

# Estudos sobre a natureza jurídica do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público

Carlos César Silva Sousa Júnior

Assessor Jurídico no Ministério Público Federal (PR/BA). Pós-graduando em Direito do Estado pela Universidade Católica do Salvador – UCSAL (BA).

*O Ministério Público que queremos e estamos edificando, pois, com férrea determinação e invulgar coragem, não é um Ministério Público acomodado à sombra das estruturas dominantes, acovardado, dócil e complacente com os poderosos, e intransigente e implacável somente com os fracos e débeis. Não é um Ministério Público burocrático, distante, insensível, fechado e recolhido em gabinetes refrigerados. Mas é um Ministério Público vibrante, desbravador, destemido, valente, valoroso, sensível aos movimentos, anseios e necessidades da nação brasileira. É um Ministério Público que caminha lado a lado com o cidadão pacato e honesto, misturando a nossa gente, auscultando os seus anseios, na busca incessante de Justiça Social. É um Ministério Público inflamado de uma ira santa, de uma rebeldia cívica, de uma cólera ética, contra todas as formas de opressão e de injustiça, contra a corrupção e a improbidade, contra os desmandos administrativos, contra a exclusão e a indigência. Um implacável protetor dos valores mais caros da sociedade brasileira.*

(Gilberto Giacóia)

**Resumo:** A presente pesquisa busca estudar a natureza do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público bem como alguns desdobramentos que dela advêm. Abordam-se a legislação institucional do Ministério Público (MP), as regulamentações trazidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e Conselho Superior do

Ministério Público Federal (CSMPF), além de se examinar o direito de greve dos integrantes de organismos policiais e apontar reações contra o exercício dessa função pelo MP. O estudo visa a contribuir com o desenvolvimento da doutrina especializada sobre o controle externo da atividade policial, além de se justificar pela grande relevância para toda a sociedade. Em derradeiro, foi possível sustentar que a função decorre diretamente da missão constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

**Palavras-chave:** Ministério Público. Controle externo da atividade policial. Natureza jurídica. Investigação criminal. Tutela coletiva.

**Abstract:** This research aims to study the nature of the external control of police activity by Public Prosecution Service, as well as some consequences that come from it. Addresses the institutional law of the Public Prosecution Service, the regulations introduced by the National Council of the Public Prosecution Service (CNMP) and the Superior Council of Federal Public Prosecution Service (CSMPF), examines the right that members of law enforcement agencies have to strike and points reactions against the exercise of this function by the Public Prosecution Service. It also aims to contribute to the development of specialized external control over police activities doctrine, and is justified by its great relevance to society. At last, it was possible to argue that the function follows directly from the constitutional mission of defending the legal order, the democratic regime and the inalienable social and individual interests.

**Keywords:** Public Prosecution Service. External control of police activity. Legal nature. Criminal investigation. Collective protection.

**Sumário:** 1 Inteiro. 2 Controle externo da atividade policial. 2.1 Natureza: fiscalização, coordenação ou controle? 3 A investigação criminal do Ministério Público. 3.1 Entendimentos dos tribunais superiores. 4 Reações contra o controle externo da atividade policial. 5 O abuso do direito de greve por integrantes de órgãos policiais. 6 Algumas conclusões.

## 1 Inteiro

Com a promulgação da Constituição da República (CR) de 1988, a instituição que obteve o maior avanço, sem dúvida alguma, foi o Ministério Público (MP).

No Brasil, o MP é considerado por muitos como *extrapoder*, visto que independe dos três Poderes da República, e não podem seus membros receber qualquer ordem ou instrução de autoridades públicas, por possuírem as mesmas garantias e vedações da Magistratura, sendo-lhes assegurada autonomia administrativa, funcional, orgânica e financeira.

Cabe ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos aos direitos constitucionais, além de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Além da missão geral estipulada no *caput* do art. 127 da CR, destaca-se para o presente trabalho o controle externo da atividade policial.

A par das funções dos diversos precursores do MP, desde o antigo Egito (2 mil anos a.C.) até a França de 1302, pode-se resumir que seu papel tradicional sempre foi o de exercer a função de fiscal da lei e persecutor criminal. É no processo penal, como *dominus litis* da ação penal pública, que o MP exerce a sua mais tradicional função, uma vez que não há atuação concorrente no exercício da titularidade da ação penal. De todo modo, não se deve olvidar que o MP exerce verdadeiro controle dos atos estatais, zelando pelos direitos difusos e coletivos; portanto, o objeto da presente pesquisa restringiu-se a estudar a natureza jurídica do controle externo da atividade policial pelo MP.

Diante disso, o tema foi delimitado como *estudos sobre a natureza jurídica do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. A escolha do tema justifica-se pelas experiências profissionais do pesquisador com a atuação do *Parquet*, adquiridas enquanto estagiário da instituição no âmbito estadual e federal (*status* atual).

Há de se advertir que o presente estudo não pretende exaurir o tema alusivo ao controle externo da atividade policial, restringindo-se a alguns pontos centrais, especialmente no que concerne à persecução penal, à defesa dos direitos fundamentais na atuação policial e à relação entre o MP e os órgãos policiais.

O problema central que o presente artigo se dispõe a estudar é qual a natureza jurídica do controle externo da atividade policial pelo MP. A hipótese que direciona esta pesquisa é a de que essa função decorre diretamente da missão constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, no zelo pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na CR.

Nesse sentido, será estudada a natureza do controle externo e apresentados alguns desdobramentos que dela advêm, além de analisada a legislação institucional do MP, apresentadas regulamentações trazidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e pelo Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF), verificada a legitimidade do MP para proceder a investigações criminais, examinada a posição da doutrina e jurisprudência, estudado o direito de greve dos integrantes de órgãos policiais e apontadas algumas reações contra o exercício das funções do MP.

Dessa forma, o estudo visa a contribuir com o desenvolvimento da doutrina especializada sobre o controle externo da atividade policial, notadamente para o aprimoramento da persecução penal e da defesa dos direitos difusos e coletivos.

## **2 Controle externo da atividade policial**

A Constituição da República incumbiu ao Ministério Público<sup>1</sup> a guarda do Regime Democrático de Direito, conquistado a duras

---

1 “O vocábulo ministério provém do latim *manus*, que exprime o sentido ‘mão’. O termo demonstrou-se apropriado já que aos procuradores da corte era atribuída a representação dos interesses do rei, atuando, pois, como a mão do rei. A designação ‘público’ emana dos interesses sociais defendidos em contraposição à advocacia privada” (VASCONCELOS, 2013, p. 28). Por sua vez, sobre a expressão, Hugo Nigro Mazzilli assim se posiciona: “Parece-nos, pois, correta a suposição de Vellani no sentido que a expressão nasceu ‘quase inadvertidamente, na prática’, quando os procuradores e advogados do rei falavam de seu próprio mister ou ministério, e a este vocábulo se uniu, ‘quase por força natural’ o adjetivo ‘público’, para designar os interesses públicos que os procuradores e advogados do rei deveriam defender.

penas após o regime ditatorial militar. Entre outras funções institucionais, cujo rol é exemplificativo<sup>2</sup>, a CR atribuiu ao MP o controle externo da atividade policial.

Essa função lhe foi conferida por imposição da separação dos Poderes, como mecanismo de controle entre os detentores do poder estatal, conforme a fórmula dos freios e contrapesos.

Agentes armados não podem possuir independência funcional numa democracia, por isso mesmo é que deve haver um controle externo, uma vez que o homem dotado de poder está sempre disposto a abusar dele até que encontre a sua limitação; daí a necessidade do sistema de freios e contrapesos. É o que advoga Cheker (2013, p. 43):

Não há que se falar em independência funcional de tais organismos policiais no sentido de liberdade de atuação sem vinculação a eventuais recomendações expedidas pelos órgãos superiores em matérias relacionadas ao exercício das atribuições. Isso porque a atividade de polícia, pelos recursos utilizados, pelo que representa e pela proximidade com determinados direitos sensíveis dos cidadãos – como a liberdade – deve ser hierarquicamente coordenada.

---

Da França, nesta acepção, a expressão passou, traduzida, para os outros Estados.” (MAZZILLI, 2007, p. 44).

- 2 “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; V – 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.”

A Polícia<sup>3</sup> é o braço armado do Estado e atua de forma ostensiva junto à população no combate à criminalidade; por isso, o controle externo é necessário para coibir abusos e preservar os direitos fundamentais dos indivíduos.

Naturalmente, por estar inserida no contexto de um Estado Democrático de Direito, a Polícia não poderia ficar sem a necessária vigilância de sua atuação. Dessa forma, o Constituinte concedeu ao MP tal missão para a defesa da sociedade, em vista dos abusos cometidos durante a ditadura militar. Nessa linha, Jardim afirma que

[...] é inerente à ideia de Estado de Direito Democrático um sistema de controle de atividades públicas, seja através da sociedade civil organizada, seja através do chamado controle externo, a ser realizado por órgãos estatais que gozem de alguma independência administrativa (JARDIM, 2002, p. 333 apud TÁVORA; ALENCAR, 2013, p. 137).

Mazzilli (2007, p. 332) relembra que a “tendência constante nos trabalhos do Constituinte de 1988, desde as primeiras comissões até a última votação, foi a imposição de um sistema comum de freios e contrapesos entre as diversas instituições”.

De todo modo, apesar desse natural controle externo, há de se ressaltar que a função da Polícia é de extrema relevância para a sociedade, uma vez que o Estado não pode abrir mão de possuir organismos voltados à manutenção da ordem pública.

A importância da Polícia é incontestável, uma vez que garante a segurança pública, preservando a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio<sup>4</sup>, razão pela qual o exercício da força estatal se

---

3 Polícia aqui deve ser entendida de forma ampla, ou seja, abrangendo todos os organismos armados que exerçam poder de polícia e estejam ligados à segurança pública ou persecução penal.

4 “Art. 144. 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, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.”

justifica. Sendo assim, a presente pesquisa estudará a natureza jurídica do controle externo da atividade policial pelo MP.

## 2.1 Natureza: fiscalização, coordenação ou controle?

As funções do *Parquet*<sup>5</sup> podem ser vistas como como forma de impedir a violação das normas constitucionais por parte dos próprios Poderes constituídos, sendo um verdadeiro fiscal da legalidade, da moralidade, do regime democrático, dos direitos e garantias individuais, enfim, um assegurador da plenitude da Constituição.

Mas qual seria a natureza do controle externo da atividade policial pelo MP? Seria esse controle configurado com fiscalização, coordenação ou efetivo controle e direcionamento da atividade?

Citando o dicionário Aurélio Buarque de Holanda, Mazzilli (2007, p. 332) destaca o significado do vocábulo controle:

A expressão “controle”, advinda do francês *contrôle*, significa ato de vigilância e verificação administrativa; domínio ou governo; mais especificamente, ato de fiscalização, inspeção, supervisão, exame minucioso exercido sobre as atividades de pessoas, órgãos ou departamentos, como seja a própria fiscalização financeira ou orçamentária; significa ainda o próprio corpo de funcionários de velar pela observância das leis e regulamentos, notadamente em matéria financeira.

Visando a dar diretrizes para o controle externo da atividade policial, o CNMP editou a Resolução n. 20/2007, que regulamenta o

---

5 A expressão *Parquet* significa assoalho, e seu uso remete ao local onde os procuradores do Rei ficavam, no assoalho das salas de audiência, para fiscalizar os juízes, e disto provém, também, a expressão *magistratura de pé*. A respeito, Hugo Nigro Mazzilli ensina que “a menção a *parquet* (assoalho), muito usada com referência ao Ministério Público, provém da tradição francesa, assim como as expressões *magistrature debout* (magistratura de pé) e *les gens du roi* (as pessoas do rei). Com efeito, os procuradores do rei (daí *les gens du roi*), antes de adquirirem a condição de magistrados e terem assento ao lado dos juízes, tiveram inicialmente assento sobre o assoalho (*parquet*) da sala de audiências, em vez de terem assento sobre o estrado, lado a lado à *magistrature assise* (magistratura sentada). Conservam, entretanto, a denominação de *parquet* ou de *magistrature debout*.” (MAZZILLI, 2007, p. 39).

art. 9<sup>o</sup> da LC n. 75/1993 e o art. 80 da Lei n. 8.625/1993, com o fim de definir atribuições do membro do MP no exercício de sua função.

O art. 1<sup>o</sup> dessa resolução dispõe que o controle externo deverá ser exercido nos “organismos policiais relacionados no art. 144 da Constituição Federal, bem como as polícias legislativas ou qualquer outro órgão ou instituição, civil ou militar, à qual seja atribuída parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública e persecução penal”.

Dessa forma, o controle externo é exercido em qualquer organismo que detenha poder de polícia relacionado com a segurança pública ou persecução penal. O controle externo, portanto, visa a coibir abusos e arbitrariedades que ofendam direitos e garantias fundamentais e o Estado Democrático de Direito, além de zelar pela eficácia da investigação criminal, visto que é de interesse do MP como *dominus litis*<sup>7</sup>.

O controle externo da atividade policial não quer dizer subordinação da Polícia ao MP; ao revés, defende-se que instituições da persecução penal devem atuar de forma complementar e em sistema de cooperação. Nesse sentido, Vasconcelos (2013, p. 238) afirma que “não se pretende estabelecer qualquer subordinação hierárquica entre a polícia e a instituição do Ministério Público”.

Seguindo essa posição, Novelino (2009, p. 678 apud VASCONCELOS, 2013, p. 238) define o controle externo como uma espécie de correição extraordinária, que “não significa subordinação ou hierarquia

---

6 “Art. 9<sup>o</sup> 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.”

7 Termo latino que significa o *autor da ação*, o *dono da lide*. Neste caso, refere-se ao MP como titular privativo da ação penal pública – o dono da ação –, conforme art. 129, I, da CR.



dos organismos policiais aos membros do Ministério Público, mas tão somente sujeição à efetiva fiscalização por parte destes, em razão do exercício de função administrativa e auxiliar” ao MP.

Com as ponderações que lhe são peculiares, Mazzilli (2007, p. 335) afirma:

Por certo não foi o intuito do constituinte criar verdadeira hierarquia ou disciplina administrativa, subordinando a autoridade policial aos agentes do Ministério Público. Entretanto, não se pode afastar a conveniência de estabelecer uma forma de corregedoria do Ministério Público em relação à polícia, nos moldes que a exercia o Poder Judiciário, antes da Constituição de 1988. Entre as formas de corregedoria que a Constituição atribuiu ao Poder Judiciário, não está aquela sobre a atividade policial.

Contudo, entende-se que o conceito de “controle externo da atividade policial” carece de melhor definição e regulamentação, visto que sua definição se dá mais no plano doutrinário do que no legal. Não parece crível que a CR tenha atribuído ao MP apenas a função de uma espécie de “supercorregedoria” no âmbito externo da Polícia.

Para Cheker (2013, p. 47), o controle externo da atividade policial é uma divisão do controle do MP sobre os atos da Administração Pública e deve ser realizado de “forma temática ampla, ou seja, sempre quando for necessária a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Cheker (2013) e Fontes (2006) entendem que o MP brasileiro acopla as funções de *ombudsman*, conforme disposição do inciso II do art. 129 da CR. Por essa razão, Fontes (2006, p. 4) afirma que “o controle exercido pelo Ministério Público sobre a Administração equivale praticamente a um controle geral da constitucionalidade e da legalidade dos atos administrativos”.

Nesse sentido, Cheker (2013, p. 58) defende que o controle externo da atividade policial pelo MP “é um efetivo controle sobre os órgãos de segurança que fazem parte da Administração Pública”.

Com efeito, parece a posição mais acertada a se defender, uma vez que a posição do MP e as funções institucionais a ele atribuídas não deixam margem de dúvidas de que a instituição faz parte do sistema de freios e contrapesos.

O Ministério Público está equiparado, no Brasil, em seu estatuto jurídico, ao Poder Judiciário. Todavia, o defensor da lei não é um órgão jurisdicional, nem apenas, como se lê na própria Constituição, uma função essencial à Justiça. Sua principal função institucional é fiscalizar. De fato, ele é um verdadeiro Poder Fiscalizador, pois pode fiscalizar todos os Poderes Públicos, além de exercer um controle diferente do judicial, capaz de influenciar os rumos políticos da nação. [...]

Não temos dúvida que a Constituição de 1988 transformou o Ministério Público num verdadeiro poder, ao desvinculá-lo dos outros e prever como crime de responsabilidade do Presidente da República os atos que atentem contra o livre exercício do Ministério Público (ASSUNÇÃO E SILVA, 2013, p. 19 e 37).

Assunção e Silva classifica as funções do MP em três grupos distintos: (1) fiscalização; (2) representação e defesa judicial da sociedade; e (3) proteção extrajudicial dos direitos dos cidadãos. Destaca-se que “a primeira atividade típica do Ministério Público é fiscalizar o cumprimento da lei pelos três poderes, com o fim de defender a ordem jurídica, o regime democrático e o interesse social. Realiza-a quando investiga e controla” (2013, p. 141-142).

Por fim, Assunção e Silva assevera que o Ministério Público

[...] é uma instituição estatal de natureza política, e não administrativa, cuja principal função consiste em fiscalizar a aplicação da lei pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a fim de resguardar o interesse público, o regime democrático e os interesses individuais indisponíveis (2013, p. 145).

Na linha de inteligência apresentada, o controle externo da atividade policial pode-se enquadrar como de natureza fiscalizatória, bem como de controle constitucional e legal dos atos da Administração Pública pelo MP, uma vez que é apenas mais um ramo da Administração sob a fiscalização do MP.

### *2.1.1 Controles difuso e concentrado da atividade policial*

O controle externo da atividade policial pode ser difuso ou concentrado, nos exatos termos do art. 3º da Resolução n. 20 do CNMP:

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

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

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

Por sua vez, no âmbito do Ministério Público Federal, há a regulamentação pela Resolução n. 127/2012 do CSMPF, que disciplina o controle da atividade policial para cada Unidade da Federação do Ministério Público Federal (MPF), conforme art. 5º:

Art. 5º As atribuições relativas ao controle externo da atividade policial são exercidas, em cada Unidade da Federação:

I - mediante controle difuso, pelos membros do Ministério Público Federal, por ocasião do exame de inquéritos e procedimentos que lhes forem distribuídos e por meio de inspeção periódica dos inquéritos prevista no artigo 2º, inciso IX;

II - mediante controle concentrado, por meio de Grupo de Controle Externo da Atividade Policial – GCEAP, composto de membros designados pelo Procurador-Geral da República por proposta da respectiva Procuradoria da República, com mandato de dois anos e atribuições específicas para o controle externo da atividade policial no âmbito da respectiva Unidade da Federação, incluindo as questões que extrapolem o exame dos procedimentos referidos no inciso I.

Parágrafo único - O exercício do controle concentrado referido no inciso II ocorrerá sem prejuízo das funções de origem do membro designado.

Freitas (2013, p. 120-121) adverte que o controle difuso “não se limita a uma atuação criminal (eventuais infrações cometidas pelos agentes policiais) mas de verificação também da eficiência, legalidade

e probidade”. Ademais, o autor ressalta as diversas formas de controle difuso, tais como análise da realização das diligências e adequação dos meios de investigação, além do zelo pelos direitos e garantias do cidadão, e as inspeções periódicas dos inquéritos policiais (IPLs), conforme art. 2<sup>o</sup> da Resolução n. 127 do CSMPPF.

A procuradora regional da República Luiza Frischeisen, coordenadora, de 2011 a 2013, do Grupo de Trabalho da 2<sup>a</sup> Câmara de Coordenação e Revisão sobre Controle Externo da Atividade Policial, explica que o controle concentrado tem

[...] um olhar voltado não somente para uma investigação específica em um inquérito específico, mas sim para as linhas gerais da atividade policial, na forma como ela é exercida em um conjunto de ações e investigações e como são realizadas as atividades administrativas da polícia necessária à realização de sua atividade de investigação, cumprimento de requisições do Ministério Público e de ordens judiciais (FRISCHEISEN, 2013, p. 24-25).

Acerca do controle concentrado, Freitas (2013) ensina que a atuação por meio dos Grupos de Controle Externo da Atividade Policial (GCEAPs) permite que se instaure procedimento criminal e procedimentos de improbidade administrativa referente a ilícitos cometidos no âmbito da atividade policial.

- 
- 8 “Art. 2<sup>o</sup> O controle externo da atividade policial compreende: I - a verificação e análise dos locais, objetos e registros: a) de ocorrências; b) de inquéritos policiais; c) de remessa de autos de inquérito policial; d) de objetos apreendidos; e e) de fianças; II - o acesso aos dados e ao andamento de todos os procedimentos inquisitoriais iniciados no âmbito policial, ainda que sob a forma preliminar; III - a fiscalização do cumprimento da requisição de diligências investigatórias à Polícia Federal, com ou sem inquérito policial instaurado; IV - a requisição, a qualquer tempo, dos autos de investigação policial em curso; V - a fiscalização do cumprimento das promoções, inclusive quanto aos prazos, exaradas nos autos de inquérito policial, ou de investigação preliminar; VI - a fiscalização da regularidade do cumprimento das funções da Polícia Rodoviária Federal; VII - a fiscalização da regularidade do cumprimento das funções da Força Nacional; VIII - a fiscalização da regularidade da atividade policial não militar exercida por integrantes das forças armadas (artigos, 16, 16-A, 17, 17-A e 18 da Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999); IX - a inspeção periódica dos inquéritos.”

Assim, no controle difuso a atividade é dividida entre todos os membros quando da sua atuação no acompanhamento de procedimentos criminais, notadamente o inquérito policial. Por sua vez, o controle concentrado é realizado por um órgão central, com atribuições específicas para o exercício do controle externo da atividade policial, que pode atuar de forma mais abrangente com o fim de defender os direitos dos cidadãos, a probidade administrativa e a eficiência da investigação.

### 2.1.2 *Atividade de investigação criminal*

A titularidade da ação penal e o controle externo da atividade policial estão intrinsecamente ligados à investigação criminal pela Polícia, o que demonstra, portanto, a íntima relação entre o MP e a Polícia. Por isso é que não havia outra instituição para a qual outorgar o controle externo da atividade policial; somente poderia ser feito pelo “Ministério Público, que é o fiscal das leis e *dominus litis*, no processo penal público, por destinação constitucional” (LIMA, 2007, p. 68).

O controle externo do MP de vigilância e fiscalização da atividade policial, mormente na atividade-fim de coleta da materialidade do delito e dos indícios de autoria, visa ao “bom andamento e observação do estrito cumprimento das leis, como verdadeiro *custos legis*. Portanto, cabe ao Ministério Público velar pela correta atuação da *Polícia*” (LIMA, 2007, p. 68).

O Ministério Público se mostra como órgão mais adequado a realizar o controle externo da atividade policial, uma vez que a atividade-fim da Polícia destina-se à formação de seu convencimento para a propositura da ação penal.

Essa atividade-fim da Polícia é destinada ao MP por ser ele o titular da ação penal e exercer o seu controle externo, o que impõe o necessário acompanhamento dos atos de investigação para a formação de sua *opinio delicti*. O MP é o fiscal por excelência da atividade de investigação criminal da Polícia, exercendo verdadeira coordenação de sua atividade investigatória. Nessa senda, é o entendimento de Mazzilli (2007, p. 333):

Examinando as diversas formas de controle externo instituídas pela Constituição, e buscando a primordial finalidade da atuação ministerial, chegamos à conclusão de que, com esse dispositivo, intentou o constituinte de 1988 criar um sistema precípua de fiscalização, um sistema de vigilância e verificação administrativa, teleologicamente dirigido à melhor coleta dos elementos de convicção que se destinam a formar a *opinio delictis* do promotor de Justiça, fim último do inquérito policial. O objeto do controle deve ser [...] sobre: a) as *notitiae criminis* recebidas pela polícia, [...]; b) a apuração de crimes em que são envolvidos os próprios policiais (violência, tortura, corrupção, abuso de autoridade etc.); c) os casos em que a polícia não demonstre interesse ou possibilidade de levar a bom termo as investigações; d) as visitas às delegacias de polícia e cadeias; 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.

Lima (2009, p. 68) compartilha desse mesmo entendimento, advogando que o controle da atividade policial pelo MP deve ser exercido primordialmente em razão da investigação criminal, tendo em vista que existem procedimentos que podem resultar em “‘acautelamentos’, que correspondem a arquivamentos, em ‘manobra’ ilegal para subtrair do promotor a *opinio delicti*”.

Em decorrência do modelo acusatório adotado no Brasil, o MP é o destinatário constitucional da atividade policial, afastando, por este motivo, a tramitação do IPL entre o Judiciário e a Polícia, que deve intervir apenas nos atos relacionados à reserva de jurisdição, tais como prisão preventiva, escutas telefônicas, quebra do sigilo bancário e fiscal etc. Nessa senda, Rangel (2009, p. 94 e 96) afirma que o inciso VII do art. 129 da CR reforça o sistema acusatório,

[...] onde o Ministério Público entrega-se à função de controlar as atividades policiais, visando a uma melhor colheita do suporte probatório mínimo que irá sustentar eventual imputação penal. [...] A regra constitucional do controle externo da atividade policial é um reforço ao sistema acusatório, pois deixa nítido e claro que ao Ministério Público é endereçada a *persecutio criminis*, afastando o

juiz de qualquer ingerência na colheita de provas. [...] O juiz deve afastar-se da persecução preparatória da ação penal e somente se manifestar quando for provocado para decretar qualquer medida cautelar, seja real ou pessoal.

Visando a aproximar os órgãos de persecução penal e a efetivação do sistema acusatório, com o afastamento do juiz dos atos de investigação criminal realizados no curso do IPL, foi disciplinada a tramitação direta dos inquéritos entre a Polícia e o MP por meio da Resolução n. 63/2009 do Conselho da Justiça Federal, do Provimento n. 37/2009 do Tribunal Regional Federal da 1ª Região e dos Provimentos n. 01/2009 dos Tribunais Regionais Federais da 2ª, 4ª e 5ª Regiões.

Como se vê, é assente no Judiciário que a tramitação do IPL deve ser diretamente entre o MP e a Polícia, pois, segundo a atual ordem constitucional, não há a necessidade da *ponte* antes realizada pelo juiz em decorrência de normas ultrapassadas contidas no Código de Processo Penal (CPP).

O controle externo contribui para a inibição de desvios, repressão a irregularidades e práticas de crimes por integrantes dos organismos policiais, bem como para a eficiência das atividades da polícia, notadamente a persecução penal.

### *2.1.3 Tutela dos direitos difusos e coletivos*

Em que pese a relação do MP com a investigação criminal da Polícia, o controle externo da atividade policial não está vinculado apenas à persecução penal mas também à prevenção da tutela de direitos difusos e coletivos contra atos de improbidade, corrupção e violência, especialmente na proteção aos direitos fundamentais dos cidadãos. Nessa senda, Cheker (2013, p. 63) afirma que:

[...] a atuação criminal é apenas um viés ao lado da atuação cível e administrativa, a cargo dos respectivos órgãos de controle [...]. A propósito, quais os direitos que são efetivamente tutelados quando o Ministério Público exerce o controle externo? Sem dúvida, a moralidade, eficiência, transparência, legalidade e ética policial.

O MP é a instituição eleita pelo Constituinte para controlar os atos da Administração. Como visto, a atividade mais tradicional da Polícia é a apuração de crimes para subsidiar o exercício da ação penal pelo MP, havendo uma íntima interação entre as instituições.

Entretanto, não é só. O controle da atividade policial foi conferido ao MP em razão de seu perfil constitucional, que prima pela iniciativa, diferentemente Judiciário que deve ser inerte<sup>9</sup>. Também não se poderia conceder essa atividade ao Legislativo, uma vez que este realiza controle posterior e deliberativo, não se prestando a monitorar todas as atividades da Polícia. Nesse sentido, Assunção e Silva (2013, p. 129-130) ensina que:

A maior diferença entre o agir político do Ministério Público e do Poder Judiciário está na possibilidade de atuação *sponte sua* (por vontade própria). Aquele tem a liberdade de propor a ação que quiser, recomendar de ofício, enquanto este é atrelado à existência de um processo e de um pedido expressamente formulado, podendo apenas deferi-lo ou indeferi-lo. Um tem liberdade de iniciativa, mas não tem poder de coação; o outro, tem poder de coação, mas não tem liberdade para usá-lo.

Não se trata de faculdade. O MP deve zelar, deve defender os direitos difusos e coletivos. Trata-se de poder-dever de cuidar para

---

9 “O Poder Judiciário tem por característica central a estática ou o não agir por impulso próprio (*ne procedat iudex ex officio*). Age por provocação das partes, do que decorre ser próprio do Direito Positivo este ponto de fragilidade: quem diz o que seja ‘de Direito’ não o diz senão a partir de impulso externo. Não é isso o que se dá com o Ministério Público. Este age de ofício e assim confere ao Direito um elemento de dinamismo compensador daquele primeiro ponto jurisdicional de fragilidade. Daí os antiquíssimos nomes de ‘promotor de justiça’ para designar o agente que pugna pela realização da justiça, ao lado da ‘procuradoria de justiça’, órgão congregador de promotores e procuradores de justiça. Promotoria de justiça, promotor de justiça, ambos a pôr em evidência o caráter comissivo ou a atuação de ofício dos órgãos ministeriais públicos. [...]. É dizer: o Ministério Público está autorizado pela Constituição a promover todas as medidas necessárias à efetivação de todos os direitos assegurados pela Constituição. A segunda competência está no inciso VII do mesmo art. 129 e traduz-se no ‘controle externo da atividade policial’. Noutros termos: ambas as funções ditas ‘institucionais’ são as que melhor tipificam o Ministério Público enquanto instituição que bem pode tomar a dianteira das coisas, se assim preferir.” (HC n. 97.969, rel. min. Ayres Britto, julgamento em 1º.2.2011, Segunda Turma, DJe de 23 maio 2011 [grifo nosso].



que os Poderes respeitem todos os direitos previstos na Constituição da República, promovendo as medidas necessárias à sua garantia. O interesse defendido pelo MP não diz respeito a pessoas determinadas, mas a toda a coletividade, ainda que se trate, no caso concreto, de direitos individuais indisponíveis.

Cheker (2013, p. 63) adverte que “um determinado acontecimento pode ofender simultaneamente direitos difusos, coletivos em sentido estrito e até direitos individuais homogêneos”. Por esse motivo:

A atuação coletiva do controle externo seria uma ação preventiva (em especial quando concentrada) e repressiva (em especial quando difusa) na tutela de determinados direitos inerentes à dignidade da pessoa humana contra abusos e corrupção policiais. [...] Não somente através de Inquéritos Policiais o Ministério Público pode exercer o controle externo da atividade policial, mas também através dos *Inquéritos Cíveis Públicos*, como o poder de requisição de quaisquer documentos e, se for necessário, responsabilização por atos de improbidade administrativa. Conclui-se que são possíveis instrumentos de controle externo a Ação Civil Pública, ordinariamente considerada, a Ação de Improbidade Administrativa, tutelas de natureza cível e o próprio Mandado de Segurança (CHEKER, 2013, p. 63-64).

Insta salientar que a Lei n. 7.347/1985 é resultado da coragem do legislador de presentear a sociedade brasileira, ainda no período da ditadura militar, com um instrumento de defesa dos interesses difusos e coletivos. Por meio da Ação Civil Pública (ACP), o MP promove a defesa do patrimônio público, do meio ambiente, dos consumidores, da população indígena e também de direitos humanos que possam ser ofendidos no exercício da atividade policial.

A ACP é verdadeiro instrumento de controle e fiscalização dos atos da Administração Pública; com a fiscalização pelo MP e a sanção promovida por meio do Judiciário, é um controle mesclado entre o Poder Fiscalizador e o Poder Julgador.

O Ministério Público tem competência para fiscalizar qualquer atividade do Estado, seja legislativa, administrativa ou judicial. Pode ser denominado, então, de Poder Fiscalizador, porque fiscalizar é sua

atividade mais importante (da mesma maneira que o Poder Legislativo é aquele que primordialmente faz as leis, o Poder Executivo aquele que as executa, e o Poder Judiciário o que julga) (ASSUNÇÃO E SILVA, 2013, p. 160).

Ainda que o MP não seja o único, não há dúvidas de que é “o maior Fiscal da Probidade no Brasil, contando com o Tribunal de Contas e outros órgãos de controle externo” (ASSUNÇÃO E SILVA, 2013, p. 166).

O MP é o principal autor das ações contra atos de improbidade administrativa, uma vez que União, Estados, Municípios e entes da administração indireta – que são legitimados ativos – normalmente estão no polo passivo da demanda. Certo é que “a defesa dos interesses difusos e coletivos levou o Ministério Público a realizar um controle cada vez mais frequente sobre a atuação da Administração Pública” (FONTES, 2006, p. 53), que abrange o controle realizado na atividade policial. O MP é

[...] órgão de Estado independente, mais bem posicionado, portanto, que os cidadãos e as associações para exercer o controle da Administração, o controle realizado pelo Ministério Público apresenta especificidades também em relação àquele desempenhado pelo *ombudsman* em outros países (FONTES, 2006, p. 67).

Como se pode ver, o Ministério Público pós 1988 tornou-se uma instituição de grande importância à sociedade brasileira, pois a sua atuação foi ampliada de forma como jamais vista, como verdadeiro *ombudsman* na defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Martins Júnior (2002 apud ASSUNÇÃO E SILVA, 2013, p. 105) registra que, quando da Assembleia Constituinte da CR de 1988, foi apresentado anteprojeto prevendo a criação do *Ombudsman* brasileiro, denominado de Defensor do Povo, atribuindo-lhe o zelo “pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados na Constituição”.

Ao analisar as informações de Martins Júnior, Assunção e Silva afirma que, de acordo com a proposta do anteprojeto, o MP possuiria “com competência para apurar abusos e omissões de qualquer autoridade e indicar aos órgãos competentes as medidas necessárias à sua

correção e punição”. A proposta não foi aceita, mas a função foi atribuída ao MP por meio do inciso II do art. 129 da CR. “Daí afirmar-se que o Ministério Público é o *ombudsman* brasileiro, pois exerce atividade de fiscalização e controle dos poderes públicos” (ASSUNÇÃO E SILVA, 2013, p. 105).

A função de zelar pelo respeito dos Poderes Públicos aos direitos do cidadão é exercida de forma difusa por todos os membros do MP, e de forma concreta, especificamente pelo Procurador dos Direitos do Cidadão, criado no âmbito do MPF, “que tem por objetivo defender os direitos constitucionais dos cidadãos perante os Poderes Públicos e os prestadores de serviço de relevância pública” (ASSUNÇÃO E SILVA, 2013, p. 106), conforme dispõem os arts. 11 a 16 da LC n. 75/1993<sup>10</sup>.

O Procurador dos Direitos dos Cidadãos atua “fazendo uma intermediação entre o órgão público que porventura violou um direito individual do cidadão, buscando que este, voluntariamente, corrija-o” (ASSUNÇÃO E SILVA, 2013, p. 108). Sua forma de atuação é semelhante à do *ombudsman* europeu, agindo como um mediador entre a população e os Poderes Públicos. Assim, não se pode negar que o controle

---

<sup>10</sup> “Art. 11. A defesa dos direitos constitucionais do cidadão visa à garantia do seu efetivo respeito pelos Poderes Públicos e pelos prestadores de serviços de relevância pública. Art. 12. O Procurador dos Direitos do Cidadão agirá de ofício ou mediante representação, notificando a autoridade questionada para que preste informação, no prazo que assinar. Art. 13. Recebidas ou não as informações e instruído o caso, se o Procurador dos Direitos do Cidadão concluir que direitos constitucionais foram ou estão sendo desrespeitados, deverá notificar o responsável para que tome as providências necessárias a prevenir a repetição ou que determine a cessação do desrespeito verificado. Art. 14. Não atendida, no prazo devido, a notificação prevista no artigo anterior, a Procuradoria dos Direitos do Cidadão representará ao poder ou autoridade competente para promover a responsabilidade pela ação ou omissão inconstitucionais. Art. 15. É vedado aos órgãos de defesa dos direitos constitucionais do cidadão promover em juízo a defesa de direitos individuais lesados. § 1º Quando a legitimidade para a ação decorrente da inobservância da Constituição Federal, verificada pela Procuradoria, couber a outro órgão do Ministério Público, os elementos de informação ser-lhe-ão remetidos. § 2º Sempre que o titular do direito lesado não puder constituir advogado e a ação cabível não incumbir ao Ministério Público, o caso, com os elementos colhidos, será encaminhado à Defensoria Pública competente. Art. 16. A lei regulará os procedimentos da atuação do Ministério Público na defesa dos direitos constitucionais do cidadão”.

externo da atividade policial também tutela os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos ou indisponíveis.

Com base no art. 127 e no inciso II do art. 129 da CR, pode-se resumir que o MP exerce o controle externo na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis, no zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, sendo certo que os incisos do art. 129 são detalhamentos das funções institucionais estabelecidas no art. 127 da CR, quer na esfera penal, quer na cível.

### **3 A investigação criminal do Ministério Público**

O exercício do controle externo poderá implicar em instauração de investigação criminal autônoma ou de inquérito civil para apurar improbidade administrativa pelo MP. Em razão do controle externo da atividade policial, ao se deparar com infração penal cometida por agente e (ou) autoridade policial, o MP tem o poder-dever de instaurar o competente Procedimento de Investigação Criminal (PIC<sup>11</sup>) para elucidação do fato e sua autoria.

O controle externo da atividade policial legitima o MP a realizar investigações diretas, principalmente se a autoria do ilícito for atribuída a integrante de organismos policiais. Todavia, há de se registrar que o MP possui legitimidade ativa para instruir PIC relativo a quaisquer crimes. É clara a possibilidade de coleta de provas diretamente pelo MP em PIC próprio ou, inclusive, no IPL após sua conclusão pela Polícia, conforme o art. 47<sup>12</sup> do CPP.

---

11 Definição dada pelo art. 1º da Resolução n. 13 do CNMP, de 2 de outubro de 2006, regulamenta o art. 8º da Lei Complementar n. 75/1993 e o art. 26 da Lei n. 8.625/1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal, e dá outras providências.

12 “Art. 47. Se o Ministério Público julgar necessários maiores esclarecimentos e documentos complementares ou novos elementos de convicção, deverá requisitá-los, diretamente, de quaisquer autoridades ou funcionários que devam ou possam fornecê-los.”

Ademais, como se sabe, o IPL é peça meramente informativa e dispensável. É o que ensina Tourinho Filho (2010, p. 249), pois se o titular da ação penal tiver “em mãos as informações necessárias, isto é, os elementos imprescindíveis ao oferecimento da denúncia ou queixa, é evidente que o inquérito será perfeitamente dispensável”. Da mesma forma é o raciocínio resultante da interpretação dos arts. 4º, parágrafo único, 12, 27, 39, § 5º, 46, § 1º, do CPP<sup>13</sup>.

A investigação criminal diretamente realizada pelo MP é consecutório lógico para a consecução de suas finalidades, mormente a defesa do regime democrático e dos interesses coletivos e sociais. Nesse sentido, Streck e Feldens (2006, p. 45) defendem que:

[...] a problemática acerca da função investigatória do Ministério Público transcende a [...] linearidade processual penal, marcada por uma análise meramente dogmático-normativa. O enfrentamento do problema exige mais. Faz-se necessário concebê-lo no contexto de um Estado que, constituído sob a fórmula de Estado Democrático de Direito, deseja projetar-se efetivamente como uma *República*, com os efeitos inerentes a essa opção política sufragada pelos artigos 1º e 3º da

---

13 “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. Parágrafo único. A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função. [...] Art. 12. O inquérito policial acompanhará a denúncia ou queixa, sempre que servir de base a uma ou outra. [...] Art. 27. Qualquer pessoa do povo poderá provocar a iniciativa do Ministério Público, nos casos em que caiba a ação pública, fornecendo-lhe, por escrito, informações sobre o fato e a autoria e indicando o tempo, o lugar e os elementos de convicção. [...] Art. 39. O direito de representação poderá ser exercido, pessoalmente ou por procurador com poderes especiais, mediante declaração, escrita ou oral, feita ao juiz, ao órgão do Ministério Público, ou à autoridade policial. [...] § 5º O órgão do Ministério Público dispensará o inquérito, se com a representação forem oferecidos elementos que o habilitem a promover a ação penal, e, neste caso, oferecerá a denúncia no prazo de quinze dias. [...] Art. 46. O prazo para oferecimento da denúncia, estando o réu preso, será de 5 dias, contado da data em que o órgão do Ministério Público receber os autos do inquérito policial, e de 15 dias, se o réu estiver solto ou afiançado. No último caso, se houver devolução do inquérito à autoridade policial (art. 16), contar-se-á o prazo da data em que o órgão do Ministério Público receber novamente os autos. § 1º Quando o Ministério Público dispensar o inquérito policial, o prazo para o oferecimento da denúncia contar-se-á da data em que tiver recebido as peças de informações ou a representação.”

Constituição. Em síntese: a discussão acerca da legitimidade da função investigatória do Ministério Público, para além dos aspectos dogmático-normativos que o circundam, é uma questão *Republicana*.

Ainda como suporte acerca da investigação criminal a cargo do MP, Calabrich (2008) aponta a inexistência de monopólio da investigação pela Polícia. A doutrina é farta em ensinamentos no sentido de que a expressão *exclusividade*, contida no art. 144, § 1º, IV, da CR, quer dizer que, entre todos os órgãos policiais previstos – Polícia Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícia Militar, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Civil –, apenas a Polícia Federal exercerá a função de polícia judiciária da União (STRECK; FELDENS, 2006; PACELLI, 2013; ANDRADE, 2008).

### 3.1 Entendimentos dos tribunais superiores

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem entendimento remansoso acerca da legitimação ativa do MP para a coleta direta de elementos de prova visando a formar sua *opinio delicti*<sup>14</sup>. O STJ afirma que inexistente incompatibilidade entre o exercício da investigação criminal e a propositura da ação penal pelo MP.

Aliás, o STJ pacificou o entendimento na Súmula n. 234, no sentido de que “a participação do membro do Ministério Público na fase investigatória criminal não acarreta o seu impedimento ou suspeição para o oferecimento da denúncia”.

---

14 “PODERES. INVESTIGAÇÃO. MP. [...] o Ministério Público possui legitimidade para proceder à coleta de elementos de convicção no intuito de elucidar a materialidade do crime e os indícios da autoria. Proceder à referida colheita é um consectário lógico da própria função do *Parquet* de promover, com exclusividade, a ação penal. A polícia judiciária não possui o monopólio da investigação criminal. O art. 4º, parágrafo único, do CP não excluiu a competência de outras autoridades administrativas ao definir a competência da polícia judiciária. Assim, no caso, é possível ao órgão ministerial oferecer denúncias lastreadas nos procedimentos investigatórios realizados pela Procuradoria de Justiça de combate aos crimes praticados por agentes políticos municipais. Precedentes citados do STF: RE 468.523-SC, *DJe* 19 fev. 2010; do STJ: HC 12.704-DF, *DJ* 18 nov. 2002; HC 24.493-MG, *DJ* 17 nov. 2003, e HC 18.060-PR, *DJ* 26 ago. 2002.” (REsp n. 1.020.777-MG, rel. Min. Laurita Vaz, julgado em 17.2.2011. Informativo n. 463, de 14 a 18 de fevereiro de 2011).

Ao contrário do que alguns alardeiam, a Súmula n. 234 não diz respeito apenas ao acompanhamento do IPL pelo membro do MP, mas a qualquer tipo de procedimento investigatório, inclusive os presididos pelo próprio membro do *Parquet*, conforme se comprova com uma simples consulta aos precedentes utilizados pela Terceira Seção para sua elaboração: HC n. 9.023/SC, HC n. 7.445/RJ<sup>15</sup>, RHC n. 7.063/PR, RHC n. 6.662/PR, RHC n. 4.074, RHC n. 892/SP.

De acordo com o entendimento pacífico do STJ, o Ministério Público possui legitimidade para a instauração de procedimento investigatório criminal<sup>16</sup> por autorização constitucional (art. 129, VI e VIII, CR) e regulamentação pela Lei Orgânica do Ministério Público da União (art. 8º, V e VII, LC n. 75/1993).

É inconteste a posição do STJ sobre a legitimidade do MP para instruir procedimento de investigação criminal, por ser consectário lógico do *dominus litis*, com o fim de coletar elementos de convicção para formar a sua *opinio delicti* para a propositura da ação penal.

---

15 “*HABEAS CORPUS* SUBSTITUTIVO DE RECURSO ORDINÁRIO. TRANSCAMAMENTO DE AÇÃO PENAL. ATOS INVESTIGATÓRIOS REALIZADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. VALIDADE. ORDEM DENEGADA. I. São válidos os atos investigatórios realizados pelo Ministério Público, que pode requisitar informações e documentos para instruir seus procedimentos administrativos, visando ao oferecimento de denúncia. II. Ordem que se denega.” (HC n. 7.445/RJ, rel. min. Gilson Dipp, Quinta Turma, julgado em 1º.12.1998, DJ 1º fev. 1999, p. 218).

16 Nesse sentido são os seguintes julgados: RHC n. 892/SP, de 21.11.1990, rel. min. José Dantas; RHC n. 8.106/DF, de 3.4.2001, e HC n. 12.685/MA, de 3.4.2001, ambos do rel. min. Gilson Dipp; HC n. 18.060/PR, de 7.2.2002, rel. min. Jorge Scartezzini; HC n. 37.693/SC, de 26.10.2004, rel. min. Felix Fischer; HC n. 35.592/PE, de 17.5.2005 e RHC 18.257/PE, de 25.9.2007, de relatoria do min. Hamilton Carvalhido; HC n. 190.917/SP, de 15.3.2011, rel. min. Celso Limongi (des. convocado); HC n. 149.005/SP, de 22.11.2011, rel. min. Marco Aurélio Bellizze; RMS n. 29.289/SP, de 4.9.2012, RHC 26.063/SP, de 20.9.2012, HC n. 149.715/CE, de 25.9.2012, todos de relatoria da min. Maria Thereza de Assis Moura; REsp n. 331.788/DF, de 24.6.2003, REsp n. 331.788/DF, de 24.6.2003, HC n. 30.832/PB, de 18.3.2004, RHC n. 18.845/DF, de 12.12.2007, HC n. 97.821/PR, de 15.12.2009, HC n. 94.129/RJ, de 23.2.2010, HC n. 118.829/BA, de 26.6.2010, REsp n. 945.556/MG, de 26.10.2010, REsp n. 1.020.777/MG, de 17.2.2011, HC n. 185.485/DF, de 13.9.2011, HC n. 151.415/SC, de 22.11.2011, HC n. 166.004/SP, de 14.8.2012, HC n. 195.901/DF, de 4.9.2012, todos de relatoria da min. Laurita Vaz.

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal (STF) possui entendimentos proferidos por turmas cuja corrente majoritária admite a investigação criminal do MP. Essa Corte já possui entendimentos no sentido de que o MP tem legitimidade para realizar investigações criminais em decorrência do exercício do controle externo da atividade policial<sup>17</sup> e de forma ampla, com base na Teoria dos Poderes Implícitos<sup>18</sup>.

Cumprir citar as palavras do ministro Ayres Britto, no julgamento do HC n. 97.969, a respeito da promoção de diligências investigatórias diretas pelo Ministério Público:

Legitimidade do órgão ministerial público para promover as medidas necessárias à efetivação de todos os direitos assegurados pela Constituição, inclusive o controle externo da atividade policial (incisos II e VII do art. 129 da CF/1988). Tanto que a CR habilitou o Ministério Público a sair em defesa da ordem jurídica. Pelo que é da sua natureza mesma investigar fatos, documentos e pessoas. Noutros termos: não se tolera, sob a Magna Carta de 1988, condicionar ao

---

17 “*Habeas corpus*. 2. Poder de investigação do Ministério Público. 3. Suposto crime de tortura praticado por policiais militares. 4. Atividade investigativa supletiva aceita pelo STF. 5. Ordem denegada.” (HC n. 93.930, rel. min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 7.12.2010, *DJe* 3 fev. 2011).

18 “[...] PODERES INVESTIGATÓRIOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO. [...] 5. A denúncia pode ser fundamentada em peças de informação obtidas pelo órgão do MPF sem a necessidade do prévio inquérito policial, como já previa o Código de Processo Penal. [...]. 6. É perfeitamente possível que o órgão do Ministério Público promova a colheita de determinados elementos de prova que demonstrem a existência da autoria e da materialidade de determinado delito [...] 7. O art. 129, inciso I, da Constituição Federal, atribui ao *parquet* a privatividade na promoção da ação penal pública. Do seu turno, o Código de Processo Penal estabelece que o inquérito policial é dispensável, já que o Ministério Público pode embasar seu pedido em peças de informação que concretizem justa causa para a denúncia. 8. Há princípio basilar da hermenêutica constitucional, a saber, o dos ‘poderes implícitos’, segundo o qual, quando a Constituição Federal concede os fins, dá os meios. Se a atividade fim – promoção da ação penal pública – foi outorgada ao *parquet* em foro de privatividade, não se concebe como não lhe oportunizar a colheita de prova para tanto, já que o CPP autoriza que ‘peças de informação’ embasem a denúncia. [...] 10. Recurso extraordinário parcialmente conhecido e, nesta parte, improvido.” (RE n. 468.523, rel. min. Ellen Gracie, Segunda Turma, julgado em 1º.12.2009, *DJe* 18 fev. 2010).



exclusivo impulso da Polícia a propositura das ações penais públicas incondicionadas; como se o Ministério Público fosse um órgão passivo, inerte, à espera de provocação de terceiros.

Sendo assim, o STF entende que o Ministério Público tem legitimidade para conduzir PIC para qualquer crime<sup>19</sup>, especialmente quando se tratar de crimes cometidos por autoridades policiais, pois seria impossível o exercício do controle externo da atividade policial se o MP fosse impedido de realizar investigações criminais contra fatos atribuídos à Polícia e seus integrantes.

#### **4 Reações contra o controle externo da atividade policial**

Apesar da orientação da Suprema Corte, o MP sofre diversos ataques na tentativa de minar suas atribuições e prerrogativas, principalmente no que se refere à investigação criminal e ao controle externo da atividade policial. Fontes (2006, p. 111) observa que:

O controle da Administração pelo Ministério Público [...] a partir de 1988, é algo absolutamente inédito no Brasil, em termos de extensão e eficácia. Lamentavelmente, verdadeira cruzada contra os poderes do Ministério Público pôs-se em marcha [...] ameaçando os avanços obtidos.

Recentemente, foi promulgada pela presidente da República a Lei n. 12.830/2013, que dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo

---

<sup>19</sup> Ainda como precedentes da Suprema Corte, permitindo a investigação criminal pelo MP, citam-se como exemplos os julgamentos a seguir: ADI n. 1.517, de 30.4.1997, rel. min. Maurício Corrêa; HC n. 93.224, de 13.5.2008, rel. min. Eros Grau; HC n. 94.278, de 25.9.2008, rel. min. Menezes Direito; HC n. 83.463, de 16.3.2004, rel. min. Carlos Velloso; HC n. 75.769, de 30.9.1997, rel. min. Octavio Gallotti; MS n. 21.729, de 5.10.1995, rel. para acórdão min. Néri da Silveira; HC n. 89.398, de 20.9.2007, rel. min. Cármen Lúcia; HC n. 84.965, de 13.12.2011, HC n. 91.613, de 15.5.2012, todos de relatoria do min. Gilmar Mendes; HC n. 96.638, de 2.12.2010, rel. min. Ricardo Lewandowski; RE n. 535.478, de 28.10.2008, HC n. 91.661, de 10.3.2009, ambos de relatoria da min. Ellen Gracie; HC n. 84.367, de 9.11.2004, e HC n. 84.404, de 29.3.2005, de relatoria do min. Ayres Britto; Inq. n. 2.041, de 30.9.2003, HC n. 85.419, de 20.10.2009, HC n. 89.837, de 20.10.2009, HC n. 87.610, de 27.10.2009, HC n. 90.099, de 27.10.2009, HC n. 94.173, de 27.10.2009, todos de relatoria do min. Celso de Mello.

delegado de Polícia. A lei não traz nenhuma inovação que vise a melhorar a persecução penal; apenas tentou instituir por via ordinária a exclusividade de investigação pela Polícia. Além disso, objetivou mitigar o controle externo com a redação do § 3º do art. 2º, que afirmava que “o delegado de polícia conduzirá a investigação criminal de acordo com seu livre convencimento técnico-jurídico, com isenção e imparcialidade”.

Evidente que o “livre convencimento técnico-jurídico” apresentava-se com a roupagem de tentativa de burla do controle externo no curso da investigação criminal. Felizmente, houve veto desse dispositivo pela presidente da República, que entendeu haver sugestão de conflito com atribuições investigativas de outras instituições.

O disposto no art. 2º, § 1º<sup>20</sup>, da supracitada lei não traz nenhuma novidade ao que já dispõe o art. 4º<sup>21</sup> do CPP desde o ano de 1941, o que não impede que outras autoridades, como o Ministério Público, exerçam a função de investigação criminal por reclamo constitucional e legal.

Existem em tramitação no Congresso Nacional diversas proposições visando a alterar, direta ou indiretamente, o controle externo da atividade policial, tais como: PLS n. 133/2011 e PL n. 1.028/2011, que pretendem possibilitar a composição preliminar dos danos oriundos de conflitos decorrentes dos crimes de menor potencial ofensivo por delegado de polícia; PL n. 1.843/2011, o qual permite à autoridade policial apreciar a existência de causas de excludentes de anti-juridicidade, por ocasião da lavratura do auto de prisão em flagrante, podendo conceder liberdade provisória; PL n. 1.903/2011, que autoriza ao delegado de polícia a concessão de fiança nos crimes puni-

---

20 “Art. 2º As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado. § 1º Ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais.”

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

dos com detenção, independentemente do máximo da pena cominada à infração; PEC n. 293/2008, a qual pretende alterar o art. 144 da Constituição Federal, atribuindo independência funcional aos delegados de Polícia, com vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios (sem prever as vedações impostas aos membros do MP e da Magistratura); PEC n. 102/2011, que pretende criar a polícia única, com a unificação das Polícias Civil e Militar; PEC n. 381/2009, que visa à criação do Conselho Nacional de Polícia, entre outras ações.

Além dessas proposições, tramitou no Congresso a PEC n. 37/2011, que pretendia instituir competência privativa às Polícias Federal e Civil para o exercício da investigação criminal, retirando, por conseguinte, a possibilidade de investigação pelo MP, o que feriria de morte o exercício do controle externo da atividade policial e mitigaria a titularidade da ação penal pública.

A PEC n. 37/2011 foi proposta pelo deputado federal Lourival Mendes, que é delegado de Polícia, mas foi rejeitada pela Câmara dos Deputados após manifestações que ocorreram no Brasil no mês de junho de 2013, resultando num placar de 430 votos contrários, 9 a favor e 2 abstenções, totalizando 441 votos.

Registre-se que as tentativas de enfraquecimento do MP ferem cláusula pétrea da CR, uma vez que a defesa e fiscalização do regime democrático são tão pétreas quanto o seu objeto de proteção (art. 60, § 4º, I, CR). É o que defende o ministro Carlos Ayres Britto (2004 apud VASCONCELOS, 2013, p. 38):

As cláusulas pétreas da constituição não são conservadoras, mas impeditivas de retrocesso. São a salvaguarda da vanguarda constitucional... a democracia é o mais pétreo dos valores. E quem é o supremo garantidor e fiador da democracia? O Ministério Público. Isto está dito com todas as letras no art. 127 da Constituição. Se o MP foi erigido à condição de garantidor da democracia, o garantidor é tão pétreo quanto ela, não se pode fragilizar, desnaturar uma cláusula pétrea. O MP pode ser objeto de emenda constitucional? Pode. Desde que para reforçar, encorpar, adensar as suas prerrogativas, as suas destinações e funções constitucionais.

Dessa forma, Vasconcelos (2013) advoga que existem limites materiais ao legislador derivado quanto às alterações da Constituição Federal (CF) e, por isso, o Ministério Público como garantidor da democracia não pode ser fragilizado, mas sim reforçado para atingir as suas missões constitucionais, possuindo, portanto, legitimidade ativa para conduzir investigações criminais.

## **5 O abuso do direito de greve por integrantes de órgãos policiais**

Como já sedimentado alhures, o controle externo da atividade policial não se limita à persecução penal, notadamente no acompanhamento e coordenação dos rumos da investigação criminal, mas também abrange a proteção de direitos difusos e coletivos, no zelo pelo respeito dos Poderes Públicos à Constituição e à lei, o que inclui o exercício do direito de greve pelos organismos policiais.

Frischeisen (2013, p. 27) afirma que “o abuso do direito de greve por parte de integrantes das forças policiais está inserido no controle externo da atividade policial exercido pelo Ministério Público”.

Nesse sentido, cita-se como exemplo a ACP promovida pelo MPF<sup>22</sup> em Foz de Iguaçu – Paraná, após a deflagração da greve dos agentes de Polícia Federal, escrivães e papiloscopistas, em agosto de 2012, distribuída à 2ª Vara Federal de Foz de Iguaçu, sob o n. 5011736-04.2012.404.7002. Na ação, o MPF buscou a

[...] garantia do regular funcionamento de serviços públicos afetos às atribuições da Polícia Federal, na região de Foz do Iguaçu, notadamente aquelas de controle de fronteiras e de controle do acesso e tráfego no aeroporto Internacional de Foz do Iguaçu, além de se buscar o resguardo da continuidade das atividades de inteligência, em operações de investigação em curso.

---

22 Para mais informações, acessar o endereço eletrônico da Procuradoria da República no Paraná, em que consta a íntegra da ação civil pública. Disponível em: <<http://www.prpr.mpf.gov.br/news/mpf-foz-do-iguacu-quer-garantir-funcionamento-dos-controles-de-fronteiras-e-de-acesso-ao-aeroporto>>. Acesso em: 3 maio 2014.

O principal fundamento do MPF é a extensão do exercício do direito de greve de forma abusiva pela classe, notadamente em razão de ser serviço essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da coletividade, devendo haver “coerência entre o exercício do direito de greve pelo servidor público e as condições necessárias à coesão e interdependência social, que a prestação continuada dos serviços públicos assegura”. E prossegue o MPF aduzindo que:

[...] o que se tem em conta, aqui, é o fato de que o movimento grevista encetado pelos servidores da Polícia Federal atinge, frontalmente, direitos extremamente caros à sociedade, mormente por nos encontrarmos em área de fronteira, a reclamar redobrada cautela no exercício desse direito, em seara tão cara, quanto o é a segurança das fronteiras, dado seu nefasto efeito irradiador, para dentro do território nacional.

Que fique claro que não se defende a restrição de forma generalizada do direito de greve pelos servidores civis de organismos policiais. Defende-se, sim, que os abusos e desvios não sejam tolerados à revelia dos direitos e garantias fundamentais de toda a sociedade.

Por outro lado, no que diz respeito a servidores militares, nem sequer é possível o exercício do direito de greve, visto ser expressamente vedado pela Constituição da República no inciso IV do § 3º do art. 142<sup>23</sup>. Essa vedação visa a resguardar o próprio Estado Democrático de Direito, uma vez que são eles o braço armado do Estado. Diferentemente de outras categorias, não podem deixar de se submeter à hierarquia e subordinação, sob pena de tornarem-se grupos armados paramilitares.

Nesse sentido, foi a decisão monocrática proferida pelo ministro Ricardo Lewandowski, do STF, que indeferiu o pedido limi-

---

23 “Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. [...] § 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: [...] IV - ao militar são proibidas a sindicalização e a greve [...]”.

nar formulado no *Habeas Corpus* n. 122.148, impetrado pela defesa de Marco Prisco Caldas Machado, líder do movimento grevista da Polícia Militar da Bahia em 2012 e 2014, após a prisão preventiva decretada por supostos atos ilícitos praticados na greve de 2012, que foram enquadrados na Lei de Segurança Nacional (Lei n. 7.170/1983). Vejam-se trechos do julgado:

A Constituição Federal, ao proibir expressamente (art. 142, § 3º, IV) aos militares, a sindicalização e a greve, buscou preservar o próprio funcionamento das instituições republicanas. Isso porque seria um contrassenso permitir que agentes armados e responsáveis pela ordem pública pudessem realizar movimentos paredistas, comprometendo a segurança de toda a sociedade.

Nesse sentido, destaco o quanto assentou o Professor Ives Granda:

*“Ora, se há o direito da sociedade de exigir segurança do Estado, não podem aqueles que, por vocação, decidiram servir à pátria, ofertando segurança à sociedade, nulificar, mediante greve, esse direito e impedir que ele seja assegurado pelo ente estatal.*

[...]

*Dessa forma, minha linha de raciocínio – de que as restrições de direito devem ser interpretadas também de forma restritiva – é nítida, mas, neste caso, o direito da sociedade prevalece sobre o direito do servidor público, pois, para mim, a vedação do direito de greve é princípio implícito da Constituição Federal, para todos os que, por vocação, decidiram servir o povo, oferecendo segurança pública”* (MARTINS, Ives Granda da Silva. O direito da sociedade de ter segurança. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 nov. 2008).

Na mesma linha também é o posicionamento do Ministro Carlos Velloso, para quem

*“homens que portam armas, responsáveis pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144, CF), não podem fazer greve.*

[...]

*É que, homens que portam armas, se não estiverem submetidos à disciplina e à hierarquia, viram bandos armados. As armas a eles confiadas, para a manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas, passam a ser fonte de*

*insegurança*” (VELLOSO, Carlos Mario da Silva. A greve de policiais militares, *Consulex: revista jurídica*, v. 16, n. 363, p. 26-27, mar. 2012)”.

Todavia, pela semelhante razão que levou o Constituinte originário a vedar o direito de greve aos policiais militares, a jurisprudência desta Corte tem assentado que essa vedação se estende também aos policiais civis, a partir de uma interpretação sistemática do Texto Magno.

[...]

Ora, se a jurisprudência deste Tribunal caminha para não admitir o direito de greve aos policiais civis – para os quais não há vedação expressa na Constituição –, não poderia permitir, em razão de proibição expressa, a greve de policiais militares armados [...].

O entendimento da Suprema Corte está se sedimentando no sentido de que nem mesmo policiais civis podem fazer greve<sup>24</sup>, uma vez

---

24 Nessa perspectiva, o seguinte julgado: “RECLAMAÇÃO. SERVIDOR PÚBLICO. POLICIAIS CIVIS. DISSÍDIO COLETIVO DE GREVE. SERVIÇOS OU ATIVIDADES PÚBLICAS ESSENCIAIS. COMPETÊNCIA PARA CONHECER E JULGAR O DISSÍDIO. ARTIGO 114, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. DIREITO DE GREVE. ARTIGO 37, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. LEI N. 7.783/89. INAPLICABILIDADE AOS SERVIDORES PÚBLICOS. DIREITO NÃO ABSOLUTO. RELATIVIZAÇÃO DO DIREITO DE GREVE EM RAZÃO DA ÍNDOLE DE DETERMINADAS ATIVIDADES PÚBLICAS. AMPLITUDE DA DECISÃO PROFERIDA NO JULGAMENTO DO MANDADO DE INJUNÇÃO N. 712. ART. 142, § 3º, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INTERPRETAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO. AFRONTA AO DECIDIDO NA ADI 3.395. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO PARA DIRIMIR CONFLITOS ENTRE SERVIDORES PÚBLICOS E ENTES DA ADMINISTRAÇÃO ÀS QUAIS ESTÃO VINCULADOS. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. [...] 2. Servidores públicos que exercem atividades relacionadas à manutenção da ordem pública e à segurança pública, à administração da Justiça – aí os integrados nas chamadas carreiras de Estado, que exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária – e à saúde pública. A conservação do bem comum exige que certas categorias de servidores públicos sejam privadas do exercício do direito de greve. Defesa dessa conservação e efetiva proteção de outros direitos igualmente salvaguardados pela Constituição do Brasil. 3. Doutrina do duplo efeito, segundo Tomás de Aquino, na *Suma Teológica* (II Seção da II Parte, Questão 64, Artigo 7). Não há dúvida quanto a serem, os servidores públicos, titulares do direito de greve. Porém, tal e qual é lícito matar a outrem em vista do bem comum, não será ilícita a recusa do direito de greve a tais e quais servidores públicos em benefício

que se trata de atividade imprescindível para a manutenção da ordem e segurança pública.

Nesse sentido é que se defende que o controle externo da atividade policial abrange também o abuso do direito de greve por integrantes de organismos policiais, sendo este mais um ato de controle da Administração Pública pelo Ministério Público.

## 6 Algumas conclusões

O Ministério Público é identificado pela acusação nos processos criminais, mormente por ser o titular privativo da ação penal pública. Na esfera penal, o MP possui competência privativa, daí ser chamado de *dominus litis* – o dono da ação. É por ser o persecutor penal estatal que o MP possui íntima relação com a atividade de investigação criminal da Polícia, zelando pela eficiência da coleta dos elementos de convicção (materialidade do delito e indícios de autoria), atuando como verdadeiro coordenador e supervisor da investigação.

---

do bem comum. Não há mesmo dúvida quanto a serem eles titulares do direito de greve. A Constituição é, contudo, uma totalidade. Não um conjunto de enunciados que se possa ler palavra por palavra, em experiência de leitura bem comportada ou esteticamente ordenada. Dela são extraídos, pelo intérprete, sentidos normativos, outras coisas que não somente textos. A força normativa da Constituição é desprendida da totalidade, totalidade normativa, que a Constituição é. Os servidores públicos são, seguramente, titulares do direito de greve. Essa é a regra. Ocorre, contudo, que entre os serviços públicos há alguns que a coesão social impõe sejam prestados plenamente, em sua totalidade. Atividades das quais dependam a manutenção da ordem pública e a segurança pública, a administração da Justiça – onde as carreiras de Estado, cujos membros exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária – e a saúde pública não estão inseridos no elenco dos servidores alcançados por esse direito. Serviços públicos desenvolvidos por grupos armados: as atividades desenvolvidas pela polícia civil são análogas, para esse efeito, às dos militares, em relação aos quais a Constituição expressamente proíbe a greve [art. 142, § 3º, IV]. 4. No julgamento da ADI 3.395, o Supremo Tribunal Federal, dando interpretação conforme ao artigo 114, inciso I, da Constituição do Brasil, na redação a ele conferida pela EC 45/04, afastou a competência da Justiça do Trabalho para dirimir os conflitos decorrentes das relações travadas entre servidores públicos e entes da Administração à qual estão vinculados. Pedido julgado procedente.” (Rcl n. 6.568, rel. min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 21.5.2009, DJe-181 DIVULG 24 set. 2009).



Contudo, não é só em razão da persecução penal que o MP deve fiscalizar a atividade policial; em verdade, ele tem o dever de fiscalizar a Administração como um todo, sendo a fiscalização da atividade policial apenas uma de suas atribuições. Esse controle pode ser definido como de natureza fiscalizatória da Administração Pública e de coordenação da atividade de investigação criminal da Polícia.

Ademais, o conjunto de suas funções institucionais, notadamente a titularidade da ação penal e o controle externo da atividade policial, legitimam o *Parquet* a realizar investigações criminais sobre quaisquer crimes, mas especialmente sobre ilícitos que envolvam integrantes de organismos policiais.

O STJ possui entendimento pacífico pela legitimidade ativa do MP para instruir procedimento investigatório criminal diretamente. Por outro lado, o STF, ainda que não tenha posição firmada pelo Pleno, possui corrente dominante pela admissão da investigação criminal pelo *Parquet*.

Não é demais lembrar que crimes que atentam contra os direitos humanos, desvios de verbas, corrupção, crime organizado e abusos cometidos por agentes do Estado são, por diversas vezes, investigados pelo Ministério Público, o que demonstra sua imperiosa legitimidade ativa para instruir o procedimento de investigação criminal, principalmente no exercício do controle externo da atividade policial.

Nos momentos em que se reclama maior integração entre os órgãos encarregados da persecução penal e seus órgãos auxiliares, não se pode advogar outra solução senão a investigação criminal realizada diretamente pelo MP e a manutenção do seu controle sobre a atividade policial.

Sendo assim, as tentativas de enfraquecimento da instituição ou de supressão do controle externo da atividade policial não podem prosperar num Estado Democrático de Direito. Aliás, ainda que se suprima o inciso específico do controle externo da atividade policial, tal função é inerente ao controle da Administração pelo Ministério Público, uma vez que o MP é um verdadeiro Poder Fiscalizador, conforme sua função de defensor da ordem jurídica.

O controle externo da atividade policial decorre, portanto, do perfil constitucional do MP, notadamente o zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição da República, que se mostra como desdobramento da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

## **Referências**

ASSUNÇÃO E SILVA, Alexandre. *Ministério Público: doutrina e regime jurídico*. São Paulo: Edipro, 2013.

CALABRICH, Bruno. *Investigação criminal pelo Ministério Público: fundamentos e limites constitucionais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CHEKER, Monique. O controle e seus agentes. In: SALGADO, Daniel de Resende; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo; CHEKER, Monique (Coord.). *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. Salvador: JusPodivm, 2013.

FONTES, Paulo Gustavo Guedes. *O controle da administração pelo Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FREITAS, Enrico Rodrigues. Modalidades e extensão do controle externo. In: SALGADO, Daniel de Resende; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo; CHEKER, Monique (Coord.). *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. Salvador: JusPodivm, 2013.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. Controle externo da atividade policial no Ministério Público Federal e o papel indutor do grupo de trabalho da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão. In: SALGADO, Daniel de Resende; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo; CHEKER,

Monique (Coord.). *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. Salvador: JusPodivm, 2013.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso de princípios institucionais do Ministério Público*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

LIMA, Marcellus Polastri. *Ministério Público e persecução criminal*. 4. ed., rev., atual. e acr. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

PACELLI, Eugênio. *Curso de processo penal*. 17. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

RANGEL, Paulo. *Direito processual penal*. 16. ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Atlas, 2009.

STRECK, Lenio Luiz; FELDENS, Luciano. *Crime e Constituição: a legitimidade da função investigatória do Ministério Público*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. *Curso de direito processual penal*. 8. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2013.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo penal*. v. 1. 32. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

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