

A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO PODER DE INVESTIGAÇÃO DE NATUREZA CRIMINAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO APÓS A CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA DE 1988

NE THE (UN)CONSTITUTIONALITY OF THE INVESTIGATION POWER OF A CRIMINAL NATURE OF THE PUBLIC MINISTRY IN THE BRAZILIAN LEGAL SYSTEM AFTER THE REPUBLICAN CONSTITUTION OF 1988

CARLOS RODRIGUES TAVARES¹

ALEXANDRE RICARDO DAMASCENO ROCHA²

Resumo: O presente trabalho busca analisar, mediante os principais fundamentos pesquisados, a constitucionalidade ou inconstitucionalidade do poder de investigação de natureza penal do Ministério Público frente à normatização do ordenamento jurídico brasileiro sobre a persecução penal, após a Constituição Republicana de 1988. Aplicou-se como método de abordagem, o hipotético-dedutivo e, como método de procedimento, o monográfico. Quanto à técnica de pesquisa, utilizou-se a descritiva e exploratória, com revisão de livros doutrinários, artigos científicos, julgados proferidos pelos órgãos do Poder Judiciário, além da análise documental da CRFB/1988 e das leis infraconstitucionais pertinentes ao tema. Conclui-se que, a atividade investigatória no país não é exclusividade da polícia judiciária, a teoria dos poderes implícitos deve ser aplicada no silêncio do legislador constituinte e, a edição e expedição de resolução pelo Conselho Nacional do Ministério Público, regulamentando investigação de natureza criminal, viola o processo legislativo.

Palavras-chave: Ministério Público; Poder Investigatório; Investigação Criminal; Direito Constitucional; Direito Processual Penal.

Abstract: The present work seeks to analyze, through the main foundations researched, the constitutionality or unconstitutionality of the investigation power of a criminal nature of the Public Ministry against the normalization of the Brazilian legal system on criminal prosecution after the Republican Constitution of 1988. It was applied as a approach method, the hypothetico-deductive and, as method of procedure, the monographic. As for the research technique, descriptive and exploratory was used, with a review of doctrinal books, scientific articles, judged by the organs of the Judiciary, besides documentary analysis of CRFB/1988 and the infraconstitutional laws pertinent to the subject. It is concluded that the investigative activity in the country is not exclusive to the judicial police, the theory of implicit powers should be applied in the silence of the constituent legislator and the edition and expedition of a resolution by the National

¹Graduando em Direito pela Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES). *E-mail:* carlosrodriguestavares2@gmail.com.

²Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). Especialista em Direito Eleitoral pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Especialista em Direito Processual pela Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES). Bacharel em Direito pela UNIMONTES. Atualmente exerce os cargos de professor de educação superior na UNIMONTES e nas Faculdades Integradas Pitágoras de Montes Claros/MG (FIPMOC). É também advogado associado do escritório Rocha Machado Sociedade de Advogados, analista técnico no Banco do Nordeste do Brasil e membro eleito do Conselho Universitário da Unimontes (CONSU).

Council of Public Ministry, regulating criminal investigation, violates the legislative process.

Keywords: Public Ministry; Investigative Power; Criminal Investigation; Constitutional Law; Criminal Procedural Law.

Introdução

O Supremo Tribunal Federal (STF) ao longo dos anos formulou entendimentos quanto ao poder investigatório criminal do Ministério Público, bem como houve edições e expedições de resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), passando a serem objetos de Ações Diretas de Inconstitucionalidades (ADI's).

Acerca do tema, juristas, doutrinadores e a comunidade jurídica divergem quanto à legitimação do Ministério Público para promover investigações de natureza penal, dentre eles, no sentido favorável, Eugênio Pacelli de Oliveira, Uadi Lammêgo Bulos, Hugo Nigro Mazzilli. Em sentido contrário destacam-se José Afonso da Silva e Guilherme de Souza Nucci. Além disso, há esclarecimentos sobre o tema, dentre outros, dos Ministros do STF, Luís Roberto Barroso e Alexandre de Moraes, bem como dos doutrinadores, Pedro Lenza, Aury Lopes Jr. e Fernando Capez.

Dessa maneira, considerando os posicionamentos do STF ao longo dos anos, as edições e expedições de resoluções pelo CNMP com os respectivos questionamentos por meio de ADI's, tendo por consequência a insegurança jurídica na persecução penal, o presente trabalho busca analisar, mediante os principais fundamentos, a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da legitimidade do poder investigatório de natureza penal do Ministério Público frente à normatização do ordenamento jurídico brasileiro sobre a persecução penal após a Constituição Republicana de 1988.

Para este trabalho, composto de capítulos de monografia, aplicou-se como método de abordagem o hipotético-dedutivo, e como método de procedimento o monográfico ou estudo de caso. Este consiste no estudo do Ministério Público, visando obter generalizações a partir da análise da posição constitucional do Ministério Público no atual ordenamento jurídico brasileiro, da identificação das suas funções institucionais na persecução penal, da descrição da competência constitucional do CNMP e suas respectivas atribuições, e do histórico de julgados e de resoluções que versam sobre o procedimento investigatório de natureza penal. Quanto à técnica de pesquisa, utilizou-se a descritiva e exploratória, com revisão de livros doutrinários, artigos científicos, julgados proferidos pelos órgãos do Poder Judiciário, e a análise documental da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) e das leis infraconstitucionais pertinentes ao tema.

1. Do Ministério Público e do Conselho Nacional do Ministério Público

1.1 O Ministério Público na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

A CRFB/1988 alocou o Ministério Público no capítulo que trata das funções essenciais à Justiça³, posicionando-se 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, nos termos do seu art. 127.

Cabe pontuar que a Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público - LONMP)⁴ e a Lei Complementar (LC) n.º 75, de 20 de maio de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União – LOMPU)⁵ reproduziram o referido art. 127 nos seus respectivos artigos 1º.

A organização do Ministério Público é definida nos termos do art. 128, da CRFB/1988, compreendendo-se tanto o Ministério Público da União (Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios) quanto os Ministérios Públicos dos estados-membros.

A elevação do órgão ministerial à instituição permanente manifesta a soberania do Estado brasileiro, considerando sua incumbência da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, sendo essencial à função jurisdicional (BULOS, 2014).

É essencial à função jurisdicional, pois cumpre papel institucional de relevância na esfera cível e penal, seja judicialmente ou extrajudicialmente, atendendo aos interesses sociais, coletivos, difusos, individuais homogêneos, a fim da satisfação de toda a sociedade (BULOS, 2014).

A competência da defesa da ordem jurídica e do regime democrático evidencia a intenção do texto constitucional de fortalecer a proteção do Estado Democrático de Direito, na medida em

³ Seção I do Capítulo IV do Título IV.

⁴ Instituiu a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispondo sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências.

⁵ Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União.

que constitui a República Federativa do Brasil, como também possibilita a concretização dos seus fundamentos⁶ e objetivos fundamentais⁷.

Assim sendo, o posicionamento constitucional do Ministério Público como órgão defensor do ordenamento jurídico brasileiro e dos princípios e preceitos democráticos demonstra a sua função fiscalizadora, indispensável ao cumprimento das leis pelos cidadãos e pelas instituições do Estado, como também sua função defensora, imprescindível à proteção dos direitos fundamentais (BULOS, 2014; MORAES, 2017; SILVA, 2014).

Todavia, é pertinente acentuar que mesmo que a CRFB/1988 conferiu posicionamento ao Ministério Público em capítulo separado aos dos poderes da República,⁸ não o coloca em posição no atual ordenamento jurídico brasileiro de um quarto poder. Nesse ponto, Bulos (2014, p. 1.403) ressalta que o Ministério Público “não se trata de quarto poder, como inadvertidamente se pode pensar, nada obstante o alargamento de suas funções pela Carta de 1988”.

Na verdade, o posicionamento constitucional do Ministério Público ocasiona profundas discussões doutrinárias “não só pelas constantes alterações no texto constitucional [...], mas também pela transformação evolutiva jurídico-social que sofreu a Instituição, culminando com o moderno texto de 1988” (MORAES, 2017, p. 649).

Com efeito, seja qual for o posicionamento constitucional do Ministério Público entre os Poderes, importante preservar a sua independência, “nada obstante o constante perigo de o órgão ministerial servir a interesses político-partidários” (BULOS, 2014, p. 1.402).

1.2 As funções institucionais

As funções institucionais do Ministério Público na persecução penal são regulamentadas tanto em normas constitucionais quanto em normas infraconstitucionais.

No campo penal, a CRFB/1988 conferiu ao *parquet* as funções de promover, privativamente, a ação penal pública, expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, exercer o controle externo da atividade policial, requisitar diligências

⁶ CRFB/1988 - Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

⁷ CRFB/1988 - Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

⁸ CRFB/1988 - Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais.⁹

No âmbito infraconstitucional, a LONMP confere ao órgão ministerial o exercício da fiscalização dos estabelecimentos prisionais, bem como a possibilidade de requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e de inquérito policial militar, observado o disposto no art. 129, inciso VIII, da Constituição Federal, podendo acompanhá-los.¹⁰

Nesse contexto, Moraes (2017) e Lenza (2018) ressaltam que o rol de funções institucionais é meramente exemplificativo, havendo a possibilidade de o órgão ministerial exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, nos termos do inciso IX, da CRFB/1988.¹¹

1.3 A Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004 e o Conselho Nacional do Ministério Público

A partir da EC-45/2004 introduziu-se na CRFB/1988 o chamado Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A), sendo sua regulamentação feita pela lei n.º 11.372, de 28 de novembro de 2006.

Sua composição é definida, de acordo com o artigo supracitado, por oito membros do Ministério Público, dois membros do Poder Judiciário, dois membros da Advocacia e, dois membros da sociedade escolhidos pelo Poder Legislativo, *in verbis*:

- I - o Procurador-Geral da República, que o preside;
- II - quatro membros do Ministério Público da União, assegurada a representação de cada uma de suas carreiras;
- III - três membros do Ministério Público dos Estados;
- IV - dois juízes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça;
- V - dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VI - dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

Decerto, a instituição não está subordinada ou sob a ingerência de nenhum dos Poderes do Estado, devendo-se tão somente observância às garantias e funções institucionais dos membros do *parquet*. Nesse sentido, a CRFB/1988 conferiu-lhe “[...] importante missão de verdadeiro fiscal

⁹ As funções citadas referem-se ao art. 129, incisos I, VI, VII, VIII, da CRFB/1988.

¹⁰ Referem-se ao art. 25, inciso VI, e art. 26, inciso IV, da Lei 8625 de 12/02/1993.

¹¹ CRFB/1988 – Art. 129, 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.

da perpetuidade da federação, da Separação dos Poderes, da legalidade e moralidade pública, do regime democrático e dos direitos e garantias individuais” (MORAES, 2017, p. 679).

Logo, a criação da instituição visa o exercício da transparência no Ministério Público à luz do art. 37, da CRFB/1988, estabelecendo-se o zelo na legalidade dos seus atos administrativos e financeiros, como também a fiscalização do cumprimento dos deveres funcionais dos seus membros (MORAES, 2017).

1.4 A competência constitucional do Conselho Nacional do Ministério Público

A EC-45/2004 atribuiu ao CNMP à competência de realizar o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

Para o efetivo exercício das funções constitucionais, nos termos do § 2º, do art. 130-A, cabe ao CNMP:

- I - zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;
- II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas;
- III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;
- IV - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano;
- V - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar a mensagem prevista no art. 84, XI.

Assim, buscando efetivar a atuação do CNMP, a EC-45/2004 dispôs sobre a criação de ouvidorias do Ministério Público, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando-se diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público.¹²

¹² CRFB/1988 – Art. 130-A, § 5º.

Ademais, a EC-45/2004 definiu que compete ao STF processar e julgar, originariamente, as ações contra o CNMP.¹³

2. O histórico de julgados e das resoluções do CNMP sobre a investigação preliminar de natureza penal

Após a promulgação da CRFB/1988 houve no STF julgamentos em relação ao poder investigatório criminal do Ministério Público que embasaram decisões com entendimentos diversos.

O Pleno do STF julgando o Mandado de Segurança (MS) n.º 21.729, de relatoria do Min. Marco Aurélio, que discutia a manutenção de sigilo de dados quanto às operações financeiras do Banco do Brasil, indeferiu o pedido dispondo que “a ordem jurídica confere explicitamente poderes amplos de investigação ao Ministério Público – art. 129, incisos VI e VIII, da Constituição Federal, e art. 8º e seus incisos II e IV, e § 2º, da Lei Complementar n.º 75/1993”.¹⁴

Da mesma forma, julgando o Habeas Corpus (HC) n.º 77.770, de relatoria do Min. Néri da Silveira, que visava o trancamento de ação penal, sob o argumento, dentre outros, de irregularidade na colheita de provas pelo *parquet*, denegou-se ordem, dando prosseguimento à ação penal, e proferindo-se entendimento que “com apoio no art. 129 e incisos, da Constituição Federal, o Ministério Público poderá proceder de forma ampla, na averiguação de fatos e na promoção imediata da ação penal pública, sempre que assim entender configurado ilícito” [*sic*].¹⁵

Em sentido contrário, a segunda turma do STF não conheceu do Recurso Extraordinário (RE) n.º 233.072, interposto pelo órgão ministerial, que versava sobre o trancamento de ação penal em razão de acórdão proferido pela Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, sob o fundamento que “o Ministério Público não tem competência para promover inquérito administrativo”, como também não tem “competência para produzir inquérito penal sob o argumento de que tem possibilidade de expedir notificações nos procedimentos administrativos”.¹⁶

Sob o mesmo ponto de vista, foi dado provimento ao Recurso em Habeas Corpus (RHC) n.º 81.326,¹⁷ de relatoria do min. Nelson Jobim, que examinava decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que reconheceu a validade de requisição feita pelo Ministério Público para oitiva de delegado de polícia, considerando que a CRFB/1988 não conferiu ao *parquet* competência para

¹³ CRFB/1988 – Art. 102, inciso I, “º”.

¹⁴ STF – MS 21.729, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 05/10/1995, Plenário, DJ de 19/10/2001.

¹⁵ STF – HC 77.770, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 07/12/1998, Segunda Turma, DJ de 03/03/2000.

¹⁶ STF – RE 233.072, Rel. Néri da Silveira, j. 18/05/1999, Segunda Turma, DJ de 03/05/2002.

¹⁷ STF – RHC 81.326, Rel. Nelson Jobim, j. 06/05/2003, Segunda Turma, DJ de 01/08/2003.

realizar e presidir inquérito penal, sendo anulado o procedimento investigatório criminal instaurado.

Diante dos julgados supramencionados, o Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF) regulamentou o art. 8º da LC 75/93, disciplinando no âmbito do Ministério Público Federal a instauração e tramitação do Procedimento Investigatório Criminal mediante a resolução de n. 77, de 14 de setembro de 2004.

Em seguida, no ano de 2006, o CNMP editou e expediu a resolução n.º 13 que regulamentava o artigo 8º da LOMPU e o artigo 26 da LONMP, disciplinando no âmbito do Ministério Público a instauração e a tramitação do procedimento investigatório criminal, tendo como fundamentação legal o artigo 127, *caput*, e artigo 129, incisos I, II, VIII e IX, da CRFB/1988, bem como o artigo 8º, da LOMPU, o artigo 26 da LONMP, e o parágrafo único do artigo 4º, do CPP.

No entanto, a resolução supracitada foi objeto de ADI's n.º 3.806, n.º 3.836 e n.º 4.305, propostas, respectivamente, pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL-BRASIL), pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), e pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF).¹⁸

Posteriormente, no mês de maio de 2015, o STF julgou o RE 593.727/MG,¹⁹ de relatoria do Min. Cezar Peluso e redação de acórdão do Min. Gilmar Mendes, com repercussão geral, cuja interposição deu-se contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do estado de Minas Gerais que recebeu denúncia e reconheceu possibilidade do órgão ministerial de ampliar o conjunto probatório em ação penal, sendo firmada a seguinte tese:

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.

Firmada a tese, no mês de agosto de 2017, o CNMP revogou a resolução n.º 13/2006 e editou nova resolução de n.º 181, dispondo sobre a instauração e tramitação do procedimento

¹⁸ ADI's com julgamentos em andamento.

¹⁹ STF - RE 593.727, Rel. Min. Cezar Peluso, Red. acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 14/05/2015, DJ de 08/09/2015.

investigatório criminal a cargo do Ministério Público, com fulcro nos mesmos fundamentos legais da resolução n.º 13/2006, como também da tese supracitada e aplicando outras considerações.

Entretanto, dispositivos da resolução n.º 181 foram objetos de ADI's, sendo uma ação proposta e distribuída em 06/10/2017 pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), de n.º 5.790,²⁰ questionando a inconstitucionalidade dos artigos 1º aos 23, excetuando-se o artigo 24; e outra ação proposta e distribuída em 13/10/2017 pela Ordem dos Advogados do Brasil, de n.º 5.793,²¹ questionando a inconstitucionalidade do “*caput*” do artigo 1º, do artigo 2º e seu inciso V, do artigo 7º e seus incisos I, II e III, e do artigo 18.

Após o questionamento das supramencionadas ADI's, a resolução n.º 183/2018 emendou a resolução n.º 181/2017 na intenção de melhor adequá-la à CRFB/1988.

3. Dos fundamentos da (in)constitucionalidade do poder de investigação criminal do Ministério Público

3.1 A exclusividade das funções de polícia judiciária e das infrações penais

As funções constitucionais atribuídas à polícia judiciária, federal e estadual, pertinentes ao tema, estão dispostas no art. 144, § 1º e seus incisos I e IV, e § 4º, da CRFB/1988, nestes termos:

Art. 144. [...]

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

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, 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.

Diante das funções supracitadas se encontra a discussão em relação à exclusividade das investigações de natureza criminal, cuja atribuição seria ou não de competência exclusiva da polícia judiciária, seja federal ou estadual, nos limites impostos pelo texto constitucional.

No plano doutrinário, Capez (2017, p. 156-157) explica que a atividade investigatória em nenhum momento foi exclusividade da polícia judiciária, sendo que no nosso ordenamento jurídico

²⁰ ADI com julgamento em andamento.

²¹ ADI com julgamento em andamento.

há órgãos do Estado que a exercem, entre eles, a ABIN (Agência Brasileira de Inteligência) e a Receita Federal.

Igualmente, questionando o argumento de que o *parquet* não poderia ter legitimidade investigatória de natureza penal por razões de exclusividade das funções de polícia judiciária, Mazzilli (2005, p. 4) esclarece que tal argumento não pode prosperar, considerando que há infrações penais que não são investigadas por meio de inquérito policial, dentre elas, as apurações de “fatos com conotação penal” dentro de inquérito civil promovido pelo Ministério Público.

Porém, Nucci *et al.* (2016, p. 94) explicam que as funções de investigações destinadas a outros diversos órgãos do Estado não se destinam a apuração de infrações penais, mas sim as infrações pertinentes às suas respectivas áreas de atuações, como por exemplo, as investigações a cargo da Receita Federal, cujo objetivo são as infrações tributárias, sendo que ao deparar com delitos penais as investigações acabam por ser substituídas por inquéritos policiais presididos pela autoridade competente.

Sob outra perspectiva, Bulos (2014, p. 1421) esclarece que a atribuição conferida pela CRFB/1988 na função de apuração de infrações penais à polícia federal e às polícias civis não institui exclusividade ao poder investigatório criminal, pois tal exclusividade visa “diferenciar a competência da Polícia Federal das funções exercidas pelas demais polícias”. Desta forma, o autor não encontra violação da norma constitucional que confere exclusividade das funções de polícia judiciária da União à polícia federal quando o *parquet*, “por autoridade própria”, promove “investigações criminais”.

Em sentido contrário, trazendo elementos históricos para buscar fundamentação à questão, em parecer destinado ao Ministro Nilmário Miranda, secretário especial dos Direitos Humanos e Presidente do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), Barroso (2004, p. 12) esclarece que de maneira histórica as investigações preliminares na persecução penal do Estado eram de exclusividade “da Polícia” e que “as propostas” que visavam retirar essa exclusividade “foram rejeitadas” nas discussões de elaboração da CRFB/1988. Além disso, enfatiza que “nas discussões da assembléia constituinte, o texto aprovado pretendia exatamente manter as investigações criminais como atribuição exclusiva da polícia judiciária” (*sic*).

Nessa perspectiva, é a advertência de Silva (2011, p. 83) sobre as funções institucionais atribuídas ao *parquet* e seu processo de elaboração pela Assembleia Nacional Constituinte:

Percorram-se os incisos em que o art. 129 define as funções institucionais do Ministério Público e lá não se encontra nada que autorize os membros da instituição a proceder a investigação criminal diretamente. O que havia sobre isso foi rejeitado, como ficou

demonstrado na construção da instituição durante o processo constituinte e não há como restabelecer por via de interpretação o que foi rejeitado (*sic*).

Outrossim, o raciocínio de Bitencourt (2011, p. 18) esclarece que o constituinte de 1988 ao atribuir ao Ministério Público à função institucional de requisitar diligências investigatórias, a instauração de inquérito policial, e não conferir expressamente o poder de investigação criminal, evidencia-se a vontade do legislador constituinte em não lhe conceder tal competência.

Por certo, a lei regedora das atividades do Ministério Público não estabeleceu poderes investigatórios de natureza penal, considerando que a LONMP limitou-se a dispor sobre a promoção privativa da ação penal pública, o exercício da fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abriguem idosos, menores, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência, a requisição de diligências investigatórias, e a instauração de inquérito policial e de inquérito policial militar, observado o disposto no art. 129, inciso VII, da CRFB/1988. Ressalta-se, porém, que esta última atribuição está limitada ao acompanhamento, conforme se expressa o inciso IV, do art. 26, da lei 8.625/93 (BITENCOURT, 2011, p. 22).

Sob esse ponto de vista, Nucci *et al.* (2016, p. 96) esclarecem que não há lei infraconstitucional, de maneira expressa, autorizando o Ministério Público a proceder investigações de natureza penal de forma direta e independente, “tanto é verdade que o Conselho Nacional do Ministério Público, o Conselho Federal do Ministério Público e Atos de Procuradores Gerais de Justiça editaram resoluções procurando disciplinar o tema”.

No plano jurisprudencial, em julgamento do HC 91.661-9²² que tinha por objeto o trancamento de ação penal, sob alegação de colheita de depoimentos pelo órgão ministerial e de falta de justa causa e ilicitude da denúncia, a Min. Ellen Gracie entendeu que seria possível que o Ministério Público promovesse a colheita de elementos de provas que comprovasse a autoria e materialidade de determinada infração penal, sem contudo, retirar as atribuições concebidas pela CRFB/1988 à polícia judiciária, havendo tão somente uma harmonização das normas constitucionais descritas nos artigos 129 e 144, com a finalidade da apuração dos fatos e formação da *opinio delicti*.

Nessa linha de harmonização das normas constitucionais a fim de possibilitar as investigações de natureza penal tanto pela polícia judiciária quanto pelo Ministério Público, Bulos (2014, p. 1421) argumenta que “a análise lógica e concatenada de todos os preceitos constitucionais

²² STF – HC 91.661-9, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, j. 10/03/2009, DJ de 03/04/2009.

e legais, definidores de funções institucionais da instituição” expõe a subsidiariedade do poder investigatório do Ministério Público.

Expondo a excepcionalidade da investigação de natureza penal pelo *parquet*, Mazzilli (2005, p. 3) esclarece que a investigação de natureza criminal é uma atividade em caráter especial exercida pelo Ministério Público, em que a polícia judiciária não se desincumbe da sua função investigatória de forma satisfatória, como por exemplo, nos crimes de policiais e autoridades diretamente ligadas às atividades policiais.

Nesse sentido, Pacelli (2017, p. 92-93) aduz que a CRFB/1988 em nenhum momento conferiu exclusividade das investigações à Polícia, mas somente esclareceu que a expressão “exclusividade” se destina a atribuir à polícia federal a função de polícia judiciária da União, excluindo-se, a polícia ferroviária federal, a polícia rodoviária federal e a polícia militar.

Nessa linha de esclarecimento, Capez (2018, p. 157) explica que a exclusividade disposta no art. 144, § 1º e seus incisos I e IV, e § 4º, da CRFB/1988, refere-se à delimitação de competência constitucional das polícias estaduais, sendo que não podem exercer suas atribuições em âmbito federal, ou seja, a finalidade é o destaque da delimitação da esfera de atividade investigatória “de cada polícia, na presidência de seus respectivos inquéritos”.

De modo contrário, José Afonso da Silva (2011, p. 88) esclarece que a CRFB/1988 não atribuiu à polícia judiciária o monopólio das investigações de natureza penal, porém, ressalta que as demais hipóteses de concessão estão dispostas no próprio texto constitucional, como a ressalva da competência da polícia judiciária federal e as investigações das infrações penais de natureza penal.

Do mesmo modo, Nucci *et al.* (2016, p. 92) esclarecem que outros órgãos do Estado podem proceder investigações de natureza criminal, contudo, necessitam de autorização do texto constitucional, como por exemplo, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, conforme art. 58, § 3º, da CRFB/1988.

3.2 A teoria jurídica dos poderes implícitos

Conforme julgamento do HC 93.930²³ que versa sobre a possibilidade ou não do *parquet* realizar, por autoridade própria, investigações de natureza penal, descreveu o Min. Celso de Mello que a teoria dos poderes implícitos é decorrente de doutrina que - considerando como precedente o caso *McCULLOCH v. MARYLAND* (1819), da Suprema Corte norte-americana - enfatiza “a

²³ STF – HC 93.930, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, j. 07/12/2010, DJ de 03/02/2011.

outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos”.

Em julgado anterior, a Min. Ellen Gracie (relatora do HC 91.661) esclareceu que a teoria dos poderes implícitos é base da hermenêutica constitucional, estabelecendo que quando a CRFB/1988 define os fins para determinado órgão do Estado, ela também dá os meios, ou seja, sendo atividade privativa do Ministério Público promover a ação penal pública, não é razoável não lhe oportunizar a investigação de provas para sua promoção, haja vista a autorização do CPP para dispensa do inquérito policial quando há peças de informação que embasam a ação penal pública, concretizando-se, assim, a justa causa para a denúncia.

Mazzilli (2005, p. 5) acrescenta ainda que além da CRFB/1988 conferir a promoção privativa da ação pública penal ao *parquet*, o texto constitucional garantiu a autonomia funcional da instituição, razão pela qual se conclui “que os meios necessários para exercer essas funções são pressupostos necessários para que a instituição possa adimplir suas finalidades constitucionais”.

Outrossim, no RE 593.727/MG, o Min. Celso de Melo fundamentou seu voto dispondo que com base no reconhecimento pela teoria jurídica dos poderes implícitos o Ministério Público possui legitimidade constitucional para instauração de investigação de natureza penal, permitindo-lhe realizar diligências necessárias para o cumprimento das suas funções institucionais, bem como das competências que foram atribuídas de forma direta pelo texto constitucional.

Igualmente é o entendimento da Min. Rosa Weber, no supramencionado recurso, em que cabendo ao Ministério Público à atribuição da persecução penal, é de se considerar a necessidade suplementar de diligências investigatórias de forma direta a cargo da instituição, a fim de fundamentar a justa causa para a ação penal pública.

Nessa linha de entendimentos, diante da função de expedição de notificações nos procedimentos administrativos, nos termos do art. 129, inciso VI, da CRFB/1988, bem como da autorização de requisição de diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, nos termos do artigo 129, inciso VIII, da CRFB/1988 c/c artigos 7º e 8º, da lei complementar 75/93, e da lei 8.625/93 que reserva os mesmos poderes aos Ministérios Públicos dos estados-membros, Pacelli (2017, p. 92) afirma que são essas as funções que conferem “assento constitucional” a legitimação do *parquet* no poder de “encetar procedimentos investigatórios”.

Em sentido contrário, Silva (2011, p. 84-85) indaga sobre a ligação entre meio (atos investigatórios) e fim (autoria e materialidade do delito), considerando que estando o Ministério Público com atribuição de competência privativa de promoção da ação penal pública, também lhe

caberia os atos investigatórios necessários para a justa causa do pedido da respectiva ação penal, esclarecendo, ainda, nos seguintes termos:

O meio para o exercício da ação penal consiste no aparato institucional com a habilitação, competência adequada e condições materiais, para fazê-lo. O fim (finalidade, objetivo) da investigação penal não é a ação penal, mas a apuração da autoria do delito, de suas causas, de suas circunstâncias. O resultado dessa apuração constituirá a instrução documental – o inquérito – (daí, tecnicamente, instrução penal preliminar) para fundamentar a ação penal e servir de base para a instrução penal definitiva.

Assim sendo, o supracitado autor esclarece que a fundamentação da aplicação da teoria dos poderes implícitos só existe quando a CRFB/1988 se silenciar ou quando houver omissão sobre competência dos meios expressamente conferidos ao titular, autoridade, órgão ou instituição. Ressalta, também, que “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”. E finaliza explicando que o texto constitucional atribuiu às investigações de natureza penal à polícia judiciária, não cabendo “a nenhum outro órgão ou instituição, nem, portanto, ao Ministério Público” (SILVA, 2011, p. 85-86).

3.3 A força normativa das resoluções e a competência do CNMP para dispor sobre procedimento investigatório de natureza penal por meio de resoluções e atos regulamentares

Entre as funções constitucionais concedidas pela EC-45/04 ao CNMP encontra-se a atribuição de expedição de atos regulamentares no âmbito de sua competência, nos termos art. 130-A, § 2º, inciso I, da CRFB/1988.

Nesse contexto, abre-se o questionamento em relação à força normativa das resoluções do CNMP.

Na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) n.º 12²⁴ o STF entendeu que as resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ostentam “caráter normativo primário”. Já no MS n.º 27.621,²⁵ do Distrito Federal, o entendimento do STF foi de reconhecer que o CNJ tem competência para expedir atos regulamentares, consoante art. 130-A, § 2º, inciso I, da CRFB/1988, sendo que “são atos de comando abstrato que dirigem aos seus destinatários comandos e obrigações, desde que inseridos na esfera de competência do órgão”.

²⁴ STF – ADC 12/DF, Rel. Min. Carlos Brito, Plenário, j. 20/08/2008, DJ de 18/12/2009.

²⁵ STF – MS 27.621, Rel. Min. Cármen Lúcia, Rel. do Acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, j. 07/12/2011, DJ de 11/05/2012.

Desse modo, aplicam-se os entendimentos supramencionados ao CNMP, tendo em vista tratar-se de mesma atribuição de função do CNJ e CNMP, qual seja, o controle da atuação administrativa e financeira, conforme art. 103-B, § 4º e art. 130-A, § 2º, ambos da CRFB/1988 (CABRAL, 2018; BARROS e ROMANIUC, 2018).

Logo, se conclui que os atos regulamentares expedidos pelo CNMP são normativos, haja vista sua abstração e generalidade, consoante entendimentos do STF, como também são primários, pois a sua validade é extraída de normas constitucionais, de acordo art. 130-A, § 2º, inciso I, da CRFB/1988 (BARROS e ROMANIUC, 2018, p. 60).

Por consequência, surge o questionamento quanto à competência do CNMP para edição de resolução que dispõe sobre procedimento de investigação de natureza penal, considerando que a CRFB/1988 conferiu à União a competência privativa para legislar sobre normas de direito penal e processual penal, nos termos do seu art. 22, inciso I.

Por analogia, haja vista que a análise da questão fora feita sob a perspectiva da resolução n.º 13, do CNMP - que regulamenta e disciplina também a investigação de natureza penal da resolução n. 181/2017 - Bitencourt (2011, p. 39) esclarece que há violação do art. 22, inciso I, da CRFB/1988, haja vista que a resolução em questão pretende a regulamentação de dispositivos do texto constitucional que não dispõem sobre poderes investigatórios do Ministério Público, “ou seja, não se trata de regulamentação, *in casu*, mas de verdadeira *criação de poderes investigatórios* em favor do órgão ministerial, ao arrepio do texto constitucional, e ainda na pendência de exame da matéria pela Suprema Corte”.

Nesse ponto, Barros e Romaniuc (2018, p. 62) defendem que o CNMP está atuando como ente componente da União ao expedir resolução que dispõe sobre direito penal e processual penal, inexistindo, assim, vício de inconstitucionalidade formal.

Sob outra perspectiva, ao julgar parcialmente procedente a ADI 2.886²⁶ que impugnava Lei Complementar n.º 106/2003, do estado do Rio de Janeiro, a Suprema Corte entendeu que o procedimento de investigação de natureza penal não está adstrito ao âmbito do processo penal e, por consequência, não está sob a competência privativa da União.

Porém, Nucci *et al.* (2016, p. 94) entendem não ser aceitável que resoluções ou atos administrativos disponham sobre autorização, regulamentação ou normatização de procedimentos investigatórios de natureza penal a cargo do próprio Ministério Público, levando em consideração

²⁶ STF – ADI 2.886, Rel. Min. Eros Grau, Red. do acórdão Min. Joaquim Barbosa, Plenário, DJ de 05/08/2014.

que a investigação de natureza policial tem previsão legal, com procedimento formal e rígido, sob supervisão do *parquet* e da autoridade judiciária.

Ademais, Nucci *et al.* (2016, p. 95) esclarecem que “a investigação criminal é um procedimento relevante, no cenário do processo penal, que invade a intimidade e a vida privada do indivíduo, além de lhe gerar constrangimentos de toda ordem (pessoal, patrimonial etc.)”, não sendo suficiente sua regulamentação por meio de resoluções e outros atos administrativos.

Conclusão

Consoante apresentado neste trabalho, a pesquisa buscou a análise da posição constitucional do Ministério Público no atual ordenamento jurídico brasileiro, a identificação das funções institucionais atribuídas ao *parquet* na persecução penal, a descrição da competência constitucional do CNMP e suas atribuições, o histórico de julgados e das resoluções sobre procedimento investigatório de natureza penal, para, por fim, discutir os principais fundamentos em torno da (in) constitucionalidade do poder de investigação de natureza penal do Ministério Público.

Constata-se que o legislador constituinte redesenhou a estrutura institucional do Ministério Público, ampliando-se as suas funções institucionais, com a finalidade da defesa da ordem jurídica, dos direitos fundamentais, da justiça justa e igualitária.

Nesse sentido, para a concretização destas finalidades constitucionais, no âmbito da persecução penal, o *parquet* tem por atribuição promover, privativamente, a ação penal pública, expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, exercer o controle externo da atividade policial, requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, bem como no plano infraconstitucional, a função fiscalizadora dos estabelecimentos prisionais.

Percebe-se que o CNMP, órgão de controle administrativo e financeiro do Ministério Público, exerce papel fundamental na observância do art. 37, da CRFB/1988, como também na fiscalização da atuação e cumprimento dos deveres funcionais dos seus membros. Além disso, evidenciou-se seu poder disciplinar e regulamentar, conforme dispõe o inciso I, do § 2º, do art. 130-A, da CRFB/1988.

Assim sendo, para a conclusão final deste trabalho, faz-se necessário tecer considerações sobre os principais argumentos que foram pesquisados sobre a (in) constitucionalidade do poder de investigação criminal do Ministério Público, sendo divididos em três fundamentos: o primeiro,

a exclusividade das funções de polícia judiciária e das infrações penais, o segundo, a teoria dos poderes implícitos, e o terceiro, a competência do CNMP para dispor sobre procedimento investigatório de natureza penal.

O primeiro fundamento, a exclusividade das funções de polícia judiciária e das infrações penais baseia-se na leitura do art. 144, § 1º e seus incisos I e IV, e § 4º, da CRFB/1988, cuja competência para investigações criminais é das polícias judiciárias, federal e estadual, nos limites impostos pelo texto constitucional.

Argumenta-se que no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 foi amplamente discutido pelos constituintes o poder investigatório de natureza criminal do Ministério Público, em que foram rejeitadas todas as propostas de possibilidade de expressa conferência. No mesmo sentido, foram as rejeições nos anos subsequentes. Desse modo, verifica-se que a intenção do legislador constituinte não era de atribuir ao *parquet* à função ordinária ou excepcional de investigações criminais, mas sim o controle efetivo da atividade policial, propiciando-se a busca de elementos probatórios de autoria e materialidade, a fim de melhor instruir a persecução penal do Estado, evitando-se, por consequência, abusos e omissões.

Nessa linha, a pesquisa demonstra que não há monopólio da atividade investigatória do Estado, possibilitando-se outros órgãos de se diligenciar nas apurações de infrações. Contudo, a atividade investigatória é exercida nos limites da competência de cada órgão do Estado, sendo necessária autorização constitucional e infraconstitucional. Ademais, revela-se que a investigação de natureza criminal pelo Ministério Público não está autorizada em nenhuma norma do ordenamento jurídico brasileiro.

O segundo fundamento, a teoria dos poderes implícitos fundamenta-se na interpretação das normas constitucionais e infraconstitucionais. Tem-se que a teoria dos poderes implícitos se aplica somente no silêncio do legislador. Entende-se que na medida em que a CRFB/1988 atribuiu ao *parquet* a função de promoção da ação penal pública, cabe-lhe também os meios necessários para o exercício dessa função. Utilizam-se as normas contidas nos incisos VI e IX, do art. 129, da CRFB/1988, a fim de sustentar a invocação dos poderes implícitos. Porém, consoante ressaltado acima, o legislador constituinte rejeitou todas as propostas de concessão da investigação criminal ao Ministério Público.

Assim, a pesquisa jurisprudencial e doutrinária, no decorrer deste trabalho, demonstrou que a vontade do constituinte de 1988 não era de atribuir poderes investigatórios de natureza penal ao Ministério Público, tanto é que lhe conferiu somente a presidência do inquérito civil.

O terceiro fundamento, a competência do CNMP para dispor sobre procedimento investigatório de natureza penal apoia-se na ideia de que o órgão regulamentou normas contidas no ordenamento jurídico vigente, mediante resolução com caráter normativo primário, não violando a norma do art. 22, inciso I, do texto constitucional. Todavia, verifica-se que os argumentos trazidos no presente trabalho demonstram a violação do devido processo legislativo, considerando que as infrações criminais são apuradas em procedimento rígido e formal, qual seja, o inquérito policial, regido por lei e com observância ao devido processo legal.

Por tudo quanto analisado na pesquisa, conclui-se que é inconstitucional o poder investigatório de natureza penal do Ministério Público, no ordenamento jurídico brasileiro, após a Constituição Republicana de 1988, consoante como foi disciplinado e regulamentado, isto é, mediante resolução do Conselho Nacional do Ministério Público.

Embora a conclusão do presente trabalho seja pela inconstitucionalidade do poder investigatório criminal do Ministério Público, após a CRFB/1988, insta ressaltar, conforme a complexidade do tema abordado, que as investigações policiais através do inquérito policial não satisfazem a persecução penal realizada pelo Estado, sendo que a figura do promotor investigador é realidade no atual sistema de justiça criminal do país.

Nessa perspectiva, havendo eventual autorização constitucional para regulamentação do poder investigatório de natureza penal do Ministério Público, por meio de devido processo legislativo, cria-se a problemática do desequilíbrio do sistema de justiça criminal (Estado-investigador, Estado-acusador, defesa e Estado-julgador), haja vista que no ordenamento jurídico brasileiro é vigente o sistema constitucional acusatório, consoante a CRFB/1988 e o CPP.

Cabe esclarecer que o sistema constitucional acusatório é caracterizado pela presença de três partes, “contrapondo-se acusação e defesa em igualdades de condições, e a ambas se sobrepondo um juiz” (LIMA, 2017, p. 39-40; LOPES Jr., 2018; RANGEL, 2018).

Dentre as suas características há a separação entre acusar, defender e julgar, ao passo que a produção das provas é função das partes, e a função de impulsionador processual e garantidor da imparcial aplicação da lei, do juiz. Logo, o juiz deve se manter afastado da produção das provas, sendo esta de iniciativa das autoridades policiais, do Ministério Público e da defesa. No entanto, “ainda que se admita que o juiz tenha poderes instrutórios, essa iniciativa deve ser possível apenas no curso do processo, em caráter excepcional, como atividade subsidiária da atuação das partes” (LIMA, 2017, p. 39-40; LOPES Jr., 2018; RANGEL, 2018).

À vista disso, quanto à violação do sistema constitucional acusatório, e, por conseguinte, atentado contra a igualdade de condições entre acusação e defesa na persecução penal, refuta-se o questionamento, haja vista que todos os elementos colhidos pelo Ministério Público terão o mesmo tratamento daqueles colhidos no inquérito policial, ou seja, poderão servir para fundamentos da denúncia, devendo, necessariamente, passar sob o crivo do contraditório e da ampla defesa, para, ao final da persecução penal, ser embasamento de eventual imposição de pena (LOPES Jr, 2018; LIMA, 2017).

Ademais, destaca-se em relação aos poderes investigatórios de natureza criminal, que o CFOAB, mediante provimento n.º 188, de 11 de dezembro de 2018, regulamentou a atividade de investigação defensiva a cargo do advogado, a fim da produção de provas, sem prejuízo de outras finalidades, para emprego em pedido de instauração ou trancamento de inquérito; rejeição ou recebimento de denúncia ou queixa; resposta à acusação; pedido de medidas cautelares; defesa em ação penal pública ou privada; razões de recurso; revisão criminal; habeas corpus; proposta de acordo de colaboração premiada; proposta de acordo de leniência e; outras medidas destinadas a assegurar os direitos individuais em procedimentos de natureza criminal, nos termos do art. 3º, do referido provimento.

Por fim, cabe pontuar que no desespero pela urgência de alternativas ao sistema, criam-se as falsas impressões de soluções dos seus problemas atuais. Nesse cenário, questões precisam ser avaliadas e discutidas na contemporaneidade, fazendo-se necessário a coexistência da figura do promotor investigador e da figura do advogado investigador no sistema constitucional acusatório, a fim de manter o sistema de justiça criminal equilibrado e harmônico em relação ao Estado-investigador, Estado-acusador, defesa e Estado-julgador.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luiz Roberto. Investigação pelo Ministério Público. Argumentos contrários e a favor. A síntese possível e necessária. *Parecer Jurídico*. Solicitante: Ministro Nilmário Miranda, secretário especial dos Direitos Humanos e presidente do Conselho de Defesa da Pessoa Humana (CDDPH). Rio de Janeiro. 22 de janeiro de 2004. Disponível em: <www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/7/docs/parecer_barroso_-_investigacao_pelo_mp.pdf>. Acesso em: 29/03/2019.

BARROS, Francisco Dirceu; ROMANIUC, Jefson. Constitucionalidade do acordo de não-persecução penal. *Acordo de não persecução penal: Resolução 181/2017 do CNMP com alterações feitas pela Res. 183/2018 / coordenadores Rogério Sanches Cunha, Francisco Dirceu Barros, Renee do Ó Souza, Rodrigo Leite Ferreira Cabral - 2 ed., p. 49-99, Salvador: Editora JusPodivm, 2018.*

BITENCOURT, Cezar Roberto. A inconstitucionalidade dos poderes investigatórios do Ministério Público. *Revista Criminal: Ensaios sobre a atividade policial*. São Paulo, ano 05 – vol. 15 – set/dez, p. 15-49, 2011. Disponível em: <http://www.adpf.org.br/adpf/imagens/noticias/chamadaPrincipal/5503_Miolo%20-%20Revista%20Criminal%20vol%2015.pdf>. Acesso em: 29/03/2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. - 8. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional n. 76/2013 - São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 12 – Distrito Federal**. Ação declaratória de constitucionalidade, ajuizada em prol da resolução n.º 07, de 18.10.05, do Conselho Nacional de Justiça. Ato normativo que “disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do poder judiciário e dá outras providências”. Procedência do pedido. [...]. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB. Requerido: Conselho Nacional de Justiça. Rel. Min. Carlos Brito. Julgamento: 20/08/2008. DJe de 18/12/2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>>. Acesso em: 29/03/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.517 – Rio de Janeiro*. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n.º 9.034, de 03/05/95: art. 3º e seus parágrafos: Diligência realizada pessoalmente pelo juiz. Preliminares: legitimidade ativa “ad causam”; pertinência temática. Ação conhecida. Função de polícia judiciária: usurpação não configurada. Devido processo legal: inexistência de ofensa. Imparcialidade do juiz: não há comprometimento. Princípio da publicidade: ofensa não caracterizada. Medida Cautelar Indeferida. [...]. Requerente: Associação dos Delgados de Polícia do Brasil – ADEPOL/BRASIL. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Rel. Min. Maurício Corrêa. Julgamento em: 30/04/97. DJe de 22/11/2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347108>>. Acesso em: 29/03/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.886 – Rio de Janeiro*. Ação direta de inconstitucionalidade. Incisos IV e V do art. 35 da Lei Complementar n.º 106/2003, do estado do Rio de Janeiro. Necessidade de adequação da norma impugnada aos Limites da competência legislativa concorrente prevista no art. 24 da Constituição Federal. Ação

julgada parcialmente procedente apenas para declarar a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 35 da Lei Complementar Estadual. [...] Requerente: Partido da República – PR. Interessados: Governadora do estado do Rio de Janeiro e Assembleia Legislativa do estado do Rio de Janeiro. Rel. Min. Eros Grau. Julgamento em: 03/04/2014. DJe de 05/08/2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630078>>. Acesso em: 29/03/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.806 – Distrito Federal*. Requerente: Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL/BRASIL. Interessado: Presidente da República. Rel. Min. Edson Fachin. Protocolada em 10/10/2006. Julgamento em andamento. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2425006>>. Acesso em: 29/03/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.836 – Distrito Federal*. Requerente: Ordem dos Advogados do Brasil. Interessado: Conselho Nacional do Ministério Público. Rel. Min. Edson Fachin. Protocolada em 20/12/2006. Julgamento em andamento. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2473135>>. Acesso em: 29/03/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.305 – Distrito Federal*. Requerente: Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal – ADPF. Interessados: Conselho Nacional do Ministério Público e Conselho da Justiça Federal. Rel. atual Min. Edson Fachin. Protocolada em 25/09/2009. Julgamento em andamento. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=3764825>>. Acesso em: 29/03/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.790 – Distrito Federal*. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Interessado: Conselho Nacional do Ministério Público. Rel. atual Min. Ricardo Lewandowski. Protocolada em 06/10/2017. Julgamento em andamento. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5283027>>. Acesso em: 29/03/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.793 – Distrito Federal*. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Interessado: Conselho Nacional do Ministério Público. Rel. atual Min. Ricardo Lewandowski. Protocolada em 13/10/2017. Julgamento em andamento. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5288159>>. Acesso em: 29/03/2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF. Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 29/03/2019.

BRASIL. *Decreto-Lei n.º 3.689 de 3 de outubro de 1941*. Código de Processo Penal. Brasília, DF. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm>. Acesso em: 29/03/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Habeas Corpus n.º 77.770 – Santa Catarina*. Habeas Corpus. 2. Não cabe, em habeas corpus, discutir fatos e provas já considerados pela Corte competente, no aresto que recebeu a denúncia e nos limites do juízo de deliberação aí

cabível. 3. No caso, não é possível, desde logo, afirmar a improcedência da denúncia. Tratando-se de fato típico e havendo indícios de autoria e materialidade, impõe-se o prosseguimento da ação penal. 4. Com apoio no art. 129 e incisos, da Constituição Federal, o Ministério Público poderá proceder de forma ampla, na averiguação de fatos e na promoção imediata da ação penal pública, sempre que assim entender configurado ilícito. Dispondo o promotor de elementos para o oferecimento da denúncia, poderá prescindir do inquérito policial, haja vista que o inquérito é procedimento meramente informativo, não submetido ao crivo do contraditório e no qual não se garante o exercício da ampla defesa. [...] 7. Habeas corpus indeferido e cassada a liminar. Paciente: Rodrigo Antônio da Cunha. Impetrante: Renato Andrade e Outro. Coator: Órgão Especial do Tribunal de Justiça do estado de Santa Catarina. Rel. Min. Néri da Silveira. Julgamento: 07/12/1998. Publicação DJe de 03/03/2000. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=77536>>. Acesso em: 29/03/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Habeas Corpus n.º 91.661-9 – Pernambuco*. Habeas Corpus. Trancamento de Ação Penal. Falta de justa causa. Existência de suporte probatório mínimo. Reexame de fatos e provas. Inadmissibilidade. Possibilidade de investigação pelo Ministério Público. Delitos praticados por policiais. Ordem denegada. [...]. Pacientes: Andreick Fontes Moura, Napoleão Gomes França e César Augusto Marques da Cunha. Impetrante: José Augusto Branco e Outros. Coator: Superior Tribunal de Justiça. Rel. Min. Ellen Gracie. Julgamento: 10/03/2009. Publicação DJe: 03/04/2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=584784>>. Acesso em: 29/03/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Habeas Corpus n.º 93.930 – Rio de Janeiro*. Habeas Corpus. 2. Poder de investigação do Ministério Público. 3. Suposto crime de tortura praticado por policiais militares. 4. Atividade investigativa supletiva aceita pelo STF. 5. Ordem denegada. Paciente: Eduardo Guimarães Monteiro. Impetrante: Anilton Loureiro da Silva. Coator: Superior Tribunal de Justiça. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 07/12/2010. Publicação DJe de 03/02/2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=618675>>. Acesso em: 29/03/2019.

BRASIL. *Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993*. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília, DF. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 29/03/2019.

BRASIL. *Lei n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 29/03/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 21.729 – Distrito Federal*. Mandado de Segurança. Sigilo bancário. Instituição financeira executora de política creditícia e financeira do Governo Federal. Legitimidade do Ministério Público para requisitar informações e documentos destinados a instruir procedimentos administrativos de sua competência. [...] 7. Mandado de segurança indeferido. Impetrante: Banco do Brasil S/A. Impetrado: Procurador-Geral da República. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgamento: 05/10/1995. Publicação DJe de 19/10/2001. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85599>>. Acesso em: 29/03/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança n.º 27.621 – Distrito Federal*. Constitucional. Mandado de segurança. Conselho Nacional de Justiça. Atribuições. Art. 103-B da CF. Expedição de atos regulamentares. Determinação aos magistrados de prévio cadastramento no sistema “bacenjud”. Comando abstrato. Constitucionalidade. Preservação dos princípios da liberdade de convicção e da persuasão racional. Segurança denegada. [...]. Impetrante: Roberto Wanderley Nogueira. Impetrado: Conselho Nacional de Justiça. Rel. Min. Cármem Lúcia. Julgamento: 07/12/2011. Publicação DJe de 11/05/2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1983588>>. Acesso em: 29/03/2019.

BRASIL. Conselho Federal da Ordem dos Advogados. *Provimento n.º 188, de 11 de dezembro de 2018*. Regulamenta o exercício da prerrogativa profissional do advogado de realização de diligências investigatórias para instrução em procedimentos administrativos e judiciais. DEOAB, Brasília, DF, a. 1, n. 1, 31.12.2018, p. 4-6. Disponível em: <<https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/188-2018?dateinitial=11/12/2018&datefinal=11/12/2018&provimentos=True>>. Acesso em: 15/04/2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução n.º 13, de 02 de outubro de 2006*. Regulamenta o art. 8º da Lei Complementar 75/93 e o art. 26 da Lei n.º 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal, e dá outras providências. Diário da Justiça, Brasília, DF, seção 1, edição de 09/01/2006. Disponível em: <www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/430/&highlight=WyJyZXNvbHVcdTAwZTdcdTAwZTNvIl0=>. Acesso em: 29/03/2019.

BRASIL. Conselho Superior do Ministério Público Federal. *Resolução n.º 77, de 14 de setembro de 2004*. Regulamenta o artigo 8º da Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público Federal, a instauração e tramitação do Procedimento Investigatório Criminal. Publicada no DJ, Brasília, DF, 21 de setembro de 2004, Seção 1, p. 522. Disponível em: <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/32567/RES_CSMPF_2004_77.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 29/03/2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução n.º 161, de 21 de fevereiro de 2017*. Altera os artigos 7º e 13 da resolução n.º 13, de 02 de outubro de 2006, e os artigos 6º e 7º da resolução n.º 23, de 17 de setembro de 2007. Diário Eletrônico do Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília, DF, caderno processual, p. 2-3, edição de 09/03/2017. Disponível em: <www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/4817/&highlight=WyJyZXNvbHVcdTAwZTdcdTAwZTNvIl0=>. Acesso em: 29/03/2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução n.º 181, de 07 de agosto de 2017*. Dispõe sobre a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Diário Eletrônico do Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília, DF, caderno processual, edição de 08/09/2017. Disponível em: <www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/5277>. Acesso em: 29/03/2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução n.º 183, de 24 de janeiro de 2018*. Altera os artigos 1º, 3º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 13, 15, 16, 18, 19 e 21 da resolução 181, de 07 de agosto de 2017, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a

cargo do Ministério Público. Diário Eletrônico do Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília, DF, caderno processual, edição de 30/01/2018. Disponível em: <www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/5586/>. Acesso em: 29/03/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Recurso em Habeas Corpus n.º 81.326 – Distrito Federal*. Recurso Ordinário em Habeas Corpus. Ministério Público. Inquérito Administrativo. Núcleo de Investigação Criminal e Controle externo da atividade policial /DF. Portaria. Publicidade. Atos de investigação. Inquirição. Ilegitimidade. [...]. Recorrente: Marco Aurélio Vergílio de Souza. Recorrido: Ministério Público Federal. Rel. Min. Nelson Jobim. Julgamento: 06/05/2003. Publicação DJe de 01/08/2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=102770>>. Acesso em: 29/03/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Recurso Extraordinário n.º 233.072 – Rio de Janeiro*. Recurso Extraordinário. Ministério Público. Inquérito administrativo. Inquérito Penal. Legitimidade. O Ministério Público (1) não tem competência para promover inquérito administrativo em relação à conduta de servidores públicos; (2) nem competência para produzir inquérito penal sob argumento de que tem possibilidade de expedir notificações nos procedimentos administrativos; (3) pode propor ação penal sem o inquérito policial, desde que disponha de elementos suficientes. Recurso não conhecido. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Joaquim Alfredo Soares Viana. Rel. Min. Néri da Silveira. Julgamento: 18/05/1999. Publicação DJe de 03/05/2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=254242>>. Acesso em: 29/03/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Recurso Extraordinário n.º 535.478 – Santa Catarina*. Direito Processual Penal. Recurso Extraordinário. Mandado de Segurança. Pedido de afastamento de sigilo bancário e fiscal de investigado. Procedimento judicial. Poderes investigatórios do Ministério Público. Improvimento da parte conhecida. [...]. Recorrente: Daniel Pohl. Recorrido: Ministério Público Federal. Rel. Min. Ellen Gracie. Julgamento: 28/10/2008. Publicação DJe de 21/11/2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=563935>>. Acesso em: 29/03/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário n.º 593.727 - Minas Gerais*. Repercussão geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Constitucional. Separação dos poderes. Penal e processual penal. Poderes de investigação do Ministério Público. [...] Negado provimento ao recurso extraordinário. Maioria. Recorrente: Jairo de Souza Coelho. Recorrido: Ministério Público do estado de Minas Gerais. Interessado: Federação Interstadual do Sindicato de Trabalhadores das Polícias Cíveis – FEIPOL. Rel. Min. Cezar Peluso. Red. acórdão Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 14/05/2015. Publicação DJe: 08/09/2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9336233>>. Acesso em: 29/03/2019.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. Um panorama sobre o acordo de não persecução penal (art. 18 da resolução n. 181/17-CNMP, com as alterações da resolução n. 183/18-CNMP). *Acordo de não persecução penal*: Resolução 181/2017 do CNMP com alterações feitas pela Res. 183/2018 / coordenadores Rogério Sanches Cunha, Francisco Dirceu Barros, Renee do Ó Souza, Rodrigo Leite Ferreira Cabral - 2 ed., p. 19-47, Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

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

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 22ª ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

LIMA, Renato Brasileiro de. *Manual de processo penal*. – volume único. – 5. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

LOPES Jr., Aury. *Direito processual penal* – 15ª ed. – São Paul: Saraiva Educação, 2018.

MAZZILLI, Hugo Nigro. As investigações do Ministério Público para fins penais. Artigo publicado na *Revista APMP em reflexão*, ano 1, n. 4, p. 12, São Paulo, APMP, 2005. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/investigamppenal.pdf>>. Acesso em: 29/03/2019.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de processo penal e execução penal*. – 14. Ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

NUCCI, Guilherme de Souza; MONTEIRO, André Vinicius; BURRI, Juliana; ZIMMARO, Rafael Barone. Ministério Público e investigação criminal: verdades e mitos. *Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região*. Revista do TRF dos meses de setembro e outubro 2016, Vol. 28, n. 5, p. 78-99. Data: 22/11/2016. Coordenadoria de Jurisprudência e Documentação – Brasília, DF. 2016. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2007/Revista_TRF-1R_v.28_n.9-10.pdf>. Acesso em: 29/03/2019.

PACELLI, Eugênio. *Curso de processo penal*. - 21. ed. rev. e ampl. atual. - São Paulo: Atlas, 2017.

RANGEL, Paulo. *Direito processual penal* – 26ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Atlas, 2018.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. – 35ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Ed. Malheiros, 2012.

SILVA, José Afonso da. Em face da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público pode realizar e/ou presidir investigação criminal, diretamente?. *Revista Criminal: Ensaios sobre a atividade policial*. São Paulo, ano 05 – vol. 15 – set/dez, p. 77-96, 2011. Disponível em: <http://www.adpf.org.br/adpf/imagens/noticias/chamadaPrincipal/5503_Miolo%20-%20Revista%20Criminal%20vol%202015.pdf>. Acesso em: 29/03/2019.