

APROVADA POR UNANIMIDADE

Reflexões sobre a missão constitucional do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público

Júlio César Teixeira Crivellari
Promotor de Justiça da Comarca de Andrelândia/MG

I – Casuística legal:

Assim prescrevia a revogada Lei Complementar 40/81:

Art. 7º - Ao Procurador-Geral de Justiça incumbe, além de outras atribuições: VII - avocar, excepcional e fundamentadamente, inquéritos policiais em andamento, onde não houver Delegado de carreira;

Art. 15 - São atribuições dos membros do Ministério Público:

III - acompanhar atos investigatórios junto a organismos policiais ou administrativos, quando assim considerarem conveniente à apuração de infrações penais, ou se designados pelo Procurador-Geral;

V - assumir a direção de inquéritos policiais, quando designados pelo Procurador-Geral, nos termos do inciso VII do art. 7º desta Lei.

Art. 22 - São deveres dos membros do Ministério Público estadual:

X - atender com presteza à solicitação de membros do Ministério Público, para acompanhar atos judiciais ou diligências policiais que devam realizar-se na área em que exerçam suas atribuições;

Os dispositivos acima reproduzidos evidenciavam inequivocamente formas de controle do Ministério Público nas atividades-fim da Polícia Civil, em que se permitia inclusive a direção e avocação excepcional de inquéritos policiais.

A Constituição Federal de 1988 prescreveu, originariamente, o seguinte:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

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

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Conforme se observa, o controle externo da atividade policial foi apartado, no texto constitucional, da função de requisição de diligências investigatórias e da instauração de inquérito policial, e essa disciplina diversa é importante para demonstrar que a função prevista no inciso VII do art. 129 da CF/88 pressupõe muito mais que a mera requisição de investigações ou de instauração de inquérito policial. Aliás, o inquérito policial, na sistemática do CPP em vigor, é mera peça investigativa que pode ser inclusive dispensada, como p.ex., nos termos dos arts. 27; 39, §5º e 40 do referido *codex*. Veja-se:

***Art. 27.** Qualquer pessoa do povo poderá provocar a iniciativa do Ministério Público, nos casos em que caiba a ação pública, fornecendo-lhe, por escrito, informações sobre o fato e a autoria e indicando o tempo, o lugar e os elementos de convicção.*

***Art. 39.** O direito de representação poderá ser exercido, pessoalmente ou por procurador com poderes especiais, mediante declaração, escrita ou oral, feita ao juiz, ao órgão do Ministério Público, ou à autoridade policial.*

***§ 5º** O órgão do Ministério Público dispensará o inquérito, se com a representação forem oferecidos elementos que o habilitem a promover a ação penal, e, neste caso, oferecerá a denúncia no prazo de quinze dias.*

***Art. 40.** Quando, em autos ou papéis de que conhecerem, os juízes ou tribunais verificarem a existência de crime de ação pública, remeterão ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia.*

Por outro lado, a norma em questão (art. 129, VII, CF/88) acometeu a conformação dessa função à lei complementar. Nesse sentido, no nível federal, foi editada a Lei Complementar nº 75/93 para regulamentar as atribuições e o estatuto do Ministério Público Federal, a qual, por sua vez, aplica-se aos Ministérios Públicos Estaduais, por força do disposto no art. 80 da Lei 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público). A LC 75/93 assim dispõe:

***Art. 3º** O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial tendo em vista:*

- a) o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei;*
- b) a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;*
- c) a prevenção e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder;*
- d) a indisponibilidade da persecução penal;*

e) a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública.

Art. 7º Incumbe ao Ministério Público da União, sempre que necessário ao exercício de suas funções institucionais:

II - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e de inquérito policial militar, podendo acompanhá-los e apresentar provas;

Art. 8º Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência:

I - notificar testemunhas e requisitar sua condução coercitiva, no caso de ausência injustificada;

II - requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta;

III - requisitar da Administração Pública serviços temporários de seus servidores e meios materiais necessários para a realização de atividades específicas;

IV - requisitar informações e documentos a entidades privadas;

V - realizar inspeções e diligências investigatórias;

Art. 9º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais podendo:

I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;

II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial;

III - representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;

IV - requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;

V - promover a ação penal por abuso de poder.

Art. 10. A prisão de qualquer pessoa, por parte de autoridade federal ou do Distrito Federal e Territórios, deverá ser comunicada imediatamente ao Ministério Público competente, com indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da legalidade da prisão.

Observa-se, portanto, que a LC 75/93 estabeleceu “princípios” informadores do controle externo da atividade policial; dotou o Ministério Público de prerrogativas que lhe assegurassem apurar fatos e empreender diretamente diligências investigatórias, e, por fim, explicitou, ainda que de forma tímida, o conteúdo e a forma desse controle externo.

Por outro lado, nem a Constituição Federal, nem a LC 75/93, excluiu o tipo de polícia sujeita ao controle externo pelo Ministério Público, porque na locução “atividade policial”, não se incluiu qualquer adjetivo que qualificasse essa ou aquela polícia, investigatória ou ostensiva (p.ex., civil, militar, ou corpo de bombeiros militar).

No âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais a lei orgânica de regência da atividade Ministerial é a Lei Complementar Estadual nº 34/94, que assim prescreve:

Art. 67 No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá:

IV- exercer o controle externo da atividade policial, observado o disposto no inciso II do art. 125 da Constituição do Estado de Minas Gerais;

IX- requisitar, no exercício de suas atribuições, o auxílio de força policial;

Art. 74 Além das atribuições previstas na Constituição Federal, na Constituição Estadual, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e em outras leis, compete aos Promotores de Justiça:

II- atender a qualquer do povo, tomando as providências cabíveis e cientificando o interessado das medidas efetivadas;

VIII- expedir notificações e requisições e instaurar procedimentos investigatórios nos casos afetos à sua área de atuação;

IX- inspecionar e fiscalizar cadeias públicas, manicômios judiciários, estabelecimentos prisionais de qualquer natureza, hospitais públicos ou conveniados e locais que abriguem idosos, crianças, adolescentes, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência, adotando as medidas cabíveis;

XVIII- requisitar a instauração de inquérito policial e diligências investigatórias para apuração de crime de ação penal pública;

XIX- assumir a direção de inquéritos policiais, quando designado pelo Procurador-Geral de Justiça, nos termos do art. 125, II, "g", da Constituição Estadual;

XXV- exercer o controle externo da atividade policial;

Conforme se depreende da leitura dos dispositivos citados acima, a função do controle externo foi tratada independentemente da prerrogativa de requisitar a instauração de inquérito policial e a realização de diligências investigatórias, além do que, diversamente da LC 75/93, que disciplinou em seu próprio texto, o conteúdo do controle, a LC 34/94 remeteu tal disciplinamento para o texto da Constituição do Estado de Minas Gerais, especificamente em seu art. 125, inciso II. Vejamos o que prescreve a Constituição Mineira:

Art. 120 – São funções institucionais do Ministério Público:

I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

VI – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar respectiva;

VII – requisitar diligência investigatória e instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

VIII – exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidade pública.

Art. 121 – Além das funções previstas na Constituição da República e nas leis, incumbe ao Ministério Público, nos termos de sua lei complementar:

I – exercer a fiscalização de estabelecimento prisional ou que abrigue idoso, menor, incapaz ou portador de deficiência;

II – participar de organismo estatal de defesa do meio ambiente, do consumidor, de política penal e penitenciária e de outros afetos à sua área de atuação.

Art. 125 – *É facultada ao Procurador-Geral de Justiça a iniciativa de lei complementar que disponha sobre:*

*II – **controle externo da atividade policial**, por meio do exercício das seguintes atribuições, entre outras:*

- a) fiscalizar o cumprimento dos mandados de prisão;*
- b) receber, diretamente da autoridade policial, os inquéritos e quaisquer outras peças de informação;*
- c) fixar prazo para prosseguimento de inquérito policial;*
- d) requisitar diligência à autoridade policial;*
- e) inspecionar as unidades policiais civis ou militares;*
- f) receber cópia de ocorrência lavrada pela Polícia Civil ou pela Polícia Militar;*
- g) avocar, excepcional e fundamentadamente, inquérito policial em andamento;*

Embora se trate de lei ordinária, e não propriamente de lei complementar, a Lei 8.625/93 também nos forneceu exemplos normatizados de medidas caracterizadoras de controle externo da atividade policial:

Art. 41. *Constituem **prerrogativas** dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica:*

VI - ingressar e transitar livremente:

b) nas salas e dependências de audiências, secretarias, cartórios, tabelionatos, ofícios da justiça, inclusive dos registros públicos, delegacias de polícia e estabelecimento de internação coletiva;

VIII - examinar, em qualquer repartição policial, autos de flagrante ou inquérito, findos ou em andamento, ainda que conclusos à autoridade, podendo copiar peças e tomar apontamentos;

IX - ter acesso ao indiciado preso, a qualquer momento, mesmo quando decretada a sua incomunicabilidade;

Art. 80. *Aplicam-se aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União.*

E por fim, mais recentemente, o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP – editou a Resolução nº 20/2007, explicitando o conteúdo e alcance desse controle externo, considerando o disposto no art. 127, *caput* e art. 129, incisos I, II e VII, da Constituição Federal, no art. 9º da LC 75/93 e no art. 80 da Lei 8.625/93:

Art. 1º *Estão sujeitos ao controle externo do Ministério Público, na forma do art. 129, inciso VII, da Constituição Federal, da legislação em vigor e da presente Resolução, os organismos policiais relacionados no art. 144 da Constituição Federal, bem como as polícias legislativas ou qualquer outro*

órgão ou instituição, civil ou militar, à qual seja atribuída parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública e perseguição criminal.

Art. 3º O controle externo da atividade policial será exercido:

I - na forma de **controle difuso**, por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal, quando do exame dos procedimentos que lhes forem atribuídos;

II - em sede de **controle concentrado**, através de membros com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial, conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público.

Art. 4º Incumbe aos órgãos do Ministério Público, quando do exercício ou do resultado da atividade de controle externo:

I – realizar visitas ordinárias periódicas e, quando necessárias, a qualquer tempo, visitas extraordinárias, em repartições policiais, civis e militares, órgãos de perícia técnica e aquartelamentos militares existentes em sua área de atribuição;

II – examinar, em quaisquer dos órgãos referidos no inciso anterior, autos de inquérito policial, inquérito policial militar, autos de prisão em flagrante ou qualquer outro expediente ou documento de natureza persecutória penal, ainda que conclusos à autoridade, deles podendo extrair cópia ou tomar apontamentos, fiscalizando seu andamento e regularidade;

III – fiscalizar a destinação de armas, valores, substâncias entorpecentes, veículos e objetos apreendidos;

IV – fiscalizar o cumprimento dos mandados de prisão, das requisições e demais medidas determinadas pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, inclusive no que se refere aos prazos;

V – verificar as cópias dos boletins de ocorrência ou sindicâncias que não geraram instauração de Inquérito Policial e a motivação do despacho da autoridade policial, podendo requisitar a instauração do inquérito, se julgar necessário;

VI – comunicar à autoridade responsável pela repartição ou unidade militar, bem como à respectiva corregedoria ou autoridade superior, para as devidas providências, no caso de constatação de irregularidades no trato de questões relativas à atividade de investigação penal que importem em falta funcional ou disciplinar;

VII – solicitar, se necessária, a prestação de auxílio ou colaboração das corregedorias dos órgãos policiais, para fins de cumprimento do controle externo;

VIII – fiscalizar cumprimento das medidas de quebra de sigilo de comunicações, na forma da lei, inclusive através do órgão responsável pela execução da medida;

IX – expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços policiais, bem como o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa seja de responsabilidade do Ministério Público, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

§ 1º Incumbe, ainda, aos órgãos do Ministério Público, havendo fundada necessidade e conveniência, instaurar procedimento investigatório referente a ilícito penal ocorrido no exercício da atividade policial.

§ 2º O Ministério Público poderá instaurar procedimento administrativo visando sanar as deficiências ou irregularidades detectadas no exercício do controle externo da atividade policial, bem como apurar as responsabilidades decorrentes do descumprimento injustificado das requisições pertinentes.

§ 3º Decorrendo do exercício de controle externo repercussão do fato na área cível, incumbe ao órgão do Ministério Público encaminhar cópias dos documentos ou peças de que dispõe ao órgão da instituição com atribuição para a instauração de inquérito civil público ou ajuizamento de ação civil por improbidade administrativa.

Art. 5º Aos órgãos do Ministério Público, no exercício das funções de controle externo da atividade policial, caberá:

I – ter livre ingresso em estabelecimentos ou unidades policiais, civis ou aquartelamentos militares, bem como casas prisionais, cadeias públicas ou quaisquer outros estabelecimentos onde se encontrem pessoas custodiadas, detidas ou presas, a qualquer título, sem prejuízo das atribuições previstas na Lei de Execução Penal que forem afetadas a outros membros do Ministério Público;

II – ter acesso a quaisquer documentos, informatizados ou não, relativos à atividade-fim policial civil e militar, incluindo as de polícia técnica desempenhadas por outros órgãos, em especial:

- a)** ao registro de mandados de prisão;
- b)** ao registro de fianças;
- c)** ao registro de armas, valores, substâncias entorpecentes, veículos e outros objetos apreendidos;
- d)** ao registro de ocorrências policiais, representações de ofendidos e notitia criminis;
- e)** ao registro de inquéritos policiais;
- f)** ao registro de termos circunstanciados;
- g)** ao registro de cartas precatórias;
- h)** ao registro de diligências requisitadas pelo Ministério Público ou pela autoridade judicial;
- i)** aos registros e guias de encaminhamento de documentos ou objetos à perícia;
- j)** aos registros de autorizações judiciais para quebra de sigilo fiscal, bancário e de comunicações;
- l)** aos relatórios e soluções de sindicâncias findas.

III – acompanhar, quando necessária ou solicitada, a condução da investigação policial civil ou militar;

IV – requisitar à autoridade competente a instauração de inquérito policial ou inquérito policial militar sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial, ressalvada a hipótese em que os elementos colhidos sejam suficientes ao ajuizamento de ação penal;

V – requisitar informações, a serem prestadas pela autoridade, acerca de inquérito policial não concluído no prazo legal, bem assim requisitar sua imediata remessa ao Ministério Público ou Poder Judiciário, no estado em que se encontre;

VI – receber representação ou petição de qualquer pessoa ou entidade, por desrespeito aos direitos assegurados na Constituição Federal e nas leis, relacionados com o exercício da atividade policial;

VII – ter acesso ao preso, em qualquer momento;

VIII – ter acesso aos relatórios e laudos periciais, ainda que provisórios, incluindo documentos e objetos sujeitos à perícia, guardando, quanto ao conteúdo de documentos, o sigilo legal ou judicial que lhes sejam atribuídos, ou quando necessário à salvaguarda do procedimento investigatório.

Art. 6º *Nas visitas de que trata o artigo 4º, inciso I, desta Resolução, o órgão do Ministério Público lavrará a ata ou relatório respectivo, consignando todas as constatações e ocorrências, bem como eventuais deficiências, irregularidades ou ilegalidades e as medidas requisitadas para saná-las, devendo manter, na promotoria ou procuradoria, cópia em arquivo específico.*

Parágrafo único. *A autoridade diretora ou chefe de repartição policial poderá ser previamente notificada da data ou período da visita, bem como dos procedimentos e ações que serão efetivadas, com vistas a disponibilizar e organizar a documentação a ser averiguada.*

De fato, essa Resolução do CNMP é bastante abrangente quanto às formas de controle externo da atividade policial, assim como em relação ao tipo de polícia sujeita a esse controle, incluindo até mesmo as polícias legislativas ou qualquer outro órgão ou instituição, civil ou militar, à qual seja atribuída parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública e persecução criminal.

Além disso, a Resolução explicitou as figuras do controle externo *difuso* e *concentrado*, à semelhança do que ocorre na seara do controle judicial da constitucionalidade das leis; estabelecendo uma desejável amplitude do controle entre os Órgãos do Ministério Público com atribuição criminal, bem como explicitando detalhadamente as diversas prerrogativas necessárias ao exercício responsável desse controle à vista dos princípios que o norteiam.

Como se observa, a referida resolução não inovou no ordenamento jurídico, até porque reproduz diversos dispositivos da LC 75/93, estando de acordo com a Constituição Federal.

Poderia, entretanto, essa resolução ter acometido ao Órgão do Ministério Público com atribuição “concentrada” do controle externo da atividade policial, a atribuição de adotar as providências cabíveis no âmbito civil, no que tange ao processamento do agente público policial que venha a cometer atos de improbidade administrativa, principalmente, pela celeridade e efetividade que tal procedimento proporcionaria no caso concreto.

II – O poder investigatório (direto) do ministério público

Como se reconhece, instalou-se séria celeuma em torno da possibilidade ou não de o Ministério Público promover investigações diretas sobre fatos atinentes à ocorrência de delitos, ou se tal atribuição seria exclusiva da Polícia Civil (nos termos do art. 144 da CF/88), a despeito do que prescreve o art. 129, I, II, VI, VII, VIII e IX da

CF/88, até porque, diante de qualquer antinomia existente no texto constitucional, há que se aplicar a nova hermenêutica (constitucional) do tipo **interpretação-concretização**, já que está jungida à proteção dos fundamentos (notadamente a cidadania) e dos objetivos (construção de uma sociedade livre, justa e solidária e promoção do bem de todos) da República Federativa do Brasil, que se pretendeu denominar *Estado Democrático de Direito*; e não meramente a hermenêutica do tipo *interpretação-subsunção*.

Nesse sentido, cotejando as normas constitucionais inseridas nos arts. 144 e 129 da CF/88, não haveria como se excluir o poder investigatório (direto) do Ministério Público do arcabouço axiológico da norma constitucional que tipifica (de forma aberta) as funções do Ministério Público, sob pena de vulnerar a primeira de suas funções *privativas* que é a promoção da ação penal pública; umbilicalmente ligada ao direito fundamental à *segurança*, previsto no *caput* do art. 5º da Carta Magna.

Acredita-se, equivocadamente, que o reconhecimento desse poder (implícito) ao Ministério Público representaria prejuízo ou esvaziamento das atribuições da Polícia Civil (para aqueles que a integram) ou prejuízo para o sagrado direito de defesa (para aqueles que advogam exatamente para os violadores da lei).

Ainda que, como visto, o inquérito policial seja peça meramente informativa e até dispensável pela própria lei processual penal, não se vislumbra qualquer prejuízo para as atividades investigatórias policiais o reconhecimento do poder investigatório ao Ministério Público, uma vez que a Instituição Ministerial não dispõe de estrutura material e humana para desenvolver tal tarefa com exclusividade, nem possui tal interesse, diante do enorme plexo de atribuições que lhes foram acometidas pela Constituição Federal e demais leis vigentes.

Por outro lado, não se pode objetar que a investigação policial hodierna tem deixado a desejar, em muitos casos, não podendo o Ministério Público (e, por conseguinte, a Sociedade) se tornar refém da eventual ineficiência do serviço investigatório policial, porque, sendo o titular privativo da ação penal, e tendo o dever de provar o que alega, o Ministério Público não pode se contentar com os elementos que lhe forem apresentados pela polícia investigativa, ainda mais diante do interesse público na repressão responsável dos delitos, e na proteção da Sociedade pela promoção do direito fundamental à segurança da coletividade.

Ademais, há casos em que a própria autoridade policial e/ou seus agentes se tornam os violadores da lei e do sistema de proteção/defesa social, caso em

que o Ministério Público tem que poder agir para investigar, com isenção e sem corporativismo, eventuais delitos, sem prejuízo da responsabilização dos agentes policiais, pelos atos de improbidade administrativa correlatos.

O exercício do poder investigatório pelo Ministério Público, também assentado no princípio da indisponibilidade do interesse público (e na *indisponibilidade da persecução criminal*), em reprimir delitos e promover o bem de todos, a paz e a justiça sociais, não evidencia, igualmente, nenhum prejuízo para o amplo direito de defesa do violador da lei, eis que todos os elementos de convicção colhidos na fase investigatória, na busca da verdade real, serão necessariamente submetidos ao crivo/controle judicial, não podendo ser utilizados exclusiva ou isoladamente para condenar aquele(s) ao(s) qual(is) tenha(m) sido imputado(s) eventual(is) delito(s).

Não há nisso (exercício do poder investigatório) nenhum prejuízo para isenção do Ministério Público, porque a imparcialidade absoluta no exercício das funções é exigida somente dos magistrados, sendo que a convicção do Órgão do Ministério Público, que deflagra eventual demanda penal perante o Poder Judiciário, também se forma pela análise que empreender dos elementos colhidos, e daqueles que entender que devam ser buscados, por terem sido ignorados ou menoscabados pela autoridade policial. O argumento da falta de isenção do Ministério Público já está superado há muito diante do teor da **Súmula 234 do STJ**, segundo a qual "*a participação de membro do Ministério Público na fase investigatória criminal não acarreta o seu impedimento ou suspeição para o oferecimento da denúncia*".

Além disso, nenhuma objeção há quanto à investigação presidida diretamente pelo Ministério Público no âmbito cível, e cujo teor pode evidenciar (e normalmente é o que ocorre) a prática de correlatos delitos, havendo necessidade, em ambas as searas (cível e criminal), de se submeter os elementos de prova colhidos na fase investigatória, ao juízo de um magistrado natural, sob o pálio da ampla defesa e do contraditório.

Aliás, desconhece-se qualquer decisão judicial que tenha atacado ou reconhecido eventual mácula nos atos investigatórios realizados pelo Ministério Público. A insurreição se limita apenas a aspectos formais, vale dizer, à prerrogativa de o Ministério Público empreender ou não diligências investigatórias, à revelia de qualquer inquérito policial.

Não há nenhum inconveniente ou prejuízo ao violador da lei ser investigado diretamente pelo Ministério Público, eis que haverá medidas e diligências sempre dependentes de autorização e controle judicial, tais como a expedição de mandados de busca e apreensão, autorização de interceptações telefônicas e a determinação de outras medidas cautelares, tais como o arresto e o sequestro, de modo que o sistema constitucional e legal em vigor já acautela qualquer investigado quanto à inadmissibilidade das provas ilícitas.

Insta registrar que o poder investigatório do Ministério Público vem sendo a cada dia reconhecido e reforçado pelos Tribunais Superiores e pela Corte Mineira, conforme se observa dos seguintes julgados: **STF** - HC 99228/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 04/10/2011; **STF** - RHC 83492/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 16/12/2010; **STJ** - HC 168184/SP, 5ª Turma, Rel. Min. Jorge Mussi, DJ 02/02/2012; **STJ** - HC 151415/SC, 5ª Turma, Rel. Min. Laurita Vaz, DJ 22/11/2011; **STJ** - HC 86272/SP, 6ª Turma, Rel. Min. Maria Thereza Moura, DJ 07/12/2010; **STJ** - RESP 331903/DF, 5ª Turma – Rel. Min. Jorge Scartezzini, DJ 01/07/2004; **TJMG**, Apelação Criminal nº. 1.0216.08.053157-9/001, Rel. Des. Antônio Armando dos Anjos, 3ª Câmara Criminal, DJ 19/07/2011; **TJMG**, Apelação Criminal nº. 1.0000.09.506542-1/000, Rel. Des. Maria Celeste Porto, 5ª Câmara Criminal, DJ 09/11/2010; **TJMG**, Apelação Criminal nº. 1.0000.08.483947-1/000, Rel. Des. Renato Martins Jacob, 2ª Câmara Criminal, DJ 06/11/2008; **TJMG**, Apelação Criminal nº. 1.0184.02.000913-2/001, Rel. Des. Judimar Biber, 1ª Câmara Criminal, DJ 26.09.2007; **TJMG**, Habeas Corpus nº. 1.0000.07.449606-8/000(1), Rel. Des. Sérgio Braga, 1ª Câmara Criminal, DJ 26/06/2007.

Parafraseando o em. Des. Sérgio Braga, é de se ressaltar que “não é da índole do direito penal a feudalização da investigação criminal na Polícia e a sua exclusão do Ministério Público”.

III – O controle externo da atividade policial e o poder investigatório do Ministério Público – existe incompatibilidade?

O controle externo da atividade policial tem a finalidade de garantir a legalidade e a eficiência dos procedimentos investigatórios, indispensáveis ao correto e justo manuseio da ação penal pública, e se vincula à atividade-fim da polícia civil, sem estabelecer relação hierárquica entre seus integrantes e os Órgãos do Ministério Público.

A par do controle externo da atividade policial, tem ainda o Ministério Público o dever de fiscalizar a atividade policial civil e militar, para que os direitos e garantias fundamentais sejam respeitados, nos termos do art. 129, II da CF/88, eis que a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio é um serviço de inegável relevância pública, devendo o Ministério Público zelar para que os procedimentos policiais preventivos respeitem os postulados da legalidade e os direitos fundamentais consagrados na Carta Magna; sem prejuízo do exercício do poder investigatório direto, quando necessário, notadamente quando o autor do delito seja a própria autoridade policial.

Dentre várias medidas possíveis, deve o Ministério Público receber cópia de todas as ocorrências lavradas pela Polícia Militar, de forma a verificar o correto andamento daquelas que encontrem tipificação na lei penal vigente, valendo ressaltar que essa praxe já ocorre no que tange às ocorrências relatadas pela Polícia Militar do Meio Ambiente. Além de ter acesso às ocorrências policiais, deve o Ministério Público ter acesso aos bancos de dados e registros ligados à atividade-fim das polícias.

Há quem hostilize o poder investigatório do Ministério Público, alegando equivocadamente que ele é incompatível com o exercício do controle externo da atividade policial, e até com o princípio acusatório.

Conforme ressaltado, dúvida não há de que o controle externo da atividade policial se refere à atividade-fim das polícias (civil e militar), eis que os atos internos estão submetidos ao controle das respectivas corregedorias, sem embargo da atuação Ministerial na correição de atos de improbidade administrativa, nos termos do art. 129, II da Constituição Federal (e da Lei 8.429/92), não obstante essa norma constitucional fundamente ou justifique, igualmente, o poder investigatório do Ministério Público, bem como complemente o controle externo da atividade policial dedicada à segurança e à defesa social.

Na verdade, a possibilidade de o Ministério Público proceder a diligências investigatórias diretamente já é um consectário do exercício do controle externo da atividade policial, na medida em que a atividade policial normalmente se mostra deficitária e ineficiente (ou mesmo quando se torna protagonista da própria criminalidade), ao passo que a pretensão punitiva estatal (que é indisponível) está sujeita a termo, além do que é exigência legal e constitucional que o Ministério Público exerça responsabilmente a promoção da ação penal.

Realizada pela polícia civil, e complementada ou mesmo realizada diretamente pelo Ministério Público, a investigação criminal será sempre submetida ao crivo do Poder Judiciário, no âmbito do devido processo legal, e sob o pálio das garantias da ampla defesa e do contraditório, sem se olvidar que há medidas investigatórias que somente podem ser realizadas com o prévio e necessário aval do Poder Judiciário, não havendo, portanto, qualquer prejuízo ao investigado pelo simples fato de eventuais atos investigatórios terem sido realizados diretamente pelo Órgão do Ministério Público.

É pueril querer transplantar a teoria montesquiana dos freios e contrapesos dos poderes estatais para a relação *Ministério Público-Polícia Civil*, eis que, em matéria investigatória, seja quem for seu protagonista, o Poder Judiciário sempre julgará e deliberará sobre a prova colhida na fase inquisitiva, e sua confirmação ou não no âmbito do devido processo legal, cercado pelas garantias individuais do violador da lei. O Ministério Público não se interessa pela atividade investigatória criminal quando ela é bem desempenhada pela Polícia Civil, nos termos da lei, e assim, não haveria sequer necessidade de controle externo dessa atividade. O controle existe, entretanto, porque a atividade é deficitária ou violadora da lei.

Dessa forma, havendo ineficiência ou ilegalidade da atividade investigatória, a Sociedade não pode virar refém de um serviço de relevância pública que não funcionou bem, não havendo como o Ministério Público cumprir sua missão constitucional de promover a ação penal pública, estando impedido, por mero capricho de quem não deseja a elucidação da verdade, de empreender diligências investigatórias diretamente. Ainda que o Ministério Público tenha o poder de requisitar da Polícia Civil diligências investigatórias, não há garantia de que tais diligências serão executadas, com a eficiência e qualidade que a vítima e a Sociedade esperam e necessitam.

A lógica do sistema acusatório é a de separar as funções de acusar e julgar, mas não as funções de investigar e acusar, as quais são umbilicalmente ligadas e interdependentes, mas devidamente apartadas da função de julgar; portanto, não há violação do sistema acusatório quando a atividade investigativa se soma à atividade acusatória, e assim, o poder investigatório do Ministério Público não se incompatibiliza com a sua função de exercer o controle externo da atividade policial, porque é exatamente o exercício desse controle que evidenciará a necessidade de se realizar diretamente diligências investigatórias, complementares ou não, além de propiciar que o agir policial se paute pela correção e se submeta às exigências legais e constitucionais, quando

eventuais diligências investigatórias dependam da intervenção prévia e necessária do Poder Judiciário, como quando se pretenda, p.ex., a quebra de sigilo telefônico e/ou fiscal, e a busca e apreensão de coisas e pessoas.

IV - Conclusões:

(1) A Resolução CNMP nº 20/007 é constitucional e se encontra conforme os ditames da LC (federal) nº 75/93 e LC (estadual 34/94);

(2) É recomendável que o Órgão do Ministério Público que tiver atribuição específica do controle externo da atividade policial, tenha também atribuição para instaurar ICP e propor ação civil por improbidade administrativa em decorrência desse controle, favorecendo a celeridade e efetividade da atuação Ministerial;

(3) Por ser o titular exclusivo da ação penal pública, o Ministério Público pode e deve promover diretamente diligências investigatórias, quando a atividade policial for deficitária ou inexistente, quando a autoridade policial for a própria violadora da lei, ou ainda quando o interesse público assim o exigir;

(4) O controle externo da atividade policial não é incompatível com o poder investigatório (direto) do Ministério Público, até porque a realização desse controle pode evidenciar a necessidade de o Ministério Público realizar diligências investigatórias autônomas.

(5) As atribuições criminais do Ministério Público merecem ser (mais) prestigiadas e privilegiadas pela Administração Superior, de forma que os controles difuso e concentrado da atividade policial possam ocorrer com efetividade.