



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

GRAZIELE BATISTA MAIA

CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO
PÚBLICO

SOUSA - PB
2010

GRAZIELE BATISTA MAIA

CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO
PÚBLICO

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Esp. João de Deus Quirino Filho.

SOUSA - PB
2010

GRAZIELE BATISTA MAIA

CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais, da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. João de Deus Quirino Filho.

BANCA EXAMINADORA:

Data de Aprovação: _____

Orientador: Prof. João de Deus Quirino Filho

Examinador Interno

Examinador Externo

À eterna esperança, ao sonho, e ao desejo de
vencer.

AGRADECIMENTOS

À Laura, por ter sido tão sábia em vida, por ter me compreendido, apoiado e acompanhado;

À José Alves e Olímpia Maria, pelos grandes (e pequenos!) incentivos;

Aos primos, tios e irmão, por me apoiarem e incentivarem cada um com seu jeito e possibilidade;

Ao orientador João de Deus Quirino Filho, por ter contribuído com o apoio necessário, até deixar a monografia "redonda";

À professora Carla Pedrosa, pela grande ajuda inicial, com o direcionamento deste trabalho;

À Fábria Nyelli, Eduardo Machado e Larissa Ramalho, pela colaboração, que mesmo distante compartilhamos das árduas tarefas do caminho que escolhemos seguir, pelas inspirações;

Aos amigos e colegas, por sempre participarem das preocupações e gargalhadas, mesmo à força, pelas palavras de conforto;

À Manoel Pereira, Neuri, Kaline, Rocilda, Lílian, Roscimere, Valdênio e Grace, pelos aprendizados do ofício;

Ao (Deus)tino, por também ter me trazido até aqui.

“Nada vai te acontecer, não tema
Esse é o reino da alegria”.
(Mombojó)

RESUMO

O trabalho em vista exhibe um estudo que observa o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público no Brasil. Para isto, por início, trata de expor uma análise sobre a evolução histórica da atividade policial, principalmente no âmbito brasileiro, até mostrar como ela se apresenta atualmente. Posteriormente, analisa-se também o surgimento histórico do órgão ministerial e suas hodiernas atribuições no sistema judiciário do nosso Estado Democrático de Direito. Apresenta-se, ainda, a união das funções dos dois institutos, para demonstrar a necessidade de trabalharem conjuntamente para melhor instruir os inquéritos e, após, as ações penais que estes venham a ser. Por conseqüência, quer mostrar a relevância do exercício do controle pelo Ministério Público, sobre as atividades policiais. Reconhece as críticas presentes no assunto, ofertadas por profissionais e estudiosos que se opõem ao controle, alegando que deveria ser atribuição da própria polícia o exercício do controle. Comprova a importância do questionamento levantado com a previsão constitucional de que haverá controle sobre as atividades policiais e que o exercício deste será feito pelo Ministério Público. As insuficiências legais foram apresentadas, no sentido de que a regulamentação relativa ao controle é escassa. Demonstrou-se a possibilidade das duas instituições serem companheiras, devido o controle só trazer benefícios aos dois lados, bem como à sociedade. A concretização da presente pesquisa viabiliza-se com o uso do método dedutivo, procedimento histórico e monográfico, além da técnica bibliográfica. Assim, neste tom, definiu-se que é realmente necessário o controle das atividades policiais por um órgão externo como o Ministério Público, pois desta forma tenta-se pelo menos diminuir um dos principais problemas do âmbito da polícia, que é a corrupção. Por fim, sugere-se que o assunto analisado seja objeto de criação de lei específica que o regulamente, visto que a legislação existente apresenta-se demasiado frágil.

Palavras-chave: Controle Externo; Atividade Policial; Ministério Público.

ABSTRACT

The work in view displays a study that notes the police activity's external control by the Prosecutor in Brazil. For this, by early, comes to exposing na analysis about the historical evolution of the police activity, mainly in brasilian scope, auntil shows how it presents itself today. Posteriorly, also analyzes the Prosecutor's historical arisement and yours today's powers in the judiciary of our Democratic State of Law. It also presents, the union of the functions of the two institutes, to demonstrate the need to work together to better instruct the inquiry and, after, the criminal actions that they may be. By consequence, wants to show the relevance of the exercise of control by the Prosecutor, about the police activities. Recognizes the critical issue in the present, offered by professionals and scholars who are opposed to the control, claiming that the exercise of control should be assignment of the police. Proves the importance of question raised with the constitutional provision that there will be the control on police activities and that the exercise will be done by the Prosecutor. The legal shortcomings were presented, in the sense that the rules governing the control is scarce. Demonstrated the possibility of the two institutions be partners, because the control only brings benefits to both sides, well as to society. The completion of this research is feasible using the deductive method, historical procedure and monographic, beyond the technical literature. So, in this tone, defined that is really necessary the police activitie's control by an external organ like the Prosecutor, because this way we try to reduce at least one of the main problems within the police, which is the corruption. Finally, it is suggested that the issue discussed comes to be the subject of creating a specific law that regulates it, viewed that the existing legislation presents too fragile.

Keywords: External Control; Police Activity; Prosecutor.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 ATIVIDADE POLICIAL	12
2.1 HISTÓRICO E DEFINIÇÃO	13
2.2 A ATIVIDADE POLICIAL E SEUS PROBLEMAS	16
2.3 FUNÇÕES E COMPETÊNCIAS DA POLÍCIA	23
3 O MINISTÉRIO PÚBLICO	25
3.1 HISTÓRICO E SURGIMENTO	25
3.2 PRINCÍPIOS, PRERROGATIVAS E VEDAÇÕES	28
3.3 ATRIBUIÇÕES E ORGANIZAÇÃO	33
4 CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINSTÉRIO PÚBLICO	38
4.1 O CONTROLE EXTERNO E SUAS INSUFICIÊNCIAS LEGAIS	43
4.2 AS CRÍTICAS AO CONTROLE	45
4.3 MINISTÉRIO PÚBLICO E POLÍCIA COMO CONTRIBUINTES UM DO OUTRO	50
5 CONCLUSÃO	52
REFERÊNCIAS	54

1 INTRODUÇÃO

O histórico da polícia traz muitos fatos de violência e desrespeito aos cidadãos, pois quando do seu surgimento, não havia controle externo, apenas fazia parte do Poder Executivo e este, por sua vez, se utilizava da polícia para manter o poder sempre vigente quanto à “ordem” que entendia necessária à manutenção de seus líderes.

O Ministério Público surgiu com a função de fiscalizar e trabalhar como o defensor da sociedade. Posteriormente, tornou-se o autor da ação penal. Desta forma, como atualmente é a polícia que trata das investigações que poderão dar ou não início àquela, nada mais justificável que o *Parquet* acompanhe a execução das ações policiais.

A atividade policial é de natureza administrativa, pois os órgãos que a exercem fazem parte do Poder Executivo. Desta forma, vê-se que a natureza do controle externo também é administrativa. Como o Ministério Público não participa da estrutura policial, não há hierarquia entre estes membros. Por isto é que definiu-se o controle de “externo”.

O controle externo da atividade policial é apenas uma das atribuições do Ministério Público. Tal função foi estabelecida pela Constituição Federal de 1988 que, porém, dispôs que lei complementar regulamentaria inclusive o controle tratado neste trabalho.

Assim, foi criada a Lei Complementar nº 75/1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, deliberando também as proposições básicas do controle externo sobre a atividade policial, não sendo satisfatória, visto que poucos artigos da lei tratam de forma bastante genérica sobre as ações do *Parquet* em relação ao controle.

A citada lei trata-se de norma constitucional de eficácia limitada. Desta forma, necessita de regulamentação que, por sua vez, ainda não foi instituída na maioria dos estados brasileiros.

Então, observou-se a existência de leis insuficientes quanto ao modo procedimental deste controle, dando espaço à várias críticas e divergências, principalmente por parte dos integrantes da seara policial.

Segundo o art. 129, VII, da Constituição Federal, o controle aqui estudado é um dever constitucional do Ministério Público. Mas este somente poderá ser melhor exercido quando sua matéria vier a ser regulamentada de forma completa e específica, pois a opinião dos contrários dificulta a atuação do órgão ministerial, já que este só possui o aval da Constituição sem especificidade.

É em razão da tamanha importância do tema pesquisado neste trabalho monográfico, que temos como objetivo principal demonstrar o cabimento e a necessidade de haver o efetivo exercício do sistema de controle externo da atividade policial pelo Ministério Público como sua atribuição.

A metodologia utilizada no presente trabalho para atingir conclusões das questões apontadas foi a dedutiva, visto que observou-se a estrutura do instituto da polícia e do Ministério Público de uma maneira geral, para posteriormente agregar as ideias a que se propõem cada um deles no atual Estado Democrático de Direito e demonstrar o porquê da necessidade do controle do segundo sobre o primeiro. Utilizou-se como métodos de procedimento, o histórico, devida a importância de se pesquisar acerca da evolução dos órgãos em tela ao longo dos tempos; e o monográfico, pois analisa-se um tema que demonstra ser bastante específico e relevante, tudo sendo procedido com a viabilização das regras metodológicas. Ainda, foram usadas como técnicas de pesquisa a coleta de dados documental indireta/bibliográfica, já que as fontes de pesquisa abordadas foram sites consultados, artigos, livros e dissertações.

Assim, o presente trabalho foi percorrido através de três capítulos. O primeiro capítulo abordou de forma seqüencial e lógica o surgimento da atividade policial, demonstrando os defeitos adquiridos ao longo do tempo, como a polícia atua hoje em dia, dissertando sobre suas funções e competências.

O segundo capítulo trouxe à baila o órgão que deve exercer o controle externo: o Ministério Público. Também mostrou-se deste o surgimento e evolução histórica, os princípios que o rege atualmente, suas prerrogativas, vedações, atribuições principais e organização.

No terceiro capítulo, finalmente, expôs-se o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, como objeto de estudo da questão levantada no presente trabalho. As insuficiências legais foram abordadas, bem como as críticas levantadas pelas opiniões dos que são contrários ao controle e, por fim, a ideia

levantada de que não há necessidade de haver contradição, pois são instituições que podem se ajudar para colaborar com o sistema judiciário brasileiro.

2 ATIVIDADE POLICIAL

Os órgãos da polícia, amplamente falando, são a autoridade Estatal. No âmbito policial, dividido entre polícia administrativa e judiciária, à esta cabe apurar os delitos da seara penal, que não os militares. De acordo com o art. 144 e seus incisos, da Carta Magna, a divisão será feita da seguinte forma:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Acontece que são investigados primeiramente, os crimes por meio de inquérito. Assim, é função restrita da polícia judiciária acompanhar casos de crimes e obter de início as partes comprovantes que embasem ou não uma futura ação penal. A Constituição e demais leis extraordinárias dispõem a matéria competente a cada polícia (administrativa e judiciária). Uma diferença entre a polícia administrativa e a judiciária é que esta atua quando o crime já foi praticado, investigando-o; e aquela procura prevenir o acontecimento delituoso, atuando de forma anterior.

Da polícia judiciária participam as polícias civis (estaduais) e a federal, que tem de conter a atuação criminosa. Nas regras do inquérito policial, temos a imagem do delegado, que representa o comando das ações das investigações. A polícia judiciária é quem mais está perto do real acontecimento, pois interage com o delito assim que este é cometido. É quem contém possibilidade de realizar a coleta de provas mais próximas do fato. Daí a relevância das provas recolhidas no inquérito. Assim, este dá segurança na ação penal, pois é feito pela polícia, que é imparcial.

2.1 HISTÓRICO E DEFINIÇÃO

A palavra "polícia" origina-se do vocábulo grego *politeia*, tendo como definição as idéias de administração ou governo. A partir do latim, a adjacência usada é *politia*. Classicamente, em relação ao conceito, polícia tinha afinidade com a ação de governar, no sentido de restringir os direitos e atividades individuais para favorecer a sociedade no seu todo.

Hoje, percebe-se como o ato que tem por finalidades principais o amparo ao público e a paz social, em detrimento de abusos que a moleste, quais seriam os méritos estritamente singulares. A atividade policial, após ter atravessado várias mudanças através das inúmeras civilizações, como a dos romanos, e séculos, mostra seu resultado, como se apresenta aos que com ela trabalham.

Inúmeras reformas foram as que se passaram pela atividade policial brasileira. Chegou com os portugueses a princípio como uma união entre judiciário e polícia. Somente depois foi o Chefe de Polícia, organizando a separação entre delegados e juizes. Tal separação aconteceu aos fins de 1841 com o aperfeiçoamento do Código de Processo Criminal do Império.

Darcy Ribeiro (1995) ensina que a Corte Portuguesa chegou ao Brasil por volta de 1808, e a Polícia Civil teve seu surgimento nesta época. A primeira cidade em que a Corte chegou foi o Rio de Janeiro, e lá foi criada a Intendência Geral da Polícia, que tratava administrativamente da superintendência, das construções públicas, da segurança de todos, dos provimentos da cidade e dos procedimentos jurisdicionais.

A intendência foi criada por decreto, e este deu supedâneo para que a autoridade judiciária tratasse até dos menores crimes. O chefe podia maltratar e prender quem bem entendesse, e para isso tinha base legal.

A Guarda Real da Polícia foi originada em 1809, no mês de maio, para rondar as ruas e segurar a violência. Escolhiam os maiores policiais e os mais brutos para agir. Espancavam e chicoteavam sem dó.

A marinha e o exército faziam uso de alguns escravos que haviam ficado detidos, enquanto outros presos cumpriam pena em algum cárcere de casas penais da cidade. Os dirigentes não se preocupavam em legitimar suas arbitrariedades e ilegalidades.

Quando Dom Pedro resolve começar a regulamentar as ações da polícia e do judiciário, em 1821, ele cria um decreto dispondo que o prazo para o oferecimento da acusação era 48 horas depois de efetivada a prisão.

Na monarquia, o rei usava confissões de pessoas capturadas de forma arbitrária, que eram muitas vezes torturadas, para obter alicerce na confecção de denúncias. As torturas também serviam para sustentar o governo sobre a coletividade, e assim o poder da autoridade brasileira ascendeu, fazendo disso um marco na biografia da atividade policial. Desde então, até hoje paira sobre os brasileiros este conceito de violência usado pelos policiais em suas ações, devido o comportamento adquirido.

O fortalecimento policial aumentou ainda mais com o estabelecimento do Estado Novo, por Getúlio Vargas. Nesta época, fortaleceram-se ainda mais os poderes da polícia, visto que as violentas e injustas prisões cresceram em número e grau. Os motivos dados eram no sentido de oferecer proteção ao Brasil, principalmente depois da Intentona Comunista, de 1935, onde os revolucionários atentaram contra Getúlio Vargas.

Getúlio retirou as forças do Poder Legislativo, transferindo-as, conseqüentemente, à polícia. Assim, deu-se lugar a uma ilimitada repressão, que se fazia a qualquer mínimo suspeito de apoiar o comunismo e aos que fossem contra o regime.

Foi encontrada base para que a violência fosse usada em desfavor de qualquer ação que se dispusesse contra o governo. A Polícia Especial, com seu comandante Filinto Mueller, tornou-se famosa pelo maior instrumento de controle da política na época: a violência. Esta, vista em torturas e mortes a pretexto de assegurar o Estado. “Durante todo o Estado Novo a Polícia Especial exerceu suas arbitrariedades, chegando-se a ponto da institucionalização da tortura no país” (VICENTINO, 1997, p. 362).

A polícia era absolutamente magnânima com sua brutalidade. As pessoas não podiam pedir ajuda ao Estado, pois era o próprio, através da Polícia, que reprimia os cidadãos. Era o Estado que legalizava as ações policiais, e daí surgia o poder de decidir arbitrariamente onde empregariam a violência. Os agentes não se preocupavam com explicações acerca das ações deliberadas que cometiam contra as pessoas.

De 1964 em diante, a Igreja e a classe média mobilizaram-se diante de tanta violência policial sobre os manifestantes estudantes. O ponto máximo de repressão e tortura no Brasil foi no mandato de Emilio Garrastazu Médici. Acerca desta época, tão cheia de abusos e agressividade, reporta-se Rodrigo Régner Chemim Guimarães (2006, p. 29):

(...) não se pode esquecer o papel desempenhado pela polícia brasileira no recente passado de exceção nascido em 1964, que seguramente, contribuiu de forma marcante para a atual situação de violência e corrupção no seio da parcela significativa da polícia brasileira.

De tanta violência, usada juntamente com a corrupção e o abuso de poder, surgiram certas criações absurdas, a exemplo do chamado “Esquadrão da Morte”. Este tratava-se de policiais civis que seguiam a liderança de Sérgio Fernando Paranhos Fleury, delegado de polícia, em 1970. Tal grupo de policiais tinha ligação com o “tráfico de entorpecentes e eliminação sumária e covarde de meliantes que se tornassem desnecessários aos interesses do grupo” (RANGEL, 2003, p. 144).

Dois autores que muito bem descrevem esta época são Cláudio Vicentino e Dorigo Gianpaolo (1997, p. 417), onde contam:

Uma vez que o combate à guerrilha urbana deveria ser feito com a obtenção de informações, abriu-se caminho para a tortura. Realizada em larga escala no período, transformou nomes como Fleury e siglas como DOI-CODIS em sinônimos de violência contra o indivíduo desarmado. Escorados na doutrina da “segurança nacional”, segundo a qual os militares estavam encarregados das defesas contra ameaças internas, as Forças Armadas e policiais moveram verdadeira guerra contra os opositores do regime, guerra na qual todas as armas – inclusive a tortura – eram justificadas. Era a guerra suja.

Assim, o DOI-CODIS apoiava-se na ideia de segurança e era o órgão das Forças Armadas, bem como o DOPS o era das Polícias Federal e Civil. Tanto um como o outro, instauravam inquéritos policiais ilegais e clandestinos, em prejuízo de presos políticos. O Ministério Público surgiu, embora sem a autonomia necessária, para lutar contra tais atos da polícia a apurar seus crimes.

Figura importante a ser citada desta época, foi o Procurador de Justiça Hélio Bicudo, relacionado na narração de Paulo Rangel (2003, p. 145):

No auge da repressão política no início da década de 1970, enquanto a sociedade torcia pelo sucesso do Brasil na copa do mundo no México, o governo cerceava toda a liberdade individual e coletiva utilizando de métodos de tortura contra todos que se rebelavam contra o sistema. O empresariado financiava as atividades dos grupos de repressão, agraciando-os com favores financeiros. Nesse ponto, a luta do Ministério Público paulista encarnado, praticamente, na figura de Hélio Bicudo, era árdua e desigual, mas foi levada a cabo com vários processos instaurados contra Fleury que foi beneficiado não só com a retirada, mais tarde, de Bicudo das investigações, mas também com a promulgação da Lei 5.941, de 22 de novembro de 1973, conhecida como "Lei Fleury", pois fora encomendada ao Congresso para beneficiar o delegado Sérgio Fleury, tamanha era sua força e poder no regime militar. A referida lei deu nova redação ao §2º do art. 408 do CPP, permitindo que o réu primário e de bons antecedentes permanecesse em liberdade, se fosse pronunciado, e, sendo preso estivesse, solto seria.

Como visto, a corrupção impregnada no âmbito policial, as práticas de tortura e a violência em geral se apoderaram do regime de exceção. Esta má cultura encravou-se em nosso país mesmo com a derrubada do Estado Militar e a promulgação da Constituição de 1988.

2.2 A ATIVIDADE POLICIAL E SEUS PROBLEMAS

A Constituição Federal, em seu art. 144, dispõe: "A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (...)". Neste artigo, a Carta Magna amplifica o conceito de segurança pública, abarcando a prevenção, bem como reprimindo ações danosas ao sossego das pessoas, de seu patrimônio e do bom andamento da ordem pública.

Ainda no art. 144, são elencados que órgãos tem a função de zelar pela segurança pública e como se distribuem as ações de cada polícia.

A classificação da polícia possui dois ramos: polícia administrativa e polícia judiciária. Desta, participam as polícias federal e civil (sendo que esta, de

abrangência estadual), e a polícia militar exerce a administrativa. Como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello (1994, p. 401), "nessa divisão artificial, a Polícia Administrativa age de acordo com as normas administrativas e a Judiciária em consonância com as normas processuais penais".

A responsabilidade da polícia militar é fazer com que as leis sejam cumpridas, prevenindo ataques à ordem pública e tentando evitar ofensas a bens individuais e coletivos.

O entendimento que Marçal Justen Filho (2005, p. 390) segue é no sentido de que a diferença entre as polícias judiciária e administrativa não é só o fato de que a primeira atua repressivamente e a segunda, preventivamente. Ensina o autor que a principal distinção é encontrada quando percebemos que a polícia judiciária é acessória e conexas à função jurisdicional e que as várias ações da polícia administrativa impede uma diferenciação "num critério material, relacionado com a natureza das atividades. Como resultado, o critério adotado se relaciona à vinculação da atividade ao desempenho da função".

Valter Foletto Santin (2007, p. 62), ao elencar algumas funções da polícia judiciária tais como conduções coercitivas através de mandados, pedidos de informações, enfim, diligências em geral, a relaciona como apoio ao Poder Judiciário e ao Ministério Público.

O Código de Processo Penal mostra nitidamente a função da polícia judiciária: "Art. 4º. A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria". Assim, dando-se alguma infração penal, a polícia judiciária é quem deve investigar a autoria e a materialidade.

O resultado são várias ações investigativas feitas para embasar possível denúncia ou queixa-crime, com as informações coletadas.

Para Fernando da Costa Tourinho Filho (2007, p. 193-195), na apuração deve-se questionar os acontecimentos suspeitos, coletar qualquer informação que ajude na solução criminal, fazer corpo de delito quando for o caso, juntar provas, indícios e objetos usados no ato e, por fim, encontrar os agentes infratores. O autor explica, ainda, que a perseguição é a junção de várias diligências, a exemplo de exames, interrogatórios, buscas e apreensões, testemunhos, acareações e reconhecimentos.

A apuração dos crimes trata da acolhida e estudo dos mínimos detalhes da ação e sua execução, para comprovar o embasamento que será usado pelo Ministério Público ao dar início à ação penal.

O inquérito policial é a forma mais importante da investigação criminal, onde tudo é reduzido a termo e documentado. É o ato que precede e prepara a entrada da ação penal.

A jurisprudência considera o inquérito policial uma parte que fornece apenas informação, ou seja, não impede que a ação penal tenha início caso aquele não seja elaborado. Muitos criticam o inquérito, visto que as provas nele encontradas são exatamente as levadas ao juízo. Na opinião de Márcio Luis Chila (1993, p. 57), o inquérito policial torna-se inutilizável diante das influências tendenciosas, onde muitas vezes a verdade é camuflada.

Para José Reinaldo Guimarães (2007, p. 51), o inquérito não segue os ditames do devido processo legal, rebaixando os direitos do contraditório, da ampla defesa e da publicidade dos atos.

Há mais de uma forma de se dar início ao inquérito policial: de ofício, quando a polícia civil tem acesso às informações, por requerimento do Ministério Público, do ofendido, ou mesmo da autoridade judiciária, ou quando a polícia militar presencia uma ação criminosa e após os atendimentos preliminares, a repassa para a polícia civil.

Marcelo Bartlouni (2007) mostra a complexidade de que é formada uma investigação, com colaboração do Ministério Público e do Judiciário para com a polícia, que deve ser capacitada para tal. As atividades incluem coleta de dados, quebra de sigilo, proteção de vítimas e testemunhas ameaçadas, buscas e apreensões, infiltração de agentes, etc. Mas em toda a sua exposição, lembra sempre a importância do *Parquet*, como participante das investigações.

Os atos da polícia não são taxativos, pois deve haver uma certa liberdade para agir nas investigações, “limitado tão-só pelas sanções aos atos ilegais que seus agentes praticarem” (MARQUES, 2003, p. 165).

Devido à existência deste espaço, é que surgem as contradições e desigualdades nas ações, pois como expõe Aury Lopes Jr. (2006, p. 71), a polícia “dispõe de uma poderosa *discricionariedade* de fato para selecionar as condutas a serem perseguidas. Esse espaço de atuação está, muitas vezes, na zona cinza, no pueril limite entre o lícito e o ilícito”.

A discricionariedade pode tornar uma investigação vazia, sem provas, o que dificulta o combate ao crime e acaba por favorecer os agentes, retardando as diligências, muitas vezes não as cumprindo, ou omitindo testemunhas.

Márcio Luiz (1993, p. 20) cita uma pesquisa feita pelo Ministério Público no Rio de Janeiro, que mostrou não haver ocorrências relativas a tóxicos registradas em bairros onde traficantes tinham domínio. É assim que a polícia faz para dar proteção e criminosos e a eles se juntarem.

Mesmo quando é necessária a imposição do inquérito a partir de uma ocorrência, Valter Foletto (2007, p. 245) mostra que nem sempre é o que acontece:

Cabe destacar que muitos fatos criminosos registrados como boletins de ocorrência não são objetos de inquéritos policiais, principalmente de autoria desconhecida, permanecendo as informações definitivamente nas delegacias de polícia no aguardo da identificação da autoria, situação em que o Ministério Público sequer toma conhecimento dos crimes e permanecesse sem possibilidades de tomar providências adequadas. Em regra, as investigações policiais são insatisfatórias, demoradas ou ineficientes, sendo que a polícia não consegue apurar na maioria dos crimes, o que gerou desinteresse da população no registro de ocorrências.

Aury Lopes Jr. (2006, p. 70) também expõe sua opinião sobre o inquérito policial: “não satisfaz o titular da ação penal pública, tampouco à defesa e resulta de pouca utilidade para o juiz (principalmente pela pouca qualidade e confiabilidade do material fornecido).”

Em razão da ordem, a polícia se utiliza da força sem moderação, que sempre marcou a história policial. O mesmo autor acima citado acredita que a pouca informação e o baixo nível econômico dos agentes também são fatores contributivos ao desrespeito dos direitos do investigado, que será considerado culpado de forma prematura.

A tortura usada pela polícia serve tanto para fazer com que os criminosos confessem, como para castiga-los. Por isso tais atos são tão usados pelos órgãos policiais e acontecem sem trégua diante da numerosa criminalidade e do desdém Estatal.

Uma pesquisa feita pela ONG “SOS Tortura”, citada por Renato Barão (2004, p. 6 e 7), mostra que entre novembro de 2002 e julho de 2003, foram recebidas 2.046 (duas mil e quarenta e seis) denúncias de torturas, e que destas:

78% teriam sido cometidas por agentes do estado; motivo: 23% para obter confissão, 37% foram praticadas como forma de castigo em casas penais; local: 31% ocorreram em delegacias, 19% em casas penais; agentes: 33% são policiais militares, 30% policiais civis.

Mesmo assim, aparecem poucas denúncias a respeito das torturas, que chegam até o Judiciário e Ministério Público, ficando a polícia no inteiro controle dos crimes. Márcio Luiz (1993, p. 64) cita a indispensável análise do promotor de justiça Caetano Amico sobre este comportamento policial:

Como se observa, a polícia ao apossar-se do indiciado faz o inquérito conforme o art. 20 do Código de Processo Penal: a autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou 'exigido pelo interesse da sociedade'. Quando o Código fala 'sigilo necessário à elucidação do fato' deve ser lido, infelizmente, o que se lê nos jornais diariamente, maus tratos, espancamentos, torturas e até mortes por parte da polícia no tratamento sigiloso dispensado ao indiciado, o qual não se pode defender ou ser defendido visto que o inquérito é uma peça acusatória sem contraditório e sem presença de estranhos. Como pode a polícia acusar o cidadão quando o '*munus* de acusar' é privativo do Ministério Público que é o órgão institucional de promoção e exercício da ação penal? Como pode a polícia falar no 'interesse da sociedade' quando é *munus* específico do Ministério Público representar a sociedade e ver o interesse dela? O Poder Executivo pode exercer o poder em benefício do bem comum no exercício da soberania que confere a Constituição. A polícia pode prevenir o ilícito penal e agir em nome do bem comum, mas torna-se impossível falar em sociedade e interesse dela no inquérito policial ou nas investigações. No inquérito policial vez por outra é chamado um membro do Ministério Público para assistir ou presenciar fatos por si só evidentes, com o intuito, muitas vezes, de disfarçar os métodos não muito polidos ou educados no tratamento do indiciado.

Até hoje existem policiais que usam tortura e chegam a executar suspeitos em investigações.

A falta de competência da parte policial é bastante citada pela mídia, visto que muitas vezes causam desastres, matando ou ferindo cidadãos inocentes, que se tornam vítimas da incapacidade e ausência de escrúpulos dos agentes policiais.

Fácil encontrar inquéritos policiais mal-acabados, cheios de falhas e provas mal colhidas. Justo dizer também que a estrutura precária do sistema usado pelos policiais dificulta seu trabalho, por mais que empregados todos os esforços

possíveis. Para José Reinaldo Guimarães (2007, p. 44) o Ministério Público fica de mãos atadas para dar continuidade ao trabalho, devido a precariedade das investigações criminais feitas pela polícia.

O inquérito policial é o ponto de chegada do mal andamento das ações policiais. Todos os problemas, juntando corrupção, falta de capacitação e de instrumentos, agentes insuficientes e mal treinados, influência política, dentre outros, terão reflexo no inquérito, que será mal instruído, ou mesmo não será iniciado ou concluído. Importante observar a crítica feita por Aury Lopes (2006, p. 109):

Uma das maiores críticas que se faz ao modelo brasileiro de instrução preliminar – inquérito policial – é a **repetição na produção da prova**. O inquérito policial é *normativamente* sumário, inclusive com limitação quantitativa ou temporal, mas o que sucede na prática é que ele se transforma em plenário. A conversão - **de normativamente sumário em efetivamente plenário** – é uma gravíssima degeneração. A polícia tarda em demasiado em investigar, investiga mal e por atuar mal acaba por prolongar excessivamente a investigação. O resultado final é um inquérito inchado, com atos que somente deveriam ser produzidos em juízo e que por isso desborda os limites que o justificam.

Winfried Hassemer (1994, p. 54-69), juntamente com Márcio Luiz Chila (1993, p. 32), também criticam a polícia por não estar preparada para combater o crime organizado, nem conseguir resolver os chamados “crimes de massa”, considerados mais simples, como roubos e furtos, chegando apenas a administrar as ocorrências.

Ainda, a polícia brasileira depende do Poder Executivo em termos políticos e econômicos. Se a investigação dos crimes é exclusiva da polícia, esta pode ser manipulada, exatamente por causa da dependência que acabamos de citar. Consequência disto é que a estrutura policial “permanece como mero apêndice do poder político, suscetível de interferências variadas de grupamentos partidários e econômicos” (CARNEIRO, 2007, p. 179).

A ação do Ministério Público faz com que a impunidade não prevaleça de um todo, visto ser tão difícil para a polícia atuar sem independência.

As atividades de Institutos como os de Criminalística, de Medicina Legal e de Identificação, sofrem influência do Poder Executivo, pois também são dele

dependentes. Do exposto, resta que pessoas atingidas pela polícia terão resultados na maioria das vezes parciais.

Importante crítica de Renato Barão (2004, p. 7) acerca da dependência aqui tratada:

Realmente a ausência de independência dos Institutos retromencionados permanecerá não inspirando total confiança em suas constatações, isto é, a “imparcialidade” dos laudos continuará com credibilidade duvidosa enquanto os servidores públicos estiverem subordinados ao Poder Executivo e não ao Ministério Público ou ao Judiciário.

Visto isso, constatamos que não haverá confiança no órgão enquanto este não tiver independência. Para Luiz Gilmar da Silva (1995, p. 112) o simples fato de os delegados possuírem a inamovibilidade, já impediria que sofressem pressões de superiores. A influência da política de um local faz com que o delegado se sinta pressionado a participar do sistema de caprichos dos mais poderosos.

A visão que é dada aos juízes e aos promotores nunca é marginalizada como a da polícia. Uma das formas para tentar solucionar o problema seria qualificar os agentes, melhorando suas escolas preparatórias e as equipando com mais instrumentos. Também falta “vontade política de considerar a segurança pública como questão de alta prioridade” (SILVA, 1995, p. 112).

Logicamente, que além da inamovibilidade e juntamente com ela, bom seria que fossem instituídas garantias aos delegados e dada à polícia a independência, como acontece no Ministério Público.

Se há necessidade de a polícia ser subordinada a algum órgão, este deve ser o Ministério Público. Pois assim poderá investigar com mais independência. É a opinião de Paulo Rangel (2003, p. 257) quando diz que é inconcebível a subordinação do órgão competente pelas investigações à vontades políticas, pois em um Estado Democrático de Direito a vinculação deve se dar a quem interessa seu trabalho.

2.3 FUNÇÕES E COMPETÊNCIAS DA POLÍCIA

A atividade policial faz lembrar a ideia de segurança. Com o tempo, o significado de polícia passou também a abranger a atividade administrativa. Será o órgão que assegura a ordem, a harmonia e a paz interna. Posteriormente, vem a ser o organismo que olha pelo bem-estar dos cidadãos.

Atualmente, a polícia é tida como o elemento instrumental que evita a mudança na ordem jurídica, sendo isto uma ação de âmbito negativo. Segundo o Delegado de polícia civil do Estado do Rio de Janeiro, Luiz Marcelo da Fontoura (2006), o poder de polícia "Em definição simplista, nada mais é que o poder do Estado de invadir e limitar certas garantias e direitos individuais quando o interesse público prevalecer sobre o interesse particular."

Hely Lopes classifica a polícia de segurança, ou "geral", em polícia judiciária e polícia de manutenção da ordem pública. (MEIRELLES, 1994, p. 327). A primeira, que faz parte exatamente do objeto de estudo deste trabalho, é onde analisa-se o controle externo da atividade policial e trata exclusivamente da atividade policial judiciária.

A Constituição Federal, em seu art. 144, § 4º, dispõe: "Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbe, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares." Assim, a polícia civil fará as vezes da polícia judicial, adicionada da obrigação de apurar crimes penais, com exceção dos de competência militar.

A Polícia Civil e a Federal juntas, formam um órgão, pertencente ao Estado, que é dirigido pelos respectivos Delegados, responsáveis por examinar os autores dos delitos assim como a lei dispõe, fazendo uso do inquérito policial para tal; confeccionando ao final, relatório de todo o procedimento e o remetendo até o Poder Judiciário, para que este dê o prosseguimento necessário.

De acordo com o artigo da Constituição Federal supracitado, temos o art. 13, do Código de Processo Penal Brasileiro, que estabelece as funções cabíveis à polícia, dando-lhe suas atribuições:

Art. 13. Incumbirá ainda à autoridade policial:

- I - fornecer às autoridades judiciárias as informações necessárias à instrução e julgamento dos processos;
- II - realizar as diligências requisitadas pelo juiz ou pelo Ministério Público;
- III - cumprir os mandados de prisão expedidos pelas autoridades judiciárias;
- IV - representar acerca da prisão preventiva.

Além das investigações e confecção do inquérito, a Polícia Civil também realiza diligências requeridas pelo representante ministerial ou mesmo pelo juiz; e dentre tais diligências, cumprem mandados de prisão emitidos pelo Poder Judiciário e fazem representações em relação à prisão preventiva.

A Polícia Federal, por sua vez, tratará de delitos que possuam relação com a justiça comum federal, onde também será feito inquérito, dirigido pelo Delegado da Polícia Federal. Cuidará "dos crimes de interesse da União (crimes federais), e crimes que afetam o país, como o contrabando, tráfico de drogas, tráfico de armas, etc." (Qual..., 2008, p. 1).

De acordo com a Constituição, em relação à competência de cada polícia, civil e federal, a primeira, assim como a segunda, atuarão em todo o território brasileiro; a diferença é que a Polícia Civil terá algumas delimitações, e a Polícia Federal trabalhará com crimes de competência da União.

Como o território nacional é muito extenso, foi feita uma subdivisão dos domínios dos estados em municípios, distritos e comarcas. Desta forma, fica mais acessível o trabalho policial.

Caso a Polícia Civil tome conhecimento de crime da esfera da Polícia Federal, aquela irá lavrar o procedimento e o enviará à Justiça Federal. Algumas vezes, para saber a competência que irá tratar de um ocorrido, deve-se observar o caso concreto; pois pode acontecer de duas autoridades de cidades distintas atuarem no procedimento.

3 O MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público atua de maneira bastante variada. Pode funcionar no âmbito civil ou criminal. Civilmente, pode promover Ação Civil Pública, interdição, nulidades matrimoniais ou de atos jurídicos que tenham fraudado a lei, declarações de inconstitucionalidade e destituição de poder familiar; como também pode participar de ações que apresentem um interesse público a ser zelado, ou que tenham como partes incapazes, índios, massa falida ou herança jacente.

Criminalmente, o órgão ministerial acompanhará as investigações dos inquéritos policiais, promovendo ou não a ação penal, de acordo com a necessidade, pois o promotor de justiça não tem obrigação de acusar, podendo também emitir parecer para arquivamento do procedimento ou para absolvição do acusado, dentre outras possibilidades. É dentro do âmbito criminal que o controle externo da atividade policial se torna uma de suas principais atribuições.

3.1 HISTÓRICO E SURGIMENTO

Na antiguidade, o que se tem do surgimento do Ministério Público é que havia um órgão que funcionava fiscalizando a realização dos feitos nos processos. Esta é somente uma das funções exercidas pelo órgão ministerial nos dias de hoje. A atuação do *Parquet* daquela época era parte do direito *vindex religionis*.

Os romanos também fizeram uso do *vindex* em seus processos na intenção de fazer uso da representação. Como exemplo do uso deste direito, temos que os bispos ofereciam uma porção dos poderes que lhes pertenciam, que geralmente era o temporal, aos advogados da igreja ou *vindex*, para que pudessem ser representados em tribunais leigos.

Essa representação em juízo foi utilizada a partir do séc. V. Pedro Elias e Tania Guimarães (2002, p. 92) comentam sobre o assunto: “No Direito Canônico, avulta o *vindex religionis*, encarregado de fiscalizar o andamento dos processos e exercer a ação penal dentro do segredo dos tribunais inquisitoriais.”

Mas até na história do surgimento do Ministério Público encontramos divergências. Há quem diga que este órgão somente surgiu no Direito Romano, no império de Adriano, também no baixo império. Victor Roberto Corrêa de Souza (2004) resume as funções dos "precursores" romanos do *Parquet*:

Na Roma Antiga, os *censores*, os *questores*, o *fisci advocatum*, o *defensor civitatis*, os *procuratores caesaris*, o *praetor fiscalis*, os *irenarcha*, os *praefectus urbis*, os *praesides* os *curiosi*, os *frumentarii* e os *stationarii*, também são indicados como precursores do Ministério Público. Os seis últimos eram responsáveis pela manutenção da ordem pública. Eram uma espécie de policiais romanos, não se subsumindo corretamente na atual configuração ministerial. O maior posto era o do *irenarcha*, oficial superior aos demais. O *curiosi* era uma espécie de ouvidor itinerante, que trazia ao imperador as reclamações de abusos ocorridos nas províncias. Os *stationarii* realizavam a mesma função, de forma fixa. Os *censores* eram observadores da conduta moral dos romanos, em busca de algo que fosse passível de repreensões. Os *questores* investigavam crimes de homicídio e recebiam e guardavam multas em nome do Império Romano. Eram muito valorizados e respeitados. Por sua vez, ao *defensor civitatis*, escolhido entre seus pares, cabia defender as classes inferiores de possíveis abusos de autoridades. Enfim, os *fisci advocatum*, os *procuratores caesaris* e o *praetor fiscalis*, eram funcionários que geriam os bens e receitas imperiais. Confiscavam o patrimônio de romanos condenados, possuindo competência para a persecução criminal em nome do Império Romano.

Necessário citar que existem entendimentos ainda, que são partidários de que o Ministério Público originou-se no Egito antigo e na Esparta da Grécia, no Tribunal de Éforos. Na Itália, acredita-se que o Ministério Público surgiu em Veneza. Lá, eram acusadores públicos e tinham outras funções bastante parecidas com as do atual *Parquet*.

O direito francês nos dá a mais forte noção da origem do Ministério Público, seguido pela maioria dos doutrinadores. A primeira citação relacionada ao órgão está na Constituição de 1971 da França, embora já agisse antes desta data. O órgão surgiu principalmente para combater o absolutismo, onde o rei não via limites para governar. Antonio Augusto Mello (1997, p. 38) explica que o surgimento do *Parquet* deu-se em razão do Estado Moderno ter seus poderes divididos. O chamado advogado do rei recebeu funções cíveis; e os procuradores daquele, funções criminais, para pleitear as vontades do seu rei e seu Estado.

Com o tempo, as funções dos advogados reais foram aumentando e ganhando mais espaço, quando começaram a se tornar protetores sociais verdadeiramente. O representante ministerial, ou seja, o promotor, passou a ser conhecido por *dominus litis*.

A Revolução Francesa foi a responsável pela organização do Ministério Público, mas suas atribuições tiveram mais definição a partir dos Códigos Napoleônicos, e enfim assumiu o posto de promotor da ação penal. Hugo Nigro Mazilli (1997, p. 2) adiciona que a forma de se referir ao Ministério Público por "*Parquet*" deu-se devido a grande influência doutrinária da França.

Ainda, Marcellus Polastri (1997, p. 2) explana que os procuradores tiveram suas atividades definidas como "verdadeiro ministério em defesa dos interesses públicos, já que defendiam os interesses do rei e da Coroa".

Na Espanha, que era Península Ibérica na época do surgimento do Ministério Público por lá, este também iniciou agindo em prol das necessidades reais. Em Portugal, também pedaço da Península Ibérica, seguiu como na França assim como a Espanha, e fez-se a figura do promotor público, que acusava os criminosos em favor dos que os representavam.

O Ministério Público ficou bastante forte no Brasil. Antes de 1609, o próprio ofendido ou o juiz é quem davam início aos procedimentos criminais, visto que o órgão ainda não se tornara instituição. Em 1609 foi criado o Tribunal da Relação da Bahia, e assim surgiu definitivamente o titular da ação penal, o promotor de justiça, órgão da sociedade.

O *Parquet* adquiriu cada vez mais força e espaço na República brasileira. Foi evoluindo vagarosamente até ser o que é atualmente. Afinal, em 1981, instituiu-se a Lei Complementar nº 40, que efetivou a Lei Orgânica do Ministério Público, e este foi legalmente definido. Esta lei, segundo Marcellus (1997, p. 9), deu à instituição e seus membros prerrogativas, obrigações e direitos, dispondo que a entrada de pessoal seria por meio de concurso público, separando e dando as funções de cada órgão: de administração e de execução; organizando assim a carreira ministerial.

O Ministério Público também foi marcado com a publicação da Lei da Ação Civil Pública, em 1985, que deu ao órgão a possibilidade de promover ações de interesse coletivo e difuso. A Constituição Federal de 1988 também conferiu ao órgão status de parte essencial e permanente nas atividades judiciárias.

Acerca destas evoluções:

Se por um lado seria exagero reconhecer-se o Ministério Público como quarto poder, por outro lado está a clara intenção do legislador constituinte em retirar o Ministério Público do âmbito dos tradicionais poderes do Estado, deixando-o com uma função fiscalizadora sobre as atividades governamentais. Frise-se que o fato da Instituição ser disciplinada no título referente à organização dos poderes autoriza a interpretação de independência em relação aos poderes estatais. (MAZZILLI, 1997, p. 4)

Pois se o Ministério Público não tivesse sua autonomia, não poderia agir da forma para a qual foi criada, exatamente para combater as injustiças sociais e políticas sem necessidade de enfrentar problemas por não favorecer os mais bem sucedidos.

3.2 PRINCÍPIOS, PRERROGATIVAS E VEDAÇÕES

O art. 127, § 1º, da Constituição Federal Brasileira dispõe: "São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional." Tais princípios são correlatos, pertencendo propriamente ao Ministério Público.

Assim, de forma expressa prevista na Carta Magna, o princípio da unidade prega que todos os agentes ministeriais agem como se fossem um só, ou seja, de forma uma, seguindo o mesmo rumo a favor da Constituição Federal. Dirigem-se no sentido de beneficiar todos os membros, e não somente alguns. Trata-se do órgão que abriga a todos os seus membros sem distinção injusta entre os mesmos. Somente lembrando que os Ministérios Públicos federal e estadual possuem cada um a sua unidade.

O princípio da indivisibilidade visa fazer enxergar que, de acordo com a unidade, o Ministério Público é o órgão institucional único, que se torna parte processual nas causas, independente de quem seja seu representante em alguma lide específica. Desta forma, seus membros podem fazer as vezes uns dos outros

em meio a um processo, pois não há liame que prenda o representante a qualquer causa. Desta forma, não haverá danos causados a qualquer andamento processual.

Pelo princípio da independência funcional, os promotores ministeriais dispõem da faculdade de decidir sobre a atuação em suas atribuições. Não existe dependência de outros órgãos, e estes não podem tomar parte nas ações ou dar ordens aos membros. As funções do Ministério Público são previstas por lei, desta forma, não há necessidade dos próprios superiores do órgão ministerial autorizarem os promotores de justiça a agirem como devem em seus exercícios. O Ministério Público ainda, não tem vinculação alguma com poderes estatais.

Edilson Mougenot (2010, p. 421) oferece ricos complementos acerca do princípio da independência ou autonomia funcional:

No âmbito interno, a independência é atributo que qualifica cada um dos membros da instituição. Assim, cada órgão do Ministério Público exercerá suas funções segundo seu prudente arbítrio, de acordo com a própria consciência. Não há, na carreira, hierarquia funcional, de modo que os órgãos da instituição não se sujeitam a ingerências por parte de outros membros do Ministério Público. Tampouco há subordinação em relação a entidades exteriores, vinculando-se esses membros somente às normas constitucionais e legais. Do ponto de vista externo, a independência se manifesta na possibilidade de atuar junto ao Poder Legislativo para propor alterações em sua organização institucional e para elaborar sua própria proposta orçamentária.

Há, ainda, autores que citam o princípio da irresponsabilidade, que prega que não haverá possibilidade de responsabilizar os representantes ministeriais em meio ao exercício das suas atribuições caso eventualmente ocorrerem danos no âmbito civil.

Encontra-se também uma discussão doutrinária em relação à existência ou não do princípio do promotor natural. Mougenot (2010, p. 423) traz à tona do que se trata este princípio:

O conteúdo desse princípio consistiria em uma garantia do imputado de ser acusado por órgão do Estado previamente escolhido por critérios legais, afastando a possibilidade de designações arbitrárias do Procurador-Geral. Estabelece-se, dessa maneira, a vedação ao acusador de exceção.

Tal princípio possui seu supedâneo no art. 5º, inciso LIII, da Constituição Federal, que diz: “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente”. Ainda, o § 2º, do art. 129, da Lei Maior, dispõe: “As funções do Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes da carreira, que deverão residir na comarca da respectiva lotação, salvo autorização do chefe da instituição.” Portanto, tornou-se impossível “o chamado procedimento penal de ofício, ou a designação de promotor *ad hoc* para determinado ato, feita pelo juiz, nas hipóteses de falta ou impedimento do representante do *parquet*.” (BONFIM, 2010, p. 423)

Quanto as prerrogativas dos membros do Ministério Público, o art. 127, § 2º, da Constituição Federal, é o responsável por dispor:

Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

O parágrafo mencionado acima quer exprimir que o Ministério Público é garantido constitucionalmente com autonomia, seja ela funcional ou administrativa, que significa a liberdade no exercício de suas atribuições e a qualidade de se auto gerir.

O *Parquet* governa a si mesmo, dirige e decide sobre sua organização interna, a separação das funções, o processo de estabelecimento de seus concursos, bem como as disposições relativas ao seu ingresso e resolve as demandas administrativas que surjam diante da sua capacidade. Será a própria instituição que definirá assuntos como as férias de seus membros, bem como sobre aposentadoria, dentre outros.

Assim como os magistrados, os membros do Ministério Público podem se beneficiar de garantias que lhes são fornecidas para que possam exercer suas funções da forma mais correta possível. Tomando por base o art. 128, § 5º, inciso I e suas alíneas, da Constituição Federal, temos:

Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

I – as seguintes garantias:

- a) vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado;
- b) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa;
- c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, § 2º, I;

Assim, como prerrogativas do Ministério Público, observamos a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios.

A vitaliciedade adquire-se após exercer o cargo por dois anos. Depois de tê-la, o promotor só perderá seu cargo caso transite em julgado a sentença. Como ensina Mougenot (2010, p. 422), “Decorridos 2 anos de exercício da função, o membro do Ministério Público somente poderá ser destituído do cargo por sentença judicial transitada em julgado”.

A inamovibilidade ganha-se com a escolha discricionária do órgão colegiado do *Parquet*. Significa que os membros do Ministério Público não poderão ser deslocados da comarca em que atuam. O órgão colegiado vota em dois terços, ou seja, maioria absoluta; garantida a ampla defesa. Dependendo dos fins relacionados ao interesse público, será impedida a concessão da inamovibilidade.

Com relação à irredutibilidade de vencimentos, os promotores não terão seus salários, remuneração ou subsídios reduzidos sob a alegação de nenhuma razão desde que permaneçam no cargo.

Existem outras prerrogativas, que encontram-se no arts. 40, da Lei nº 8.625, de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público), que dispõe acerca de regras gerais sobre a organização do *Parquet*; são estas: os membros do Ministério Público podem prever antecipadamente com o juiz as datas e locais em que farão audiências; serem intimados ou convocados por autoridade judiciária ou outro órgão competente para fins de comparecimento; apenas serem presos mediante ordem judicial escrita, exceto quando em flagrante por crime inafiançável; serem processados e julgados em crimes de responsabilidade e comuns pelo seu respectivo Tribunal de Justiça Estadual, com exceção prevista constitucionalmente; acessar livremente seus dados que estejam em arquivos da instituição; “V – ser custodiado ou recolhido à prisão domiciliar ou à sala especial de Estado Maior, por

ordem e à disposição do Tribunal competente, quando sujeito a prisão antes do julgamento final”.

Ainda, exercendo suas atividades, o membro do *Parquet* tem outras prerrogativas previstas no art. 41, da mesma Lei acima citada: ser tratado como todos os membros do judiciário; “II – não ser indiciado em inquérito policial (...)”, observada atuação do Procurador-Geral de Justiça quando necessário; ter acesso aos autos dos processos e poder sustentar oralmente o que entender pertinente; ser intimado pessoalmente em qualquer que seja a ocasião processual; ter inviolabilidade nas manifestações de seus entendimentos; entrar de forma livre nas dimensões dos Tribunais, delegacias, estabelecimentos públicos ou privados, observada a inviolabilidade do domicílio; estudar processos, tendo acesso a estes independente da sua situação, bem como inquéritos ou flagrantes que estejam na delegacia; “IX – ter acesso ao indiciado preso, a qualquer momento (...)”; vestir-se com símbolos do Ministério Público e sentar-se do lado direito dos Juízes ou Presidentes dos Tribunais, das Câmaras, ou das Turmas.

O § 5º, inciso II, do art. 128, da Constituição Federal, traz as ações vedadas aos membros do Ministério Público. Estes não podem aceitar pecúnia de qualquer tipo, por qualquer de suas atribuições feitas, muito menos exigir receber dinheiro de alguém, que pode até ter sido beneficiado por consequência do trabalho do *Parquet*.

Também é vedado o trabalho advocatício, a participação em sociedade comercial, possuir empresa, exercer comércio ou outra função pública que não seja a de magistério, nem adentrar a política ou exercer atividades a ela relacionada. *In verbis*:

- a) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais;
- b) exercer a advocacia;
- c) participar de sociedade comercial, na forma da lei;
- d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério;
- e) exercer atividade político-partidária;
- f) receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei.

Mougenot (2010. p. 422) demonstra outra vedação, que encontra-se prevista no § 6º, do art. 128, da Constituição Federal, e combina-se com o art. 95, parágrafo único, inciso V, da mesma Lei Maior: “exercer a advocacia perante o órgão do qual houver se afastado antes de decorridos 3 anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração”. Vedação esta que reflete-se aos membros do Ministério Público da mesma forma como aos magistrados.

3.3 ATRIBUIÇÕES E ORGANIZAÇÃO

O art. 129, da Constituição Federal e seus incisos, trazem dispostas as funções do Ministério Público como instituição. Vejamos:

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

Por causa destas funções destinadas ao Ministério Público é que ele ocupa “a posição de sujeito da relação processual, ao lado do juiz e do acusado, além de ser também parte, pois defende interesse do Estado, que é a efetivação de seu direito de punir o criminoso.” (NUCCI, 2008, p. 529)

O Ministério Público distribui suas atuações tanto em demandas cíveis como em demandas criminais. Criminalmente, toma conhecimento de infrações, pode requerer a instauração de inquéritos, dá início à ação penal e pede investigações da parte da polícia. Assim, uma de suas atribuições torna-se o controle da atividade policial. Não há obrigação do representante ministerial de acusar, pois lhe é facultado chegar às próprias conclusões, tendo a opção de ser favorável ao acusado, pedindo sua absolvição, impetrando *habeas corpus* ou pelo réu recorrendo. NUCCI (2008, p. 530) expande:

Nas ações penais privadas, o Ministério Público atua como fiscal da lei, sendo considerado, de qualquer modo, parte, pois continua a encarnar a pretensão punitiva do Estado (...). Tanto isso é certo que, procedente a ação penal privada, o órgão principal encarregado de provocar a execução da sanção penal aplicada é o Ministério Público e não o particular.

Civilmente, várias são as ações com possibilidade de atuação. Nesses casos, há o Ministério Público agente e o interveniente. O primeiro dá início à ação, ao próprio procedimento; e o segundo participa da ação em virtude de sua natureza. O Código de Processo Civil, em seu art. 82, dispõe:

Art. 82. Compete ao Ministério Público intervir:

I - nas causas em que há interesses de incapazes;

II - nas causas concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposições de última vontade;

III - nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural e das demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.

Além disso, o Ministério Público pode promover a Ação Civil Pública, que teve sua lei aprovada em 1985 (Lei nº 7.347) e forneceu ao *Parquet* a possibilidade de tratar de ações que observem os interesses coletivos. Neste tipo de ação, o órgão ministerial fará investigações através de inquérito civil, e não penal. Tem como objetivos preservar o meio ambiente, o patrimônio histórico, cultural, artístico e paisagístico, dentre outros direitos difusos e coletivos.

Razão pela qual a Carta Magna dispôs garantias ao *Parquet* foi evitar que a política o influenciasse, o que aconteceria se não fosse um órgão independente. E

é por isso que o Ministério Público serve à sociedade, visto que esta demonstra ser o lado mais necessitado. MAZZILLI (1998, p. 149) fala sobre as autonomias e garantias desta instituição:

Além da autonomia funcional, ou seja, a liberdade de exercer o ofício em face de outros órgãos e instituições do Estado, a lei também assegura aos agentes do Ministério Público a independência funcional, que é a liberdade com que estes exercem seu ofício em face de outros órgãos da própria instituição do Ministério Público.

Fiscalizar a lei e presidir a ação penal são funções do Ministério Público reconhecidas pela Constituição Federal como essenciais.

Os membros do órgão ministerial receberam as mesmas garantias gozadas pelos magistrados, quais seriam vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios. Garantindo tais prerrogativas ao Ministério Público, garante-se também o bem-estar social. Com a inamovibilidade, o membro do *Parquet* não pode ser retirado das suas atribuições nem do local em que exerce suas funções somente por ser contra ideias de pessoas influentes em alguma ocasião. A sociedade também ganha com isso. A irredutibilidade de subsídios faz com que os agentes ministeriais tenham uma justa recompensa pelo seu trabalho. Desta forma,

“busca-se não só recrutar bons promotores e mantê-los na carreira, como assegurar condições adequadas para que os membros e a própria instituição não comprometam o seu ofício em barganhas remuneratórias com as autoridades governamentais”. (MAZZILLI, 1998, p. 152)

FREYESLEBEN (1993, p. 66) faz explanações acerca das funções ministeriais:

O Ministério Público representa o marco da legalidade entre o *jus puniendi* do Estado-Juiz. O Ministério Público, como representante do Estado-Sociedade, é o único agente político que possui a faculdade-obrigação de ser o *dominus litis*, o iniciador da ação penal e deve exercer a ação penal desde o início do procedimento repressivo, isto é, desde o inquérito até a sentença transitada em julgado.

A instituição não foi feita somente para acusar, mas principalmente para seguir os valores dispostos na constituição Federal, protegendo assim, os cidadãos e seus direitos individuais.

A figura do Procurador Geral de Justiça possui competência para realizar as funções exercidas pelos promotores de justiça que estejam abaixo do seu cargo por meio de hierarquia. É necessário que haja subordinação, podendo chamar para si a ação ou indicar quem o represente. As divergências apontadas acerca deste assunto tratam da nomeação com discricionariedade, considerada proibida, visto que vai contra o Princípio do Promotor Natural.

É impedido ao membro do órgão ministerial atuar em procedimentos mesmos que esteja participando cônjuge ou familiar no papel de juiz. Como explicitado por Guilherme de Souza Nucci (2008, p. 531): "É a hipótese semelhante ao disposto no art. 252, I, do CPP, que regula o impedimento do juiz."

Quanto à organização, o Ministério Público atualmente é instituído para exercer suas funções juntamente com o Poder Judiciário. Assim, o *Parquet* demonstra em si vários aspectos da organização judiciária, mesmo sendo vinculado ao Poder Executivo, aqui no Brasil. Esta vinculação não significa que o órgão está subordinado ao poder, pois o Ministério Público dispõe de total autonomia na sua organização, bem como meios de orçamento próprio. Mougnot (2010; p. 421) leciona:

Sua organização compreende: a) o Ministério Público da União, que inclui: o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; b) o Ministério Público dos Estados.

O Procurador-Geral da República é o chefe do Ministério Público da União. Os Procuradores-Gerais de Justiça administram a direção dos respectivos Ministérios Públicos estaduais. Os parágrafos 1º e 3º, do art. 128, da Constituição Federal dispõem acerca dos mandatos dos chefes dos Ministérios Públicos:

§ 1º - O Ministério Público da União tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução.

§ 3º - Os Ministérios Públicos dos Estados e o do Distrito Federal e Territórios formarão lista tripartite dentre integrantes da carreira, na forma da lei respectiva, para escolha de seu Procurador-Geral, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, para mandato de dois anos, permitida uma recondução.

A Emenda Constitucional nº 45/2004 trouxe o Conselho Nacional do Ministério Público a ser instituído. A este Conselho compete controlar as ações do Ministério Público em relação ao seu administrativo e financeiro, bem como fiscalizar se os seus membros estão cumprindo corretamente com as suas respectivas atribuições.

4 CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

A definição de controle externo da atividade policial por Rodrigo Régner Chemim Guimarães (2006, p. 64) seria a fiscalização, pelo Ministério Público, das atividades policiais, com o intuito de evitar crimes, bem como tomar conhecimento de seus fatos e os investigar, de forma que os direitos e garantias conferidos constitucionalmente aos presos sejam assegurados. Definição esta, que encontra supedâneo no art. 129, VIII, da vigente Constituição Federal.

O entendimento de Paulo Sabella, citado por SANTIN (2007, p. 78), sobre a disposição da Carta Magna em relação ao controle policial pelo Ministério Público, é que este “decorreu da falta de controle do Ministério Público sobre o fato criminoso e da absoluta independência funcional na apuração de crimes”.

Ficou decidido também pela Constituição Federal, que Lei Complementar é que seria responsável por regulamentar o controle externo. Foi criada a Lei Complementar nº 75/1993, mas infelizmente esta só trouxe cinco incisos acerca desta regulamentação.

O controle, segundo o Aurélio (2001, p. 183), é a “fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, etc., para que não se desviem das normas preestabelecidas”. Externo, segundo o mesmo, significa o que “está por fora ou vem de fora” (FERREIRA, 2001, p. 308).

Com o complemento de Mauro Faria de Lima (1995, p. 165), temos um bom significado para o controle externo: “registro, a inspeção o exame, a fiscalização vinda de fora, exercida por um ente ou órgão não integrante da polícia, no caso, o Ministério Público”, nas áreas em que este deve atuar.

Seria ilógico caso a instituição policial fosse a própria vigilante, visto que não haveria credibilidade, sabendo-se da possibilidade de corrupção.

O art. 37, da Constituição Federal trouxe como princípios a “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Os princípios devem ser seguidos, para que haja um controle destinado a cada órgão público. Assim, a sociedade será respeitada quando atividades inadequadas forem corrigidas de acordo com tais princípios.

Na opinião de Valter Foletto Santin (2007, p. 74), o controle externo só traz benefícios, evitando que pessoas influentes possam intervir, adquirindo um ou outro

favorzinho. Também beneficia a polícia, no sentido de livrá-la de possíveis ações ilegais, por sempre receber tais tipos de pedidos.

O controle externo da atividade policial surgiu exatamente para mudar esse costume de corrupção que assola a polícia e a faz omitir-se em investigações e muitas vezes falhar enquanto colhe provas. A frágil capacitação de seus agentes também motivou a criação do controle pelo Ministério Público. “É óbvio que o simples exercício desse controle externo não servirá para eliminar totalmente os casos de omissão, corrupção e abuso de poder da Polícia, mas, por certo, contribuirá para que isso venha a ocorrer” (GUIMARÃES, 2006, p. 73).

Mauro Faria de Lima (1995, p. 159) afirma ainda que o objetivo do controle é “trazer a atuação da polícia para os exatos e estritos limites da lei”, e isso é função do Ministério Público.

O início da ação penal depende da efetivação do cumprimento desta função ministerial, por isso seus agentes também devem ter interesse em obter um bom trabalho. Na opinião de Aury Lopes Jr. (2006, p. 160), o Ministério Público também pode dirigir a investigação dando instruções à polícia, se necessário. Compartilha da mesma ideia Rodrigo Régner (2006, p. 112), quando diz que o referido controle procura “melhorar a aplicação da Justiça criminal, fiscalizando mais de perto a atividade policial, orientando a investigação, quando for necessário, a fim de obter melhores conclusões, evitar repetições improdutivas de provas e impedir os abusos de poder”.

As finalidades do controle externo da atividade policial pode ser esquematizada com cinco partes, de acordo com o art. 3º, da Lei Complementar nº 75/1993: a) seguir e dar cumprimento aos princípios constitucionais, favorecendo a democracia; b) procurar a paz social, dando segurança aos cidadãos com a organização da ordem pública; c) fazer com que o Ministério Público fiscalize as ilegalidades que ocorrerem e possa punir o mau comportamento; d) garantir que o *Paquet* dê início à ação penal e a continue sem intervenção prejudicial da polícia; e) permitir que a polícia execute suas ações sem influência política superior, que possa fragilizar o interesse público.

Resumindo, o objetivo direto do controle externo é evoluir o processo de investigação, evitar o corrigir omissões e ilegalidades nas ações policiais e instauração e andamento dos inquéritos, de forma que a polícia seja fiscalizada cada vez mais por um órgão que não faça parte de sua estrutura.

O fato de a polícia ser a força coercitiva estatal faz com que seja necessário seu controle, pois atinge a sociedade e funciona contribuindo com o exercício da ação penal pública. SANTIN (2007, p. 284) completa:

Nenhuma instituição está a salvo de comportamentos inadequados e ilícitos dos seus componentes. A polícia sofre mais intensamente os efeitos nefastos de excessos e abusos dos seus servidores. Provavelmente pelo seu difícil encargo de tomar as primeiras providências nas ocorrências de crimes no afã de esclarecer o delito ou acobertar a sua autoria.

O *Parquet* pode evitar a corrupção com seu controle, ou pelo menos diminuí-lo, pois interessa-se em manter os direitos e garantias dos investigados, com o intuito de não deixar que as informações obtidas percam a credibilidade. A criação do controle, como diz Mauro Faria de Lima (1995, p. 159), foi para controlar a:

prática de determinados atos abusivos, notadamente no que diz respeito a lesões a direitos dos investigados, presos e condenados. E quando a polícia se excede, fica enfraquecida a persecução criminal. O acusado é absolvido, embora seja notoriamente culpado.

Em relação ao inquérito policial e ao tratamento das ocorrências, as ações policiais civis ou militares devem estar sob o controle do Ministério Público, pois este tem interesse na ação penal.

Segundo Luiz Henrique Manoel da Costa (1998, p. 461), "o que se deve almejar, *ultima ratio*, com o controle externo da atividade policial é a proteção efetiva dos direitos e garantias individuais e coletivos". Este controle faz parte do Estado Democrático de Direito, onde os princípios atribuem o controle de órgãos por outros órgãos e instituições, para que o poder não se estabilize nas mãos de um só, o que acontece no absolutismo.

As notícias-crime podem ser fiscalizadas pelo Ministério Público, em razão do controle externo, assim como os boletins de ocorrência, as atitudes tomadas, o desenvolvimento das investigações e dos inquéritos e outros procedimentos, a execução das decisões do judiciário e dos requerimentos do *Parquet*, a prisão de acusados e o cumprimento da pena dos réus.

SANTIN (2007, p. 81) inclui ainda, a prevenção e a repressão como atividades do Ministério Público sob a égide do controle externo da atividade policial. MAZZILLI (1996, p. 244), didaticamente, ensina que o controle:

deve ser exercido, entre outras áreas, sobre: a) *notitiae criminis* recebidas pela Polícia, que nem sempre na prática são canalizadas para a instauração de inquéritos policiais; b) a apuração de crimes em que são envolvidos os próprios policiais (violência, tortura, corrupção, abuso de autoridade); c) os casos em que a polícia não demonstra interesse ou possibilidade de levar a bom termo as investigações; d) as visitas às delegacias de Polícia; e) a fiscalização permanente da lavratura de boletins ou talões de ocorrências criminais; f) a instauração e a tramitação de inquéritos policiais; g) o cumprimento das requisições ministeriais.

O Ministério Público somente fiscalizará, não é ele que tem a função disciplinar. Caso observem-se falhas na atividade policial, a instituição ministerial representará à polícia, informando à sua autoridade superior, para que esta apure e decida o que deve ser feito administrativamente.

A autoridade policial não pode se negar a cumprir uma requisição para instaurar inquéritos ou realizar diligências. Tais requisições podem ser feitas em qualquer momento do inquérito, podendo-se requerer outras diligências antes do inquérito ser finalizado.

A lei dispôs “requisitar” como um comando, por isso é que a polícia não pode evitar seu cumprimento. Mauro Faria de Lima (1995, p. 60) elenca as “diligências como informações, exames, perícias, documentos, auxílio de força policial e meios materiais necessários à realização de atividades específicas”.

Caso a legal requisição ministerial seja negada, o crime previsto é o de prevaricação. O acompanhamento do Ministério Público na junção das provas e depoimentos de testemunhas dá-lhe o direito de fazer reperguntas. O representante ministerial poderá visitar delegacias e locais relativos aos crimes, fazer parte dos depoimentos e interrogatórios, analisar autos e documentos, e fazer “entrevistas e contatos informais com os envolvidos, testemunhas e cidadãos” (SANTIN, 2007, p. 286).

O Ministério Público tem acesso livre às delegacias e locais públicos ou privados, lembrando que o domicílio possui sua inviolabilidade. Tal acesso às

delegacias é importante, para que o *Parquet* observe se os direitos dos presos estão sendo desrespeitados, e assim pôr fim às violações e tomando providências.

Com relação aos documentos que registram as atividades policiais, o Ministério Público deve observar a regularidade dos atos executados.

O Ministério Público também pode utilizar a notificação para auxiliá-lo a exercer o controle externo sobre a atividade policial. A notificação é usada para requerer que alguém compareça para oferecer informações ao representante ministerial administrativamente.

Segundo Mauro Faria de Lima (1995, p. 160), trata-se de requerimento do mesmo nível da requisição, onde se incorre sob crime de desobediência caso não haja comparecimento. Ainda sobre a opinião do ilustre promotor de justiça, tal procedimento somente será feito em casos criminais, não em matéria cível.

Os procedimentos administrativos são instrumentos usados para acompanhar os acontecimentos das infrações penais e saber quem são seus autores. Os casos em que o acompanhamento do Ministério Público é mais importante são aqueles em que se observa que a polícia está "omissa, negligente, corrupta, esteja sob pressão ou influência política, ou sejam os próprios policiais suspeitos de serem os autores do fato criminoso investigado". (LIMA, 1995, p. 161).

Caso a observação fosse somente da corregedoria policial, não haveria correção efetiva. Segundo Rodrigo Régner (2006, p. 116):

Este instrumento legal é importantíssimo para o desempenho do controle externo da atividade policial na medida em que se tenha notícia das faltas ou abusos de autoridade por parte das Polícias. É salutar que, nesses casos, a par de outros tantos, o Ministério Público não fique aguardando providências das próprias Polícias em investigar e responsabilizar administrativamente seus agentes, mas sim, promova, de imediato, a necessária investigação para assegurar-se da veracidade, ou não, da notícia de abuso de poder que lhe chegue ao conhecimento.

E ainda: "possibilita que se dê efetivo andamento a determinados inquéritos, nos quais a Polícia não procedeu às diligências necessárias no tempo devido, denotando injustificada morosidade". (GUIMARÃES, 2006, p. 126).

Quando faz chamar-se um inquérito policial, nele vem a investigação dos fatos, devendo ser dirigidos pelo Ministério Público. A polícia deve apresentar ao *Parquet* os relatórios de suas ações "com relações dos registros de ocorrências

policiais, contendo informações sobre as datas, horários, locais, tipos de crimes, autores, vítimas e números dos inquéritos instaurados, esclarecendo os motivos em caso de ausência de instauração.” (SANTIN, 2007, p. 305).

O exame dos delitos é função somente da polícia judiciária. Esta pesquisa inicial deve ser feita por um órgão externo ao procedimento processual, dividindo a parte do Estado que investiga, a que acusa e a que julga. Isso vai tornar seguro a efetivação dos direitos da sociedade, que terá protegidos os preceitos do “Devido Processo Legal e da Segurança Jurídica, norteadores do Estado Democrático de Direito.” (CORRÊA, 2009, p. 2).

Observa-se que cada vez mais são usados os inquéritos policiais para basear o início da ação penal, embora para a delegada Vanessa Pitrez (2009, p. 2), tenha sido “disseminado o entendimento doutrinário e jurisprudencial de que o inquérito policial configura peça meramente informativa, reforçando sua prescindibilidade para instauração da ação penal.” Mas boa parte dos julgamentos atuais tem como base provas advindas do inquérito policial, embora o juiz não deva decidir somente de acordo com o inquérito.

4.1 O CONTROLE EXTERNO E SUAS INSUFICIÊNCIAS LEGAIS

Já foi exposto que a Constituição Federal dispôs que o órgão ministerial será o responsável pelo exercício do controle externo. Expôs-se também que lei complementar deveria regulamentar tal controle.

A Lei Complementar promulgada para suprir a disposição constitucional foi a de nº 75/1993, que “dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União”. A lei chegou insuficiente, trazendo apenas os arts. 3º, 9º e 10 para regulamentar o controle. Estes artigos não tratam propriamente da atividade do controle, mas simplesmente de seus mecanismos.

De acordo com Aury Lopes (2006, p. 159), a lei não regulou a dependência da polícia para com o Ministério Público, e este tem suas mãos atadas para exercer o controle.

O art. 9º, da Lei Complementar 75/1993, que é específico sobre o controle externo, prega:

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.

Aury Lopes Jr. (2006, p. 160), sabiamente, compartilha da opinião de que ainda falta algum preceito que explique que o “Ministério Público exercerá o controle externo da atividade policial, dando instruções gerais e específicas para a melhor condução do inquérito policial, as quais estarão vinculados os agentes da polícia judiciária”.

Existiriam duas formas para o Ministério Público atuar junto à polícia: uma é procurar tomar ciência dos boletins de ocorrência, e este conhecimento o ajudará a projetar suas investigações; outra é trabalhar em cima da própria investigação individual dos casos, fazendo requerimentos para melhor direcionar a atividade policial. Ainda neste mesmo sentido:

O grande erro está na **falta de controle da investigação policial por parte do Ministério Público** – destinatário final do inquérito e titular da ação penal -, que deveria ser o responsável em definir o *que* e o *quanto* a ser investigado, pois, como titular da ação penal, saberá definir que nível de cognição deve existir naquele caso específico. Atingindo um grau de convencimento tal que o promotor possa oferecer a denúncia com suficientes elementos – probabilidade do *fumus commissi delicti* -, ele deverá determinar a conclusão do inquérito e oferecer a denúncia. (LOPES JR., 2006, p. 109)

Um bom exemplo do que está sendo feito é o caso do Ministério Público da Paraíba, que está pondo em prática desde o mês de janeiro de 2011, o Projeto “Impunidade Zero”, que consiste em exercer um controle externo com fiscalizações nas delegacias de polícia para averiguar as ocorrências que não deram início a inquéritos, ou não foram devidamente investigados pelos delegados.

A ideia é que o promotor de justiça requeira a instauração de um inquérito, caso entenda necessário, analisando as ocorrências. Caso o delegado desrespeite o requerimento, poderá incorrer em crime.

Promotores de todo o estado aderiram ao projeto. O conceito principal é a “redução da criminalidade, e tem como meta incrementar o controle externo da atividade policial”. (MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA, 2011, p. 1). Desta forma, os direitos e garantias fundamentais da sociedade serão melhor protegidos. Evidenciarão a necessidade de observar o andamento dos inquéritos e os termos circunstanciados.

Depois de feita uma estatística com as ocorrências, analisando se estas se tornaram ou não investigações, o promotor deve requisitar a instauração dos inquéritos que entender necessários.

4.2 AS CRÍTICAS AO CONTROLE

A corrente que é contra o controle externo da atividade policial é conhecida por “corrente policial”, pois inadmitem que o Ministério Público exerça tal fiscalização. E ainda por saberem que o representante ministerial não tem a obrigação de ser imparcial na formulação da denúncia para apresentá-la ao Poder Judiciário, chegam à conclusão que o *Parquet* sempre irá procurar a acusação como conclusão de seus estudos do inquérito policial.

Grande dificuldade encarada pelo Ministério Público no exercício do controle externo é a contrariedade feita pela polícia e sua instituição; o que contam ainda com o apoio de alguns doutrinadores. José Armando da Costa (1998, p. 489-495), por exemplo, opina no sentido de que a subordinação da polícia ao *Parquet* só a prejudica. Alega que a polícia não pode ficar a mercê da “corrupção por parte de inescrupulosos promotores públicos”. E completa:

A admissão de tais inoculações hipertrofiantes da função ministerial – resultante de equivocada e precipitada exegese do conceito constitucional do *controle externo da atividade policial* – equivale a deixar às escâncaras uma porta onde possam penetrar as mais gritantes arbitrariedades e os mais inusitados atos de corrupção por

ação de quem, sendo parte na relação processual, passe a concentrar em suas mãos as atribuições de acusar e judicar.

Caio Sérgio Paz de Barros (2004, p. 536) também acredita que o Ministério Público não deveria adentrar às investigações da polícia, pois o órgão ministerial não sofre controle por órgão externo, diferentemente da polícia. Diz ainda, que antes de servir de base para a denúncia, o inquérito mostrará a qualquer tempo o que ocorreu na época dos fatos.

O inquérito serve também para que o juiz o utilize para estudar a decretação de prisão preventiva e demais medidas cautelares. O mesmo autor alega ainda que o Ministério Público somente pode analisar o inquérito “requerendo, requisitando e orientando-se nas investigações”, e só pode controlar a polícia para não haverem excessos. (BARROS, 2004, p. 535)

Há quem diga que a oposição da polícia ao seu controle externo é por temer a fiscalização, pois sabe que a própria instituição policial não o faria da maneira como deveria, sempre protegendo a classe, independente dos erros cometidos. Esse medo apresentado pela polícia só prejudica o andamento dos seus trabalhos.

No Brasil, como país considerado subdesenvolvido ou em desenvolvimento, o pensamento frágil da polícia a faz querer se livrar do olhar do Ministério Público. Em países mais desenvolvidos, entende-se que o *Parquet* não só deve fiscalizar as ações policiais, mas indicar o melhor caminho para suas atividades.

Há “batalhas judiciais hoje travadas por entidades de classe da polícia civil com a finalidade de restringir qualquer iniciativa de controle por parte do Ministério Público”. (CARNEIRO, 2007, p. 110). Estas batalhas existem porque a polícia se opõe ao controle, apesar de a Constituição Federal tê-lo previsto. Neste âmbito, VARALDA (2004, p. 6) opina:

(...) o controle externo resta inviabilizado diante das barreiras burocráticas, operacionais e políticas da Polícia, a impedir o referido controle, sobretudo pela ingerência do Executivo na mesma (viabilizando a ocorrência, diante de vínculos político-partidários, de perseguições e falhas intencionais na investigação criminal) e pela resistência ideológica da Polícia, que encontra apoio em alguns posicionamentos do Poder Judiciário, os quais não reconhecem

como atribuição do Ministério Público a promoção direta das investigações de infrações penais.

O Ministério Público somente precisa seguir a disposição constitucional, e é seu dever, dado pela própria Carta Magna, fazer evoluir a ação policial. Sabe-se que não são todos, mas muitos policiais não dão o respeito merecido à Constituição e simplesmente não consideram sua disposição legal, contrariando a legislação supra brasileira.

O controle é visto como uma "diminuição institucional, uma expressão de desconfiança, um procedimento de suspeita" (COSTA, 1998, p. 458); e ainda como "indevida ingerência em tema que julga ser de sua atribuição exclusiva". (SANTIN, 2007, p. 73)

Mais um autor que demonstra posicionamento contrário ao controle é Luiz Gilmar da Silva (1995, p. 156), alegando que a fiscalização só deveria ser feita caso constatassem algum erro policial, e que a instituição já tem formalidades demais.

O Código de Processo Penal Brasileiro, em seu art. 10, §§ 1º e 3º, dispõe:

Art. 10. O inquérito deverá terminar no prazo de 10 dias, se o indiciado tiver sido preso em flagrante, ou estiver preso preventivamente, contado o prazo, nesta hipótese, a partir do dia em que se executar a ordem de prisão, ou no prazo de 30 dias, quando estiver solto, mediante fiança ou sem ela.

§ 1º A autoridade fará minucioso relatório do que tiver sido apurado e enviará autos ao juiz competente.

§ 3º Quando o fato for de difícil elucidação, e o indiciado estiver solto, a autoridade poderá requerer ao juiz a devolução dos autos, para ulteriores diligências, que serão realizadas no prazo marcado pelo juiz.

FREYESLEBEN (1993, p. 107) é partidário da opinião que considera o artigo citado inconstitucional, pois dá a entender que o Ministério público seria substituído pelo juiz. Para SANTIN (2007, p. 87) o juiz não deveria ter acesso ao inquérito antes do oferecimento da denúncia, pois perderá sua qualidade de imparcial; e os deslocamentos que os autos fazem para chegar também até o Ministério Público, só aumenta a morosidade para sua conclusão. Diz ainda o ilustre autor, que o controle está sendo feito de forma insuficientemente básica, somente chegando à "fiscalização dos inquéritos policiais durante a sua tramitação, pelos

pedidos de prazo e por requisições ou requerimentos de diligências e visitas aos presídios, para entrevistas e contatos com presos”. (SANTIN, 2007, p. 84)

Isso faz com que o Ministério Público seja somente um instrumento de trânsito para as provas adquiridas pela polícia. E sem fiscalização, essas provas podem ter sido colhidas erroneamente. Daí vem a ideia de que o órgão ministerial fica sujeito à polícia, pois o Poder Judiciário só vê aquilo que foi formulado por aquela, sem a opinião ministerial.

Segundo SANTIN (2007, p. 87), o inquérito deveria ser repassado imediatamente ao Ministério Público e não passar pelo Judiciário até ser finalizado, e oferecida a denúncia. Também seria encaminhado quando forem necessárias a aplicação de alguma providência que restrinja direitos assegurados constitucionalmente, ou no caso de representação da polícia, ou mesmo na iminência de chegar a prescrição.

Na opinião de Tourinho Filho (2007, p. 288), o inquérito realmente deve ser encaminhado, sem escalas, ao Ministério Público; porém, não concorda que o *Parquet* deva realizar efetivamente as investigações ou mesmo conduzi-las, pois desta forma, as provas seriam orientadas da maneira que melhor entendesse, com uma parcialidade prejudicial, no intuito de somente condenar, ou seja, investigaria apenas no sentido de provar o que desejar.

Torna-se uma situação complicada, pois sabe-se que a atividade policial apresenta muitas falhas, e se o Ministério Público não procurar consertá-las ou mesmo evitá-las, não estará cumprindo com o seu dever de contribuir verdadeiramente com a justiça. Aury Lopes (2006, p. 94) discute:

Na maior parte dos sistemas modernos, o promotor é o titular da ação penal pública, o acusador oficial. Essa realidade faz com que seja incongruente que um juiz instrua para que o promotor acuse. Se o que se pretende é verificar se existem indícios suficientes para acusar, tal tarefa deve estar a cargo do titular da acusação pública e de ninguém mais. Não só é uma contradição, senão ilógico, que o promotor esteja limitado pela atividade do juiz (ou da polícia como ocorre no inquérito policial) na busca dos elementos que devem servir para formar a sua convicção, e não a convicção do juiz instrutor ou do policial.

O representante ministerial somente tem ciência de crimes ocorridos depois de meses da data do fato; “quando os elementos probatórios podem ter se

dissipado e pouco ou quase nada pode ser feito, para modificar a situação ou recuperar o tempo perdido". (SANTIN, p. 233) O Ministério Público fica sem saber quantas ocorrências foram iniciadas, quantas tiveram andamento e quantas foram finalizadas.

No fim das contas, o representante ministerial fará as denúncias e o Poder Judiciário sentenciará somente o que for definido pela polícia. "A polícia só registra a *notitia criminis* que quer, só instaura os inquéritos policiais que reputa convenientes, com exceção, é claro, daqueles casos de repercussão ou quando há requisição". (SILVA, 1995, p. 139)

Por causa disso, os membros do órgão ministerial muitas vezes são taxados de burocratas, que somente se atém à folhas de papel emitidas pela polícia, e conseqüentemente denunciam exatamente da forma como conheceram os fatos.

Existe um embate doutrinário e jurisprudencial que junta forças para declarar a inconstitucionalidade do Ministério Público em ter poder de investigação, a exemplo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.309, onde a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOLBRASIL) afirma que a Lei Complementar nº 75, que dispõe sobre o Estatuto do Ministério Público da União, e a Resolução nº 77/2004 são inconstitucionais por fornecerem possibilidade investigativa ao Ministério Público.

Outro exemplo é a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.836, onde a Ordem dos Advogados do Brasil contesta "a constitucionalidade da Resolução nº 13/2006 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que legisla sobre matéria processual penal e dá poderes ao Parquet para conduzir investigações criminais." (CORRÊA, 2009, p. 6)

É visível que não se deve exercer diretamente a investigação criminal pelo Ministério Público. O que está sendo discutido é o controle externo da atividade policial pelo *Parquet*, ou seja, é certo que a função de dirigir o inquérito policial é da polícia judiciária e a função do órgão ministerial é fiscalizar a atuação desta polícia e não guiar por si só a investigação.

As duas funções, tanto a do Ministério Público de fiscalizar, quanto a da polícia de conduzir a investigação, estão previstas constitucionalmente. Muitos estudiosos que são contra o controle o confundem com a execução da investigação, o que não deve ser feito. Cada órgão, Ministério Público e polícia, fará a sua parte sem adentrar em mérito do outro. A ideia do controle externo da atividade policial

pelo Ministério Público é exatamente para melhorar a investigação, será uma ajuda à polícia, com mais direcionamento, mais rumo, tendo sempre um promotor para requisitar diligências que entender necessárias.

A consequência disso será que os inquéritos serão melhor formulados, as provas serão produzidas com mais qualidade, a corrupção no mínimo diminuirá e os direitos e garantias fundamentais da sociedade serão resguardados com mais afinco. É isso que tem que ser feito: a polícia atua e o Ministério Público fiscaliza. Não há melhor forma para conduzir as investigações de uma ocorrência delituosa.

4.3 MINISTÉRIO PÚBLICO E POLÍCIA COMO CONTRIBUINTES UM DO OUTRO

O que o Ministério Público deve fazer é seguir a função que lhe foi dada pela Constituição Federal e desempenhar o controle sobre a atividade policial requerendo dados sobre os atos criminosos de caráter grave com a maior urgência possível, escolhendo os que considerar mais repercusivos e perigosos para dar maior atenção.

Os membros do Ministério Público são demasiado atribulados. Desta forma, não podem estar o tempo todo de olho nas ações policiais, mas pode criar mecânicas de fiscalização com uma frequência razoável, para que conheça de imediato os crimes mais acentuados. Com a ajuda do *Parquet* as investigações são melhor empreendidas e terão mais credibilidade.

TOLEDO NETO (2001) ensina:

O controle externo deve ser entendido como instrumento de realização do *jus puniendi*. Seu objetivo é dar ao Ministério Público um comprometimento maior com a investigação criminal e, conseqüentemente (*sic*), um maior domínio sobre a prova produzida, a qual lhe servirá de respaldo na denúncia, sempre na busca dos elementos indispensáveis para a instrução do processo.

Em várias investigações fazem-se necessárias as perícias e outras diligências efetuadas pela polícia, por isto esta deve ajudar o Ministério Público, livrando-se da depravação, procurando se especializar no trabalho e atuar de forma correta.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que as investigações propriamente ditas e a instauração dos inquéritos não devem ser feitas pelo Ministério Público, como aqui explanamos, pois estas são as atribuições da autoridade policial e seus agentes, mas sim requerer diligências à polícia, visto que se comporta como fiscal dos procedimentos preliminares à ação penal.

O posicionamento do Tribunal Superior não haveria de ser diferente, pois como intérprete-mor da Constituição Federal, sua função é mostrar a necessidade de cumprir as disposições desta.

Caso o Ministério Público exercesse as funções da polícia, estaria adentrando às suas competências e passando de órgão fiscalizador a fiscalizado, que é a polícia. Assim, o controle da atividade policial pelo Ministério Público, não significa que este fará as vezes da polícia, e sim a ajudará, indicando os melhores caminhos a serem por ela seguidos. Tudo para garantir a efetividade dos princípios do contraditório, da ampla defesa e o devido processo legal

Se a polícia cooperar com o Ministério Público, juntos irão vencer as diferenças e tornarem-se companheiros no combate à corrupção e criminalidade, cada um com suas respectivas funções.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho monográfico teve como intenção analisar a verdadeira necessidade de haver um controle externo das atividades policiais exercido pelo Ministério Público, tendo em vista o âmbito do atual Estado Democrático de Direito do qual fazemos parte.

Para tal, foram abordados os aspectos históricos das duas instituições envolvidas, bem como de suas estruturas, organização e funções.

Diante dos estudos bibliográficos, juntamente com a percepção tomada da atual situação policial no Brasil, entendeu-se a tamanha relevância tanto da atividade da polícia civil, quanto do Ministério Público, no ordenamento jurídico brasileiro. Desta forma, enxergou a grande importância da união das atividades das duas instituições, para o melhor andamento dos procedimentos.

Constatou-se ainda, que os problemas apresentados na estrutura da polícia não são simplesmente aparições recentes. Há um grande histórico que permite concluir que vem de longe, senão todos, a maioria dos “defeitos”, sempre criticados pela sociedade. Assim, foi demonstrado que o tempo tratou de deixar impregnado no órgão policial as lembranças das ações que lhes permitiram o mal costume da corrupção.

O Ministério Público, dentre outras atribuições, só faz contribuir com a evolução positiva da polícia, fiscalizando e controlando as ações para que sejam executadas da forma mais correta e sem desvios pejorativos, ajudando assim, a traçar um bom caminho dentro da justiça brasileira.

Críticas foram apuradas e observou-se que a maioria delas vem do âmbito policial, pois se recusam a serem controlados. Porém, o estudo comprovou, com toda a doutrina estudada, que o controle externo só faz bem à polícia, pois esta não precisa estar subordinada à arbitrariedades ilegais de seus superiores hierárquicos.

As críticas se tornam fortes pelo fato de a regulamentação acerca do controle pelo Ministério Público ser insuficiente e abrir várias lacunas em relação ao seu exercício. Diante disto, foi levantada a seguinte questão: não será demasiado relevante a criação de uma lei específica que regulamente o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público?

Feitas as pesquisas, percebeu-se que o questionamento não é se deve ou não haver o controle, pois este é previsto pela Constituição Federal, mas que fosse criada lei capaz de por fim às discussões relativas ao que o agente ministerial pode ou não fazer, diante das divergências demonstradas.

Mostrou-se uma relação bastante estreita entre o Ministério Público e a polícia civil, pois aquele necessita das informações acostadas nas investigações efetuadas por esta, para promover ou não a ação penal; e a polícia, por sua vez, pode melhorar o desempenho do seu trabalho, acatando as instruções fornecidas pelo órgão ministerial, direcionando de maneira mais eficaz suas apurações.

As conclusões aqui demonstradas basearam-se, além das opiniões doutrinárias relacionadas, de manifestações de profissionais atuantes tanto no Ministério Público quanto na polícia. Ainda, a análise também foi viabilizada pelo estudo histórico das instituições, o que nos leva a entender como estas chegaram aos dias de hoje com as evoluções vistas.

Diante das pesquisas expostas, procurou-se chegar à solução do problema apresentado fazendo uso dos métodos dedutivo, procedimento histórico e monográfico, além da técnica bibliográfica.

Enfim, é impreterível deixar evidente a relevância da qual se banha esta divergência, pois além da visível atualidade do assunto, visto a importância de uma ação penal bem instruída, trata-se de previsão constitucional.

É edificante mover à superfície esta questão, pois observa-se o difícil exercício do Ministério Público, que fica de mãos atadas diante da escassez das leis e da contrariedade de boa parte dos agentes que compõem a polícia e dos estudiosos que os apóiam, ficando o órgão ministerial sem muito poder fazer.

REFERÊNCIAS

BARROS, Caio Sérgio Paz de. A impossibilidade de o Ministério Público investigar infrações penais. **Repertório de Jurisprudência IOB**, [S.l.], v. 3, nº 18, 2004.

BONFIM, Edilson Mougenot. **Curso de processo penal**: rev. e atual. De acordo com as leis n 11.900, 12.016 e 12.037, de 2009 – 5. ed. – São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94. - Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, 11 de janeiro de 1973. Publicado no Diário Oficial da União em: 17 jan. 1973. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869compilada.htm>. Acesso em: 7 out. 2011.

_____. Lei nº 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 fev. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 6 out. 2011.

CARNEIRO, José Reinaldo Guimarães. **O Ministério Público e suas Investigações Independentes**. São Paulo: Malheiros, 2007.

CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Presidência da República.

CORRÊA, Vanessa Pitrez de Aguiar. **O papel da Polícia Judiciária no Estado Democrático de Direito**. Juris Síntese DVD – Janeiro/Fevereiro de 2011. Publicada no Juris Síntese nº 75 – JAN/FEV de 2009.

COSTA, José Armando da. Limites do controle externo da atividade policial. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 344, 1998.

COSTA, Luiz Henrique Manuel da. Introdução ao estudo do controle externo

da atividade policial militar. **Revista dos Tribunais**, [S.l.], v. 756, 1998.

FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. **Ministério Público: instituição e processo**. São Paulo: Atlas, 1997.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio Século XXI Escolar: O minidicionário da língua portuguesa**. 4. ed. rev. e ampliada. – Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

FREYESLEBEN, Márcio Luis Chila. **O Ministério Público e a Polícia Judiciária**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. **Controle Externo da Atividade Policial pelo Ministério Público**. Curitiba: Juruá, 2006.

HASSEMER, Winfried. Segurança Pública no Estado de Direito. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, [S.l.], nº 5, jan/mar/1994.

JUSTEN FILHO, Marçal. Tipos de atividade administrativa: limitação da autonomia privada (poder de polícia administrativa). In: _____. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

LIMA, Marcellus Polastri. **Ministério Público e Persecução Criminal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

LIMA, Mauro Faria de. O Controle Externo da Atividade Policial. **Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**, Brasília, nº 5, jan/jun/1995.

LOPES JR, Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

MARQUES, José Frederico. **Elementos de Direito Processual Penal**. 2ª edição. Campinas: Millennium, 2003, vol. 1.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1997.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Acesso à Justiça e o Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1998.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1996.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição. São Paulo: Malheiros, 1994.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Crime Organizado: aspectos gerais e mecanismos legais**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA. **Promotoras realizam ciclo de reuniões para implantação do Projeto "Impunidade Zero"**. Disponível em: <www.mp.pb.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2628:promotoras-realizam-ciclo-de-reunioes-para-implantacao-do-projeto-impunidade-zero&catid+34:gerais>. Publicado em: 22 ago. 2011. Acesso em: 6 out. 2011.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de processo penal e execução penal - 4. ed. rev., atual. e ampl.** – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2008.

QUAL Polícia? **Caso de Polícia.com – do concurso ao operacional**. Publicado em: 28 mai. 2008. Disponível em: <<http://www.casodepolicia.com/qual-policia/>>. Acesso em: 7 out. 2011.

RANGEL, Paulo. **Investigação Criminal direta pelo Ministério Público**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

REPÚBLICA, Presidência da. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Brasília.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro: A Formação e o sentido do Brasil – 2a ed.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SANGLARD, Pedro Elias Erthal; SANTA-RITA, Tania Guimarães. **O Ministério Público e a Ciência do (Meio) Ambiente**. Mundo & Vida vol. 3 (2) 2002. Disponível em: <<http://www.uff.br/cienciaambiental/mv/mv3/MV3%282%2990-99.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2011.

SANTIN, Valter Foletto. **O Ministério Público na Investigação Criminal**. 2ª edição. Bauru: Edipro, 2007.

SILVA, Luiz Gilmar da. **Controle Externo da Atividade Policial**. Curitiba: Artes & Textos, 1995.

SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. **Ministério Público: aspectos históricos**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 229, 22 fev. 2004. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/4867>>. Acesso em: 22 ago. 2011.

TOLEDO NETO, Geraldo do Amaral. **O Ministério Público e o efetivo controle da atividade policial**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 55, 1 mar. 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/2812>>. Acesso em: 21 ago. 2011.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. Da persecução. In: _____. **Processo Penal**. 29ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007, vol. 1.

VARALDA, Renato Barão. Investigação Criminal e Tortura. **Boletim do IBCCRIM**, [S.I.], nº 139, 2004.

VICENTINO, Cláudio. GIANPAOLO, Dorigo. **História do Brasil**. São Paulo: Scipione, 1997.

XAVIER, Luiz Marcelo da Fontoura. O controle da atividade policial. **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, a. 4, no 172. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1188>> Acesso em: 22 abr. 2011.