo membro do Ministério Público durante a fase de instrução desse procedimento, sem que isso prejudique a adoção de outras providências inerentes a sua atribuição funcional. Essas medidas incluem a realização ou a determinação de vistorias e inspeções, a requisição de informações, exames, perícias e documentos de órgãos públicos e privados, a notificação de testemunhas e vítimas e a requisição de sua condução coercitiva nos casos de ausência injustificada, a expedição de notificações e intimações necessárias, a realização de oitivas para esclarecer informações pertinentes ao caso em questão etc. (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017)

O prazo estabelecido para a conclusão do procedimento é de 90 dias, com a possibilidade de prorrogações sucessivas por igual período, mediante decisão fundamentada pelo membro do Ministério Público, responsável pela investigação.

O art. 15 determina a publicidade de todos os atos e peças do procedimento investigatório criminal, no entanto, o presidente do procedimento poderá decretar o sigilo

parcial ou total da investigação, mediante uma decisão fundamentada, quando a elucidação do fato ou o interesse público assim exigirem. (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017)

Caso o membro do Ministério Público encarregado do Procedimento Investigatório Criminal constate a falta de embasamento para iniciar uma ação penal pública, conforme previsto no art. 17, procederá ao arquivamento dos registros ou das evidências, fornecendo uma justificativa fundamentada para essa decisão. (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017)

Por fim, a referida Resolução determinou que esses procedimentos devem respeitar os direitos e as garantias individuais constitucionais, além das prerrogativas funcionais do investigado e no que couber, serão aplicadas as normas do Código de Processo Penal e a legislação especial pertinente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 elevou o Ministério Público à instituição permanente, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrática e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Sob a nova ordem constitucional, a instituição ministerial alcançou a legitimidade privativa para promover a ação penal pública, assumindo uma parcela da soberania nacional.

Nesse sentido, cabe destacar que ao dispor sobre as funções essenciais do Ministério Público para cumprir com a sua missão constitucional, a Constituição conferiu à instituição ministerial a liberdade para desempenhar outras funções, desde que estejam alinhadas com a sua finalidade.

Diante do exposto, embora a Constituição não tenha atribuído expressamente à instituição ministerial a função de realizar atividades investigatórias, de acordo com a teoria dos poderes implícitos, ao traçar os objetivos da instituição, o constituinte originário concedeu-lhe implicitamente os meios necessários para alcançá-los. Logo, o Ministério Público, como titular da ação penal, tem legitimidade constitucional para realizar diretamente as investigações necessárias para o exercício dessa ação.

Após anos de controvérsia doutrinária e decisões judiciais divergentes, o Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral, julgou o RE nº 593.727/MG e consolidou o entendimento de que o Ministério Público tem legitimidade constitucional para realizar

investigações criminais. Além disso, estabeleceu alguns limites constitucionais que regem a atuação da instituição na persecução penal, condicionando a legitimidade dessas investigações ao respeito dos direitos e garantias de qualquer pessoa que esteja sob investigação, das hipóteses de reserva de jurisdição e, também, das prerrogativas dos profissionais da advocacia, sem prejuízo da possibilidade, do permanente controle jurisdicional dos atos.

Consoante o entendimento firmado pelo Supremo, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução nº 181/2017, posteriormente alterada pela Resolução nº 183/2018 para regular a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal, conduzido pela instituição ministerial. Essa Resolução estabelece procedimentos e limites claros e específicos sobre como o Ministério Público deve conduzir suas investigações, garantindo que elas sejam realizadas de forma ética, eficiente e respeitando os direitos constitucionais dos cidadãos.

Conclui-se que, embora o poder investigatório do Ministério Público tenha legitimidade constitucional, é essencial que seja exercido dentro dos limites estabelecidos pelo sistema constitucional brasileiro e pelas normas do ordenamento jurídico em vigor. Nesse sentido, verifica-se de grande importância a decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE nº 593.727/MG e a Resolução nº 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público para esclarecer quais são esses limites.

REFERÊNCIAS

BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 02 de abril de 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 593727.MG. Rel. Min. Cezar Peluso. Minas Gerais, 14 de maio de 2015. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9336233>>. Acesso em: 02 de abril de 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 91613. Relator: Min. Gilmar Mendes. Minas Gerais, 15 de maio de 2012. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2765764>>. Acesso em: 02 de abril de 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 89.837. Relator: Celso de Mello. Distrito Federal, 20 de outubro de 2009. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605906>>. Acesso em: 02 de abril de 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 91.661. Relator: Ellen Gracie. Pernambuco, 10 de março de 2009. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/HC91661votoEG.pdf>>, Acesso em: 02 de abril de 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Ordinário Constitucional 81.326. Relator: Nelson Jobim. Distrito Federal, 06 de maio de 2003. Disponível em: <https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/RHC_81326_DF-06.05.2003.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1712088105&Signature=pSR7CBL4qSf9y7rjNwBFe4B4aUA%3D> Acesso em: 02 de abril de 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 205.473. Relator: Carlos Velloso. Alagoas, 15 de dezembro de 1998. Disponível em: <https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/RE_205473_AL_1278847634177.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1712088204&Signature=%2Ftgp5CFIDKtz2qBr8fHcKK8oyVc%3D>. Acesso em: 02 de abril de 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 181, de 07 de agosto de 2017. Resolução 181. Brasília, DF, 03 out. 2017. Disponível em: . Acesso em 23 de fevereiro de 2019.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: Organização, atribuições e regime jurídico**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GLOECKNER, Ricardo Jacobsen; LOPES JR. Aury. **Investigação preliminar no processo penal.** 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal.** 8. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020.

LOPES JR, Aury. **Direito processual penal.** 20. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2023.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público.** 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 4. ed.. São Paulo: Atlas, 2007.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de processo penal.** 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

PACELLI, Eugênio. **Curso de processo penal.** 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2021.

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

VASCONCELOS, Clever. **Ministério Público na Constituição Federal: Doutrina e Jurisprudência.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.