

**GUILHERME DALBON BARBOSA**

**A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA FASE PRÉ-PROCESSUAL: DA  
PROTEÇÃO DE DIREITOS COLETIVOS NA FASE PRÉ VIOLATÓRIA À  
INVESTIGAÇÃO CRIMINAL**

**FRANCA**

**2023**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA  
FILHO” - FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS -  
FCHS/FRANCA**

**GUILHERME DALBON BARBOSA**

**A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA FASE PRÉ-  
PROCESSUAL: DA PROTEÇÃO DE DIREITOS COLETIVOS NA FASE  
PRÉ VIOLATÓRIA À INVESTIGAÇÃO CRIMINAL**

**Dissertação resultado da Pesquisa de  
Mestrado do Programa de Pós-Graduação  
em Direito da UNESP – Faculdade de  
Ciências Humanas e Sociais – Campus de  
Franca, apresentado como requisito para  
aprovação, qualificação e titulação.**

**Orientador: Professor Doutor Paulo César  
Corrêa Borges**

**FRANCA**

**2023**

B238a

Barbosa, Guilherme Dalbon

A atuação do Ministério Público na fase pré-processual: da proteção de direitos coletivos na fase pré violatória à investigação criminal / Guilherme Dalbon Barbosa. -- Franca, 2023

176 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca  
Orientador: Paulo César Corrêa Borges

1. Ministério Público. 2. Direitos Humanos. 3. Pré-violação. 4. Direito Penal. 5. Direitos Difusos e Coletivos. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

## **Impacto potencial dessa pesquisa**

O impacto potencial da presente pesquisa, em linha com as suas conclusões e conforme as informações obtidas ao longo do trabalho é promover um maior conhecimento sobre a atuação pré-processual do Ministério Público no Brasil. Ao apresentar as ferramentas que estão a disposição da instituição, como o Inquérito Civil e o Procedimento Investigatório Criminal, pretende-se esclarecer as formas como é possível atuar antes mesmo da instauração do processo judicial, na defesa de direitos nas mais diversas áreas jurídicas. Com isso, dentro dos objetivos de desenvolvimento sustentável, almeja-se especialmente contribuir com impactos positivos em relação a paz, justiça e instituições eficazes, além de parcerias e meios de implementação de iniciativas por parte das instituições estatais, como o Ministério Público, e da sociedade civil.

## **Potential impact of this research**

The potential impact of this research, in line with its conclusions and according to the information obtained throughout the work, is to promote greater knowledge about the pre-procedural actions of the Public Prosecutor's Office in Brazil. By presenting the tools available to the institution, such as the Civil Inquiry and the Criminal Investigative Procedure, the aim of the research is to clarify the ways in which it is possible to act even before the start of judicial proceedings, in defense of rights in the most diverse legal areas. With this, within the objectives of sustainable development, the objective is to contribute, in particular, to positive impacts in relation to peace, justice and effective institutions, in addition to partnerships and means of implementing initiatives on the part of state institutions, such as the Public Prosecutor's Office, and the civil society.

GUILHERME DALBON BARBOSA

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA FASE PRÉ-PROCESSUAL: DA  
PROTEÇÃO DE DIREITOS COLETIVOS NA FASE PRÉ VIOLATÓRIA À  
INVESTIGAÇÃO CRIMINAL.

Dissertação apresentada a banca de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESP – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Campus de Franca, como requisito para aprovação, qualificação e titulação.

Franca, 26 de outubro de 2023.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Paulo César Corrêa Borges  
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP FCHS

---

Prof. Dr. Fernando Andrade Fernandes  
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP FCHS

---

Prof. Dr. Edihermes Marques Coelho  
Universidade Federal de Uberlândia - UFU

*Dedico este trabalho aos meus pais, que sempre estiveram ao meu lado e me apoiaram em todas as decisões que tomei, ainda que não concordassem.*

*Dedico a todos os meus professores e professoras que construíram cada pequeno bloco de conhecimento que me trouxe até aqui, desde a pré-escola até as últimas lições do Mestrado.*

*Dedico a todas as pessoas que de alguma forma me ajudaram nessa longa caminhada que, por maior que seja, está apenas no seu curso e de forma alguma no seu final.*

## AGRADECIMENTOS

Nenhum agradecimento é grande o bastante quando se reconhece a importância do outro em si, para si e por si.

Escrever essas breves linhas é um desafio hercúleo quando olho para trás e vejo tantas pessoas que me ajudaram (ainda que de formas não intencionais) a terminar esse trabalho e defender a dissertação perante uma banca tão qualificada de brilhantes Professores.

Enfim, encarando a tarefa, agradeço a Deus, a Jesus Cristo, a Nossa Senhora e a todos os anjos e santos que me guardaram e protegeram ao longo desses anos.

De viagens para Franca pra ministrar as aulas do estágio à docência até a proteção contra a COVID-19, nas atividades dentro de casa nos idos de 2020, ao longo da preparação para o processo seletivo, e 2021, na realidade do ensino remoto e das aulas online. O manto protetor e a guarda permitiram que eu chegasse até aqui.

Agradeço a minha família, sem a qual não seria quem eu sou, fisicamente e nos tratos de personalidade. Minha mãe Silvia, meu pai Fernando e minha irmã Beatriz não apenas foram meu alicerce ao longo da vida, como também me incentivaram, deram forças e me inspiraram a concluir esse desafio.

Desafio esse que, aliás, sequer teria iniciado sem a insistência e incentivo da minha mãe, por sinal!

Agradeço a todos os meus amigos e a amigas que me auxiliaram, material e mentalmente nessa caminhada. Seria injusto tentar citar todos os nomes e deixar alguns de fora, mas não posso deixar de mencionar João, Fábio, Carol, Murilo, Ana e todos e todas que de alguma forma estiveram comigo para que eu pudesse chegar até aqui.

Agradeço aos meus Professores, título que em minha humilde concepção é o maior de todos, pelo peso e importância de construir e transmitir o conhecimento. Em especial, ilustro esse agradecimento a pessoa do Professor Paulo Borges, que aceitou não uma, mas duas vezes me orientar, primeiro na graduação e, agora, no Mestrado.

Finalmente, agradeço a todas as pessoas que de alguma forma contribuíram para que eu, agora, esteja onde estou e encare mais esse desafio da vida.

**Título da dissertação: A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA FASE PRÉ-PROCESSUAL: DA PROTEÇÃO DE DIREITOS COLETIVOS NA FASE PRÉ VIOLATÓRIA À INVESTIGAÇÃO CRIMINAL.**

**Guilherme Dalbon Barbosa**

**10/ 2023**

**Orientador:** Prof. Dr. Paulo César Corrêa Borges

**Área de Concentração:** Direito Penal e Processual Penal

**Número de páginas:**

**INDICAÇÃO DE LINHA DE PESQUISA E PROJETO DO ORIENTADOR**

**Linha de Pesquisa:** Cidadania Civil e Política e Sistemas Normativos

**Projeto de Pesquisa:** Política Criminal e Cidadania.

## RESUMO

A presente pesquisa propõe-se a analisar a atuação do Ministério Público na fase chamada “pré-processual” ou “pré-violatória de direitos”, em relação as mais diversas áreas do Direito, mas com enfoque mais exemplificativo em situações que envolvam os direitos difusos e coletivos, em relação as pessoas com deficiência e também na área penal, com a utilização do Procedimento Investigatório Criminal como ferramenta face a atuação das organizações criminosas contra as crianças e adolescentes, isso diante da legislação sobre o tema e das possibilidades de atuação com instrumentos jurídicos já utilizados e novidades da Lei das organizações criminosas. Quanto a isso, é digno de nota que muito se fala, se lê, se pesquisa e se escreve sobre a atuação do *parquet* no curso do processo judicial, seja ele civil, em relação aos direitos difusos e coletivos, ou na área penal, de uma forma mais conservadora e tradicional. Porém, há uma vasta gama de possibilidades em relação a ação dos guardiões da Lei e da Constituição antes mesmo da instauração de uma lide civil ou de uma persecução penal, com a utilização de ferramentas de composição, investigação e intervenção prévias ao próprio processo judicial. Para elaborar e embasar o estudo, serão utilizados o levantamento bibliográfico e predominantemente os métodos dedutivo e indutivo, além da comparação de fontes como a legislação, artigos sobre o tema, doutrinas pertinentes e, tanto quanto possível, a jurisprudência. A pesquisa será estruturada em três partes: i) estudo histórico sobre a instituição e as atribuições constitucionais do Ministério Público; ii) análise das possibilidades teóricas e estudo de aplicações práticas da atuação pré-processual do Ministério Público, em especial quanto ao PIC, com foco nas organizações criminosas e na violação dos direitos da criança e do adolescente; iii) apresentação de conclusões sobre os estudos realizados e os resultados possíveis ou já alcançados em iniciativas de tal natureza. Com isso, espera-se enriquecer a discussão acadêmica e prática já bastante municiada com a previsão legal de intervenções pós-violatórias e judiciais, que são regra, com as analisadas atuações pré-violatórias e pré-processuais garantidas por Lei e pela Constituição, e projetar a construção de uma proteção maior e mais profunda tutela dos Direitos Humanos.

**Palavras-chave:** Ministério Público. Direitos Humanos. Pré-violação. Penal. Difusos e Coletivos.

## **ABSTRACT**

This research aims to analyze the performance of the Public Prosecutor's Office in the so-called "pre-procedural" or "pre-violation of rights" phase, in relation to the most diverse areas of Law, but with a bigger focus in situations that involve the diffuse and collective rights, in relation to people with disabilities and also in the criminal area, with the use of the Criminal Investigative Procedure as a tool in the face of the work of criminal organizations against children and adolescents, this in view of the legislation on the subject and the possibilities of acting with legal instruments already in use and new developments in the Law on Criminal Organizations. In this regard, it is noteworthy that much is said, read, researched, and written about the performance of Public Ministry during judicial proceedings, be it civil, in diffuse and collective relations, or in the criminal area, in a way more conservative and traditional. However, there is a wide range of possibilities in relation to the action of the guardians of the Law and the Constitution even before the initiation of a civil dispute or a criminal prosecution, with the use of composition, investigation, and intervention tools prior to the judicial process itself. To prepare and base the study, bibliographical survey will be used and predominantly the deductive and comparative methods of sources such as legislation, articles on the subject, relevant doctrines and, as much as possible, jurisprudence. The research will be structured in three parts: i) historical study on the institution and constitutional attributions of the Public Ministry; ii) analysis of theoretical possibilities and study of practical applications of the pre-trial action of the Public Prosecutor's Office regarding specifically the PIC, with a focus on criminal organizations and the violation of the rights of children and adolescents; iii) presentation of conclusions on the studies carried out and the possible or already achieved results in initiatives of this nature. With this, it is expected to enrich the academic and practical discussion already well armed with the legal provision of post-violation and judicial interventions, which are the rule, with the analyzed pre-violation and pre-procedural actions guaranteed by Law and the Constitution, and project the construction of a greater and deeper protection of Human Rights.

**Keywords:** Public Ministry. Human rights. Pre-violation. criminal. Diffuse and Collective.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>1 O MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL</b> .....	19
1.1 Aspectos históricos.....	20
1.2 Disposições constitucionais.....	23
1.2.1 <i>Princípios Constitucionais do Ministério Público na Constituição de 1988</i> .....	35
1.3 A PEC 05/2021 e a importância de uma instituição independente.....	42
<b>2 A ATUAÇÃO PRÉ-PROCESSUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO</b> .....	48
2.1 As formas clássicas de atuação ministerial x novas formas pré-processuais.....	49
2.2 Formas de atuação pré-processual: o Inquérito Civil (IC).....	54
2.3 Formas de atuação pré-processual: programas com outros setores jurídicos e impactos na sociedade civil.....	66
2.4 A atuação pré-processual investigativa criminal: o Procedimento Investigatório Criminal (PIC) .....	72
2.4.1 <i>A Resolução n. 181/2017 e a normativa interna do Ministério Público sobre o PIC</i> .....	93
2.4.2 <i>O PIC e as organizações criminosas</i> .....	110
2.4.3 <i>A importância do PIC em relação a violação dos direitos da criança e do adolescente em face da atuação das organizações criminosas</i> .....	120
<b>3 ANÁLISE DOS ASPECTOS DA ATUAÇÃO PRÉ-PROCESSUAL</b> .....	137
3.1 Uma perspectiva de ação <i>pré-violatória</i> de proteção de direitos tutelados.....	139
3.2 Uma maior possibilidade de permeabilidade social do Ministério Público.....	146
3.3 Atuação prévia: intervenção estatal x atuação constitucional.....	150
3.4 A atuação <i>extraprocessual</i> do Ministério Público.....	156
<b>CONCLUSÕES</b> .....	163
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	167



## INTRODUÇÃO

O Ministério Público é uma instituição constitucionalmente prevista na Carta Magna de 1988, instalada no Brasil desde os tempos monárquicos e atuante contemporaneamente com uma base teórica amplamente conhecida e estudada, sendo um importantíssimo fator de equilíbrio e intervenção enquanto ator do Direito e ente do sistema judiciário, seja na área acadêmica, seja em relação a sua atuação prática no dia a dia forense.

Sua natureza, suas atribuições, limites, ferramentas e possibilidades de atuação são muito discutidas por membros do órgão e também por advogados e defensores públicos que muitas vezes estão em posição processual contrária à do representante ministerial, ainda que todos estejam defendendo, de posições jurídicas e processuais diferentes, a aplicação do Direito.

As ações ministeriais mais estudadas em relação às possibilidades de atuação são aquelas realizadas no âmbito do processo judicial, seja ele cível, seja ele criminal, com a importante explicação e desenvolvimento no fato de que a atuação ministerial também é acrescida da área dos Direitos Difusos e Coletivos, em causas como ambientais, de pessoas com deficiência, de idosos, defesa do patrimônio cultural, e consumidor.

E destaca-se que a atuação processual do Ministério Público é de suma importância, seja pela sua posição de titular da ação penal, seja agindo como o fiscal da lei em causas em que, apesar de não ser parte, deve zelar pela correta aplicação do Direito e resguardar as previsões legais e constitucionais, em especial as relativas a Direitos Fundamentais.

Não se discute a importância desta atribuição infra processual, com disposição constitucional e previsão legal para o Estado Democrático de Direito, da manutenção de tal atuação para a sociedade e também para a área jurídica.

No entanto, tal atuação processual, por mais bem-sucedida que seja, não escapa de críticas em relação a um ponto vital: em regra, o Processo Judicial, em especial a persecução penal, apenas ocorre em momento em que o bem jurídico tutelado já foi violado em alguma medida, por vezes totalmente ofendido e suprimido, subjugado ou tolhido.

Ou seja, a título de exemplo, no caso de um evento danoso ambiental, por mais que ocorra a reparação financeira e ecológica em outra área e localidade, por mais

que os responsáveis pelo dano ambiental sofram sanções administrativas severas e mesmo sejam condenados na esfera penal nos termos da lei, não há como voltar atrás em relação às vidas perdidas, ao impacto ambiental e social causado e ao sentimento de impotência e ineficiência observados.

Os recentes casos de Mariana e Brumadinho, em Minas Gerais, exemplificam de uma maneira trágica tal situação teórica narrada e as questões envolvidas, inclusive quanto ao sentimento de insuficiência da norma e de sua aplicação no processo judicial.

Isso tudo, mesmo diante de uma atuação processual por mais impecável que fosse do Ministério Público e das demais instituições de Estado que devem agir no caso concreto. Talvez ainda mais claro seja o exemplo na área penal relativo a crimes contra grupos vulneráveis, como as mulheres.

Há um grande arcabouço legislativo protetivo no Brasil, inclusive alvo de elogios, como a Lei 11.340/06, a Lei Maria da Penha, para além de disposições específicas no Código Penal e no Código de Processo Penal em termos de prioridade de tramitação, da cadeia de custódia e também da própria previsão de concessão de medidas protetivas.

Porém, nem mesmo todo o arsenal legislativo do direito material e processual parece ser suficiente quando há um feminicídio e uma vida é perdida em situação de violência contra as mulheres.

E, ainda com a condenação do autor de tal crime pelo tribunal do Júri, ainda com a concessão de medidas protetivas de urgência, com possibilidade de divórcio direto, entre outras disposições, há um honesto sentimento de “não foi o bastante” perante a sociedade e também perante os próprios operadores do Direito.

Isso, pois, em tal caso e em semelhantes, há a clara situação de violação além da possibilidade de reparação do bem jurídico tutelado, e uma atuação processual, por mais bem-sucedida, tem função retributiva, punitiva ou, em relação a alguns casos, reparativa (tais como os bens ambientais ou relacionados ao consumidor). A função protetiva, no entanto, já se perde, na grande maioria dos casos.

No entanto, a atuação ministerial não se restringe a atuação processual pós violatória dos Direitos em um âmbito exclusivamente processual. Há diversas possibilidades de uma atuação do órgão antes da fase violatória sem qualquer ofensa a princípios constitucionais. E, em situação ainda melhor, seguindo à risca as missões

constitucionalmente estabelecidas em relação à tutela e proteção jurídicas, com o uso de ferramentas previstas legalmente e já regulamentadas.

Tal forma de atuação pode se dar nos mais diversos campos, conforme já citado anteriormente. Reforça-se: o Ministério Público pode, por exemplo, instaurar, internamente, o chamado Inquérito Civil Público, ou simplesmente Inquérito Civil, com o fito de apurar possíveis ameaças aos chamados direitos difusos e coletivos, aí incluídos os individuais homogêneos, levando ou não a uma posterior Ação Civil Pública.

Diga-se que podem ser mesmo instaurados Inquéritos Cíveis para casos de danos já efetuados aos relativos direitos, buscando evitar um dano maior ou mesmo fazer cessar a ameaça, ou o dano em curso com a apuração da autoria e da extensão da ofensa.

De qualquer forma, Inquéritos Cíveis são procedimentos preliminares que podem, muitas vezes, auxiliar e preceder a propositura de Ações Cíveis Públicas, mas, podem também levar a um termo de ajustamento de conduta, o TAC, que é outro importante instrumento de atuação *extraprocessual* do Ministério Público, compondo uma variedade de ferramentas a disposição do membro do *parquet* antes mesmo da instauração de uma relação judicial.

Não se deve dizer que o Inquérito Civil, por exemplo, é sempre pré-violatório, pois, pode mesmo já incidir ou se referir a uma situação de reparação do dano já causado.

Porém, a possibilidade de cessar uma violação em curso antes de um dano maior ser causado ou mesmo evitar que uma violação iminente ocorra por meio de um termo de ajustamento de conduta ou de outra medida no âmbito do IC, por si só, já é bastante destacado.

O inquérito civil é administrativo, não há contraditório e nem ampla defesa, é preparatório e informal, sem rito definido, o que não gera, em regra, nulidades posteriores em relação à ordem ou a eventos no seu curso. Também é *facultativo*, e pode ou não preceder uma Ação Civil Pública.

Quanto a norma, o Inquérito Civil é regulado, entre outros documentos, pelo Ato número 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público, presidido por membro do MP, de forma exclusiva, iniciado por portaria ou por requerimento e com possibilidade de diligências, de intimação, de perícias e oitiva de pessoas de interesse.

Além do Inquérito Civil, há também o Procedimento investigatório criminal (PIC), devidamente debatido no âmbito do Recurso Extraordinário n.º 593727, de relatoria do Ministro Cezar Peluzo, com relatoria para o acórdão do Ministro Gilmar Mendes, com vistas a investigação de natureza criminal de fatos ou informações que cheguem ao conhecimento dos membros do MP, desde que respeitados os Direitos fundamentais, os limites fixados por lei e tenha-se prazo razoável.

Posteriormente, com as Resoluções n. 181/2017 e 183/2018, o próprio Conselho Nacional do Ministério Público tratou do PIC, alterando uma resolução anterior, em busca de uma melhor normatização e tratamento do instrumento pré-processual.

Diga-se que são duas ferramentas louváveis, importantes e que ainda são pouco conhecidas e mesmo pouco utilizadas face à enormidade de processos cíveis e penais, para além daqueles estritamente de natureza administrativa.

Ainda, há o próprio controle externo da atividade policial, tarefa e possibilidade muito importante do Ministério Público que pode ter resultados notáveis se exercido de forma satisfatória e com a devida atenção e acompanhamento.

Ao final, a justificativa para a escolha do tema para esta dissertação do mestrado se traduz em uma necessidade de se estudar de maneira mais aprofundada e detida as alternativas não processuais de atuação do Ministério Público, em especial na defesa pré-violatória dos Direitos.

Isso, para além de um comparativo e distinção das próprias ferramentas que lhe são cabíveis na esfera judicial pós-violatória e da própria importância na participação de elaboração de políticas públicas, alterações legislativas e programas de capacitação e integração social.

Destacadas as considerações iniciais, passa-se a indicar os objetivos e as aspirações da presente pesquisa, anotada em formato de dissertação, para a construção do pensamento e norte de argumentos e exploração de temas e dados.

A presente dissertação e pesquisa se propõe a analisar as possibilidades de atuação do Ministério Público em uma fase antes do processo judicial ser de fato instaurado, aqui denominada de fase pré-processual, em relação ao âmbito penal e também em relação aos demais direitos difusos e coletivos, de competência do *parquet*.

Diga-se que tal abordagem, quando possível e cabível, busca analisar a atuação antes mesmo da violação dos Direitos tutelados, ainda que na iminência

desta ofensa, tanto no que se refere às questões relativas ao Direito penal, como em relação aos direitos difusos e coletivos, sempre tendo em mente as missões constitucionais e legais do Ministério Público.

A partir disso, analisar-se-á as possíveis atuações e consequências das ações pré-processuais do órgão ministerial, além das modificações e características para os referidos procedimentos de atuação pré-violatória, com enfoque específico primeiramente no Procedimento Investigatório Criminal, PIC, por si só bastante *sui generis* dos demais institutos em matéria penal, que foi mesmo motivo de discussão perante o Supremo Tribunal Federal quanto a sua constitucionalidade e validade.

Também, será abordado o Inquérito Civil, IC, como ferramenta conjunta e complementar da atuação penal pré-processual, descrita, uma vez que no âmbito do IC, além da maior aplicabilidade quanto a direitos difusos e coletivos, podem ser desvendadas informações importantes ao PIC e vice-versa, com uma grande possibilidade de atuação em conjunto e ordenada nas duas frentes.

Com isso, busca-se apresentar um panorama sobre o que é o Ministério Público atualmente em relação à atuação antes do processo, como tais formas de atuação se distinguem e são tão importantes quanto as consideradas *clássicas* em um processo judicial, e como, recentemente, tem crescido e se normatizado as atuações mais voltadas a uma fase pré-violatória, entre outros temas pertinentes, enfocando, conforme já indicado, tanto o Procedimento Investigatório Criminal (PIC) e o Inquérito Civil (IC).

Quanto ao PIC, serão abordados aspectos relativos à sua normatização interna e a sua aplicação em relação a uma atuação ministerial no âmbito da investigação e intervenção quanto as organizações criminosas, mais especificamente em relação a crimes e violações de direitos das crianças e adolescentes.

Em relação ao IC, por sua vez, serão abordados aspectos relativos a sua utilização como ferramenta importante de expedientes administrativo, além de um instrumento de atuação conjunta com o PIC e com a área criminal processual, para construir uma atuação integrada do Ministério Público em ambas as frentes.

Após, será feita uma análise sobre os possíveis impactos de tais atuações antes da formação do processo judicial, quais seriam os prós e os contras de uma intensificação de tais forma de ação, como pode a integração de tais meios com outras entidades do mundo jurídico pode melhorar o ambiente social e a proteção aos bens

jurídicos tutelados, inclusive evitando a violação dos direitos ou cessando tais ofensas no curso delas.

Por fim, será elaborada a conclusão crítica levando em conta as observações feitas ao longo do trabalho, com a análise da legislação, de artigos pertinentes ao tema, de análise de dados em relação a programas aplicados que tenham correlação ao estudo, fazendo uma ponte entre os aspectos teóricos e práticos.

Ressalta-se que é também essencial compreender o contexto jurídico, econômico e social em que atuam os representantes ministeriais, bem como o impacto prático das possíveis atuações em termos de prevenção, proteção e guarda dos Direitos tutelados, para que a pesquisa não reste vazia na análise de conceitos puramente teóricos.

Até por conta disso, de fundamental importância é o primeiro capítulo, voltado a fornecer um panorama histórico do órgão ministerial, de suas funções, de suas previsões constitucionais e de como se alterou com a configuração do governo, da sociedade e da democracia.

Portanto, como objetivos gerais da presente dissertação e da pesquisa, pode-se elencar: analisar, estudar e realizar conclusões críticas em relação à atuação pré-processual do Ministério Público na defesa e tutela de Direitos humanos, no campo penal e na defesa de direitos difusos e coletivos, sempre que possível com reflexões sobre situações práticas.

E, como objetivos específicos, proceder a uma análise histórica e normativa das funções e disposições constitucionais sobre o Ministério Público no Brasil e sua importância; realizar estudo analítico e crítico sobre o Procedimento Investigatório Criminal (PIC) relativo a organizações criminosas, em específico aquelas que atuam violando os direitos da criança e do adolescente. Da mesma forma, analisar as possibilidades em relação ao Inquérito Civil como forma de atuação conjunta e complementar aos instrumentos penais.

Quanto a metodologia utilizada, a pesquisa para a dissertação de Mestrado aqui apresentada será desenvolvida por meio de ferramentas de revisão bibliográfica, com a devida utilização de obras e artigos pertinentes já existentes, sempre sobre os assuntos a serem abordados, para além de recurso a consultas de outros documentos, legislações, resoluções, portarias, comunicados internos e qualquer outra forma de normatização pertinente, produzidos pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), pelo Poder Judiciário e pelo Poder Legislativo.

Dessa maneira, a presente pesquisa terá, portanto, um cunho eminentemente bibliográfico, utilizando-se de obras da doutrina sobre o tema, de análise crítica de artigos fonte para a matéria e de análise de dados em relação ao Ministério Público.

Além de tais pontos, haverá a consulta bibliográfica exploratória aos institutos constitucionais previstos, as previsões legais e a abordagem doutrinária das ferramentas clássicas processuais e dos instrumentos pré processuais, além do estudo dos exemplos práticos, sempre que possível, buscando extrair da melhor forma as informações disponíveis.

Para a seleção das obras a serem utilizadas na análise bibliográfica exploratória, toma-se como base o Direito Penal e Processual Penal em relação a atuação do Ministério Público, para além das disposições constitucionais, e também em relação às consequências práticas para os principais institutos e princípios sob análise com a comparação das atuações pré e pós violatória do fiscal da ordem jurídica e do regime democrático.

Em relação ao capítulo inaugural, opta-se pela abordagem a partir de um método dedutivo que, partindo de premissas maiores em relação ao histórico e à atuação geral do Ministério Público e suas missões legais e constitucionais, busca aplicá-las às especificidades do problema escolhido para análise, qual seja, o da atuação pré-processual e em como é importante a sua independência e o respeito as suas prerrogativas para a sua satisfatória e correta atuação em linha com seus encargos e garantias constitucionais.

A aproximação pelo método dedutivo também será utilizada quanto da pesquisa para o estudo elaborado no segundo capítulo, uma vez que tal momento visa justamente elucidar, especificamente, a atuação pré-processual do Ministério Público por meio do PIC e do IC, de uma forma mais detida em relação a estas ferramentas, além de outras formas de atividades antes mesmo do início da ação judicial.

Quanto aos elementos e considerações de pontos favoráveis ou críticos ao Procedimento Investigatório Criminal, é importante também se utilizar do método indutivo e a análise bibliográfica em relação a sua aplicação quanto as organizações criminosas e, em especial, os crimes e condutas que violam os direitos da criança e do adolescente, diante da especificidade e singularidade.

E em relação à abordagem realizada no terceiro capítulo, por ser este de cunho crítico em relação às observações sobre as formas de atuação pré-processual e as

missões do *parquet*, e também trazer um tom mais específico relacionado às aplicações práticas e impactos materiais de tal forma de ação ministerial, será utilizado predominantemente do método indutivo de estudo e trabalho, uma vez que a pesquisa se traduzirá em conclusões e caminhos possivelmente novos.

Ressalta-se que, ainda quando da confecção desta parte da pesquisa e também ao final, com as reflexões e observações do estudo, será utilizada para além da pesquisa bibliográfica exploratória acima indicada, também pesquisa documental, jurisprudência e análise crítica, referente ao comparativo de ferramentas e também de exemplos práticos dos modelos teóricos apresentados, que incidem sobre a problemática trabalhada na presente pesquisa.

O método para análise da doutrina e das legislações pertinentes ao tema, para além dos artigos, é predominantemente, portanto, o método dedutivo, buscando-se através da referida análise a construção de um modelo teórico e crítico adequado para o caso nos aspectos pertinentes ao estudo. Com as conclusões e análises críticas, por sua vez, seguindo a utilização do método indutivo.

O método comparativo também é de fundamental importância para o desenrolar do presente trabalho, tendo em vista a análise da atuação processual do Ministério Público, considerada mais tradicional e comum, e a forma pré-processual, ainda novidade e com espaço de crítica, aperfeiçoamento e ampliação.

Tal medida é importante na análise crítica dos dados colhidos, da doutrina estudada e da legislação observada ao longo do presente trabalho, resultando em uma conclusão prática e com fundamento nos fatos enfrentados e no processo de modificação da sociedade e do órgão ministerial em relação ao tema.

A base teórica será providenciada com a leitura de obras das áreas do Direito pertinentes à pesquisa, tais como o Direito Penal, Direito Processual Penal, Direito Constitucional, normatizações internas do Ministério Público quanto ao Procedimento Investigatório Criminal e o Inquérito Civil, decisões dos tribunais que sejam relevantes a discussão e artigos indicados nas referências bibliográficas, além de outras a critério da análise do orientador, que indicará complementos, obras, artigos e documentos que devem integrar a presente pesquisa.

Explica-se que de forma alguma se busca justificar a conclusão da pesquisa com o seu andamento, mas, sim, expor ao longo do trabalho dissertativo a real conclusão de um trabalho de anos, em diversas áreas e ramos do Direito, para apresentar uma forma de atuação até certo ponto ignorado em relação ao Ministério

Público e mesmo em relação aos outros atores jurídicos: a pré-processual, antes do início da ação judicial.

Busca-se, ao final, demonstrar os pontos positivos e negativos de tal atuação, seus avanços, conquistas e desafios e, principalmente, explorar descritivamente uma seara ainda pouco caminhada até pelos próprios atores, na busca de uma melhor tutela dos direitos humanos, inclusive por meio de atuação preventiva na área criminal.

## 1. O MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL

A estrutura do poder estatal no Brasil é feita à semelhança dos três poderes independentes, harmônicos e operando em sintonia entre si, no sistema de pesos e contrapesos instituído em épocas mais remotas, com a falência do antigo regime e a introdução de uma nova forma de Estado, não mais absoluto como outrora, mas, sim, republicano, democrático e com uma maior participação e protagonismo dos seus integrantes e da sociedade, e não apenas do Rei.

Neste contexto de transformação no espectro político e social, o poder judiciário e as instituições do sistema de justiça passaram de uma mera *longa manus* do Rei para um poder em igualdade com o executivo e o legislativo, este, em franca ascensão, integrando o sistema e a tomada do poder estatal, inclusive com uma diferenciação ainda maior dos demais.

Enquanto o legislativo e o executivo não raro estavam se digladiando por protagonismos e poder na elaboração das leis e na sua execução dentro do jogo político, o Judiciário, não eleito, mas constituído e formado por meio de indicações que, em tese, eram unânimes ou pela via de acordos, por concursos, mérito e antiguidade, era visto como um poder *pacificador* e estabilizado, dirimindo o conflito e a confusão para fazer valer as Leis.

Atualmente, no cenário político brasileiro, tal descrição de funções, e mesmo a separação delas, pode ser vista como utópica, mas em sua origem, esta era a grande virtude do Poder Judiciário, o guardião das leis e mediador de conflitos, inclusive dos outros atores de poderes estatais.

Porém, os três poderes, por si só, não bastam ao funcionamento a contento, democrático, plural, republicano e satisfatório de um Estado moderno nas concepções de *Jellinek*, já que o aparelhamento, as cíclicas composições dos poderes e a dinâmica da sociedade demandam, entre outras coisas, uma fiscalização e atuação ostensiva de cumprimento da norma também para com os três poderes.

Daí, surgiram, tanto da necessidade e estudos teóricos, como também da *práxis* do jogo de poder e das necessidades estatais, as instituições como a defensoria pública, as instituições policiais civis e militares e, também, o Ministério Público em sua atual configuração, grande foco deste artigo.

Válido e muito importante ressaltar que os integrantes do Ministério Público não foram uma novidade dos tempos republicanos, mas, outrora, possuíam outras

atribuições e funções. Na prática, compunham um corpo de procuradores do rei e, nos dias de hoje, o *parquet* é fiscal e guardião não apenas da ordem jurídica, mas também do regime democrático e da fiel execução das leis, das políticas públicas e dos princípios fundamentais aplicáveis às relações jurídicas entre Estado e povo, e entre povo e povo.

### 1.1 Aspectos históricos

Nos tempos pré-republicanos, o ministério público no Brasil era normatizado e regido conforme os princípios e as leis das coroas portuguesas e espanholas (durante o período da União Ibérica) o que levava a uma figura basicamente de persecução penal e defesa da coroa portuguesa e, posteriormente, do império brasileiro.

Não havia, no entanto, um ministério público como instituição como é o de hoje, mas apenas menções ao cargo de *procuradores de justiça*, *promotores de justiça* ou outras denominações comuns, inclusive em relação à parte financeira, com os procuradores da Fazenda da coroa e dos feitos da Coroa.

As ordenações Manuelinas e Filipinas foram as primeiras normatizações do tema, que foi tratado de forma sistemática, legal e constitucional, no âmbito interno, apenas após a independência. A previsão legal brasileira do ente ministerial veio, pela primeira vez, no código criminal do império, de 1832, que previa as formas de atuação, estrutura e atribuições do ministério público.

Com o advento da República, em 1889, ocorreram profundas mudanças na estrutura formal do país como um todo, enquanto Estado, enquanto sociedade e mesmo enquanto máquina judiciária. Apesar da sociedade não ter seguido as mesmas mudanças profundas.

O Decreto Republicano número 848 de 1890 trouxe algumas destas alterações de forma clara, ao prever e estruturar por meio de regulamentos a Justiça Federal, que, a reboque, trouxe previsões de como o Ministério Público atuaria junto a tal ramo do poder judiciário. (Brasil, 1890)

Foi, inclusive, neste Decreto, a primeira menção a indicação do Procurador-Geral pelo Presidente da República e as previsões funcionais de tal cargo, como as de cumprir as ordens do governo e promover os interesses e defender os direitos da União.

Nota-se que embora a bandeira tenha mudado, os primórdios republicanos não eram muito diferentes do ocaso do império no tratamento dispensado aos procuradores em relação ao poder estatal, devendo “defender” e servir como um corpo de advogados do poder executivo, ainda longe do que se tem atualmente. Um membro do Supremo Tribunal Federal, inclusive, era o Procurador Geral.

No entanto, o processo republicano trouxe consigo uma evolução natural do que hoje vem a ser a instituição, com previsões destacadas no Código Civil de 1916, no código de Processo Civil de 1939 e posteriormente no de 1973, nos códigos Penal e Processual Penal de 1940 e 1941 e em leis esparsas.

Entre elas, destaca-se a criação do Ministério Público da União pela lei federal 1.341 de 1951, a Lei Orgânica do Ministério Público da União.

Digno de nota que mesmo após mais de sessenta anos do fim da coroa imperial e com a instituição da república, o Ministério Público era, ainda, não uma instituição de Estado como hoje, mas, era mais próxima de um corpo de procuradores do governo na maioria das previsões legais e constitucionais, com a exceção da Carta de 1946, do que de fato um corpo de guardiões da constituição e da ordem jurídica.

As atribuições e demais disposições a garantias e vedações foram somente previstas no ano de 1981, com a Lei Complementar número 40, seguida da Lei 7.347 de 1985, a Lei da Ação Civil Pública, que, então, atribuiu ao ente a defesa de interesses difusos e coletivos, sendo uma grande novidade e ampliação face à atuação criminal que prevalecia outrora.

No âmbito dos Ministérios Públicos estaduais, a grande força legal normatizadora da atuação dos órgãos ministeriais é a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, a Lei número 8.625/1993, que traz regras gerais para a organização dos Ministérios Públicos nos estados, desde a sua estrutura, até matérias mais detalhadas.

Quanto a iniciativa legislativa sobre os entes ministeriais no Brasil, em linha com o determinado pela Constituição Federal de 1988, é da iniciativa privativa do Presidente da República leis que versem sobre as normas gerais de organização do Ministério Público nos territórios, no Distrito Federal e também nos Estados.

Como é uma competência para fixação de normas gerais, dentro da perspectiva de uma competência concorrente, podem os Estados legislar sobre matérias não contidas na Lei número 8.625/1993 e que não conflitem com as suas determinações.

Não se olvide, no entanto, a previsão do artigo 128, §5º da Constituição Federal de 1988, que trouxe ao Procurador Geral da República, no âmbito do MPU, e dos Procuradores Gerais estaduais, nos respectivos âmbitos, a iniciativa concorrente: § 5º *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.* (Brasil, 1988)

Importante destacar esta iniciativa “facultada” aos Procuradores-Gerais em conjunto com o Presidente da República, ou com os Governadores de estados, a depender do âmbito, pois, na normativa de 1993, já se observa um claro reflexo da previsão constitucional democrática de 1988, com o Ministério Público se *afastando* de uma instituição de governo que integra o Poder Executivo e partindo para uma posição *sui generis*, fora dos três poderes do Estado, mas, ao mesmo tempo, fiscalizando, intervindo e garantindo as liberdades, garantias e deveres de cada um deles.

Embora tal iniciativa seja encerrada em relação a matérias como a organização, o estatuto e as atribuições do Ministério Público, é digno de nota que há uma clara distinção, na legislação atual, em relação ao que se havia anteriormente quanto a autonomia e independência do ente ministerial.

Pelo contrário, a Constituição da República contemplou em preceitos autônomos a iniciativa do Chefe do Executivo e a iniciativa dos Procuradores-Gerais, que foi tão somente facultada, o que não guarda similitude com a ideia de exclusividade. Assim, nada impede que igual técnica seja adotada pelas Cartas Estaduais. Igual sistemática deverá prevalecer no caso de proposta de alteração das leis concernentes à organização, às atribuições e ao estatuto de cada Ministério Público, múnus que se encontra englobado por uma atribuição mais ampla: o poder de iniciativa das referidas leis. Somente quem tem o poder de iniciativa da lei orgânica pode deflagrar o processo legislativo que vise a alterá-lá. (Garcia, 2017, p. 63)

Suma importância deve ser reservada a tal situação, uma vez que os princípios constitucionais do Ministério Público, a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, apenas fazem sentido se garantidos e operacionalizados de forma a afastar do controle de um governante democrático, porém episódicos, o corpo de procuradores que deve garantir as leis, inclusive provocando o judiciário para sancionar e obrigar o poder executivo a fazer o que não está sendo feito.

O que era outrora impensável diante da integração do ente ao “corpo de procuradores” da coroa, ou mesmo integrantes da estrutura do Poder Executivo, hoje, no entanto, é plenamente possível, inclusive como mais uma das camadas de proteção e garantia constitucional.

Ao mesmo tempo, ao restringir ao chefe do executivo e aos procuradores gerais as iniciativas sobre alterações referentes ao Ministério Público, a lei, em linha com a constituição federal, evita que outros atores, que podem ter interesses outros ao longo do processo legislativo, suprimam ou diminuam a força, o poder e as atribuições do *parquet*.

No entanto, para além das atribuições e previsões legais, tão ou mais importante para o aspecto histórico e o entendimento da importância de um órgão independente, autônomo e livre para defender a ordem democrática e os princípios e direitos fundamentais, é observar como as máximas normativas tratavam o Ministério Público, ou seja, como as Constituições brasileiras, em suas entranhas, previam, ordenavam e protegiam a atuação do ente ministerial.

## **1.2 Disposições constitucionais**

A maior previsão legislativa, no entanto, não está nas leis ordinárias ou complementares que tratam do Ministério Público, mas, sim, nas Cartas Magnas, nas bases do ordenamento jurídico, que fixam não apenas as fronteiras, mas ditam os rumos e os objetivos que devem ser perseguidos pelas normas.

E, em relação aos textos constitucionais ao longo da história, se repete bastante o roteiro do histórico legislativo, com a Constituição Federal de 1988 sendo o grande ponto de destaque nos tempos recentes e tendo sido a Carta de 1946 o maior expoente democrático de tempos mais antigos.

Em tempos remotos, logo após o descobrimento e até o final do domínio ibérico, recorda-se que não havia previsão constitucional específica para o Brasil, uma vez que Portugal e Espanha controlavam e dominavam o território, com a primeira disposição estando prevista logo após a independência, na Carta Constitucional do Império de 1824.

Daquele momento até hoje, o tratamento constitucional dispensado ao Ministério Público é bastante distinto a depender da época, e acompanha o momento histórico do país, sendo que em Cartas democráticas e progressistas têm mais

destaque e garantias, e em cartas ditatoriais ou autoritárias acaba sendo delegado a um segundo plano, retomando a posição de procurador do poder executivo que tinha em outros tempos.

Recorda-se que o Brasil teve, desde a sua proclamação de independência, um longo período de Império, entre 1822 e 1889, no qual o ente ministerial e seus membros compunham basicamente um órgão auxiliar da coroa, defendendo-a e protegendo-a.

Tanto é assim que a Constituição Imperial de 1824 não traz em suas previsões um capítulo ou título para tratar do *parquet*, nem qualquer artigo expressamente cuidando das atribuições, de garantias ou de organização do órgão ministerial, apenas tratando de atribuições criminais em relação a situações nas quais a acusação não seja privativa da Câmara dos Deputados. (Brasil, 1824)

Os ventos republicanos não acabaram trazendo sorte melhor em relação às previsões Constitucionais relativas ao Ministério Público, já que a Carta de 1891 não traz, novamente, um tratamento sobre a organização e estrutura, nem sobre garantias e prerrogativas, ou vedações. Há, novamente, previsões quanto à escolha do Procurador-Geral pelo presidente e também sobre as atribuições criminais. (Brasil, 1891)

A primeira vez que o Ministério Público recebeu uma referência em capítulo destacado, em apartado e com institucionalização por força de norma constitucional foi na Constituição Federal de 1934, após os eventos da revolução constitucionalista de 1932, em um momento político progressista, apesar de inserido em uma década de ascensão de regimes totalitários.

O artigo 95 da Constituição de 1934 traz o seguinte texto:

## **SEÇÃO I**

### ***Do Ministério Público***

Art. 95 - O Ministério Público será organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios por lei federal, e, nos Estados, pelas leis locais.

§ 1º - O Chefe do Ministério Público Federal nos Juízos comuns é o Procurador-Geral da República, de nomeação do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos estabelecidos para os Ministros da Corte Suprema. Terá os mesmos vencimentos desses Ministros, sendo, porém, demissível *ad nutum*.

2º - Os Chefes do Ministério Público no Distrito Federal e nos Territórios serão de livre nomeação do Presidente da República dentre juristas

de notável saber e reputação ilibada, alistados eleitores e maiores de 30 anos, com os vencimentos dos Desembargadores.

§ 3º - Os membros do Ministério Público Federal que sirvam nos Juízos comuns, serão nomeados mediante concurso e só perderão os cargos, nos termos da lei, por sentença judiciária, ou processo administrativo, no qual lhes será assegurada ampla defesa.

Art. 96 - Quando a Corte Suprema declarar inconstitucional qualquer dispositivo de lei ou ato governamental, o Procurado Geral da República comunicará a decisão ao Senado Federal para os fins do art. 91, nº IV, e bem assim à autoridade legislativa ou executiva, de que tenha emanado a lei ou o ato.

Art. 97 - Os Chefes do Ministério Público na União e nos Estados não podem exercer qualquer outra função pública, salvo o magistério e os casos previstos na Constituição. A violação deste preceito importa a perda do cargo.

Art. 98 - O Ministério Público, nas Justiças Militar e Eleitoral, será organizado por leis especiais, e só terá na segunda, as incompatibilidades que estas prescrevem. (Brasil, 1934)

A previsão ficava, na ocasião da referida Carta de 1934, no capítulo reservado aos “*Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais*”, ou seja, apesar de ser a primeira institucionalização e organização do Ministério Público em previsão constitucional, ainda estava dentro de uma perspectiva que, ainda que não fosse de submissão, era de “cooperação” - o que afastaria eventuais conflitos ou choques em casos de divergências ou interesses do Poder Executivo, que, recorda-se, encontrava-se na mão de Getúlio Vargas na ocasião.

Tanto é que logo em seguida ocorreu a outorga da Constituição de 1937, ou, a *polaca*, a Constituição do Estado Novo de Vargas, fruto de um momento autoritário que culminou em um regime ditatorial do Brasil, na esteira dos eventos do Plano Cohen e da “ameaça comunista”, tolhendo direitos, concentrando o poder na mão do chefe do executivo e permitindo a ele nomear interventores estaduais, que nomeariam as autoridades municipais.

Além disso, a “Polaca” extinguiu a Justiça Eleitoral e os partidos políticos; suspendeu o direito ao Mandado de Segurança e Ação Popular e ainda instituiu a censura prévia à imprensa e meios de comunicação.

Diante de tudo isso, não é de se espantar que o papel do Ministério Público tenha ficado novamente delegado a um segundo plano, de persecução penal e auxílio ou “cooperação” com o executivo, com a Carta de 1937 apenas fazendo menção à figura do Procurador-Geral da República e disposições quanto ao quinto constitucional, sem garantias ou prerrogativas e sem tratar de forma autônoma do ente.

A ditadura do Estado Novo varguista nas décadas de 30 e 40 no Brasil repetiu, ao nível interno, um movimento internacional de regimes totalitários, de orientação a direita e a esquerda, que moldaram as relações globais e violaram de tal forma os direitos fundamentais de grupos minoritários que, entre 1939 e 1945, ocorreu a Segunda Guerra Mundial, com um final levando a uma nova modificação nas estruturas de poder globais, emergindo os Estados Unidos e a União Soviética como potências antagônicas líderes de blocos distintos.

O resultado do conflito global foi, ainda, a derrota e a supressão dos governos totalitários nazistas e fascistas da Alemanha e da Itália, além de um movimento global pela formação de uma comunidade de nações, o que veio a se consagrar na Organização das Nações Unidas, com vistas a evitar as barbáries cometidas pelos regimes.

No retorno para a casa, os membros da Força Expedicionária Brasileira que lutaram na Itália contra as tropas nazistas, os aviadores do Primeiro Grupo de Aviação de Caça e a população brasileira como um todo, ao final da guerra, clamaram por mudanças - Vargas, então, caiu, e a Constituição de 1946 foi promulgada por uma Assembleia Nacional Constituinte presidida por Fernando de Mello Vianna.

A Carta Constitucional Republicana de 1946 restaurou direitos tolhidos pela *polaca* de 1937, restaurou o regime democrático brasileiro e, pela primeira vez, trouxe uma previsão normativa e constitucional expressa do Ministério Público não mais como um órgão integrante de outro Poder, mas, sim, como um ente sem vinculação ao executivo ou a qualquer outro poder do estado, em um título próprio.

Apesar de topograficamente próximo do Poder Judiciário, o Ministério Público ficava, na Constituição de 1946, no Título III, *Do Ministério Público*, enquanto o Título II tratava *Da Justiça dos Estados*.

Art. 125. A lei organizará o Ministério Público da União junto aos órgãos judiciários federais (art. 94, I a V).

Art. 126 - O Ministério Público federal tem por Chefe o Procurador-Geral da República. O Procurador, nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos indicados no artigo 99, é demissível *ad nutum*.

Parágrafo único - A União será representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local.

Art. 127 - Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais da carreira

mediante concurso. Após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou mediante processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa; nem removidos a não ser mediante representação motivada do Chefe do Ministério Público, com fundamento em conveniência do serviço.

Art. 128 - Nos Estados, a Ministério Público será também organizado em carreira, observados os preceitos do artigo anterior e mais o princípio de promoção de entrância a entrância. (Brasil, 1946)

Importante notar que a Carta republicana de 1946, ao restabelecer as garantias democráticas e os direitos fundamentais tolhidos pela Carta autoritária de 1937, trouxe uma previsão relativa ao Ministério Público de forma separada dos demais poderes, que o deixou pela primeira vez de forma independente em relação ao executivo, legislativo e judiciário em normas constitucionais.

Outro pioneirismo desta primeira constituição republicana no século XX foi a previsão no artigo 127 da garantia da inamovibilidade, além da exigência do concurso público e da organização em carreira do ente ministerial.

No entanto, apesar dos avanços, possuía ainda alguns resquícios das funções anteriores de um *parquet* subordinado ao executivo. Por exemplo, ainda trazia a representação judicial da União pelos procuradores, o que pode ser interpretado como uma vinculação do órgão aos interesses do executivo em determinadas searas estratégicas e políticas.

Mas, com vistas ao previsto nas cartas anteriores, levando-se em conta também a realidade ditatorial do estado novo de Getúlio Vargas e, principalmente, ao que viria a seguir, a Carta constitucional de 1946 foi, até o advento da Constituição Federal de 1988, a maior demonstração do que o Ministério Público, de fato, deveria ser em relação às suas garantias em normas previstas constitucionalmente, a sua independência e sua posição em apartado dos demais poderes.

Ocorre que a Carta de 1946 teve uma curta vigência, sendo golpeada, assim como toda a sociedade brasileira, com o movimento militar ocorrido em primeiro de abril de 1964, que ceifou as liberdades individuais e coletivas e, novamente, colocou o Brasil em um regime de exceção, menos de duas décadas após o retorno de um regime democrático sobre a ditadura de Vargas.

E, neste contexto histórico, as cartas de 1967 e a Emenda Constitucional n.º 01/1969 colocaram o Ministério Público em capítulos destinados ao Poder Judiciário, na primeira, e no Poder Executivo, na segunda, o que trouxe novamente uma submissão do órgão aos interesses de um governo que, para piorar a situação, não

era democraticamente eleito e nem poderia ser substituído por via eleitoral, constituindo um autêntico regime de exceção.

Nota-se pela dicção dos artigos:

#### CAPÍTULO VIII

##### **Do Poder Judiciário**

##### Seção IX

##### **Do Ministério Público**

Art. 137 - A lei organizará o Ministério Público da União **junto aos Juízes e Tribunais Federais**. (grifo nosso) (Brasil, 1967)

#### CAPÍTULO VII

##### **DO PODER EXECUTIVO**

##### SEÇÃO VII

##### **Do Ministério Público**

Art. 94. A lei organizará o Ministério Público da União **junto aos juízes e tribunais federais**. (grifo nosso) (Brasil, 1969)

A realidade das duas disposições constitucionais indicadas deve ser contextualizada: em um governo autoritário, ditatorial e antidemocrático como o regime militar brasileiro, que não desejava um desafio ou questionamento as suas decisões, aspirações e vontades, a submissão do Ministério Público ao Poder Judiciário e, depois, ao Poder Executivo, inclusive por previsão constitucional, fazia não somente sentido, como era necessária para evitar problemas, embates e questionamentos de um ente do Estado para com o próprio governo.

Afinal, não seria interessante aos governantes militares que um corpo de funcionários de carreira do estado, que era histórico, organizado, estruturado e com a função de fiscalizar a aplicação da lei e o respeito a ordem constitucional, fosse independente e gozasse de garantias que pudessem colocá-los em uma posição de questionar e, inclusive, demandar em juízo contra a União e, por via de consequência, os próprios interesses dos membros de um governo autoritário.

E, se um dos carros-chefes do governo totalitário era a perseguição de opositores políticos, a supressão de garantias e direitos fundamentais e a imposição de uma ideologia de governo disfarçada de objetivo de estado, um Ministério Público que defendesse a aplicação da norma como deveria ser, com princípios e direitos fundamentais reconhecidos internacionalmente, não poderia ter espaço de atuação, prerrogativas e garantias.

Paulo Rangel traz um grande exemplo de tal situação:

Nesse período, o Ministério Público, lamentavelmente, não tinha a independência funcional e a inamovibilidade necessárias para uma perfeita atuação de seus membros. **A ditadura fizera muitas vítimas, exigindo do Ministério Público uma atuação livre de qualquer ingerência, mas essa liberdade não existia.** (grifo nosso) O caso do Delegado de Polícia Sérgio Fernando Paranhos Fleury é típico da falta de independência do Ministério Público, à época. Homem forte no sistema de segurança pública do Estado de São Paulo, Sérgio Fleury liderava o que se convencionou chamar de “ESQUADRÃO DA MORTE”: grupo formado, inicialmente, por policiais civis, ligado ao tráfico de entorpecentes e à eliminação sumária e covarde de meliantes que se tornassem desnecessários aos interesses do grupo, ou em verdadeira ameaça para o mesmo. No polo oposto ao Esquadrão da Morte havia a figura corajosa do Procurador de Justiça, Dr. Hélio Pereira Bicudo, que, irresignado com os graves crimes cometidos pelo grupo, resolveu “descruzar os braços” e exigir uma postura das autoridades, em especial do Secretário de Segurança Pública, à época, o Desembargador aposentado Hely Lopes Meirelles, no sentido de apurar a prática de tão graves crimes. Diante de tantas pressões e do escândalo internacional ocasionado pelos crimes do Esquadrão da Morte e das manobras impeditivas e da resistência do governo estadual em querer apurar a prática dos diversos crimes cometidos, o Procurador-Geral de Justiça, Dr. Dário de Abreu Pereira, não viu outra saída a não ser designar o Dr. Hélio Pereira Bicudo para realizar, pessoal e diretamente, as investigações criminais sobre as atividades do grupo. (Rangel, 2016, p.106)

O caso narrado por Rangel demonstra a realidade da estrutura e das possibilidades do Ministério Público no período ditatorial, com as previsões das constituições de 1967 e da emenda constitucional de 1969, para além dos atos institucionais que suspendiam e suprimiam garantias e possibilidades do pleno exercício dos direitos fundamentais.

Apenas após uma longa luta do Dr. Hélio Bicudo, Procurador, pessoalmente incomodado com a atuação dos esquadrões da morte e das consequências de tais crimes, com pressões e reuniões constantes e seguidas, foi autorizada a investigação e, mesmo assim, diante de uma conduta reiterada, publicizada e repudiada internacionalmente por parte dos agentes da ditadura, integrantes das forças de segurança.

Diga-se que não foi uma autorização simples após uma *notitia criminis* ou fruto das previsões constitucionais e legais regulares após um inquérito policial e investigação da polícia judiciária, como ocorre hoje, mas fruto da postura do Dr. Hélio Bicudo diante da atitude criminosa de outros agentes do estado.

Afinal, no momento em que as garantias fundamentais e os direitos humanos mais básicos eram violados, a liberdade do Ministério Público não existia e, com a

exceção dos casos destacados, como o evidenciado acima, a população não podia contar com um órgão independente e com liberdade para questionar o governo, restringir suas arbitrarias ações ou mesmo demandá-lo judicialmente em situações contrárias aos seus interesses.

Uma atuação pré-processual, garantidora de direitos antes mesmo de sua violação, com orientações, ações preventivas, atuação conjunta com outros entes, fiscalização e demandas judiciais preventivas, era impensável neste momento histórico e, se antes o Corpo de Procuradores da Coroa servia ao império brasileiro, nas ditaduras do Estado Novo e Militar, estava-se diante de uma realidade parecida, substituindo-se o Imperador pelos integrantes do governo autoritário.

Seria injusto, e fugiria do objetivo do presente trabalho, entrar no mérito da postura dos membros do Ministério Público no período ditatorial, uma vez que é conhecida a maneira com a qual o governo lidava com quem o questionava nas mais diversas instâncias.

Não havia ferramentas jurídicas, legais, constitucionais para uma atuação incisiva do ente ministerial contra atitudes políticas, crimes ou legislações descumpridas pelo Estado, nem tampouco havia condições para os membros se insurgirem contra a opressão, com as exceções de figuras como o Dr. Bicudo.

Foi apenas com a redemocratização que, a semelhança da Constituição de 1946, o Brasil voltou a ter uma ordem jurídica republicana e democrática, com os três poderes independentes, autônomos e equidistantes do poder total do Estado ao mesmo tempo em que, em suas atribuições, compunham, exerciam e fiscalizavam a concretização de tal poder nas ações estatais.

A Constituição Federal da República de 1988 novamente trouxe em seu bojo uma previsão normativa com referência expressa ao Ministério Público, que, ao contrário de Constituições anteriores, em especial as ditatoriais, não ficava mais subordinado ou localizado junto a tribunais, no Poder Judiciário, ou junto ao Executivo.

Pelo contrário, no contexto da redemocratização, a instituição e seus integrantes agora estavam fora da estrutura e da hierarquia dos três poderes, não estando mais subordinado a qualquer deles, nem controlado de maneira finalística ou economicamente por uma figura externa, mas reservando-se uma autonomia considerável.

A própria disposição legal e normativa da Carta, inclusive, previa constitucionalmente o Ministério Público como localizado no capítulo "Das funções

essenciais à Justiça", ao lado, por exemplo, dos advogados e, conseqüentemente, da Ordem dos Advogados do Brasil e da Defensoria Pública.

O *locus* do Ministério Público nas funções essenciais à justiça é não apenas uma emblemática forma de demonstrar que a instituição não mais está subordinada ou controlada por outro poder, mas, também, uma garantia de independência, inclusive explícita no texto constitucional. Situação semelhante apenas ocorreu na curta vigência da carta de 1946.

A previsão do artigo 127 da Constituição Federal de 1988 é rica e, em poucos dispositivos, demonstra a importância do ente ministerial, determina e fixa as suas garantias e, logo na sequência, no artigo 128, prevê as vedações, seguidas das suas funções institucionais, no artigo 129.

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 2º 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.

§ 3º O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Se o Ministério Público não encaminhar a respectiva proposta orçamentária dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 3º.

§ 5º Se a proposta orçamentária de que trata este artigo for encaminhada em desacordo com os limites estipulados na forma do § 3º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual.

§ 6º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais. (Brasil, 1988)

A Carta Magna de 1988, um documento histórico que serve de base não apenas para o funcionamento e a estruturação do Estado brasileiro até hoje, mas, principalmente, para garantia dos direitos fundamentais nela encartados ante as

constantes tentativas de restrições e violações, trouxe, no capítulo referente ao Ministério Público, as suas as funções institucionais, as suas garantias, tais como a independência funcional, e as vedações aplicáveis aos seus integrantes.

O artigo 127 acima destacado demonstra que o *parquet* é uma instituição permanente, com a missão constitucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, prevista como uma instituição considerada *essencial* à função jurisdicional do Estado, ou seja, essencial ao correto funcionamento de um Poder Judiciário, no âmbito de um Estado Democrático de Direito.

Em suma, de uma leitura interpretativa do artigo 127 da CF 88, não há, na vigência desta ordem constitucional, a possibilidade de supressão, subordinação ou controle do Ministério Público por outro poder, violando suas prerrogativas e garantias.

A Carta constitucional de 1988 também elenca os princípios da instituição, os quais são a unidade, a independência funcional e a indivisibilidade, além de prever a autonomia funcional e administrativa, e, finalmente, o aspecto financeiro, com a previsão da instituição elaborar a sua proposta de orçamento, mediante cumprimento dos limites estabelecidos na legislação.

Não se trata, nem se busca com este primeiro capítulo, de fazer uma mera releitura dos artigos, mas, de ao interpretá-los e demonstrar suas previsões, evidenciar a mudança de postura e a importância de um regime verdadeiramente democrático para o Ministério Público que, desde 1988, tem, na norma base do Estado brasileiro, previsões que garantem sua posição de imparcialidade, independência e autonomia face ao próprio Estado, na figura dos três poderes.

Isso significa, na prática, que na defesa, por exemplo, do regime democrático, o Ministério Público pode perseguir, no âmbito judicial, a punição, o impedimento de uma atitude ou mesmo a reversão de uma determinação do poder executivo, o que, inclusive, já ocorreu, quando o Ministério Público do Estado de São Paulo propôs ação contra o Estado de São Paulo pela alta taxa de letalidade das suas forças de segurança pública ou, em várias outras situações com o ingresso de Ações Cíveis Públicas em matéria ambiental e de tutela do patrimônio histórico e cultural.

E, com o advento da Carta Magna de 1988, o *parquet* agora recebeu também competências em áreas cíveis, como, por exemplo, na tutela dos interesses difusos e coletivos, como uma sequência constitucional da Lei 7.347 de 1985, a Lei da Ação Cível Pública.

Isso tudo, para além da sua atuação de praxe e regularmente desempenhada desde antes do império referente à persecução penal, logo em seguida com alterações profundas trazidas pela Lei 9.099/95, com as previsões dos institutos despenalizadores referentes aos crimes de menor potencial ofensivo, com a possibilidade de transação penal e, mais recentemente, com a possibilidade dos acordos de não persecução penal, o que ainda é uma novidade no ordenamento jurídico.

Em relação especificamente às matérias da Ação Civil Pública, pode-se afirmar que foram, ao lado do retorno das previsões e garantias de independência, a maior e mais destacada novidade do novo ordenamento legal e constitucional no processo de redemocratização, ao tratar dos Direitos difusos e coletivos.

Tais direitos são abrangentes, e englobam, na moderna concepção do termo, o direito relacionado ao meio ambiente, o direito do consumidor, as matérias referentes a proteção e tutela do patrimônio histórico, turístico e paisagístico; as defesas dos direitos e interesses da pessoa com deficiência; o direito da criança e do adolescente, para além de temas relacionados ao direito de comunidades indígenas e de minorias, de gênero, étnicas, sociais e religiosas.

Tudo isso foi possível tão somente com a derrocada do regime ditatorial instaurado pelo golpe militar em 1964 e com a retomada da democracia no Brasil, que trouxe consigo não apenas uma nova roupagem para o Estado, mas novas formas de tutela dos Direitos fundamentais, com um garantidor forte, independente e autônomo com o é o Ministério Público, acompanhado da Advocacia e da Defensoria Pública na tarefa de não apenas integrar, mas garantir o sistema judiciário e a própria democracia, demandando e buscando punições e sanções ao Estado, se necessário for.

As determinações constitucionais, no entanto, não são garantia que a instituição e, claro, os Direitos, não podem ser questionados, alterados ou suprimidos, como ocorreu recentemente, em uma aparentemente inocente, mas verdadeiramente incisiva e potencialmente danosa alteração na estrutura do Ministério Público, a proposta de emenda constitucional número 5 de 2021, que será abordada a seguir.

Ademais, a abordagem histórica aqui realizada, longe de ser apenas uma exposição de sequências legislativas, tem uma fundamental importância para o fio condutor do trabalho: a autonomia e possibilidade de ação do Ministério Público face aos atores que cometem delitos, infringem as normas legais e constitucionais e,

também, a própria ação ou omissão estatal em relação a situações de violação de direitos e garantias fundamentais. Mesmo se tais atores forem instituições e agentes de estado e de governo.

Tal atuação do órgão ministerial não é possível, ao menos de forma satisfatória, em casos de submissão a um poder do estado, seja ele qual for, pois, uma vez identificada uma falha, uma omissão, ou mesmo uma atuação violadora de entes estatais, é dever do Ministério Público demandar uma solução, provocar a jurisdição e mesmo pugnar pelas sanções ao órgão.

Há de se pensar que quando os membros do ente ministerial eram o corpo de procuradores do Rei ou do Imperador, não lhes cabiam outra atribuição a não ser a defesa da coroa. Porém, quando ocorreu a transição para o regime democrático e republicano, era de se esperar que o Ministério Público não servisse ao governo ou ao judiciário, mas ao Estado, englobando e incluindo a sociedade que o integra.

Na perspectiva sociológica, inclusive, os próprios movimentos sociais buscam apoio para suas demandas e solicitações, na atual ordem constitucional, em instituições permanentes de defesa do estado democrático, e a Defensoria Pública e o Ministério Público, além da Ordem dos Advogados do Brasil, são responsáveis por grande parte de suporte jurídico, apoio e fiscalização da aplicação de programas e legislações quanto aos direitos sociais e garantias fundamentais.

Quando, lado outro, a sociedade não encontrava este apoio, como no período autoritário entre 1964-1985, acabava por se colocar em uma posição de hostilidade com os representantes do estado, e não sem razão, diante do cenário e da falta de perspectivas. Não havia, neste contexto, uma possibilidade de contar com os entes, era necessário lutar, pelos movimentos sociais, pelos Direitos, *contra* os representantes do Estado e as suas instituições.

Atualmente, na defesa de um Direito difuso, por exemplo na área ambiental, um movimento social de preservação pode lutar *ao lado*, por exemplo, do Ministério Público Federal, ou do GAEMA (Grupo de Atuação Especial do Meio Ambiente) do Ministério Público Estadual, inclusive contra o poder executivo, se necessário.

Tal atuação é possível pelo resultado da luta e da redemocratização que culminaram com a Carta Magna de 1988 e suas disposições, que permitem e garantem a instituição como ela é.

Em um âmbito criminal, a atuação considerada tradicional e histórica do órgão ministerial, a constituição tem um viés de garantir a sua atuação independente na

persecução penal, garantindo a independência funcional e a atuação livre de influências do membro no caso concreto.

Além disso, permite a persecução de figuras de alto impacto e relevância, inclusive políticas, tanto pelo Ministério Público Estadual, como pelo Ministério Público Federal, devendo seguir o rito previsto na própria constituição e na legislação mas, também, permitindo a investigação sobre tais figuras, buscando evitar que a atuação política seja utilizada como um escudo a impunidade.

Finalmente, permite, em um entendimento já consolidado, mas sempre discutido, que o ente tenha poderes de investigação criminal e civil e também atue em situações foram do processo, anterior e paralelamente a atividade jurisdicional do Estado, em uma perspectiva tanto de integração com a sociedade e demais entidades, como de prevenção à violação dos direitos e de manutenção das garantias fundamentais.

Tudo isso é possível, permitido e previsto normativamente pela Carta de 1988 e pelas legislações, sejam elas anteriores ou posteriores a ordem constitucional, uma vez que tal arcabouço permite ao Ministério Público, dentro de suas missões, agir de forma independente, autônoma e com garantias de prerrogativas que o colocam como órgão de fiscalização dos entes públicos, inclusive dos três poderes, defensor da ordem constitucional e jurídica e dos direitos individuais e coletivos.

O cenário que se tem com as previsões da Constituição Federal em vigência é animador e garantista em relação ao *parquet* e sua atuação, mas não é seguro dizer que tal fundamentação e previsão legal e constitucional é incontestável e não passa por situações de ameaça e de tentativas de intervenção indevida de outros poderes ou setores da sociedade.

### *1.2.1. - Princípios Constitucionais do Ministério Público na Constituição de 1988*

Entre todas as disposições constitucionais que o Brasil já possuiu ao longo da sua história, a de 1988 é a que traz o maior conjunto de direitos e garantias fundamentais. Em relação ao Ministério Público, isso trouxe reflexos e consequências também, para além da clara separação do órgão em relação aos demais poderes da República.

“A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu Título II os direitos e garantias fundamentais, subdividindo-os em cinco capítulos: direitos individuais e coletivos; direitos sociais; nacionalidade; direitos políticos e partidos políticos. Assim, a classificação adotada pelo legislador constituinte estabeleceu cinco espécies ao gênero direitos e garantias fundamentais: direitos e garantias individuais e coletivos; direitos sociais; direitos de nacionalidade; direitos políticos; e direitos relacionados à existência, organização e participação em partidos políticos.” (Moraes, 2022, p.37)

Aliás, Alexandre de Moraes também destaca na sua obra a importância da separação do Ministério Público em relação aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, tratando-o como uma “quarta esfera” dos poderes da República tão relevante quanto os demais, o que justificaria não estar subordinado a nenhum deles, podendo inclusive demandá-los em juízo na defesa dos direitos e garantias.

Existe um motivo para a Carta Constitucional em vigência ter determinado tarefas diferentes a cada um dos poderes: a possibilidade de outros servirem como fiscais e contraponto a alguma eventual expansão indevida de um deles.

O Ministério Público, neste contexto, seria o fiscal de todos eles, afinal, faz parte do jogo político uma cooperação entre o Legislativo e o Executivo em várias agendas, o que pode inviabilizar uma cobrança mais incisiva de um sobre o outro em temas delicados.

Da mesma forma, principalmente nos últimos anos, o fato do Judiciário ter tomado a frente em algumas questões tipicamente de governo ou dos legisladores, como aconteceu na pandemia de COVID-19 em relação às medidas restritivas, não passou sem críticas e tensionou o ambiente no país.

Ter um órgão ministerial independente em momentos assim é fundamental para garantir que os seus integrantes possam, sem amarras ou receios, demandar qualquer um dos atores principais do jogo político perante o Judiciário.

“O objetivo colimado pela Constituição Federal, ao estabelecer diversas funções, imunidades e garantias aos detentores das funções soberanas do Estado, Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e a Instituição do Ministério Público, é a defesa do regime democrático, dos direitos fundamentais e da própria Separação de Poderes, legitimando, pois, o tratamento diferenciado fixado a seus membros, em face do princípio da igualdade. Assim, estas eventuais diferenciações são compatíveis com a cláusula igualitária por existência de um vínculo de correlação lógica entre o tópico diferencial acolhido por residente no objeto, e a desigualdade de tratamento em

função dela conferida, pois compatível com interesses prestigiados na constituição.” (Moraes, 2022, p. 483)

Dentro dessa separação de funções que busca defender a democracia e o funcionamento satisfatório das garantias e direitos fundamentais, existe uma base fundamental: os princípios.

A Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988 trouxe, além das inovações e garantias já citadas anteriormente, 3 princípios basilares que até os dias de hoje se traduzem em uma garantia de atuação do Ministério Público não contra os poderes, mas sim de cooperação e fiscalização.

Eles são: a unidade, a independência funcional e a indivisibilidade.

Importante ressaltar que o fato de serem princípios não implica em dizer que são meras “balizas” teóricas, mas sim que podem (e devem) ser utilizadas como normas de fato. Portanto, devem ser observados na atuação e na execução legislativa.

Esses princípios, ao lado das garantias, são a fundação do órgão ministerial e permitem, ou deveriam permitir, uma atuação pautada na defesa dos Direitos e da constituição sem amarras em relação a algum poder.

O primeiro deles, a *unidade*, é mais complexa do que pode parecer a uma primeira leitura, uma vez que o fato de afirmar que o Ministério Público é um só não quer dizer que o Ministério Público Federal tem as mesmas competências e atribuições que o Ministério Público do Estado de São Paulo, por exemplo.

Existem diferenças que devem ser observadas e notadas, para evitar problemas e um conflito de competência positivo ou negativo por parte dos promotores e procuradores.

É justamente isso que Garcia afirma em relação ao princípio da unidade entre os órgãos ministeriais:

“A partir dessa conclusão, pode-se afirmar que o princípio da unidade, contemplado no § 1º do art. 127 da Constituição de 1988, atua como evidente reforço argumentativo, indicando que tanto o Ministério Público da União como os Ministérios Públicos dos Estados, cada qual em sua esfera de atribuições, atuam como partes indissociáveis de um único e mesmo corpo. É justamente a unidade institucional que afasta a necessidade de mais de um ramo do Ministério público atuar na mesma relação processual. Essa afirmação, no entanto, demanda uma explicação. A desnecessidade não pode chegar ao extremo de subjugar os interesses afetos a uma Instituição aos juízos valorativos

realizados por outra, o que importaria em evidente comprometimento de sua própria autonomia existencial, ou, mesmo, afastar a possibilidade de a lei, em situações de parcial concorrência de atribuições, autorizar a sua atuação conjunta, isso sob a forma de litisconsórcio facultativo.” (Garcia, 2017, p. 130)

A importância da unidade está no fato dela garantir que o Ministério Público é uma instituição só, apesar de ter as suas divisões internas de atribuições e competências, como acontece em praticamente toda organização de abrangência nacional, em especial pública.

Isso não significa que há um livre trânsito e uma única área de atuação para todos os procuradores, devendo existir um respeito entre cada uma das competências constitucionalmente atribuídas.

Um exemplo clássico e muito claro é a competência para a atuação do Ministério Público da União em relação aos processos que envolvem os interesses do Instituto Nacional do Seguro Social ou a Caixa Econômica Federal. Ao mesmo tempo, a competência do Ministério Público Estadual em casos de estelionato que tenham sido cometido contra correntistas da CEF, mas sem ofender os seus interesses. (Conselho Nacional do Ministério Público, 2021)

Por sua vez, o princípio da indivisibilidade garante que o Ministério Público não pode ser fracionado em promotorias ou procuradorias “A” ou “B”, a atuação nos processos é do órgão ministerial e não da figura que o representa especificamente naquela ocasião.

“O Ministério Público é uno porque seus membros não se vinculam aos processos nos quais atuam, podendo ser substituídos uns pelos outros de acordo com as normas legais. Importante ressaltar que a indivisibilidade resulta em verdadeiro corolário do princípio da unidade, pois o Ministério Público não se pode subdividir em vários outros Ministérios Públicos autônomos e desvinculados uns dos outros.” (Moraes, 2022, p. 697)

Um exemplo dessa indivisibilidade é o fato de ser comum, na prática, vários Promotores de Justiça substituírem colegas de férias ou acumularem algumas funções e mesmo assim os processos seguirem regularmente, ainda que com diferentes abordagens.

Afinal, não se trata de uma acusação pessoal de uma pessoa contra outra, mas de uma atuação de um órgão cumprindo a sua competência constitucional. Quem

exerce essa competência na ponta da cadeia de atribuições é uma questão de momento, de distribuição interna de funções e de organização, mas não deixa de ser o Ministério Público, já que existe o princípio da indivisibilidade.

Em tempo, é bastante corriqueiro ouvir a expressão “uno e indivisível”, justamente porque o princípio da unidade está intimamente ligado ao fato do órgão ministerial não poder ser fracionado.

Ele é um só, e isso não pode ser alterado. O fato de ter divisões de competências e diferentes ramos, como o Ministério Público da União, dos Estados e Militar, não altera a indivisibilidade da instituição.

O terceiro grande princípio constitucional é a independência funcional, também chamado por vezes de autonomia funcional. É este princípio que garante, por exemplo, a liberdade de interpretação, de formas de condução das atribuições e de atuação em geral de cada membro do Ministério Público, desde que respeitadas as suas missões legais e constitucionais previstas na ordem jurídica.

Quando um promotor ou um procurador analisa uma situação para tomar uma decisão naquele caso em concreto, ele tem a autonomia para fazer o que achar melhor diante dos fatos e do Direito envolvidos. Ninguém pode interferir na sua linha de ação, nem mesmo alguém acima dele na hierarquia ministerial.

Pode ser citado, como exemplo, a seguinte situação: o Governador de um Estado da Federação diz, publicamente, que todos os casos de tráfico de drogas devem ser tratados com o máximo rigor e não deseja que seus promotores denunciem ninguém por tráfico privilegiado (art. 33, §4º, da Lei de Drogas), por achar a norma uma aberração.

No dia seguinte, em uma pequena cidade daquele Estado, chega na mesa de um Promotor de Justiça um inquérito policial relatado, dando conta de que alguém foi flagrado pela Polícia Militar vendendo pequena porção de *cannabis sativa L*, “maconha”. O autor era primário, sem antecedentes criminais e não integrava organização criminosa.

Conforme o princípio da autonomia ou independência funcional, se entender que cabe no caso concreto, o representante do parquet pode (e deve) fazer sua inicial acusatória com fundamento no tráfico privilegiado.

O fato do Governador expressar opinião em sentido contrário, ainda que em tom de ordem, não tem o condão de afastar esse princípio constitucional. Aliás, nem

mesmo o Procurador Geral tem o poder de direcionar a atuação dos seus promotores e procuradores de Justiça. Alexandre de Moraes destaca esse ponto em sua obra:

“O órgão do Ministério Público é independente no exercício de suas funções, não ficando sujeito às ordens de quem quer que seja, somente devendo prestar contas de seus atos à Constituição, às leis e à sua consciência.

Nem seus superiores hierárquicos podem ditar-lhes ordens no sentido de agir desta ou daquela maneira dentro de um processo. Os órgãos de administração superior do Ministério Público podem editar recomendações sobre a atuação funcional para todos os integrantes da Instituição, mas sempre sem caráter normativo. (...)

A independência funcional mostra-se presente, exemplificadamente, na redação do art. 28 do Código de Processo Penal, pois, discordando o Procurador-geral de Justiça da promoção de arquivamento do Promotor de Justiça, poderá oferecer denúncia, determinar diligências, ou mesmo designar outro órgão ministerial para oferecê-la, mas jamais poderá determinar que o proponente do arquivamento inicie a ação penal.

A Constituição Federal valorizou de tal modo a independência e autonomia do Ministério Público que considera crime de responsabilidade do Presidente da República a prática de atos atentatórios ao livre exercício da Instituição (CF, art. 85, II).” (Moraes, 2022, p. 697)

Uma questão que pode surgir com o princípio da independência funcional e o desenvolvimento do seu peso neste momento é até onde realmente ele vai em relação aos cargos de chefia administrativa e organizacional das instituições, como os Procuradores Gerais de Justiça estaduais e o Procurador-Geral da República.

Existe de fato a nomeação por parte dos chefes do executivo em relação a essas figuras, mas isso não implica, ou ao menos não deveria implicar, em subordinação ou em leniência com faltas, ou atos ilícitos cometidos pelos atores políticos.

Não há dúvidas que os princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional são a base da atuação do Ministério Público, sendo consequência da previsão constitucional de localização do órgão fora da estrutura dos 3 poderes, para poder cumprir com a sua missão sem interferências deles.

Há vários outros princípios que se aplicam ao ente, mas um deles deve ser destacado ao lado dessas previsões constitucionais: o princípio do promotor natural.

O princípio do promotor natural é garantia de imparcialidade da atuação do órgão do Ministério Público, tanto a favor da sociedade

quanto a favor do próprio acusado, que não pode ser submetido a um acusador de exceção – nem para privilegiá-lo, nem para auxiliá-lo. É inadmissível, portanto, após o advento da Constituição Federal, regulamentada pela Lei nº 8.625/93 (Estados) e LC nº 75/93 (União), que o Procurador-geral faça designações arbitrárias de Promotores de Justiça para uma Promotoria ou para as funções de outro Promotor, que seria afastado compulsoriamente de suas atribuições e prerrogativas legais, porque isto seria ferir a garantia da inamovibilidade prevista no texto constitucional. Esta inamovibilidade é ampla, protegendo o cargo e a função, pois seria um contrassenso ilógico subtrair as respectivas funções aos próprios cargos. (Moraes, 2022, p. 698)

O promotor natural garante que não ocorram abusos e violações as missões e determinações da Constituição mesmo que estejam sendo respeitadas as garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios, além dos princípios constitucionais da unidade, da indivisibilidade e independência.

Inclusive, Flávio Martins, em seu Curso de Direito Constitucional, destaca a relevância desse princípio para a instituição do Ministério Público e para a própria estrutura de repartição de poderes democrática:

Entendemos se tratar de um princípio constitucional importante, que evita, como definiu o próprio Supremo Tribunal Federal, os “acusadores de exceção”. Todavia, a lei infraconstitucional atenua a aplicação desse princípio. O art. 10, IX, f, da Lei n. 8.625/93 (LONMP – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) afirma que o Procurador-Geral de Justiça pode designar membros do Ministério Público para assegurar a continuidade dos serviços, em caso de vacância, afastamento temporário, ausência, impedimento ou suspeição do titular do cargo, ou com consentimento deste. Se não bastasse, o art. 24 da mesma lei afirma: “O Procurador-Geral de Justiça poderá, com a concordância do Promotor de Justiça titular, designar outro Promotor para funcionar em feito determinado, de atribuição daquele”. Ora, dificilmente o membro do Ministério Público não cederia à pressão do Procurador-Geral. Dessa maneira, por conta desses dois artigos, o princípio do promotor natural ficou enormemente enfraquecido. Seria inconstitucional essa possibilidade? Infelizmente, o Supremo Tribunal Federal considera constitucional, na medida em que considera válida a avocação de atribuições de membros do MP pelo Procurador-Geral quando há anuência do primeiro: “A avocação de atribuições do membro do Ministério Público pelo Procurador-Geral implica quebra na identidade natural do promotor responsável, já que não é atribuição ordinária da Chefia do Ministério Público atuar em substituição a membros do órgão. Essa hipótese de avocação deve ser condicionada à aceitação do próprio promotor natural, cujas atribuições se pretende avocar pelo PGJ, para afastar a possibilidade de desempenho de atividades ministeriais por acusador de exceção, em prejuízo da independência funcional de todos os membros” (ADI 2.854, rel. p/ ac. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 13-10-

2020). Esse também é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (HC 57.506). (Martins, 2022, p. 725)

Se não for respeitada essa garantia, um Procurador de Justiça pode livremente designar membros especificamente para atuar em alguns casos, direcionando a forma de ação naquelas situações.

### **1.3 A PEC 05/2021 e a importância de uma instituição independente**

Recentemente, no início do ano de 2021, foi apresentada a proposta de Emenda à Constituição número 5, de autoria do Deputado Federal Paulo Teixeira, trazendo significativas alterações ao artigo 130-A da Constituição Federal, abordando, principalmente, quatro pontos-chave sobre a formação e composição do Conselho Nacional do Ministério Público.

Atualmente, o CNMP tem a seguinte formação, conforme a vigência do artigo 130-A da Constituição Federal de 1988:

Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

I o Procurador-Geral da República, que o preside;

II quatro membros do Ministério Público da União, assegurada a representação de cada uma de suas carreiras;

III três membros do Ministério Público dos Estados;

IV dois juízes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça;

V dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VI dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

§ 1º Os membros do Conselho oriundos do Ministério Público serão indicados pelos respectivos Ministérios Públicos, na forma da lei.

§ 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe:

I zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano;

V elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar a mensagem prevista no art. 84, XI.

§ 3º O Conselho escolherá, em votação secreta, um Corregedor nacional, dentre os membros do Ministério Público que o integram, vedada a recondução, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei, as seguintes:

I receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos membros do Ministério Público e dos seus serviços auxiliares;

II exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correição geral;

III requisitar e designar membros do Ministério Público, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de órgãos do Ministério Público.

§ 4º O Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil oficiará junto ao Conselho.

§ 5º Leis da União e dos Estados criarão ouvidorias do Ministério Público, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público. (Brasil, 1988)

Algumas observações são pertinentes quanto a atual formação do CNMP: a sua composição por indicações de diversos ramos do órgão ministerial, a participação de juízes, advogados e cidadãos de notório saber jurídico e reputação incontestável.

Além disso, atualmente, o Corregedor nacional, com poderes de designação de membros, requisição e delegação de atribuições, só pode ser escolhido entre os integrantes do órgão ministerial, ou seja, apenas os Promotores e Procuradores podem ser Corregedores, com os demais membros, advogados, juízes e cidadãos, compondo o CNMP e participando das deliberações.

Cabem críticas quanto a composição do CNMP, e estas são feitas regularmente e discutidas amplamente. No entanto, o Conselho Nacional de Justiça, por exemplo, tem composição similar, uma vez que ambos os colegiados nacionais têm funções e atribuições parecidas.

A PEC 05/2021, no entanto, altera quatro pontos, sendo um deles bastante delicado, na composição do Conselho Nacional do Ministério Público.

Em primeiro lugar, o Ministério Público da União (MPU) seria representado de forma diferente e segmentada, diminuindo uma vaga (atualmente são quatro, seriam três) com o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT) e o Ministério Público Militar (MPM) possuindo uma vaga de representação por carreira, totalizando as três vagas.

Com a alteração, o MPU teria a quarta vaga suprimida e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) sairia da sua esfera, e disputaria com os ministérios públicos dos estados a indicação das vagas naquela categoria.

Em segundo lugar, traz a possibilidade de *ministros* ou juízes do Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ) integrarem o Conselho Nacional do Ministério Público. Atualmente, a legislação menciona tão somente os juízes, embora interpretações mais elaboradas já tenham entendido que a expressão também inclui os Ministros do STJ e do STF.

Em terceiro, traz mais um representante no CNMP para indicação do Congresso Nacional, com a Câmara e o Senado alternando entre as indicações, que devem obrigatoriamente ser de membros do Ministério Público, em qualquer posição ou ramo, a livre escolha da casa congressista. Atualmente, a Câmara e o Senado indicam um cidadão de notável saber jurídico e reputação ilibada cada, sem restrição – a estes, seriam acrescentados o membro do Ministério Público, em alternância.

Mas, talvez a mais impactante seja a quarta alteração, que retira a exigência do Corregedor nacional ser um membro do Ministério Público. Nas palavras do próprio relator, na Justificativa da proposta:

Eliminou-se a exigência de que o Corregedor Nacional do Ministério Público seja escolhido dentre os membros da instituição, o que permitirá a eleição de membros externos para a função. Com isso, haverá inegável oxigenação nas atividades da Corregedoria Nacional, enriquecida com a experiência de quaisquer dos membros do CNMP. (Brasil, 2021)

Em suma, a proposta visa alterar a formação do Conselho Nacional do Ministério Público, com a inclusão de regras que visam a alegada “oxigenação” das atividades do órgão, com a alteração da composição das vagas do MPU, agora excluindo-se de tal ramo o MPDFT; com a inclusão do termo “ministros” entre as indicações do STF e do STJ; com a adição de uma indicação de membros do

Ministério Público pelo Congresso em alternância e, principalmente, pela escolha do corregedor geral.

Com isso, a PEC 05/2021 busca a alteração da redação do artigo 130-A da CF 88, que seria a seguinte:

Art. 1º O art. 130-A da Constituição Federal, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

I - o Procurador-Geral da República, que o presidirá.

II - três membros, cada um escolhido dentre as carreiras do Ministério Público Federal, do Ministério do Trabalho e do Ministério Público Militar;

III - três membros do Ministério Público dos Estados e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

IV — dois ministros ou juízes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e um pelo Superior Tribunal de Justiça;

V - dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VI - dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

VII – um membro do Ministério Público, oriundo de quaisquer de seus ramos, indicado alternadamente para cada mandato pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, nesta ordem. (NR)

§ 1º Os membros do Conselho oriundos do Ministério Público serão indicados pelo conjunto dos respectivos Ministérios Públicos, na forma da lei;

§ 3º O Conselho escolherá, em votação secreta, um Corregedor nacional, vedada a recondução, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei (Brasil, 2021)

Pela norma constitucional vigente, o corregedor geral deve ser escolhido entre os membros do *parquet*. § 3º *O Conselho escolherá, em votação secreta, um Corregedor nacional, **dentre os membros do Ministério Público (grifo nosso)** que o integram, vedada a recondução, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei, as seguintes* (Brasil, 1988).

Com a proposta, o Corregedor Nacional agora pode ser escolhido entre membros externos à instituição, o que abre espaço para uma discussão muito pertinente, sem entrar, no entanto, no mérito da proposta em si: até que ponto a alteração no CNMP poderia “oxigenar” o órgão e, até que ponto, poderia ser uma intervenção velada no ente ministerial.

A composição do CNMP, assim como o CNJ e de outros colegiados, pode ser objeto de crítica e de discussão em um Estado democrático de Direito, e o é. Porém, ao mesmo tempo, não pode ser objeto de intervenção, sob pena do ente, como um todo, ser penalizado com a direção de um Corregedor alinhado aos interesses de uma determinada casa legislativa, de um grupo político ou econômico.

A atuação do Ministério Público, na totalidade, é baseada na presunção de que se pode entrar em conflito com figuras poderosas, com entidades, entes e poderes de vultosa importância no cenário, inclusive com as casas legislativas, o poder executivo e o próprio judiciário.

Na última década, se observaram várias operações em que os membros do Ministério Público denunciavam, investigavam e combatiam juridicamente e em formas pré-processuais (por meio das ferramentas disponíveis), tanto integrantes das cúpulas de governo, como membros do poder judiciário, das polícias e do próprio *parquet*.

Se o controle da Corregedoria do órgão máximo de conselho do Ministério Público estivesse, por exemplo, nas mãos de um dos indicados como cidadãos pelas casas legislativas (ou mesmo do membro indicado), e estivesse em pauta uma operação contra membros da referida casa realizada por solicitação e apoio próximo do *parquet*, como ocorre relativamente frequente com as operações do GAECO (Grupo de Atuação Especial e Combate ao Crime Organizado), é difícil pensar que o Corregedor não sofresse pressões ou estivesse inclinado para agir de forma a colocar interesses distintos na mesa no momento decisório.

A *oxigenação* do CNMP poderia ser tornar uma contaminação sem muita parcimônia, como já ocorre em diversas comissões, em diversos órgãos e em diversas instâncias de controle, nos quais o poder econômico e político prevalecem sobre as regras e princípios constitucionais.

Além disso, a alteração no CNMP e na escolha do Corregedor, ainda que por si só não causasse profundas mudanças, poderia ser o início de uma atividade legislativa destinada a mudar os rumos e as disposições constitucionais sobre o órgão, ameaçando até mesmo suas garantias e prerrogativas, em uma análise mais pessimista, mas não menos realista.

A análise histórica, encerrada com a reflexão sobre a PEC 05/2021, busca apresentar de maneira analítica e crítica a cronologia das normas sobre o ente ministerial, suas atribuições e seu controle ao longo dos tempos, a sua importância (e

de suas garantias) para um regime democrático e, principalmente, em como se ter um órgão independente, livre de pressões e influências e equidistante dos poderes, é importante para uma atuação, processual e pré-processual, que de fato possa defender os dispositivos e a ordem constitucional e os demais direitos fundamentais previstos.

## 2 A ATUAÇÃO PRÉ-PROCESSUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Uma vez apresentados e explicados os aspectos históricos, a fundamentação constitucional com seus princípios basilares e a importância do Ministério Público no Brasil, principalmente na proteção e tutela dos direitos e garantias fundamentais de ordem penal e civil, passa-se a abordagem da sua atuação na fase pré-processual, que possui diferentes formas de materialização, além de variados campos de exercício.

É sempre importante lembrar que o capítulo inaugural desta dissertação é importantíssimo para o andamento do presente trabalho, uma vez que a compreensão quanto a exigência de se possuir um órgão ministerial independente, com garantias de autonomia é uma *conditio sine qua non* da suas ações judiciais ou até mesmo de suas atuações em fase pré-processual.

Afinal, não se pode esquecer no momento da análise de que, como já citado anteriormente, não raro esses procedimentos por parte dos membros do Ministério Público acabam sendo palco de enfrentamento, acusações ou cobrança a outros poderes da República.

Portanto, entender a história faz com que seja mais simples e direta a compreensão da importância de uma atuação independente e livre (ou ao menos razoavelmente blindada) de pressões políticas, que passa por uma instituição em separado dos demais poderes da República.

Porém, isso não deve se transformar em uma utópica separação total entre o Ministério Público e as figuras políticas ou em uma ilusão de que não existe nenhuma influência de um cenário em relação ao outro, porque não raro, de fato existem acordos, consultas e cooperações sobre temas sensíveis, que também são importantíssimos.

Com essa exposição já determinada, o foco passará a ser na atuação do ente ministerial antes da própria propositura da ação e da formação do processo judicial, com as ferramentas que existem para tais ações e, também, com uma breve abordagem sobre as formas tradicionais, dentro da realidade dos processos, que são mais comuns e mais conhecidas, o que justifica sua presença.

Não é intenção deste trabalho, de forma alguma, diminuir a importância da denúncia em relação ao processo penal ou das ações civis públicas na atuação do órgão ministerial em defesa dos direitos difusos e coletivos, por exemplo.

Esses instrumentos, quando a violação do direito já aconteceu e é necessária a intervenção judicial, são indispensáveis, já que se tornam a ferramenta para buscar a sanção e a reparação pós-ofensa.

Acontece que contar apenas com recursos processuais como a denúncia penal e a Ação Civil Pública é simplesmente admitir que a atuação do Ministério Público tem que ser apenas no âmbito processual, submetendo seus integrantes a uma relativa espera por violações, consumadas ou em curso, antes de tomar qualquer atitude para defender os direitos e os interesses em risco.

E isso não é o correto face as tarefas, missões e atribuições que a Constituição Federal de 1988 incumbiu ao *parquet*, muito menos em relação aos seus princípios, que são a base de toda a atuação.

Por isso, outros caminhos que existem podem ser explorados e usados, com fundamentação legal, admissibilidade jurisprudencial e relevância sociojurídica, permitindo que de fato o Ministério Público possa cumprir com suas missões de maneira mais completa e satisfatória.

Então, analisaremos esse aspecto neste momento do presente trabalho, para ingressar, na sequência, nos modos específicos de atuação pré-processual, civil e penal.

## **2.1 As formas clássicas de atuação ministerial x novas formas pré-processuais**

É inegável que, atualmente, o Ministério Público divulga, age e explora com prevalência as formas jurídicas ou processuais, por meio de seus instrumentos como a denúncia penal, a Ação Civil Pública e demais recursos no âmbito dos processos.

Ocorre que isso não invalida, muito menos é um obstáculo a outras forma de atuação ministerial, em especial quanto as possibilidades de procedimentos anteriores a formação das causas judiciais.

O primeiro ponto que deve ser exposto é o seguinte: os momentos do uso das ferramentas processuais ou pré-processuais é bastante distinto e, por conta desse motivo, uma conduta com toda a certeza não anula a outra, nem a invalida ou sequer diminui a sua importância. Muito pelo contrário, aliás!

Diante das missões e preceitos constitucionais já mencionados, é seguro afirmar que quanto mais instrumentos e formas de agir o órgão ministerial possuir a sua disposição, mais abrangente pode ser a sua atuação e, inclusive, mais satisfatória

ela pode se tornar, já que as violações a direitos que acontecem podem ser evitados com uma intervenção anterior, embasada por leis, normas internas e constitucionais, inclusive.

Uma analogia para entender melhor o raciocínio é a seguinte: um excelente pedreiro sempre constrói casas sólidas e faz reparos em construções que sofreram danos com o tempo.

Todo dia ele passa numa rua e vê um muro que, com o seu conhecimento, sabe que está condenado a cair mais cedo ou mais tarde, por conta de uma série de fatores como o local de construção, a má qualidade dos materiais e a ausência de estruturas de fixação.

Claro que ele não pode obrigar o dono do terreno a fazer o reparo, afinal a propriedade não é sua. Mas isso também não significa que ele precisa esperar o muro cair para ir até a pessoa, explicar o que está acontecendo e oferecer os serviços de forma preventiva.

Esse trabalhador da construção civil pode, por exemplo, se dirigir até o proprietário e informar que o problema existe, pelos fatores A, B e C, além de, com base nas informações dessa conversa, demonstrar e explicar que um reparo bem executado pode evitar a queda, diminuindo o prejuízo material e até de pessoas.

Trazendo essa situação para o Direito, faz-se o seguinte questionamento: será que o Ministério Público precisa aguardar um direito ser violado para agir, ou pode, antes disso, atuar para evitar que isso aconteça, numa forma de atuação pré-processual e preventiva da tutela dos direitos?

Seguindo todas as suas atribuições e princípios constitucionais, a resposta parece ser que há espaço para um expediente de ações antes de ofensas aos direitos tutelados, de maneira a resguardá-los, evitar ou diminuir o dano.

Porém, antes de adentrar essa temática, é necessário apresentar quais são os instrumentos processuais, que em regra são usados pelo Ministério Público nas suas ações judiciais.

Em relação às formas tradicionais das ferramentas que o órgão ministerial tem a sua disposição, existem, principalmente, as seguintes:

- Ação penal pública
- Ação civil pública
- Ação cautelar

- Ação direta de inconstitucionalidade
- Acordo judicial
- Transação penal

Não é o objeto desse estudo detalhar cada uma dessas ferramentas, mas é importante ao menos explicar uma noção básica do que é cada uma delas, até para fins de comparação e referencial em relação as formas de atuação pré-processual que o Ministério Público tem a disposição.

Iniciando com a apresentação da **ação penal pública**, pode-se afirmar que ela é o instrumento do órgão ministerial na área criminal, é a “petição inicial” nos casos de crimes cometidos, conforme o art. 100 e seus incisos do Código Penal:

#### **Ação pública e de iniciativa privada**

Art. 100 - A ação penal é pública, salvo quando a lei expressamente a declara privativa do ofendido.

§ 1º - A ação pública é promovida pelo Ministério Público, dependendo, quando a lei o exige, de representação do ofendido ou de requisição do Ministro da Justiça.

§ 2º - A ação de iniciativa privada é promovida mediante queixa do ofendido ou de quem tenha qualidade para representá-lo.

§ 3º - A ação de iniciativa privada pode intentar-se nos crimes de ação pública, se o Ministério Público não oferece denúncia no prazo legal.

§ 4º - No caso de morte do ofendido ou de ter sido declarado ausente por decisão judicial, o direito de oferecer queixa ou de prosseguir na ação passa ao cônjuge, ascendente, descendente ou irmão.

#### **A ação penal no crime complexo**

Art. 101 - Quando a lei considera como elemento ou circunstâncias do tipo legal fatos que, por si mesmos, constituem crimes, cabe ação pública em relação àquele, desde que, em relação a qualquer destes, se deva proceder por iniciativa do Ministério Público. [\(Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984\)](#) (Brasil, 1940)

A ação penal é considerada a ferramenta judicial por excelência, o instrumento que o Ministério Público tem à disposição, por exemplo, nos casos de certos crimes contra a pessoa como o homicídio, ou contra o patrimônio, em situações como os delitos de furto e roubo. É a principal forma de intervenção do *parquet* na esfera judicial na seara criminal.

É esse instrumento que em regra vai inaugurar o processo criminal e que, uma vez que ação seja instruída com elementos suficientes de prova, pode levar a sentença penal condenatória, nos casos de procedência.

Apenas o órgão ministerial pode ajuizar uma ação penal, com a legislação estipulando casos específicos de ação penal privada, situações que devem estar expressamente previstas pelas normas.

A Ação Civil Pública, por sua vez, está normatizada na Lei n. 7.347/1985:

Art. 3º A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

Art. 4º Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar dano ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I - o Ministério Público; (Brasil, 1985)

Pode-se dizer que a Ação Civil Pública e sua inicial estão para a área cível, dos direitos difusos e coletivos, assim como a denúncia na Ação Penal está para o direito criminal.

A grande diferença fica por conta do fato da Ação Penal ser de iniciativa exclusiva do Ministério Público, salvo quando a lei expressamente determina que é uma ação penal privada, passando a responsabilidade ao ofendido que deve oferecer a queixa-crime.

Já na Ação Civil Pública, pela natureza dos direitos tutelados, outros entes também têm legitimidade ativa, como ocorre com a própria Defensoria Pública, por exemplo.

E esses instrumentos de são de fundamental, de inegável importância na atuação do órgão ministerial. É válido dizer que não é sequer concebível a intervenção do *parquet* sem o uso dessas ferramentas dentro do processo, já que elas são os instrumentos de provocação do judiciário e da busca de punições, reparações e ações de proteção e tutela dos direitos.

Não há nenhum problema em exaltar e reconhecer a importância da utilização dessas ferramentas, já que elas são indispensáveis para a atuação dos membros do *parquet*.

Por exemplo, quando ocorre um crime de lesão corporal grave, com sérios ferimentos infringidos a vítima no caso concreto, o caminho para a responsabilização é a denúncia no âmbito da ação penal pública, buscando, com isso, a condenação do autor a sanção pela violação do direito.

Da mesma maneira, em casos em que há um grave dano ambiental já causado e consolidado, por exemplo, por um despejo de rejeitos industriais em rio perene, não há outro caminho para a responsabilização na seara civil para a empresa causadora que não a Ação Civil Pública.

O detalhe é que em ambos os casos, tanto na Ação Penal, como na Ação Civil Pública, em regra o dano já ocorreu, o direito já foi violado e por mais o que as normas jurídicas sejam aplicadas à risca, com condenações uma vez presentes elementos para tal, reparação monetária e/ou na forma de ações práticas (replantio de florestas, tratamento de águas, entre outros), a tutela dos direitos é feita de forma pós-violatória.

Pode-se dizer que a ação cautelar é um passo na direção da prevenção dessa tutela apenas depois da violação dos direitos, mas ainda assim, a busca de uma decisão provisória, via medida liminar ou de forma incidental, normalmente ocorre em situações que o dano já está acontecendo ou em vias muito próximas de acontecer, o que colocaria mesmo em risco o próprio resultado do processo.

Isso é mais visto em situações como as ações de medicamentos, com os pedidos de tutela de urgência, que são normalmente ajuizadas pela Defensoria Pública, apesar da já reconhecida legitimidade do Ministério Público também para fazer isso.

Por sua vez, a Ação Direta de Inconstitucionalidade é um instrumento jurídico que busca garantir o respeito a Constituição Federal e as Estaduais, já que uma lei ou norma não pode ofender ou violar as garantias e direitos ali expostos.

Se isso acontece, o remédio jurídico é justamente a ADI, com objeto da ação sendo, normalmente, a invalidade dessas leis ou normas inconstitucionais, com base na Constituição. Mas, diga-se que essas ações são bem pontuais e em situações específicas, em relação aos Ministérios Públicos como autores.

Finalmente, os acordos judiciais e as transações penais são ferramentas processuais que buscam encerrar as causas sem uma sentença ou julgamento por parte do Magistrado, mas com um acordo em que o Ministério Público renuncia a uma possibilidade de condenação ou de levar o processo adiante enquanto os autores se comprometem a cumprir determinadas condições, que podem incluir reparação de danos, pagamento de multa e prestação de serviços para a comunidade.

É vital reforçar que não se nega a importância das formas de atuação clássica do ente ministerial, como já ressaltado, mas sim que elas não raro se tornam

insuficientes ou são insuficientes em relação a situações que poderiam ser evitadas, em uma esfera pré-processual.

Então, passa-se à apresentação e análise dos mais importantes instrumentos de atuação do Ministério Público na fase pré-processual, quais sejam: o Inquérito Civil, para as áreas de direitos difusos e coletivos, além das questões de cunho civil, e o Procedimento Investigatório Criminal, o PIC, para as situações de investigação e atuação preventiva na área penal.

Porém, sem se esquecer também de uma breve abordagem sobre outros instrumentos de ação que podem ser utilizados pelo órgão ministerial antes da fase judicial, em contatos com a sociedade civil, autoridades e outros grupos para compor soluções extrajudiciais para problemas corriqueiros.

## 2.2 Formas de atuação pré-processual: o Inquérito Civil (IC)

O primeiro instrumento de atuação pré-processual que será objeto de estudo e análise no presente trabalho é o Inquérito Civil, que também é chamado em certas ocasiões de Inquérito Civil Público.

Tal recurso de atividades extrajurídicas do Ministério Público está previsto no âmbito da Lei n. 7.347/1985, que disciplinou a Ação Civil Pública no direito brasileiro, especificamente em relação a danos ao meio ambiente, ao consumidor e nas demais áreas de interesses dos direitos difusos e coletivos, tais como o patrimônio cultural e histórico nacional.

A previsão legal que embasa a atuação ministerial com esse instrumento é o artigo 8º da referida Lei da Ação Civil Pública, especificamente o seu parágrafo primeiro.

Este é o conteúdo da redação de tal norma legal:

Art. 8º Para **instruir a inicial**, o **interessado poderá requerer** às autoridades competentes as **certidões e informações que julgar necessárias**, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias.

§ 1º **O Ministério Público poderá instaurar**, sob sua presidência, **inquérito civil**, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

§ 2º Somente nos casos em que a lei impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação, hipótese em que a ação poderá ser proposta desacompanhada daqueles documentos, cabendo ao juiz requisitá-los. (g.n.) (Brasil, 1985)

O artigo 8º, §1º da Lei n. 7.347/1985 foi a primeira menção legislativa ao Inquérito Civil, servindo de significativa base para o uso de tal instrumento por parte dos representantes dos órgãos ministeriais.

No entanto, atualmente, tal dispositivo deve ser considerado em conjunto com o artigo 1º da Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público n. 23/2007, que foi posteriormente atualizada pela Resolução n. 161/2017, que regulamentou a questão do procedimento em relação à parte administrativa dos órgãos do *parquet* no território nacional.

Em primeiro lugar, importante notar que, segundo o tratamento dispensado na Lei da Ação Civil Pública, o Inquérito Civil é considerado como uma possibilidade, uma ferramenta a disposição do membro do *parquet* para auxiliar na instrução da inicial do processo judicial daquele tipo de causa, inclusive com a possibilidade de requerer diligências durante seu andamento.

Essa fundamentação se mantém atualmente sem grandes alterações significativas e, até por conta disso, temos que a definição dada pelo próprio portal de direitos coletivos do Conselho Nacional do Ministério Público em relação a este instrumento de atuação extrajurídica é a seguinte:

O **inquérito civil** público é um **procedimento investigatório** instaurado pelo Ministério Público **para descobrir se um direito coletivo foi violado**. Para tanto, o **membro do Ministério Público pode solicitar perícia, fazer inspeções, ouvir testemunhas e requisitar documentos** para firmar seu convencimento, conforme o § 1º do art. 8º da Lei 7347/85: (g.n.) (Conselho Nacional do Ministério Público, O que é Inquérito Civil Público? - Portal de Direitos Coletivos)

No entanto, como a previsão da Lei da Ação Civil Pública era significativamente abstrata, garantindo a possibilidade de instauração do Inquérito Civil, mas sem entrar em méritos quanto ao procedimento, prazos ou outras disposições detalhadas, essas questões foram previstas mais de duas décadas depois, na resolução n. 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público, que no seu artigo 1º, traz a seguinte previsão em relação ao instrumento:

Art. 1º O **inquérito civil**, de **natureza unilateral e facultativa**, será **instaurado para apurar fato** que possa autorizar a **tutela dos interesses ou direitos a cargo do Ministério Público** nos termos da legislação aplicável, servindo como **preparação para o exercício das**

**atribuições** inerentes às suas funções institucionais. (g.n.) (Conselho Nacional do Ministério Público, 2007)

Em relação a essa questão de normatização interna das questões administrativas desse instrumento, é interessante notar que na exposição de motivos da referida resolução, o Conselho Nacional do Ministério Público invocou o art. 129, III e VI da Constituição Federal de 1988 e, também, a “*necessidade de uniformizar o procedimento do inquérito civil, em vista dos princípios que regem a Administração Pública e dos direitos e garantias individuais*”.

É de fundamental importância este ponto, pois explica o motivo de, depois de um decurso de tempo considerável, o CNMP estabeleceu uma resolução sobre o assunto.

Afinal, a Lei da Ação Civil Pública foi sancionada ainda no ano de 1985, inserida em um contexto de início do processo de redemocratização e de abertura política, ainda na fase de transição de um regime militar ditatorial para um regime democrático de governo civil.

As ferramentas, inclusive a própria Ação Civil Pública e o citado Inquérito Civil, colocadas à disposição do Ministério Público e dos demais legitimados, eram novidades que, como quase tudo de novel no campo do direito, acabaram encontrando aplicações, ações e utilizações tanto muito pertinentes e louváveis, quanto também outras situações que eram extremamente limítrofes, com discussões pertinentes sobre seus limites, prazos e outras características.

Além disso, como não havia, até regulamentação promovida pela Resolução n. 23/2007, uma orientação central do Conselho Nacional do Ministério Público sobre o procedimento, é natural que existissem algumas divergências e pontos de questionamento nas procuradorias em diferentes localidades, ramos e competências dos entes ministeriais.

Tudo isso foi objeto de análise e deliberação do colegiado e resultou na Resolução n. 23/2007, que não apenas traz as regras procedimentais, mas também estipula prazos, regulamenta as ações no âmbito desses instrumentos e, em linhas gerais, é o norte para atuação dos (as) Procuradores (as) e Promotores (as) de Justiça.

Então, é importante destacar que, com base nas normativas sobre o assunto, o Inquérito Civil é um procedimento de cunho administrativo, pré-judicial, preparatório

e que permite ao membro do órgão ministerial, entre outras medidas, promover pedidos de perícias técnicas quanto a objetos pertinentes ao caso, realizar inspeções em locais sensíveis para a apuração dos fatos, determinar e atuar na oitiva de testemunhas e, além disso, requisitar documentos que julgar necessários para a sua análise.

Todas essas possibilidades de ações do Ministério Público em uma fase antes mesmo da formação de um processo judicial acrescentam muitos recursos ao arcabouço de instrumentos à disposição do *parquet*, que, sem dúvidas, aumentam o escopo de sua atuação perante a sociedade.

Porém, também é válido pontuar que não é obrigatória a instauração desse tipo de inquérito antes de ações judiciais, nem tampouco se deve compreender que necessariamente um Inquérito Civil levará a uma dessas atitudes, porque há vários cenários possíveis.

A normatização legal e as regras internas do Ministério Público sobre o tema esclarecem bastante esses aspectos, deixando claro qual é a natureza, regras e demais caminhos procedimentais.

Inicialmente, o artigo 1º da Resolução n. 23/2007 demonstra que o Inquérito Civil é tanto unilateral, como também facultativo, o que já é um ponto de atenção diante do que normalmente se observa nas formas de atuação processual do *parquet*.

Sua unilateralidade significa que a condução, atitudes, condutas e determinações não dependem do estabelecimento de um contraditório efetivo, como ocorre nas ações judiciais, mas, diante da natureza administrativa, permitem que o Ministério Público atue da maneira que julgar pertinente a cada situação, respeitadas as regras constitucionais e as normas sobre o procedimento.

Além disso, quanto a facultatividade, é cristalino que o Inquérito Civil não é uma fase **necessária** para as medidas judiciais posteriores. Isso, inclusive pode ser notado com base na Lei n. 7.347/1985, quando o artigo 8º, §1º determina que “o *Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil*”. (Brasil, 1985)

Possuir natureza facultativa é uma característica que demonstra muito da questão de oportunidade, interesse e análise do órgão ministerial sobre cada situação, permitindo ao membro do *parquet*, mediante sua posição, instaurar ou não tal procedimento.

Afinal, a Ação Civil Pública não depende de uma instauração prévia do Inquérito Civil. Muito pelo contrário, ela pode acontecer de forma independente e autônoma, por outras fontes e outras justificativas.

Inclusive, é essa a previsão do parágrafo único do artigo 1º: “*O inquérito civil não é condição de procedibilidade para o ajuizamento das ações a cargo do Ministério Público nem para a realização das demais medidas de sua atribuição própria*”.

O que ocorre, e não se pode olvidar esse cenário, é que muitas vezes a ofensa ou violação ao patrimônio jurídico e aos direitos difusos e coletivos tutelados pelo órgão ministerial já ocorreu ou está ocorrendo no momento da tomada de conhecimento dos fatos pelo *parquet*.

Em tais situações, seria totalmente injustificável postergar a atuação judicial para um procedimento preparatório, que poderia inclusive prejudicar medidas assecuratórias posteriores.

Nesses cenários, de fato a Ação Civil Pública é a solução por excelência, diante da natureza dos acontecimentos.

É, portanto, justamente essa a regra quando a violação dos direitos e garantias, iminente ou atual, já atingiu seu ápice ou até mesmo quando ela já está consumada, chegando a notícia até o órgão ministerial, em um estágio que exige uma atuação de forma a buscar uma reparação ou uma punição aos autores da conduta.

Já o Inquérito Civil, sendo facultativo, pode ser instaurado para investigação e apuração de fatos que eventualmente possam levar a atuação do Ministério Público na defesa dos direitos e interesses de sua alçada. A resolução, inclusive, determina que tal instrumento é utilizado em “*preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais*”.

Contudo, há outro detalhe importante que deve ser notado e considerado para evitar interpretações equivocadas: não necessariamente o Inquérito Civil, instaurado para apurar determinados fatos, levará ao ajuizamento de uma Ação Civil Pública. Existem outras possibilidades a depender do caso, como o arquivamento do procedimento e a celebração de um compromisso de ajustamento de conduta.

O raciocínio é feito da mesma forma em que não é obrigatório a propositura da Ação Penal após o inquérito policial, com a autoridade policial e o membro do *parquet* analisando, após o final das investigações, se há ou não a justa causa.

Portanto, além de não ser obrigatória a instauração do Inquérito Civil antes da propositura ação judicial, não é porque existe um Inquérito Civil instaurado em

andamento que obrigatoriamente o representante do Ministério Público terá que ajuizar a ação posteriormente.

Cada uma das situações que se apresentarem aos membros do órgão ministerial demandará uma forma de atuação, então é fundamental que exista uma ampla gama de possibilidades.

Diante dessas informações, pode-se concluir que o Inquérito Civil é uma ferramenta importante, mas não imprescindível a propositura da Ação Civil Pública, diante de sua natureza não obrigatória, portanto, além de instauração *unilateral* por parte do Ministério Público.

Alguns questionamentos podem surgir face a essa constatação, entre eles, o do motivo de se instaurar esse procedimento se ele não é obrigatório para o ajuizamento do processo judicial, por exemplo.

A resposta é justamente a questão da amplitude de possibilidades e da diferença de situações que podem se apresentar ao ente ministerial. Diferentes casos necessitam de diferentes soluções.

Fica claro e é digno de nota que, em alguns casos, realmente pode até mesmo parecer redundante ou desnecessário o procedimento administrativo civil anterior, mas em outros, o Inquérito Civil pode ser a atitude fundamental para evitar ou cessar uma violação dos direitos e garantias fundamentais antes que ela aconteça ou se agrave.

A título de exemplo, existem os notórios casos de danos ambientais, que integram o rol de Direitos Difusos e Coletivos, bastante em evidência na configuração atual da sociedade.

Para exemplificar de maneira ainda mais próxima da realidade brasileira, quando há um rompimento de barragens, ocorre inegavelmente um grave dano material, com a perda de vidas humanas, destruição da fauna, contaminação de solo e lençóis freáticos, entre outros problemas decorrentes do evento. O ocorrido em Brumadinho e Mariana, no Estado de Minas Gerais, é uma triste comprovação desse cenário.

E quando estamos diante dessas situações, fica evidente que a ofensa e a violação do direito constitucional ao meio-ambiente equilibrado e preservado já aconteceu.

Neste caso, ao menos em relação aos fatos narrados, a atuação do Ministério Público é concentrada na busca da sanção dos responsáveis e reparação dos danos, dentro do possível.

Isso leva, além da responsabilização criminal nos autos próprios e com sanções específicas para pessoas físicas, a uma Ação Civil Pública que em regra, deve conter elementos para, dentro do processo judicial, comprovar os fatos ocorridos e buscar providências para atenuar os problemas causados, além de punir com as normas e penas disponíveis os causadores do evento.

Mas, a pergunta que se faz, em termos de reflexões quanto a efetividade da aplicação das normas jurídicas, é a seguinte: o que fazer se o dano ainda não ocorreu, mas há uma iminência, suspeita ou indícios diante dos fatos.

Exemplificando, no caso de alguém que está passando pela estrada abaixo da barragem de uma grande empresa e vê uma trinca na estrutura, com rejeitos escorrendo pela fenda.

Essa pessoa, então, informa a empresa responsável pela operação de tal localidade, que por sua vez não dá importância a narrativa e afirma que está tudo sob controle, mesmo com os sucessivos relatos de populares na região.

Ora, não é aceitável, nem comum, entender que se deve apenas aguardar e torcer para que de fato a empresa esteja certa.

Não deve ser essa a posição admitida do Direito, nem do membro do *parquet* se os fatos forem levados ao seu conhecimento. Isso tudo conforme, inclusive, os preceitos constitucionais da República Federativa do Brasil quanto a atuação do órgão ministerial.

Diante de todas essas disposições, uma pessoa que se depara com uma situação como a descrita acima pode, após constatar a situação, se dirigir até uma promotoria de Justiça, ou usar os canais de contato disponíveis, e fazer uma denúncia ao Ministério Público quanto aquela situação, informando o órgão ministerial sobre o que está ocorrendo.

E o ente ministerial tem a possibilidade, se julgar cabível diante da narrativa do caso, conforme os elementos presentes apresentados, de instaurar um Inquérito Civil para apurar os fatos.

Aliás, diante das suas atribuições e missões constitucionais, o representante do *parquet* deve, ao menos, diligenciar e apurar preliminarmente a notícia que lhe foi

entregue, para averiguar se o seu conteúdo, a princípio, procede ou não, como forma de tutelar os direitos e garantias fundamentais naquele cenário.

Uma vez que o entendimento do Ministério Público for no sentido de que os fatos não são causadores de lesão ou ofensa aos interesses e direitos tutelados, ou se os eventos já estiverem solucionados em outro procedimento, de forma definitiva ou em apuração por meio de outro Inquérito Civil ou Ação Civil Pública, o pedido de investigação pode ser indeferido pelo representante ministerial.

Essa é a determinação do art. 5º da Resolução n. 23/2007:

Art. 5º Em caso de **evidência** de que os **fatos narrados na representação não configurem lesão** aos interesses ou direitos mencionados no artigo 1º desta Resolução ou **se o fato já tiver sido objeto de investigação ou de ação civil pública** ou se os fatos apresentados **já se encontrarem solucionados**, o membro do Ministério Público, no prazo máximo de trinta dias, **indeferirá o pedido de instauração de inquérito civil**, em decisão fundamentada, da qual se dará ciência pessoal ao representante e ao representado. (g.n.) (Conselho Nacional do Ministério Público, 2007)

Esse despacho de indeferimento, com base na norma de regência, deve ser fundamentado e permite recurso administrativo a instância superior do Ministério Público, com as devidas razões.

Porém, fica claro que não são todas as notificações ao órgão ministerial que serão transformadas em Inquéritos Cíveis, já que há uma análise prévia sobre os fatos antes dessa atitude.

E, sobre a instauração do Inquérito Civil, o artigo 2º da Resolução n. 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público determina que ela pode ser feita de ofício, mediante requerimento ou representação do interessado, comunicação de outro órgão ministerial, além de também existir a possibilidade disso ocorrer por designação do Procurador-Geral, do Conselho Superior do Ministério Público, das Câmaras e dos demais órgãos da instituição.

Art. 2º **O inquérito civil poderá ser instaurado:**

I – de **ofício**;

II – **em face de requerimento ou representação** formulada por qualquer pessoa ou comunicação de outro órgão do Ministério Público, ou qualquer autoridade, desde que forneça, por qualquer meio legalmente permitido, informações sobre o fato e seu provável autor, bem como a qualificação mínima que permita sua identificação e localização;

III – **por designação** do Procurador-Geral de Justiça, do Conselho Superior do Ministério Público, Câmaras de Coordenação e Revisão e demais órgãos superiores da Instituição, nos casos cabíveis (g.n.) (Conselho Nacional do Ministério Público, 2007)

Nota-se que da denúncia ou notícia de fatos ao Ministério Público, que podem levar ao procedimento investigativo, devem constar as informações mínimas sobre o que ocorreu, dados sobre os fatos, os possíveis autores e qualificações que permitam ao menos a identificação dos perpetradores do potencial evento danoso.

Todos esses aspectos são vitais para que o representante ministerial possa, uma vez que julgue pertinente, dar início a suas atividades com base nas normas de regência.

Inclusive, é digno de nota que essa participação antes de um potencial processo judicial por meio da instauração de um Inquérito Civil, feita mediante portaria, é uma das formas de atuação pré-processual do Ministério Público mais destacadas, ao lado do PIC (procedimento investigatório criminal).

A presidência do Inquérito Civil, inclusive, cabe a um membro do Ministério Público, a quem será determinada essa atribuição, conforme os artigos 3º e 6º da Resolução n. 23/2007.

É possível, nesses casos, que o presidente do procedimento, uma vez que julgue necessário, possa designar um servidor do *parquet* para atuar como secretário dos atos administrativos, sendo no âmbito da investigação colhidas provas, depoimentos, declarações e feitas diligências.

Essa fase de apuração dos fatos na esfera pré-processual, de cunho civil nesse procedimento específico, é bastante semelhante a uma investigação criminal, por exemplo, com a devida ressalva quanto a natureza dos fatos em destaque e as possibilidades em termos de condutas.

Portanto, seja um(a) Promotor(a) ou Procurador(a) que presida o Inquérito Civil, devem ser observadas as garantias constitucionais, inclusive quanto a defesa do investigado no caso concreto, assegurado a ele a assistência de defensor, que poderá inclusive apresentar razões e quesitos nos autos administrativos, de acordo com o §11, do artigo 6º da mesma Resolução n. 23/2007.

§ 11. O **defensor** constituído nos autos **poderá assistir o investigado** durante a apuração de infrações, **sob pena de nulidade absoluta** do seu depoimento e, subseqüentemente, de todos os

elementos investigatórios e probatórios dele decorrentes ou derivados, direta ou indiretamente, **podendo, inclusive, no curso da respectiva apuração, apresentar razões e quesitos.** (Incluído pela Resolução nº 161, de 21 de fevereiro de 2017) (g.n.) (Conselho Nacional do Ministério Público, 2007)

Esse dispositivo em específico apenas foi introduzido na normativa em 2017, por ocasião da Resolução n. 161, mas é de fundamental importância para a correta condução dos trabalhos na esfera administrativa do Inquérito Civil.

Afinal, é essa regulamentação que garante não apenas a possibilidade de participação ativa do advogado (a) do investigado no procedimento, mas também determina a **nulidade** de todos os depoimentos e elementos derivados direta ou indiretamente se não houver a permissão da assistência do defensor.

Diante da facilidade de acesso à informação, documentação e registros promovida pela atual situação das mídias sociais e aparelhos eletrônicos como os *smartphones*, a atuação dos causídicos se tornou tanto mais facilitada, como também mais midiática, o que é um outro ponto de atenção.

Aliás, quanto à **publicidade do Inquérito Civil**, é importante destacar alguns aspectos principais, para esclarecer suas características diante da sua natureza administrativa.

A regra, assim como na grande maioria dos atos públicos, jurídicos ou não, é que a tramitação do procedimento administrativo por parte do Ministério Público seja pública, com a devida divulgação necessária e pertinente em relação ao que ocorrer no âmbito do procedimento.

Porém, o artigo 7º da Resolução n. 23/2007 também prevê que, em casos de sigilo legal ou nas situações que a publicidade dos atos possa trazer prejuízo para investigações em curso, é permitida a declaração de **sigilo** no Inquérito Civil.

“Art. 7º Aplica-se ao **inquérito civil o princípio da publicidade dos atos**, com **exceção** dos casos em que haja **sigilo legal ou em que a publicidade possa acarretar prejuízo** às investigações, casos em que a decretação do sigilo legal deverá ser motivada.” (g.n.) (Conselho Nacional do Ministério Público, 2007)

Portanto, a questão da divulgação ou de publicar o andamento e os atos do Inquérito Civil depende muito de qual é o cenário em concreto e quais são os direitos e interesses em lume.

Se não houver nenhuma hipótese de restrição, segue-se a regra de ampla publicidade mas, do contrário, pode ser restringido o acesso inclusive a certos elementos do próprio defensor do averiguado quanto a diligências em andamento, para evitar prejuízo a eficácia da investigação por parte do Ministério Público.

Já quanto ao prazo, o Inquérito Civil, segundo a Resolução n. 23, no seu artigo 9º, o procedimento deve ser concluído em até um ano, sendo possível, no entanto, a **prorrogação** desse limite pelo mesmo período e quantas vezes forem necessárias para a elucidação dos fatos em cada caso.

Porém, essas prorrogações devem ser feitas por decisão do presidente do procedimento administrativo, de maneira fundamentada e com a ciência devida ao Conselho Superior do Ministério Público, à Câmara de Coordenação e Revisão ou à Procuradoria Federal dos direitos do cidadão.

Ainda, é possível que cada um dos Ministérios Públicos, diante de suas competências específicas, fixem prazos inferiores a essa regra de um ano para encerramento do processo e limitem a prorrogação, conforme ato administrativo pertinente.

Em linhas gerais, são esses os principais aspectos quanto ao Inquérito Civil, que forma a base para a atuação pré-processual do órgão ministerial em casos que demandam essa forma de atitude investigativa.

Instrumento de inegável importância, tem caráter em regra transitório, visando colher elementos para a decisão do membro do *parquet* quanto ao que fazer na sequência.

Isso ocorre porque, ao final da instrução do Inquérito Civil, são possíveis basicamente três desfechos: o arquivamento, a utilização dos elementos colhidos na fase administrativa investigatória para embasar uma Ação Civil Pública (ou outra medida judicial cabível) e, ainda, a celebração de um CAC (compromisso de ajustamento de conduta).

Conforme o artigo 10 da Resolução n. 23/2007, o arquivamento somente será possível se, uma vez esgotadas as diligências e chegado ao final da investigação, o membro do órgão ministerial entender que não existem elementos para a propositura da medida judicial, de maneira fundamentada com exposição dos motivos que o levaram àquela conclusão.

Esse ato deverá ser submetido e revisto pelo órgão superior competente, para análise e deliberação quanto a decisão tomada pelo (a) Promotor (a) ou Procurador

(a) em cada caso, podendo ser homologada, caso em que será mantido o arquivamento, ou rejeitada, com as medidas decorrentes desse entendimento.

No caso do órgão superior não acatar o arquivamento, deixando de homologá-lo, é necessário que se tome uma das duas providências para a sequência do procedimento.

Poderá ser convertido o entendimento pelo arquivamento em diligência para que sejam tomadas atitudes suficientes para a formação da convicção no caso concreto, remetendo-se posteriormente os autos para o membro do Ministério Público que tomou a decisão de arquivar o Inquérito Civil em primeiro lugar.

Neste caso, o responsável poderá mudar sua posição e prosseguir com as investigações ou, lado outro, manter sua interpretação pelo arquivamento, de modo fundamentado, ocasião em que o procedimento será enviado para o órgão competente para a nomeação de outro membro, que deverá atuar naquela situação.

Ainda, a instância de revisão do Ministério Público pode, também, de plano entender que o arquivamento não deve ter lugar, deliberando pelo prosseguimento do Inquérito Civil com os fundamentos necessários, para que sejam tomadas as providências e designado também outro membro do órgão ministerial para atuar.

Afinal, diante do princípio da independência funcional, não é possível obrigar um (a) Procurador (a) ou Promotor (a) a seguir um entendimento que não é o seu diante dos fatos.

Diante disso, surge a necessidade de nomeação de outro membro do ente ministerial para a atuação independente.

Além da promoção de arquivamento, também é possível a celebração de **Termo ou Compromisso de Ajustamento de Conduta**. Quanto a ele, o artigo 14 da mesma Resolução n. 23/2007 determina que:

Art. 14. O **Ministério Público poderá firmar compromisso de ajustamento de conduta**, nos casos previstos em lei, **com o responsável pela ameaça ou lesão** aos interesses ou direitos mencionados no artigo 1º desta Resolução, **visando à reparação do dano, à adequação da conduta às exigências legais ou normativas e, ainda, à compensação e/ou à indenização** pelos danos que não possam ser recuperados. (g.n.) (Conselho Nacional do Ministério Público, 2007)

Portanto, desde que permitido no caso concreto, o investigado que seja responsável pela ameaça ou lesão aos direitos tutelados pelo Ministério Público, em

especial os difusos e coletivos, pode assumir um compromisso de reparar o dano, se adequar a norma legal, compensar ou indenizar os danos causados, a depender do caso e de qual é a melhor solução diante da situação em concreto.

Apenas no caso de não existir o indeferimento da solicitação de investigação preliminar, não for um cenário que leve ao arquivamento dos autos do Inquérito Civil e nem tampouco se celebrar o compromisso de ajustamento de conduta é que esse procedimento será utilizado como um dos elementos para embasar a Ação Civil Pública.

Fundamental ressaltar que, diante desse fato, o Inquérito Civil deve ser compreendido, como inclusive já foi mencionado anteriormente, como mais uma das ferramentas que podem ser utilizadas pelo órgão ministerial para aperfeiçoar o seu campo de ação perante eventos do cotidiano que afetam a sociedade, potencialmente atingindo os direitos e interesses tutelados.

Aliás, o procedimento civil pode, inclusive, a depender do que for averiguado e dos elementos amealhados durante a investigação, trazer à tona fatos de competência da esfera penal, o que, inclusive, é capaz de embasar a instauração de um Inquérito Policial, de uma Ação Penal e de Procedimento Investigatório Criminal, conforme o deslinde dos eventos.

### **2.3 Formas de atuação pré-processual: programas com outros setores jurídicos e impactos na sociedade civil**

A esfera “extrajudicial” não tem apenas a presença de Inquéritos Cíveis e Procedimentos Investigatórios Criminais, embora essas sejam as ferramentas mais destacadas e que levam, em regra, a outras providências na seara administrativa e judicial.

Existem outros possíveis expedientes do Ministério Público na fase pré-processual que também podem trazer bons frutos a atuação do ente, evitando danos, preservando direitos e ainda trazendo uma face pedagógica que se traduz em um autêntico investimento na formação e prevenção de violações.

Entre eles, pode-se citar nominalmente as audiências públicas, as reuniões, os procedimentos preparatórios em geral, as recomendações e o TAC (termo de ajustamento de conduta).

Isso sem contar no já citado PIC e no Inquérito Civil, que foi abordado, explicado e exemplificado anteriormente em detalhes, e se traduzem nas formas de atuação pré-processual ou extraprocessual mais conhecidas, com potencial para instruírem as ações judiciais consequentes.

Porém, fora esses instrumentos, é interessante notar e levar em consideração as demais formas citadas de desempenho das atividades do Ministério Público perante a sociedade.

Mesmo que não tenham as características de formalidades, incisividade e investigação do Inquérito Civil e do Procedimento Investigatório Criminal, as demais maneiras do *parquet* agir em relação a problemas e violações de direitos tutelados são fundamentais e podem, inclusive, apresentar resultados significativos antes mesmo de ocorrer a ofensa ao bem-jurídico.

Por exemplo, as audiências públicas são reuniões promovidas para a participação de grupos determinados, além de representantes da sociedade civil, em temas de interesse social que demandam a atenção e participação do Ministério Público em algum grau.

Essas audiências são importantes, porque permitem, entre outras medidas, a oitiva de pontos de vista, opiniões, pareceres técnicos e deliberações dos envolvidos sobre o tema em debate.

Inclusive, o membro do Ministério Público, ao participar desses encontros, pode documentar o que ocorrer, inclusive para fornecer subsídios, dados e depoimentos para uma investigação em andamento ou até mesmo para dar início a um desses procedimentos, a depender da situação.

Muito parecida com as audiências públicas, mas com um número de participantes mais restrito, são as reuniões que também podem ser solicitadas pelo órgão ministerial.

Nesse caso, podem ser convidadas certas pessoas que ocupam pontos estratégicos em relação a temas de atenção ou interesse, para que possam ser prestados esclarecimentos, orientados quanto a alguma situação específica ou até mesmo para acompanhamento dos cenários, envolvendo aspectos relevantes para a sociedade.

Em regra, envolvem o próprio Ministério Público, representantes selecionados da comunidade, da administração pública e das partes pertinentes, como diretores de

uma empresa, proprietários de imóveis em um determinado bairro ou pessoas de certos grupos.

Importantes decisões, acertos e inícios de cooperação podem acontecer em tais reuniões, o que é uma forma de agir que não é tão esperada ou comum dos representantes ministeriais, mas que possui um grande potencial de solução de entreveros, contando com o diálogo, de forma extrajudicial.

Uma outra face das reuniões promovidas pelo Ministério Público ou das quais um dos seus membros participa é a questão das demandas sociais, que devem um foco de atenção na atuação do *parquet*.

Afinal, como defensor da ordem democrática e dos direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis, o ente ministerial, de acordo com a sua missão constitucional, tem um dever vital de estar sempre em contato com as situações de potencial conflito na sociedade. Inclusive aquelas que possam levar a problemas futuros.

Não é raro que a causa de uma ação judicial, seja ela de cunho civil ou penal, seja uma situação anterior que se arrastou, desgastou uma relação entre as partes ou até mesmo era uma tragédia anunciada.

Um exemplo bem claro disso pode ser apresentado na forma do seguinte cenário: uma empresa anuncia que vai investir uma grande soma em dinheiro para ampliar sua fábrica em uma pequena cidade, à margem de um rio vital para a economia local.

O poder público municipal incentiva o empreendimento, diante do potencial de geração de empregos, aumento da renda e pagamento de impostos decorrentes dos investimentos da pessoa jurídica. Inclusive, fornece incentivos como isenção de impostos e programas de integração da rede elétrica e hídrica até o local.

Contudo, há um descontentamento generalizado nos moradores de um bairro próximo, tanto pelos transtornos causados pelas obras, como por potenciais riscos à segurança viária nas vias que levam até à fábrica.

Além disso, ambientalistas alertam que a atividade, se ampliada, pode causar danos a fauna, a flora e a qualidade da água no rio, uma vez que gerará mais resíduos e um consumo maior de recursos.

Diante dessa situação, com o potencial de danos que podem ser causados, o descontentamento de uma parcela significativa da população, a presença de um direito de interesse difuso e coletivo (meio-ambiente), o estabelecimento de um

diálogo entre as partes envolvidas, com a participação do Ministério Público, pode apagar arestas prematuramente.

Com isso, é possível prevenir problemas que futuramente possam ocorrer com relação ao empreendimento, com atitudes como um melhor esclarecimento da empresa, compromissos de fiscalização do poder público e adequações para atender aos grupos envolvidos.

Da mesma forma que ocorre com as audiências públicas, é plenamente plausível que o representante ministerial, a partir do que ocorrer nas reuniões que participar, possa instaurar procedimentos que julgar adequados face aos fatos presentes.

E a grande diferença entre ambas é que, enquanto audiências públicas são, com a própria denominação indica, abertas aos interessados, as reuniões costumam ser mais privativas.

Uma outra forma de atuação pré-processual que também pode ter resultados práticos bastante interessantes é a recomendação ministerial as autoridades ou agentes públicos.

Essa maneira de agir tem lugar quando um (a) Procurador (a) ou Promotor (a) identifica que, diante dos fatos, seria possível mitigar, evitar ou até reverter algum problema, violação ou dano tão somente com uma atitude de algum dos agentes públicos que integram a administração.

Com a recomendação, o membro do Ministério Público pode instruir, informar e dar sugestões aos gestores públicos, inclusive para alertar que há a necessidade de alguma providência quanto a determinada situação de irregularidade, atual ou potencial.

Porém, como o próprio nome externa, as recomendações não possuem uma força coercitiva como uma decisão judicial, nem obrigam os seus destinatários a tomarem qualquer atitude.

Mas, ao contrário do que possa aparentar por conta dessa características, existe um detalhe importante em relação ao “peso” dessa ferramenta de atuação ministerial.

Se, em determinado caso, o Ministério Público emitir a recomendação e esta não for acatada pelo agente público destinatário, que tem o poder/dever de agir na defesa do melhor interesse público, há um grande aumento na possibilidade de

responsabilização de danos, violações e desrespeito aos direitos e interesses envolvidos.

Além disso, o membro do *parquet* pode, diante da inércia ou da atitude negativa da autoridade que recebe a recomendação, propor medidas judiciais e extrajudiciais diversas, essas sim com força de coerção, potencial de executoriedade e tramitação prioritária em certas causas.

Outra alternativa pré-processual e extrajudicial que tem crescido nos últimos tempos é a integração de órgãos do Ministério Público com outros setores jurídicos e da sociedade para a atuação em programas de conscientização, acolhimento e formação pessoal em temas de interesse estratégico.

Afinal, a união de esforços de diferentes atores no campo jurídico e social, como representantes ministeriais, integrantes da Ordem dos Advogados do Brasil, grupos de interesse, especialmente os mais vulneráveis ou ligados a minorias, e agentes do poder público, pode gerar frutos muito favoráveis para os jurisdicionados, com uma maior e melhor cobertura da tutela jurídica civil e penal.

Um exemplo dessa forma de atuação do Ministério Público, em conjunto com outros setores, figuras e agentes, é o Instituto Escuta Ativa, um canal de comunicação e apoio as vítimas de violência doméstica e familiar na cidade de Franca/SP, que atende em regra mulheres que sofrem agressões físicas, verbais ou de qualquer outra natureza.

Esse programa busca, com uma rede de acolhimento e suporte, orientar e incentivar quem sofre as violações nos seus direitos da melhor maneira, em especial almejando a proteção em situações de risco.

A integração do *parquet* com a Polícia Militar, a Polícia Civil, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e a Ordem dos Advogados do Brasil, além de outros parceiros, permite que o Instituto atue, mesmo em um âmbito extraprocessual, de forma a defender os interesses desse grupo, considerado vulnerável e que demanda uma atenção e ações dedicadas.

Além de permitir o contato de vítimas da violência doméstica e familiar por telefone, aplicativos de mensagens como o *WhatsApp* e *Instagram*, o Instituto Escuta ativa possui uma rede de acolhimento, orientações e, inclusive, ministra palestras de conscientização na cidade de Franca e em outros municípios.

Com isso, além de atuar diretamente em relação ao problema, acolhendo quem sofre ou está na iminência de sofrer uma violação de direitos, esse tipo de ação do

Ministério Público, em conjunto com outros atores, permite que seja também promovida uma conduta pedagógica por parte de Promotores (as) e Procuradores (as).

Antes de nos encaminharmos para a questão do Procedimento Investigatório Criminal, o PIC, que encerra os tipos de atuação pré-processual do ente ministerial e terá um foco maior em relação as organizações criminosas, cabem alguns breves comentários sobre a questão dessas maneiras diversas de conduta do *parquet* em momentos extrajudiciais.

Não se pode ignorar que o sistema judiciário brasileiro está consideravelmente congestionado e há uma forte tendência ao litígio em relação às mais diversas situações da vida cotidiana.

Segundo o Conselho Nacional de Justiça, com seu informativo “*Justiça em Números do ano de 2022*”, apenas tendo como referência o ano de 2021, foram julgados mais de 26,9 milhões de processos no Brasil.

Isso se traduz em um aumento na casa de mais de 11% em relação ao mesmo período do ano de 2020, isso sem contar que nem todas as ações que estavam em tramitação foram julgadas.

Ainda, no mesmo período, foi registrado também um significativo acréscimo no ajuizamento de novas ações, que foi na cada de 27,7 milhões também no ano de 2021, uma cifra bastante significativa. (Conselho Nacional de Justiça, 2022)

Lembrando que, conforme a própria definição do Conselho Nacional de Justiça, o relatório do Justiça em Números é fundamental para a correta visualização e análise do que está ocorrendo no judiciário em termos de ações, julgamentos e litigiosidade em geral:

Com dados da estrutura, litigiosidade e do desempenho da Justiça em 2021, a 19ª edição do Relatório Justiça em Números é a principal fonte de mensuração da atividade judicial, utilizando indicadores internacionalmente reconhecidos para apuração da eficiência e economicidade dos tribunais e unidades judiciárias. (Conselho Nacional de Justiça, 2022)

Portanto, é inegável que o Brasil tem um alto número de litígios, e isso demanda também uma intervenção do Ministério Público em muitas dessas ações, seja como fiscal da ordem jurídica, seja como parte nos processos, sejam eles cíveis ou criminais.

E, é notório que quanto maior o volume de causas em andamento, menor o tempo de disponibilidade dos membros do *parquet* e dos seus funcionários para atuar de maneira satisfatória em relação as características, particularidades e necessidades de cada um deles.

Não se afasta, como já citado anteriormente, a importância de instrumentos, recursos e ferramentas judiciais de atuação do Ministério Público, já que principalmente nas causas penais, eles são o caminho para a fixação da punição dos autores de crimes e contravenções penais.

Ocorre que se há, e como se demonstrou, existem várias formas do órgão ministerial agir antes de uma violação dos direitos e interesses tutelados, de maneira preventiva e integradora, seja por iniciativa própria, seja provocado, compondo com membros da administração pública e da sociedade civil um campo de diálogo, ações e incentivos extrajudicial, não se deve ignorar isso.

Afinal, soluções fora do âmbito de uma ação judicial significam, em regra, uma economia financeira, já que o judiciário sequer é acionado, uma preservação dos direitos e garantias objeto de defesa por parte do Ministério Público e uma conduta de convivência e atitudes mais próximas da sociedade civil, implicando em maior reconhecimento, permeabilidade e participação social nas ações do *parquet*.

E as questões de cunho penal, embora sejam mais complexas e normalmente reservadas ao crivo do poder judiciário, também possuem ferramentas extraprocessuais.

#### **2.4 A atuação pré-processual investigativa criminal: o Procedimento Investigatório Criminal (PIC)**

Uma vez esclarecidas as ferramentas de atuação do Ministério Público na fase anterior a ação judicial focadas em esferas de eventos de competência cível, direcionadas principalmente aos destacados direitos difusos e coletivos, além dos direitos individuais indisponíveis, é necessário direcionar o foco do presente trabalho, neste momento, para a seara criminal, que é de fundamental importância nas atribuições do *parquet* e encontra desafios particulares, em especial face às organizações criminosas.

Afinal, diante do até aqui tratado, pode-se inferir que o Inquérito Civil e as demais formas de ação ou apuração pré-processual ligadas a assuntos de interesse

do campo civilista, são importantes, mas que não se pode ignorar a legitimação difusa da Ação Civil Pública, que aliada a facultatividade das medidas em relação a cada uma das situações descritas, de uma certa forma divide a incumbência do órgão ministerial com outros entes, como a própria Defensoria Pública, quanto a essas áreas.

Todavia, na esfera criminal, é digno de nota que o cenário é sensivelmente distinto e possui características particulares muito bem definidas que atraem uma maior presença do Ministério Público, que, ao contrário de ações que envolvem direitos difusos e coletivos, na parte que envolve delitos, está desacompanhado de outros legitimados na fase judicial.

De início, pode ser citada a competência do órgão ministerial para a titularidade da Ação Penal, que é, salvo nas raras exceções em que a legislação abre espaço para a atuação do ofendido por meio da queixa-crime (como é o crime de dano simples, por exemplo), exclusiva.

Portanto, apenas diante disso já se pode concluir, inicialmente, que há uma significativa diferença na importância da atuação judicial do *parquet*, com uma relevante concentração de atividades, medidas jurídicas e oferecimento de denúncias em relação aos crimes por parte do Ministério Público, que não partilha essa legitimidade com outros entes como ocorre em outros campos do direito.

Logo, essa “exclusividade” do órgão ministerial em relação a matéria criminal no âmbito jurídico, em respeito as missões constitucionais e regras legais decorrentes das determinações na Carta Magna, também possui um reflexo na fase administrativa, em medidas, atitudes e diligências efetuadas antes da propositura de uma ação judicial.

Explica-se: por excelência, a iniciativa de abordagem, análise, investigação e tomada de medidas administrativas após a ocorrência de um crime ou contravenção penal, em regra, cabe a Polícia Judiciária, que engloba as polícias civil e federal, de acordo com a divisão interna de competências em relação aos delitos, conforme o art. 144, §1º, inciso IV e §4º, da Constituição Federal de 1988.

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:

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

IV - **exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.**

§ 4º Às **polícias civis**, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, **ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais**, exceto as militares. (Brasil, 1988) (**grifos nossos**)

Contudo, por uma série de motivos, inclusive a questão da própria sobrecarga das atribuições, atividades e efetivo reduzido das forças de segurança, além de questões peculiares que envolvem cada caso de crimes em específico e até mesmo, em algumas situações, a necessidade de uma abordagem investigativa que não seja proveniente das estruturas policiais tradicionais, o Ministério Público, com o passar do tempo, passou a promover suas próprias investigações de natureza criminal.

As primeiras legislações sobre o tema foram a Lei Complementar n. 75/1993 e a Lei n. 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público - LOMPU), com destaque para o artigo 26, inciso I, da última norma:

Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá:  
I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los:  
a) expedir notificações para colher depoimento ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar condução coercitiva, inclusive pela Polícia Civil ou Militar, ressalvadas as prerrogativas previstas em lei;  
b) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;  
c) promover inspeções e diligências investigatórias junto às autoridades, órgãos e entidades a que se refere a alínea anterior; (Brasil, 1993)

Havia, portanto, uma base legal, em especial no trecho do inciso I do referido artigo, quando se prevê que o Ministério Público poderá, no exercício das suas funções, “instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes”.

Em que pese não existir uma previsão expressa quanto a investigações de natureza criminal, como há uma significativa abertura quando se dispõe a possibilidade de instauração de “medidas e procedimentos administrativos”, o *parquet*

também passou a investigar, em certas ocasiões, possíveis crimes noticiados aos seus membros.

Essas apurações, no entanto, estão muito longe de ter a ambição de substituir o Inquérito Policial, tampouco o ente ministerial possui a intenção de assumir o lugar das polícias judiciárias na atuação administrativa para elucidação de fatos que caracterizam ofensa as normas penais.

O que ocorreu foi que, desde a redemocratização, os membros do *parquet*, por razões diversas a depender da época e do local do exercício de suas funções, foram impelidos pelos fatos e iniciaram apurações próprias em relação a certos eventos de natureza penal.

Por exemplo, pode-se ilustrar com um caso de uma pequena cidade do interior, sem tanto apoio de pessoal das forças de segurança e com a Polícia Civil estando sobrecarregada, sem recursos de perícia, agentes e equipamentos para prontamente atender a todas as notícias de ocorrências ou possíveis crimes.

Neste cenário, uma pessoa que vai até o Promotor de Justiça e narra que está ocorrendo sistematicamente um furto de energia elétrica em seu bairro, causando muitos transtornos à população que paga as contas em dia, pode ter o seu depoimento colhido já na própria promotoria, fornecendo dados que podem ser considerados suficientes para, ao menos, uma indagação a companhia concessionária sobre esses fatos.

O representante ministerial, então, pode entrar em contato com a referida empresa e, diante disso, eventualmente descobrir que, de fato, há um aumento injustificado do consumo em certa região, causando constantes quedas.

Além disso, a mesma empresa vem a informar que, em apuração preliminar do local, seus funcionários notaram que os relógios estão indicando um consumo em desconformidade com a quantidade de energia elétrica entregue a algumas residências e vias públicas.

Ato contínuo, o Promotor de Justiça, diante da pertinência, conveniência e necessidade diante dos fatos, solicita o fornecimento de relatórios e informações sobre esses eventos, ao que é prontamente atendido, inclusive com fotos, documentos e cartas, além do depoimentos dos funcionários.

Durante essas oitivas na Promotoria, um dos empregados da concessionária informa ao oficial do Ministério Público que, em várias ocasiões, foram ameaçados

por um morador, que assumia ser o autor da ligação irregular de energia elétrica, ainda ameaçando os trabalhadores da companhia.

Até mesmo é fornecida uma gravação em vídeo de celular, documentando uma dessas ocasiões. Não foi sequer informada a polícia, por conta do grande volume de trabalho tanto da empresa concessionária, como também da notória sobrecarga dos agentes policiais do município.

Diante disso, colhidos os elementos expostos, é possível oferecer uma denúncia contra quem está praticando a conduta, iniciando a ação penal após uma atuação na fase administrativa por parte do próprio Ministério Público, uma vez constatada a autoria, materialidade e a justa causa para a ação penal.

Recorda-se, neste momento, que mesmo o Inquérito Policial é dispensável para o oferecimento da inicial acusatória e, portanto, é perfeitamente plausível que o cenário descrito ocorra, já que o órgão ministerial pode iniciar a persecução criminal diretamente ou mediante um procedimento anterior.

Contudo, alguns pontos precisam de atenção diante dessa possibilidade de apurações preliminares pré-processuais, entre eles a questão da legitimidade do *parquet* para conduzir as investigações desta natureza, já que suas atribuições mais comuns, corriqueiras e constitucionalmente determinadas são de ordem judicial.

E, como não havia, e até atualmente, não há, uma determinação expressa nas legislações de regência quanto a atuação do Ministério Público na fase administrativa criminal, em investigações de fatos possivelmente criminosos, durante muito tempo perdurou um relevante debate doutrinário e jurisprudencial quanto a essa possibilidade, que foi solucionado no campo jurídico há menos de uma década, por meio de uma decisão do Supremo Tribunal Federal.

Além disso, as próprias ferramentas e instrumentos que estão à disposição do *parquet* para esse tipo de atividades pré-processuais ainda estão em constante aperfeiçoamento, mesmo após a decisão da Corte Constitucional.

Inicialmente, é importante trazer a definição do que é o PIC, Procedimento Investigatório Criminal, a ferramenta normalmente utilizada pelo órgão ministerial para suas apurações na área criminal. Em um conceito apresentado pelo Ministério Público Federal, em seu sítio eletrônico, ele é definido como:

O procedimento investigatório criminal é instaurado por membro do Ministério Público e tem como finalidade apurar a ocorrência de

infrações penais de natureza pública, servindo como preparação e embasamento para o juízo de propositura, ou não, da respectiva ação penal. (Ministério Público Federal – Site oficial)

Já a Resolução n. 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, que regulamenta e traz as regras para o andamento do Procedimento Investigatório Criminal no âmbito administrativo da instituição, traz a definição sobre essa ferramenta no seu art. 1º, com a seguinte redação vigente atualmente, determinada por uma atualização promovida pela Resolução n. 183/2018:

Art. 1º O procedimento investigatório criminal é instrumento sumário e desburocratizado de natureza administrativa e investigatória, instaurado e presidido pelo membro do Ministério Público com atribuição criminal, e terá como finalidade apurar a ocorrência de infrações penais de iniciativa pública, servindo como preparação e embasamento para o juízo de propositura, ou não, da respectiva ação penal. (Conselho Nacional do Ministério Público, 2017/2018)

Portanto, pode-se afirmar que o PIC é um instrumento que fica à disposição do membro do *parquet*, um recurso que o permite, de acordo com a situação, promover de forma autônoma a investigação sobre delitos ou fatos supostamente criminosos de natureza pública.

Todos os elementos de prova, depoimentos e demais informações, ou seja, tudo o que for amealhado ao longo dessa apuração em sede administrativa antes do ajuizamento de um processo judicial pode ou não ser utilizado como base para o oferecimento de denúncia e início de uma ação penal futura, face aos averiguados.

Contudo, mesmo existindo essa possibilidade, como foi acima destacado, o Ministério Público não tem, por excelência, a função investigativa como sua mais importante, relevante ou necessária, portanto é interessante evidenciar que o Procedimento Investigatório Criminal não tem o objetivo, nem pode se admitir que o tenha, de substituir os tradicionais Inquérito Policial e Termo Circunstanciado como formas principais de averiguação, investigação e apuração de fatos criminosos.

Até mesmo porque, em regra, o Ministério Público não possui a estrutura, o pessoal, a natureza jurídica e até mesmo o arcabouço legal das Polícias Judiciárias para promover investigações indistintamente, em relação a todo e qualquer delito praticado ou supostamente ocorrido no cotidiano.

Destaca-se que a limitação não é apenas de ordem estrutural ou legal, mas, sim, de ordem prática. Não é crível, nem possível, que o *parquet* assumira a frente de

apurações em relação a todo potencial crime ou toda eventual contravenção penal que ocorra no dia a dia.

Esse tipo de atuação, em similaridade ou até substituição às Polícias Judiciárias, prejudicaria até mesmo as missões constitucionais do órgão ministerial, como a defesa dos interesses difusos, coletivos e a ação penal pública, na medida de destinação de recursos, pessoal e investimentos.

Então, é vital destacar que sim, o Ministério Público possui, de fato, uma ferramenta para agir em apurações penais de forma administrativa e pré-processual, com o Procedimento Investigatório Criminal, o PIC. Contudo, isso não quer dizer que em todas as situações o representante ministerial irá recorrer a ele.

Além dos conceitos do Ministério Público Federal e a definição normativa do instrumento, Masson (2022) assim define esse recurso à disposição dos membros do *parquet*:

Procedimento Investigatório Criminal (PIC): determinados tipos de ilícitos penais, notadamente os praticados no âmbito de organizações criminosas, ou circunstâncias especiais, a exemplo da suspeita de envolvimento de policiais, tornam conveniente a investigação da infração penal diretamente pelo Ministério Público. Para tanto, é necessária a instauração de procedimento investigatório criminal, o qual será presidido pelo representante do Ministério Público. O procedimento, que tem início por uma portaria, está disciplinado pela Resolução n.º 181/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, e por atos normativos editados pelos variados Ministérios Públicos. (Masson, 2022)

Os aspectos da pertinência e importância do PIC na atuação ministerial pré-processual face as organizações criminosas serão retomadas mais adiante no presente trabalho, mas desde já é válido ressaltar uma característica fundamental, com vital papel para a compreensão dessa ferramenta: o caráter pontual da sua utilização.

De fato, não é corriqueiro, nem tampouco de fácil ocorrência, a presença de um desses procedimentos de investigação criminal em promotorias ou procuradorias de competência penal em geral, em especial quando se trata de cidades com atribuições mistas dos representantes ministeriais (cível e criminal numa promotoria única, por exemplo).

No entanto, o que deve ser esclarecido, a princípio, é que fique nítida a presença de um instrumento de atuação pré-processual e administrativa à disposição

do Ministério Público na área criminal, que possibilite uma apuração de iniciativa própria face a fatos potencialmente criminosos noticiados ao *parquet*.

Aliás, é de fundamental importância o Procedimento Investigatório Criminal no âmbito da legitimidade do poder de investigação do órgão ministerial, que por muitos anos foi objeto de discussão legislativa e jurisprudencial.

Quanto a estes aspectos, é digno de nota que até a década de 2000, existiam muitas posições divergentes em termos doutrinários, com algumas vozes sendo contrárias a essa forma de atuação e outras sendo favoráveis a essa possibilidade, a depender do ponto de vista e da interpretação das normas sobre o Ministério Público, até mesmo de suas atribuições constitucionais.

Entre os doutrinadores que defendiam a investigação administrativa de fatos possivelmente criminosos como uma das possíveis maneiras de agir do *parquet*, estão as figuras de nomes como Sérgio Demoro Hamilton, José Frederico Marques, Júlio Fabbrini Mirabete e Hugo Nigro Mazzilli (Rangel, 2016).

Lênio Luiz Streck também tem posicionamento neste mesmo sentido, mas faz ressalvas significativas quanto aos limites da atuação ministerial, afirmando que a investigação preliminar por parte do Ministério Público é possível, desde que respeite os princípios, as normas e conte com mecanismos de controle, para evitar possíveis abusos, eventualmente.

Pode-se inferir, com relativa tranquilidade, que essas ressalvas também estão contidas, ainda que maneira implícita, na compreensão dos demais doutrinadores, mas principalmente antes de uma decisão judicial que pacificou a questão e da normatização interna, o tema era objeto de muitos questionamentos e debates.

No entanto, tanto Streck quanto Luciano Feldens (2003) trazem uma questão destacada anteriormente para a sua abordagem do PIC, que é a característica da subsidiariedade dessa atividade pré-processual por parte do órgão ministerial em sua utilização.

Ou seja, defendem que em situações de impossibilidade ou falta de conveniência de um Inquérito Policial, poderia ser acionado o Procedimento Investigatório Criminal, mas que essa ferramenta não deve, ou não deveria, ser acionada de forma indistinta, sob pena de banalização ou até uma inversão de atribuições que prejudicaria a própria persecução penal.

Outra possibilidade também aventada em vários momentos da obra de Streck e Feldens para que o *parquet* assumira a investigação preliminar em fase pré-judicial é

quando ocorre a omissão das forças de segurança, notadamente das Polícias Judiciárias, ou até de seu envolvimento, quando se trata de certos delitos sensíveis, no âmbito de organizações criminosas.

Finalmente, a própria questão da possível participação de agentes públicos, inclusive policiais, funcionários de certas empresas ou setores da administração ou outros postos de poder em crimes também é um ponto que depõe a favor da permissão da investigação pré-processual por meio do PIC, a disposição do *parquet* para o cumprimento de suas missões constitucionais, dentro dos limites de sua competência.

Inclusive, quanto a defender a possibilidade da investigação direta por parte do órgão ministerial, Paulo Rangel (2016) destaca que entre as vozes mais influentes dessa linha está Hugo Nigro Mazzilli, ex-membro do Ministério Público do Estado de São Paulo:

O jurista Mazzilli deixa bem claro ainda que a atuação do Ministério Público, na condução das investigações diretas, não pode se voltar única e exclusivamente para os crimes cometidos pelos administrados, mas sim, também, pelos administradores, integrantes do governo, que, por exercerem poder hierárquico sobre as atividades das autoridades policiais, muitas vezes, impedem que haja uma apuração isenta de qualquer conotação político-partidária. (Rangel, 2016)

É digna de nota essa posição de Mazzilli, em especial quando se tem em consideração o exposto no primeiro capítulo do presente trabalho quanto a história e atribuições constitucionais do Ministério Público, e a importância de se estabelecer garantias a instituição, principalmente em relação a sua independência funcional.

Já se destacou que iniciativas parlamentares e do próprio executivo, como episódios recentes de possíveis (ou consumadas) tentativas de intervenções em instituições como a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e órgãos de inteligência são nocivas a democracia e podem minar todo o equilíbrio de poderes, e o Ministério Público, além de ocupar uma posição de defensor da ordem democrática e defensor do Estado, também deve combater possíveis envolvimento de agentes públicos em crimes, até mesmo por meio de investigações.

Aliás, Streck e Feldens também vão nessa linha, ao realizar apontamentos muito pertinentes sobre as ferramentas, exigências e determinações constitucionais sobre a instituição, no sentido de que não seria plausível, diante da ordem jurídica

brasileira estabelecida pela Constituição Federal de 1988, limitar uma atividade investigativa dos entes, incluído nestes o próprio Ministério Público, com base em uma pretensa “exclusividade” da Polícia Civil e da Polícia Federal para apurar fatos criminosos.

Conjugando esses dois pontos apresentados e explorados, pode-se concluir que a possibilidade de investigação direta, na fase pré-processual, administrativa, por iniciativa do *parquet*, teria o condão de, guardadas as devidas particularidades a depender dos eventos, permitir apurações isentas, livres de pressões políticas, midiáticas ou mesmo de certas figuras públicas.

Diante disso, seria possível a apuração de crimes cometidos por agentes públicos e/ou particulares pelo órgão ministerial, colocando a instituição numa posição de ator externo aos envolvidos, inclusive das próprias figuras da administração pública ou forças de segurança.

Essa possibilidade é, face as garantias e missões constitucionais, de notável importância para o Ministério Público, que pode, de fato, mediante sua posição “externa” aos três poderes e a administração pública, ir a fundo em investigações, principalmente as que envolvem agentes públicos e/ou figuras políticas.

Não se passa sem críticas ou ressalvas essa linha, claramente, já que apesar da intenção de isenção e apurações que não envolvam diretamente órgãos do executivo, legislativo ou judiciários, o órgão ministerial também não está livre de possíveis e eventuais envolvimento de seus membros e agentes em certas situações de delitos.

Contudo, é inegável que, entre as atribuições do Ministério Público, a possibilidade de atuar de maneira investigativa em momento anterior a ação, principalmente em situações delicadas e com limites bem estabelecidos, encontrava muitos defensores entre nomes da doutrina.

No entanto, até a referida década de 2000, existiam também posições em sentido contrário emanadas de doutrinadores, inclusive de notável envergadura, que eram manifestamente contrários a permissão de uma atuação prévia ao processo judicial por parte do órgão ministerial.

Entre eles, cita-se Nélio Roberto Seidl Machado, Antônio Evaristo de Moraes Filho e Juarez Tavares, que se colocam em um entendimento doutrinário não favorável a essa investigação direta por parte do Ministério Público, em especial por uma interpretação de que isso se traduziria em uma extrapolação das funções do

*parquet*, além de uma questão de quebra do processo acusatório e do devido processo legal.

Observe o que defendeu Antônio Evaristo de Moraes Filho (apud. Rangel, 2016):

Seria, sem dúvida, de extrema valia que o Ministério Público Federal acompanhasse as diligências investigatórias e os inquéritos realizados pelas autoridades policiais, ainda mais por que isto traduziria, de alguma forma, o exercício do controle externo da atividade policial, porém, a faculdade de o Ministério Público produzir direta e pessoalmente, sem qualquer controle, as peças de informação que virão a servir, no futuro, de base para o oferecimento de denúncia, ou para o pedido de arquivamento, conferiria a este órgão um arbítrio incontestável, no exercício da função de promover a ação penal que lhe é privativa (“As funções do Ministério Público e o inquérito policial”. Tribuna do Advogado, OAB/RJ, novembro de 1996). (Moraes Filho, apud Rangel, 2016)

Também vale pontuar que, ao mesmo tempo em que se compreende a importância e os fundamentos de quem endossa as apurações do *parquet* na área criminal, não é sem razão a preocupação de quem discorda do poder investigativo do Ministério Público, diante principalmente da realidade brasileira e da divisão de funções no âmbito do processo penal.

É digno de nota que a instituição é, por excelência, o órgão acusatório e o titular da ação penal, o que a princípio não seria um impeditivo para que também pudesse conduzir suas apurações sobre os fatos criminosos, pensando em uma certa continuidade das suas atribuições.

Ocorre que a Constituição Federal e as normas legais destinam à Polícia Judiciária a tarefa de investigar, com essa competência sendo regularmente exercida por esses órgãos, que averiguam o ocorrido, promovem diligências e providenciam todas as solicitações no âmbito do Inquérito Policial ou do Termo Circunstanciado de ocorrência.

Concentrar todas essas atividades no Ministério Público, que detém a legitimidade e titularidade da ação penal, poderia se tornar um problema em relação a uma série de fatores, como um direcionamento de diligências para uma comprovação de certos fatos pró-acusação, linhas investigatórias e até mesmo uma agenda própria de apuração dos fatos, apesar de possuir também vantagens significativas, como as já pontuadas acima.

Outro ponto de atenção é quanto ao fato da investigação preliminar por parte do *parquet* ser bastante sigilosa em muitas situações, conforme abordagem de Guilherme de Souza Nucci:

Sobre a possibilidade de o Ministério Público investigar, o tema é, sem dúvida, controverso, comportando várias visões a respeito, mas críamos inviável que o promotor investigasse sozinho, por absoluta falta de fiscalização. Com a criação do juiz das garantias, todas as investigações lhe serão comunicadas e fiscalizadas, especialmente no tocante à legalidade.

Assim sendo, parece-nos, em grande parte, resolvido o problema da investigação inquisitiva e totalmente sigilosa do MP. Esperamos que o STF considere constitucional a figura do juiz das garantias, que está em processo de julgamento. (Nucci, 2022)

Portanto, é vital pontuar que a questão da legitimidade da investigação própria por parte do Ministério Público, o que é o grande objetivo do Procedimento Investigatório Criminal, era controversa na doutrina, com visões favoráveis e contrárias a essa possibilidade.

Contudo, apesar dessa divergência significativa no campo doutrinário, desde meados da década de 2000, ao menos, já se encontravam, em decisões judiciais da Corte Constitucional, posições do Supremo Tribunal Federal que, ao menos no campo jurisprudencial, reconheciam a constitucionalidade da atuação investigativa do órgão ministerial.

Uma decisão de destaque foi tomada no ano de 2009, no âmbito do julgamento do *Habeas Corpus* n. 91.661-9/PE, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, com a seguinte ementa:

*Habeas Corpus. Trancamento de ação penal. Falta de justa causa. Existência de suporte probatório mínimo. Reexame de fatos e provas. Inadmissibilidade. **Possibilidade de investigação pelo Ministério público.** Delitos praticados por policiais. Ordem denegada.*

1. A presente impetração Visa o trancamento da ação penal movida em face dos pacientes sob a alegação de falta de justa causa e de ilicitude da denúncia por estar amparada depoimentos colhidos pelo Ministério público.
2. A denúncia foi lastreada em documentos (termos circunstanciados) e depoimentos de diversas testemunhas, que garantiram suporte probatório mínimo para deflagração da ação penal em face dos pacientes.
3. A alegação de que os pacientes apenas cumpriram ordem de superior hierárquico ultrapassa os estreitos limites do habeas corpus,

eis que envolve, necessariamente, reexame do conjunto fático-probatório.

4. Essa Corte tem orientação pacífica no sentido da incompatibilidade do habeas corpus quando houver necessidade de apurado reexame de fatos e provas (HC n. 89.877/ES, rel. Min. Eros Grau, DJ 15.12.2006), não podendo o remédio constitucional do habeas corpus servir como espécie de recurso que devolva completamente toda a matéria decidida pelas instâncias ordinárias ao Supremo Tribunal Federal.

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

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

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

8. Cabe ressaltar, que, no presente caso, os delitos descritos na denúncia teriam sido praticados por policiais, o que, também, justifica a colheita dos depoimentos das vítimas pelo Ministério Público.

9. Ante o exposto, denego a ordem de habeas corpus. (g.n.) (Supremo Tribunal Federal, 2009)

Interessante pontuar que a decisão do Supremo Tribunal Federal no referido *Habeas Corpus*, datada de 2009, e outras posições semelhantes da Corte Constitucional foram muito usadas para embasar a atuação ministerial na fase investigativa.

Dessa forma, seguindo este entendimento, as ações administrativas pré-processuais são não apenas aceitas, mas admitidas como fonte de elementos de prova nesses julgamentos e, conforme o exposto, e sendo permitidas pela jurisprudência de parte da Corte Constitucional, para instruir ações penais em que o próprio representante do Ministério Público colhe depoimentos, efetua diligências ou de qualquer outra forma age para a colheita de provas.

Todavia, é digno de nota que por mais importante que fosse a decisão do STF no âmbito do HC n. 91.661-9/PE<sup>1</sup>, a ponto de ser utilizada como base para um artigo do Promotor Fernando Pascoal Lupo sobre o Procedimento Investigatório Criminal, não havia ainda a chamada repercussão geral e, portanto, não era de observância obrigatória esse entendimento por parte dos demais órgãos do judiciário, nem tampouco das instâncias ordinárias.

Diante desse cenário, havia significativa divergência jurisprudencial entre sentenças, acórdãos e demais decisões que entendiam ora que havia a legitimidade e possibilidade de investigações e outras atuações pré-processuais do Ministério Público, ora seguiam caminho oposto, negando essas formas de agir do *parquet*, entre outros argumentos, porque não haveria uma previsão expressa sobre isso nas disposições constitucionais em relação a instituição.

Afinal, o entendimento da jurisprudência era um reflexo das discussões doutrinárias sobre o assunto, desde a questão da legitimidade, passando pelas atribuições e funções ministeriais. A divergência era bastante marcante e presente nas abordagens da matéria.

Isso se alterou, mantendo-se até o momento uma posição favorável a essa forma de atuação pré-processual de natureza investigativa, com o advento de outro julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, dessa vez em sede de repercussão geral, com necessidade de observância obrigatória, no âmbito da análise Recurso Extraordinário n. 593.727/MG.

A discussão era, principalmente, sobre se o Ministério Público teria ou não a legitimidade, a possibilidade amparada pelas normas jurídicas, de investigar, por iniciativa própria, possíveis infrações penais, com base nas suas missões constitucionais e por suas garantias, mediante autoridade dos (as) Procuradores (as) e Promotores (as) de Justiça.

No caso em concreto, a questão discutida judicialmente, que provocou o julgamento paradigma, versava sobre um recurso interposto pelo ex-prefeito da cidade mineira de Ipanema, que questionava uma decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais sobre uma ação penal contra si.

---

<sup>1</sup> O Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade do poder investigatório do Ministério Público (STF, HC nº 91.661/PE, 2ª Turma, rel. Min. Ellen Gracie, j. em 10.3.2009). Disponível em: [PIC\\_INDICIAMENTO-E-REGISTRO-CRIMINAL.pdf \(mbsp.mp.br\)](#) Acesso em: 19 de junho de 2023.

A referida decisão havia recebido uma denúncia do Ministério Público de Minas Gerais, em que o *parquet* acusava o citado agente político de crimes de responsabilidade, tais como o descumprimento de ordens judiciais quanto a pagamento de precatórios, que são obrigatórios.

O motivo da interposição de Recurso Extraordinário perante o Supremo Tribunal Federal foi o fato de que a peça acusatória do órgão ministerial apenas tinha fundamentos fáticos e probatórios que, na alegação do réu, foram colhidos em um procedimento de investigação do próprio Ministério Público mineiro, sem a intervenção das Polícias Judiciárias em sede de inquérito policial.

A argumentação do denunciado foi a de que o fato do *parquet* ter instruído a sua petição com base apenas em elementos de prova colhidos por seus membros, em procedimento administrativo penal, seria uma violação das atribuições constitucionais da instituição, em uma interpretação de sua defesa quanto ao conteúdo do artigo 129, inciso III e VIII da Constituição Federal de 1988.

Haveria, nas alegações do recorrente, uma violação a uma série de dispositivos constitucionais com a conduta dos representantes ministeriais para embasar a denúncia, entre eles os artigos 5º, incisos LIV e LV, artigo 129, incisos III e VIII, e artigo 144, incisos IV, §4º, todos da Carta Magna.

O argumento do Ministério Público de Minas Gerais, em suas manifestações, era que a “investigação preliminar” apenas se traduziria em uma notícia crime de uma das beneficiárias dos precatórios não pagos, que acompanhava cópias dos processos judiciais que comprovavam a desobediência do acusado às ordens do Poder Judiciário no caso em concreto.

No julgamento, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o *parquet*, com base no art. 129, incisos I e IX da Constituição Federal, poderia investigar preliminarmente, efetuando atos administrativos de natureza investigatória sem problema, ainda que na situação do Recurso Extraordinário n. 593.727/MG, isso não tenha ocorrido, conforme o voto da Ministra Rosa Weber.

Aliás, vale a pena, para a correta compreensão da magnitude da discussão e da importância desse julgamento para o tema da atuação pré-processual investigativa do *parquet*, uma abordagem breve, destacando os principais momentos do processo e as posições dos Ministros.

No caso discutido perante o Pretório Excelso, como apenas havia cópia de uma notícia crime, com elementos de outros atos judiciais, como decisões e

comprovações, sequer houve uma postura ativa do Ministério Público em termos de apurações, conforme a posição da Ministra Rosa Weber em seu voto, mas houve divergência na Corte.

Inclusive, inaugurando a condução dos trabalhos do Supremo Tribunal Federal, o relator do julgamento do Recurso Extraordinário, o Ministro César Peluso não seguiu os argumentos que colocavam que o órgão ministerial, além de titular da ação penal, também poderia, atuar na fase anterior a de conhecimento perante o poder judiciário, em investigações de fatos que envolvem os crimes e contravenções penais.

Havia a argumentação favorável a essa apuração preliminar na fase administrativa, com base na chamada Teoria dos Poderes, e estaria implícito que o Ministério Público poderia, por consequência dessa titularidade, também investigar e empreender diligências, quando pertinente e necessário, na visão e análise de seus membros.

No entanto, o Ministro César Peluso foi por outra linha e, no seu voto, externou que, na sua interpretação dos fatos e do direito em relação ao cenário discutido no Recurso Extraordinário, a Constituição Federal não teria dado ao ente ministerial essa tarefa, no seguinte sentido:

vê-se, à margem de qualquer dúvida razoável, **que a Constituição não conferiu ao Ministério Público a função de apuração preliminar de infrações penais**, de modo que seria fraudá-las todas (*fraus constitutionis*) extrair a fórceps tal competência à leitura isolada do disposto no inc. IX do art. 129, onde consta, dentre suas funções institucionais, a de “*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*”. (grifos nossos) (Supremo Tribunal Federal, 2015)

Portanto, o relator original do Recurso Extraordinário n. 593.727/MG não entendia, conforme parte da doutrina, que o Ministério Público teria a possibilidade de realizar atos investigatórios de maneira natural, com legitimidade e atribuições para tanto, destacando que apenas seria admitida essa conduta em situações de excepcionalidade e que deveriam ser taxativas.

O Ministro Peluso, ao final de seu voto, declarou que tinha razão o apelo do agente político, e externou a sua análise e interpretação dos limites de investigação do *parquet*, no sentido de que:

Em palavras descongestionadas, admito que o Ministério Público promova atividades de investigação de infrações penais, como medida preparatória para instauração de ação penal, desde que o faça nas seguintes condições: 1) mediante procedimento regulado, por analogia, pelas normas que governam o inquérito policial; 2) que, por consequência, o procedimento seja, de regra, público e sempre supervisionado pelo Poder Judiciário; 3) e que tenha por objeto fato ou fatos teoricamente criminosos, praticados por membros ou servidores da própria instituição (a), ou praticados por autoridades ou agentes policiais (b), ou, ainda, praticados por outrem, se, a respeito, a autoridade policial, cientificada, não haja instaurado inquérito policial (a).

Portanto, observa-se que o relator original do Recurso Extraordinário n. 593.727/MG conheceu e deu provimento ao instrumento jurídico, dando razão aos argumentos do recorrente, o ex-prefeito da cidade Mineira.

Com isso, o relator original entendia que, de acordo com os dispositivos constitucionais em lume, a Carta Magna acabava admitindo a investigação Ministerial apenas em situações pontuais e menor extensão, mas não vislumbrava essas características no caso em concreto.

Essa posição do Ministro Cezar Peluso não foi isolada no âmbito do julgamento, ao que foi seguido pelo Ministro Ricardo Lewandowski, que o acompanhou, bem como o Ministro Marco Aurélio, que tinha visão ainda mais restritiva do que a colocada pelos demais Ministros e entendia que não havia possibilidade constitucionalmente estabelecida de poder investigativo do Ministério Público, em nenhum grau.

Porém, iniciando a divergência em favor dessa atuação pré-processual na apuração de crimes, o Ministro Gilmar Mendes não seguiu o entendimento dos demais Ministros, negando provimento ao Recurso Extraordinário e admitindo o poder investigativo do Ministério Público em relação aos atos administrativos anteriores às ações Penais, para colher elementos de prova e tomar outras providências cabíveis diante da conveniência e autonomia dos seus membros.

O Ministro Celso de Mello acompanhou o Ministro Gilmar Mendes na divergência, assim como os Ministros Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Luiz Fux, Rosa Weber e Carmen Lúcia.

Por sua vez, o Ministro Dias Toffoli seguiu um caminho intermediário, dando provimento ao Recurso, mas reconheceu apenas em partes a legitimidade da investigação do *parquet*, mediante regras estabelecidas e casos excepcionais,

seguindo assim um caminho semelhante aos dos Ministros Cezar Peluso e Lewandowski.

Em resumo, o placar final da votação do Recurso Extraordinário n. 593.727/MG computou três distintas linhas, com a maioria dos Ministros e Ministras da Corte Constitucional negando provimento ao apelo por parte do investigado e estabelecendo um entendimento consolidado, em sede de repercussão geral, no sentido de que há legitimidade e poderes de investigação ao Ministério Público.

Essa maioria foi formada pelos votos dos Ministros Gilmar Mendes (relator para o acórdão), Celso de Mello, Joaquim Barbosa, Luiz Fux, Ayres Britto, Cármen Lúcia e Rosa Weber, sete votos, portanto.

Por sua vez, o Ministro Cezar Peluso (relator original), Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli votaram pelo provimento parcial do recurso interposto pelo ex-prefeito, ao argumento de que até seria possível admitir a investigação por parte do Ministério Público, mas essa deveria ser mais restrita, ter uma extensão determinada de forma bem clara em normas internas e apenas admitida em situações excepcionais, de maneira justificada.

O voto do Ministro Marco Aurélio, ao final, foi singular e seguiu em um sentido mais restritivo ainda, ao dar provimento ao Recurso Extraordinário seguindo a linha de que, na sua interpretação constitucional, o *parquet* não poderia investigar, porque não seria legitimado, nem teria atribuições para tanto com base na Carta Magna.

Mas, conforme se observa pela contagem dos votos e posições acima expostas, como a maioria entendeu pela legitimidade e competência de investigações promovidas pelo Ministério Público em fase pré-processual, foi tomada a seguinte decisão por parte do Supremo Tribunal Federal:

**O Tribunal, por maioria, negou provimento ao recurso extraordinário e reconheceu o poder de investigação do Ministério Público, nos termos dos votos dos Ministros Gilmar Mendes, Celso de Mello, Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Luiz Fux, Rosa Weber e Cármen Lúcia, vencidos os Ministros Cezar Peluso, Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli, que davam provimento ao recurso extraordinário e reconheciam, em menor extensão, o poder de investigação do Ministério Público, e o Ministro Marco Aurélio, que dava provimento ao recurso extraordinário e negava ao Ministério Público o poder de investigação.**

(...) Em seguida, o **Tribunal afirmou a tese de que o Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do**

**Estado**, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei nº 8.906/94, art. 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade - sempre presente no Estado democrático de Direito - do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante nº 14), praticados pelos membros dessa Instituição. Redator para o acórdão o Ministro Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, o Ministro Gilmar Mendes. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 14.05.2015. (Supremo Tribunal Federal, 2015)

Do resultado deste julgamento, no Recurso Extraordinário n. 593.727/MG, foi editado o Tema n. 184 do Supremo Tribunal Federal, com a redação extraída da compreensão dos Ministros que formaram a maioria vencedora na decisão, para reconhecer e evidenciar, em sede de repercussão geral e de observância obrigatória, a legitimidade do *parquet* para atuar na investigação criminal.

Este é o conteúdo do referido Tema n. 184:

Tese: O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei 8.906/1994, art. 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa Instituição. (Supremo Tribunal Federal, 2015)

Alguns pontos merecem atenção, porque, afinal, é essa decisão de fundamental importância no âmbito da atuação do Ministério Público em fases antes da propositura das ações judiciais criminais, na apuração e averiguação de supostos crimes praticados, ditando a orientação dos Tribunais em relação a investigações conduzidas por parte do *parquet*.

Entre eles, o mais destacado é que essa decisão no Tema n. 184 (Recurso Extraordinário n. 593.727/MG como *Leading case*) finalmente pacificou a grande discussão e divergência que existia antes, tanto perante a própria jurisprudência, como também no campo doutrinário.

Mas essa decisão, como o próprio andamento do referido julgamento demonstra, não foi unânime e provocou votos sensivelmente distintos do ponto de vista da situação, conforme a interpretação de cada Ministro do Pretório Excelso, que inclusive já demonstravam as diferenças de aproximação e tratamento do tema anteriormente, em decisões monocráticas.

É digno de nota que o julgamento do Recurso Extraordinário n. 593.727/MG foi um espelho, um reflexo, das contradições, diferenças de tratamento e divergências na interpretação das funções do *parquet* que já existiam anteriormente, com a diferença do desfecho ter, finalmente, determinado um precedente a ser seguido.

Afinal, mesmo com algumas posições do próprio Supremo Tribunal Federal admitindo a investigação criminal por parte do órgão ministerial, como a apresentada anteriormente, no *Habeas Corpus* de Relatoria da Ministra Ellen Gracie, existiam também decisões judiciais, de outros Ministros do STF, e também de Tribunais e Juízos de Primeiro Grau, em sentido totalmente contrário, o que provocava insegurança, gerava anulações de certas ações penais e causava muitos problemas no andamento processual criminal.

Foi o que restou decidido no Recurso Extraordinário n. 593.727/MG (Tema n. 184), com sua força jurídica decorrente da repercussão geral, que finalmente sepultou a divergência sobre a questão em 2015, além de trazer fundamentais esclarecimentos quanto a limites dessa maneira de atuação do *parquet* quanto a fatos que supostamente envolvam a prática de delitos.

Para além da própria questão dessa pacificação do entendimento da Corte Constitucional sobre assunto tão relevante para o processo penal brasileiro como um todo e, principalmente, para o próprio Ministério Público em relação a suas atividades preliminares em termos de apuração de notícias relacionadas a ilícitos penais, existe também a fixação de limites para essa forma de atuar.

Afinal, apesar da apuração prévia de delitos, em seara administrativa, ser permitida ao *parquet*, isso não significa que essas atividades são uma área sem lei, em que não se deve observar as normas jurídicas e a Constituição.

Justamente nesta linha, o conteúdo do Tema n. 184 determina que há competência e legitimidade para o órgão ministerial promover investigações criminais por sua própria autoridade, diante de pertinência e necessidade conforme a situação que se apresentar, mas estabelece que esse expediente deve respeitar, inicialmente, um “prazo razoável”.

Além disso, também há expressa determinação quanto a observância obrigatória dos direitos e das garantias fundamentais destinados a toda pessoa que esteja em posição de investigada ou averiguada em qualquer procedimento promovido pelo estado, assim como ocorre Inquéritos Policiais ou Sindicâncias Administrativas, para citar dois exemplos mais conhecidos.

Ora, faz total sentido que se tenha essas regras igualmente quanto ao Procedimento Investigatório Criminal, já que o fato do órgão ministerial conduzir as apurações não quer dizer que não se deve respeitar a figura de quem está na posição de apurado, até mesmo diante da presunção de inocência e da natureza preliminar dessas averiguações.

A reserva de jurisdição, as prerrogativas da advocacia e a possibilidade de controle jurídico dos atos e demais atividades efetuadas pelos membros do Ministério Público e/ou pelos funcionários da instituição, que ocorrem no âmbito da investigação preliminar, conforme o contido na Súmula Vinculante n. 14 do STF<sup>2</sup>, também devem ser seguidas de acordo com o decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário n. 593.727/MG.

Ou seja, eventuais excessos, desrespeito às normas legais, as garantias constitucionais e as prerrogativas da advocacia podem ser suscitadas em sede judicial, submetendo ao judiciário o ocorrido na fase administrativa, o que pode inclusive provocar nulidade da própria apuração e da ação penal até o momento do controle jurídico.

Em conclusão, pode-se afirmar que diante da decisão do Pretório Excelso em 2015, está determinado, com repercussão geral e observância necessária pelos órgãos do poder judiciário, que há poder de investigação por parte do *parquet*, em relação a fatos que envolvem delitos penais em geral.

Contudo, também restou decidido que há limites, garantias e direitos fundamentais previstos também na decisão do Supremo Tribunal Federal, em relação inclusive a conceitos jurídicos indeterminados, tais como “prazo razoável”, por exemplo.

Portanto, era necessário uma normatização interna para regulamentar o procedimento, fixando-lhe os limites necessários, estabelecendo regras para as

---

<sup>2</sup> Súmula Vinculante n. 14 STF: É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa.

diligências, condutas dos membros do Ministério Público, acesso dos defensores aos autos e assistência deles aos averiguados, entre outros aspectos de fundamental importância.

Essa situação foi dirimida, à exemplo do que ocorreu com a organização e regramento sobre o Inquérito Civil, por meio de Resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público.

#### *2.4.1 A Resolução n. 181/2017 e a normativa interna do Ministério Público sobre o PIC*

A primeira medida no âmbito interno do Ministério Público para normatizar os procedimentos de investigação no campo criminal promovidos por seus membros foi a Resolução n. 13, de 02 de outubro de 2006, que, regulamentava e dava providências a serem seguidas pelo órgão em respeito à legislação de regência sobre o assunto em vigência, quais sejam, a Lei Complementar n. 75/1993 e a Lei n. 8.625/1993.

Contudo, é importante recordar que, conforme exposto anteriormente, as legislações, apesar de permitirem e previrem que o *parquet* poderia instaurar tanto os inquéritos civis como outros procedimentos para apuração de fatos, ainda não eram específicas e existia muita discussão quanto a legitimidade e possibilidade de investigações na seara criminal, tanto pela amplitude e vastidão de hipóteses decorrentes das normas, como da falta de uma determinação expressa sobre o tema.

Tanto é que, também de acordo com o demonstrado, a doutrina era bastante variada em relação às posições tomadas quanto ao assunto, com alguns autores defendendo a apuração criminal preliminar por parte do órgão ministerial, enquanto outros possuíam argumentos e constavam em suas obras visão totalmente oposta, ao argumento de que a Carta Magna não havia previsto essa atribuição.

Fosse como fosse, também a jurisprudência não havia sido pacificada, nem existia uma posição de observância obrigatória, até que chegou ao Supremo Tribunal Federal o Recurso Extraordinário n. 593.727/MG.

Foi apenas com esse julgamento e com a edição do Tema n. 184 do Pretório Excelso que, finalmente, os juristas, advogados, magistrados e todos os membros do Ministério Público possuíam uma posição segura a ser respeitada, diante da Repercussão Geral do caso perante a Corte.

Contudo, o conteúdo da tese fixada deixava uma série de pontos de destaque e atenção que deveriam ser observados pelos (as) Promotores (as) e Procuradores

(as) na sua atuação pré-processual quando agissem para apurar eventos que potencialmente se traduzissem em crimes.

Além disso, a legislação que previa a possibilidade de instauração de procedimentos investigativos por parte do Ministério Público não entrava em detalhes sobre o tema, nem expressamente determinava regras, e tampouco houve uma novidade legislativa nesse sentido entre a edição das normas originais e o julgamento do Recurso Extraordinário n. 593.727/MG pelo STF.

Então, resta claro que havia a necessidade de se regulamentar a investigação penal por parte do ente ministerial, ainda que fosse por meio de uma orientação interna do próprio *parquet*.

Até o ano de 2017, essa tarefa era cumprida pela Resolução n. 13 do CNMP, mas existiam problemas consideráveis com essa normativa, por uma série de fatores, entre eles, premissas inquisitoriais quanto ao procedimento, que, para pouca surpresa, eram alvo de críticas consideráveis de parcela significativa da doutrina, sem dizer também em posições do poder judiciário.

Demonstra-se, apenas com a definição de Procedimento Investigatório Criminal que consta na referida Resolução, esse problema de maneira bastante clara na redação:

Art. 1º O **procedimento investigatório criminal é instrumento de natureza administrativa e inquisitorial**, instaurado e presidido pelo membro do Ministério Público com atribuição criminal, e terá como finalidade apurar a ocorrência de infrações penais de natureza pública, servindo como preparação e embasamento para o juízo de propositura, ou não, da respectiva ação penal. **(grifos nossos)**  
(Conselho Nacional do Ministério Público, 2006)

Portanto, após o julgamento do Tema n. 184 pelo Supremo Tribunal Federal, não se sustentaria manter essa regulamentação, ainda que em relação a normas internas do *parquet*.

Afinal, é válido pontuar que desde o advento da Constituição Federal de 1988, é clara a opção do constituinte, e de todo o sistema normativo com base constitucional, pela natureza acusatória do processo penal, passando ao largo da antiga noção de procedimentos inquisitoriais que tolhiam direitos dos jurisdicionados, mesmo que fossem investigados ou acusados por delitos.

Inclusive, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.104, em sede de medida cautelar, o Relator, Ministro Roberto Barroso, já havia expressamente demonstrado a posição da Corte Constitucional sobre isso:

Como se sabe, a Constituição de 1988 fez uma opção inequívoca pelo sistema acusatório – e não pelo sistema inquisitorial – criando as bases para uma mudança profunda na condução das investigações criminais e no processamento das ações penais no Brasil. (Supremo Tribunal Federal, 2014)

Na mesma linha, Aury Lopes Jr. Menciona a mudança de posição legal, constitucional e tratamento dispensado ao sistema processual penal no Brasil, que passou de inquisitivo, para acusatório, sem ignorar as dificuldades e desafios dessa alteração:

Em suma, respondendo a questão inicial, agora podemos afirmar que o processo penal brasileiro é legal (art. 3º-A do CPP) e constitucionalmente acusatório, mas para efetivação dessa mudança é imprescindível afastar a vigência de vários artigos do CPP e mudar radicalmente as práticas judiciárias. É preciso, acima de tudo, que os juízes e tribunais brasileiros interiorizem e efetivem tamanha mudança. (Jr., 2023, p. 24)

Diante disso, o Conselho Nacional do Ministério Público, no exercício das suas funções e atribuições legais e constitucionais, revogou expressamente a Resolução n. 13/2006, para, diante das novidades jurisprudenciais e da realidade do sistema processual penal, além da persecução penal como um todo, trazer regras compatíveis quanto ao Procedimento Investigatório Criminal.

Então, a atuação pré-processual do *parquet* foi, e até os dias atuais, tem as regras internas estabelecidas pela Resolução n. 181/2017, que traz todas as disposições quanto a instauração e tramitação dos PICs, em relação às investigações a cargo do órgão ministerial.

Todavia, mesmo esse regramento passou por uma atualização, já que logo no ano seguinte, em 2018, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução n. 183/2018, para alterar algumas disposições que, mesmo tendo sido elaboradas após a decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n. 593.727/MG, ainda não estavam alinhadas com os mandamentos constitucionais e com a jurisprudência majoritária.

Entre essas, se destaca o próprio artigo 1º da Resolução n. 181/2017, que foi posteriormente alterado pela Resolução n. 183/2018, em especial por conta da decisão do STF. Nota-se claramente as diferenças, em especial no que se refere a inquisitorialidade do PIC, que ainda estava presente na redação da Resolução n. 181/2017.

É relevante promover a comparação das duas redações do primeiro dispositivo de tão importante norma interna do Ministério Público, com validade em todo o território nacional e aplicável à todos os ramos do *parquet*, diante do exposto e da importância:

<p style="text-align: center;"><b>REDAÇÃO ORIGINAL DA RESOLUÇÃO N. 181/2017</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>REDAÇÃO ATUAL, APÓS A ALTERAÇÃO PROMOVIDA PELA RESOLUÇÃO N. 183/2019</b></p>
<p>Art. 1º O <b>procedimento investigatório criminal é instrumento sumário e desburocratizado de natureza administrativa e inquisitorial</b>, instaurado e presidido pelo membro do Ministério Público com atribuição criminal, e terá como finalidade apurar a ocorrência de infrações penais de natureza pública, servindo como preparação e embasamento para o juízo de propositura, ou não, da respectiva ação penal.</p> <p>§ 1º O membro do Ministério Público deverá promover a investigação de modo efetivo e expedito, evitando a realização de diligências impertinentes, desnecessárias e protelatórias e priorizando, sempre que possível, as apurações sobre violações a bens jurídicos de alta magnitude, relevância ou com alcance de número elevado de ofendidos</p> <p>§ 2º O procedimento investigatório criminal não é condição de procedibilidade ou pressuposto processual para o ajuizamento de ação penal e não exclui a possibilidade de</p>	<p>Art. 1º O <b>procedimento investigatório criminal é instrumento sumário e desburocratizado de natureza administrativa e investigatória</b>, instaurado e presidido pelo membro do Ministério Público com atribuição criminal, e terá como finalidade apurar a ocorrência de infrações penais de iniciativa pública, servindo como preparação e embasamento para o juízo de propositura, ou não, da respectiva ação penal. (Redação dada pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018</p> <p>§ 1º O procedimento investigatório criminal não é condição de procedibilidade ou pressuposto processual para o ajuizamento de ação penal e não exclui a possibilidade de formalização de investigação por outros órgãos legitimados da Administração Pública.</p> <p>§ 2º A regulamentação do procedimento investigatório criminal prevista nesta Resolução não se aplica às autoridades abrangidas pela previsão do art. 33, parágrafo único, da Lei Complementar</p>

formalização de investigação por outros órgãos legitimados da Administração Pública (grifos nossos)	nº 35, de 14 de março de 1979.(grifos nossos)
---	---

A diferença mais destacada é a substituição da palavra “*inquisitorial*” por “*investigatória*”, no *caput* do art. 1º da referida Resolução, em linha com o decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema n. 184 e consagrando o princípio do sistema acusatório na persecução penal, até mesmo desde a fase investigativa.

Além disso, o §1º na sua redação original trazia recomendações ao membro do Ministério Público responsável pelo PIC, mas apesar das informações ali anotadas de fato trazerem importantes diretrizes para a atuação dos representantes ministeriais, dada a obviedade e a própria questão da independência funcional, tal dispositivo não foi mantido na atualização promovida pela Resolução n. 183/2018.

Por conta disso, o atual §1º da Resolução n. 181/2017 repete a redação do antigo §2º quanto ao fato do Procedimento Investigatório Criminal ser uma ferramenta que não exclui outras formas de apuração por outros entes competentes e com atribuições para tal, como as Polícias judiciárias por meio do inquérito policial, por exemplo.

Além disso, reforça-se neste momento que o PIC não é uma condição de procedibilidade para a ação penal, ainda se mantendo a regra de oferecimento de denúncia com base nas investigações policiais.

Encerrando o artigo 1º, o atual §2º determina que as regras da Resolução do CNMP não se aplicam aos magistrados, que não serão investigados pelo *parquet* quando apurado indício de prática de delito. Neste caso, os autos devem ser encaminhados ao Tribunal ou órgão responsável para o julgamento, para o prosseguimento das apurações.

De qualquer maneira, válido pontuar especialmente a mudança de paradigma em relação à investigação pré-processual como um todo, o que naturalmente inclui o Procedimento Investigatório Criminal.

Mesmo no Inquérito Policial, em que se possui características mais restritas do ponto de vista da “paridade de armas” observada no processo penal em si, o que se observa atualmente é que o defensor tem amplo acesso, participação no sentido de

assistir seu cliente e capacidade de, realmente, ser uma parte ativa na fase preliminar da apuração dos fatos.

Não sem razão, Guilherme de Souza Nucci assim define a investigação policial por meio do Inquérito:

O inquérito policial é um procedimento preparatório da ação penal, de caráter administrativo, conduzido pela polícia judiciária e voltado à colheita preliminar de provas para apurar a prática de uma infração penal e sua autoria. Nessa ótica, confira-se o disposto pelo art. 2.º, § 1.º, da Lei 12.830/2013, cuidando da finalidade do inquérito: “a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais”.

Seu objetivo precípua é servir de lastro à formação da convicção do representante do Ministério Público (*opinio delicti*), mas também colher provas urgentes, que podem desaparecer, após o cometimento do crime. Não se pode olvidar, ainda, servir o inquérito à composição das indispensáveis provas pré-constituídas que servem de base à vítima, em determinados casos, para a propositura da ação penal privada. (Nucci, 2023, p. 71)

E quanto a questão da natureza inquisitorial, o mesmo autor se alinha com a teoria que assume essa característica na investigação preliminar por parte do órgão policial:

O inquérito é, por sua própria natureza, inquisitivo, ou seja, não permite ao indiciado ou suspeito a ampla oportunidade de defesa, produzindo e indicando provas, oferecendo recursos, apresentado alegações, entre outras atividades que, como regra, possui durante a instrução judicial. Não fosse assim e teríamos duas instruções idênticas: uma, realizada sob a presidência do delegado; outra, sob a presidência do juiz. Tal não se dá e é, realmente, desnecessário. O inquérito destina-se, fundamentalmente, ao órgão acusatório, para formar a sua convicção acerca da materialidade e da autoria da infração penal, motivo pelo qual não necessita ser contraditório e com ampla garantia de defesa eficiente. Esta se desenvolverá, posteriormente, se for o caso, em juízo. (Nucci, 2023, p. 93)

Contudo, conforme mencionado, o fato do Inquérito Policial (ou do termo circunstanciado de ocorrência) ser um procedimento administrativo de natureza inquisitorial não significa que não há normas a se observar, nem tampouco que o averiguado estará desamparado, sem as garantias fundamentais constitucionais.

Tanto é assim que Renato Brasileiro de Lima pontua, após adotar uma posição favorável a característica inquisitorial do Inquérito Policial, as seguintes ponderações em sua obra:

**“De todo modo, apesar de o contraditório diferido e a ampla defesa não serem aplicáveis ao inquérito policial, que não é processo, não se pode perder de vista que o suspeito, investigado ou indiciado possui direitos fundamentais que devem ser observados mesmo no curso da investigação policial** entre os quais o direito ao silêncio, o de ser assistido por advogado, etc. Aliás como visto antes do plexo de direitos dos quais o investigado é titular viu é corolário e instrumento a **prerrogativa do advogado de acesso aos autos do inquérito policial (lei n. 8.906/94, art. 7º, XIV) tal qual preceitua a súmula vinculante n 14 do Supremo. Logo se houver no curso do inquérito momentos de violência e coação ilegal há de se assegurar a ampla defesa ou investigado.** Daí porque o STJ deferiu ordem em *habeas corpus* para assegurar que a oitiva de testemunhas e a quebra do sigilo telefônico requeridas pelo investigado e indeferidas pela autoridade policial fossem levadas adiante no curso da investigação.” (grifos nossos) (Lima, 2016, p. 126)

Apesar de tais lições doutrinárias se referirem a características e debates do Inquérito Policial, é digno de nota que sendo também o Procedimento Investigatório Criminal um processo administrativo para apurar fatos que podem envolver a prática de crimes, também se aplicam a esse instrumento as questões em tela, em especial quanto a inquisitorialidade “mitigada” pela necessária observância dos direitos e garantias fundamentais do investigado, inclusive quanto a presença de defensor e seu acesso aos autos.

Inclusive, a Resolução n. 183/2018, que alterou a Resolução n. 181/2017, trouxe, em seu conteúdo, muitas disposições especificamente relacionadas ao defensor e aos direitos do investigado no âmbito do PIC, em respeito não apenas as regras constitucionais, mas também ao decidido pelo Supremo Tribunal Federal e às normas legais, como o próprio Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil.

O artigo 9º da Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público exemplifica esse aspecto de maneira muito cristalina. Observa-se:

Art. 9º O autor do fato investigado poderá apresentar, querendo, as informações que considerar adequadas, facultado o acompanhamento por defensor. (Redação dada pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018)

§ 1º O defensor poderá examinar, mesmo sem procuração, autos de procedimento de investigação criminal, findos ou em andamento, ainda que conclusos ao presidente, podendo copiar peças e tomar apontamentos, em meio físico ou digital. (Incluído pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018)

§ 2º Para os fins do parágrafo anterior, o defensor deverá apresentar procuração, quando decretado o sigilo das investigações, no todo ou em parte. (Incluído pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018)

§ 3º O órgão de execução que presidir a investigação velará para que o defensor constituído nos autos assista o investigado durante a apuração de infrações, de forma a evitar a alegação de nulidade do interrogatório e, subsequentemente, de todos os elementos probatórios dele decorrentes ou derivados, nos termos da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994. (Incluído pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018)

§ 4º O presidente do procedimento investigatório criminal poderá delimitar o acesso do defensor aos elementos de prova relacionados a diligências em andamento e ainda não documentados nos autos, quando houver risco de comprometimento da eficiência, da eficácia ou da finalidade das diligências. (Incluído pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018) (Conselho Nacional do Ministério Público, 2018)

Portanto, deve ficar claro que o Ministério Público, na condução de seus processos investigativos de apuração pré-processual de possíveis fatos criminosos, tem legitimidade e competência na medida do respeito aos limites constitucionais e legais dos investigados.

Não se pode desassociar de forma alguma a missão de defensor da ordem pública e do Estado Democrático de Direito do *parquet* de sua tarefa de titular da ação penal, que permite ao órgão a atuação no sentido de apurar os crimes por própria autoridade.

Naturalmente, o representante ministerial ao conduzir o PIC, não dará ampla publicidade aos seus conteúdos, da mesma maneira que o Delegado de Polícia, na condução do Inquérito Policial, apesar de documentar as diligências, oitivas e produção probatória nos autos, não antecipa medidas ou linhas de investigação, nem é obrigado a aceitar requerimentos das partes na sua condução.

A própria Resolução n. 181/2017, em seu artigo 15, prevê que a regra é a publicidade, com a exceção das razões de interesse público, por expressa disposição legal ou, destacadamente, por conveniência da investigação, o que permite ao membro do Ministério Público que conduz a apuração, por sua discricionariedade, determinar sigilo nos autos.

Porém, existe a exigência que, ao decretar essa sigilosidade, exista uma justificativa fundamentada, que demonstre os motivos de tal atitude, para evitar, ou ao menos diminuir a possibilidade de excessos.

Art. 16. O presidente do procedimento investigatório criminal poderá decretar o sigilo das investigações, no todo ou em parte, por decisão

fundamentada, quando a elucidação do fato ou interesse público exigir, garantido o acesso aos autos ao investigado e ao seu defensor, desde que munido de procuração ou de meios que comprovem atuar na defesa do investigado, cabendo a ambos preservar o sigilo sob pena de responsabilização. (Redação dada pela Resolução n° 183, de 24 de janeiro de 2018) (Conselho Nacional do Ministério Público, 2018)

Conclui-se, diante dessas disposições, que a investigação preliminar por parte do *parquet* é conduzida conforme a conveniência, oportunidade e convicções do membro do órgão ministerial responsável, que tem a liberdade e a independência para perseguir as linhas de apuração que julgar cabíveis, tomar suas medidas de acordo com suas visões e, também decretar o sigilo fundamentado.

Independente de se tratar de uma situação que foge à regra das apurações criminais por meio do Inquérito Policial, não se entende que o processo administrativo conduzido pelo Ministério Público seja uma “antecipação do processo judicial” posterior, o que afasta a necessidade de contraditório nessa fase pré-processual.

Isso, contudo, não significa dizer que o Procedimento Investigatório Criminal será inquisitorial no sentido literal da palavra, com o (a) Promotor (a) ou Procurador (a) de Justiça conduzindo o instrumento sem observar os direitos e garantias fundamentais do investigado.

Diante disso, explicada e clara a mudança no art. 1º da Resolução CNMP n. 181/2017, promovida pela Resolução n. 183/2018, com a substituição oportuna e em linha com o decidido pelo Supremo do termo “*inquisitorial*” por “*investigatória*” em sua redação.

Na sequência, o Conselho Nacional do Ministério Público apresenta as possibilidades de condutas por parte do representante ministerial após o recebimento de alguma “peça de informação”, como a *notitia criminis*, uma denúncia oral ou qualquer outra forma que leve ao conhecimento do *parquet* um possível fato criminoso.

O artigo 2º lista as atitudes que podem ser levadas a cabo pelo membro do órgão ministerial, sendo que a instauração do procedimento administrativo de investigação pré-processual é apenas uma dessas opções colocadas em pauta.

Essa atitude é uma das possíveis, sendo que a propositura direta da ação penal por meio do oferecimento de denúncia, o encaminhamento das peças ao Juizado

Especial Criminal (JECRIM), a promoção de arquivamento e a requisição de instauração do inquérito policial são outros caminhos possíveis.

Além disso, a exemplo do que ocorre no caso de Inquéritos Cíveis, o Procedimento Investigatório Criminal pode ser instaurado de ofício pelos representantes do Ministério Público, quando chegar, por qualquer meio, notícia ou conhecimento de uma possível conduta criminosa, desde que se enquadre na sua competência, ou seja, se trate de um delito de iniciativa pública na ação penal.

A outra possibilidade de instauração de um PIC é pela provocação de terceiro, que pode ocorrer por escrito ou mesmo de maneira oral, em entrevista ou atendimento em uma das unidades do ente ministerial.

Não é necessário, aliás, sequer que a informação de um terceiro ao representante seja feita formalmente, porque o artigo 3º da Resolução n. 181/2017 prevê que mesmo que o *parquet* tome conhecimento de fato criminoso por meios informais, poderá, diante da discricionariedade do seu membro, instaurar o procedimento cabível.

Aliás, quanto a forma de documentação, registro e tramitação, além das comunicações entre o Ministério Público e demais instituições no curso das investigações, a normativa interna determina que, sempre que possível, preferencialmente deverá ser feita por meio eletrônico.

A exemplo do processo digital e das próprias ferramentas da Polícia Judiciária, que são integradas na rede mundial de computadores, também o *parquet* adotou o processo administrativo *online* e eletrônico, que facilita em grande parte o acompanhamento e documentação dos autos.

Além disso, quando se instaura um PIC por meio eletrônico, que é a regra, está dispensada a informação dessa atitude ao Órgão Superior por meio distinto (já que a comunicação será também digital), que só será obrigatória em casos de outras formas de tramitação, como os registros físicos, em papéis arquivados nas promotorias.

Também similar ao que ocorre com Inquérito Cível, o Procedimento Investigatório Criminal é instaurado por uma portaria ministerial, que deve conter os fundamentos da medida, estar registrada e autuada da maneira correta, com a explicação detalhada de fatos a se apurar, bem como dados mínimos de qualificação dos averiguados, sempre que possível, e determinação do que foi feito em termos de diligências neste início da fase pré-processual.

Mas, se ao longo da investigação, outros eventos também forem descobertos em relação aos crimes, é possível o aditamento da portaria inaugural ou mesmo a instauração de um novo PIC, para apurar especificamente outros fatos que surgirem posteriormente, sem maiores problemas.

Afinal, diante da fluidez, da complexidade de algumas situações e da possibilidade de desdobramentos diante de oitivas de testemunhas, diligências e outros elementos de prova colhidos ao longo da investigação, restringir um Procedimento Investigatório Criminal apenas a fatos certos e determinados na sua abertura poderia “engessar” o instrumento, além de prejudicar o próprio andamento das apurações.

Feitos os apontamentos iniciais quanto as características, normas sobre a instauração, regras gerais quanto a legitimação e outros temas inaugurais sobre o PIC, é também fundamental abordar o que pode ser feito pelos membros do Ministério Público no seu âmbito de atuação, explorando quais são as possibilidades permitidas ao *parquet* em termos de ações efetivas nessa fase administrativa, na etapa pré-processual da atuação no campo criminal.

As disposições do artigo 7º da Resolução n. 181/2017 demonstram, em linhas gerais, uma série de possíveis ações que podem ser levadas a cabo na etapa de apuração. São elas:

Art. 7º O membro do Ministério Público, observadas as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e sem prejuízo de outras providências inerentes a sua atribuição funcional, poderá: (Redação dada pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018)

I – fazer ou determinar vistorias, inspeções e quaisquer outras diligências, inclusive em organizações militares;

II – requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades, órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

III – requisitar informações e documentos de entidades privadas, inclusive de natureza cadastral;

IV – notificar testemunhas e vítimas e requisitar sua condução coercitiva, nos casos de ausência injustificada, ressalvadas as prerrogativas legais;

V – acompanhar buscas e apreensões deferidas pela autoridade judiciária;

VI – acompanhar cumprimento de mandados de prisão preventiva ou temporária deferidas pela autoridade judiciária;

VII – expedir notificações e intimações necessárias;

VIII – realizar oitivas para colheita de informações e esclarecimentos;

IX – ter acesso incondicional a qualquer banco de dados de caráter público ou relativo a serviço de relevância pública;

X – requisitar auxílio de força policial. (Conselho Nacional do Ministério Público, 2017/2018)

De início, pode-se concluir que há uma significativa listagem de medidas à disposição do membro do Ministério Público em relação à condução do Procedimento Investigatório Criminal, que sem dúvidas possuem um grande valor no momento das apurações e, em última instância, são indispensáveis para que o *parquet* possa, de fato, exercer uma função neste sentido.

Afinal, de nada adiantaria a previsão legal que autoriza o órgão ministerial a promover as medidas necessárias para investigar os fatos que sejam de sua alçada de competência, nem tampouco a decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito do Tema n. 184 (Recurso Extraordinário n. 593.727/MG), se não fossem colocados à disposição da instituição meios para tal.

E o artigo 7º da Resolução elenca, de maneira bastante abrangente, algumas dessas hipóteses, de fundamental importância no âmbito da investigação do Ministério Público.

As vistorias, inspeções e diligências, por exemplo, podem esclarecer muitos aspectos quanto a dúvidas, discordâncias e divergências de natureza prática, como as relacionadas a dinâmica de algum evento, a como era o local dos fatos, entre outros aspectos técnicos relacionados a objetos ou pessoas.

Igualmente, as requisições de informações e outros documentos para autoridades públicas e entidades privadas, até mesmo de natureza cadastral, como bancos de dados, são indispensáveis para coleta de materiais, números ou outros aspectos pertinentes.

Oitivas de testemunhas, inclusive por meio de conduções coercitivas caso não comparecerem aos chamados sem justificativa, são outras medidas muito valiosas na prática, porque permitem choque de informações, questionamentos, esclarecimentos e colheita de registros dos eventos investigados. O mesmo se aplica às vítimas de possíveis delitos, que também podem ser ouvidas no PIC.

O acompanhamento de buscas, apreensões e cumprimento de mandados de prisão preventiva ou temporária também tem consequências práticas relevantes, em especial no envolvimento mais operacional do *parquet* em relação as operações, o que também justifica a previsão da requisição de auxílio da força policial.

Afinal, apesar de contar com agentes, o Ministério Público não tem, em suas principais atribuições, tarefas de patrulhamento, ação ostensiva ou mesmo de cumprimento de decisões judiciais efetivadas por seus próprios membros, ou demais integrantes dos quadros, como analistas e oficiais.

Não há, em regra, pessoal para, apenas contando com os integrantes do órgão ministerial, efetuar prisões, cumprir mandatos, conduções coercitivas ou outras ações de risco operacional, que envolvem um perigo considerável se tratando da área criminal.

Então, é perfeitamente compreensível, faz total sentido e não ofende preceitos constitucionais a requisição de força policial, seja ela civil ou militar, para dar cumprimento a uma série de medidas necessárias no âmbito da investigação criminal, envolvendo prisões ou outras condutas.

O acesso incondicional aos bancos de dados, até mesmo privados, desde que de relevância pública, e também às informações da administração pública, como Receita Federal, Secretarias de Segurança Pública, sistemas prisionais, organismos de governo, autarquias, fundações, empresas públicas, entre outras, podem fornecer elementos fundamentais para a elucidação de fatos, conhecimento de autoria ou até mesmo para avaliação quanto a ocorrência de delitos.

Diante de todas essas possibilidades, é até natural que entre as medidas listadas pelo artigo 7º esteja a capacidade de expedição de notificações e intimações necessárias para a atuação ministerial pré-processual, tanto para fins de comunicação com os interlocutores, como também para documentação com fins de instrução de eventual denúncia.

Todavia, é de se refletir sobre o poder de coerção e obrigatoriedade de tais ferramentas perante os solicitados, averiguados e até mesmo em relação as figuras da administração pública em geral.

Porque, é interessante observar que de pouca utilidade seriam todas essas possíveis ações que o Ministério Público pode tomar no âmbito de sua investigação preliminar se, por outro lado, elas não possuíssem um caráter de autoexecutoriedade e necessidade de cumprimento.

Partindo deste ponto, é de relevância ímpar a previsão do §1º do artigo 7º da Resolução n. 181/2017, que teve sua redação atualizada pela Resolução n. 183/2018, com a seguinte determinação:

§ 1º **Nenhuma autoridade pública ou agente de pessoa jurídica** no exercício de função pública **poderá opor ao Ministério Público**, sob qualquer pretexto, **a exceção de sigilo, sem prejuízo da subsistência do caráter sigiloso da informação**, do registro, do dado ou do documento que lhe seja fornecido, ressalvadas as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição. (Conselho Nacional do Ministério Público, 2017/2018)

Tal dispositivo, apesar de citar nominalmente os agentes públicos em geral, deixando de lado, ao menos em relação a seu conteúdo literal, os particulares, expõe a força das requisições do *parquet* quanto a informações, principalmente. A “exceção de sigilo”, embora possa ser invocada em outras situações, não deve ser oposta perante o representante ministerial.

No entanto, quando esses pedidos são direcionados a agentes privados (sem estar no exercício de função pública), o cenário muda consideravelmente, porque, entre outros aspectos importantes, um corolário do sistema processual penal brasileiro está lastreado no princípio da presunção de inocência e no fato de que os averiguados não são obrigados a produzir prova contra si.

Isso significa, na prática, que em que pese as requisições serem importantes instrumentos para colheita de informações e dados perante autoridades públicas e pessoas que exercem alguma função pública, em relação aos particulares há ressalvas significativas, até diante do direito de defesa, que supera o caráter “inquisitorial” de investigações pré-processuais.

De qualquer maneira, em relação às regras relativas aos pedidos e requerimentos do *parquet*, tanto aos particulares como em relação à administração pública, é importante pontuar que sempre deve ser fixado um prazo razoável de resposta, que a Resolução n. 181/2017 fixa em “até 10 dias úteis” para que se possa tomar as providências necessárias para atender ao pedido ministerial.

Quanto ao meio dessa devolutiva, até pela necessidade de registro e documentação, preferencialmente deverá ser feita de forma informatizada, eletrônica, o que facilita a integração aos autos e permite, inclusive, que se possa aproveitar tais elementos em sede judicial.

Seguindo a linha de possuir os dados colhidos em sede administrativa, para futura utilização no âmbito da ação perante o poder judiciário, é também digno de se notar a preocupação e a solução apresentadas pelo Conselho Nacional do Ministério

Público para os depoimentos tomados na etapa pré-processual da investigação criminal por parte do *parquet*.

Conforme a previsão do artigo 8º da Resolução n. 181/2017, nos depoimentos e nas demais oitivas ou registros de informações amealhadas no Procedimento Investigatório Criminal, o membro do Ministério Público deve dar preferência, sempre que possível, ao formato de “*gravação audiovisual*”.

A justificativa para essa determinação é que tal maneira de se documentar essas etapas de apuração teria uma fidelidade maior em relação aos dados expostos ou descobertos, também possibilitando um aproveitamento no processo judicial ao se anexar tais registros na ação.

Todas essas cautelas e previsões permitem ao membro do órgão ministerial, quando instaurar um PIC, não apenas apurar os fatos potencialmente criminosos que sejam de sua competência, mas também, desde o início, acumular informações, dados e outros elementos que podem, ao final da persecução penal, elucidar os eventos e embasar uma condenação, satisfeitos os requisitos legais.

Aliás, assim como ocorre com outros procedimentos preparatórios para ações penais, tais como o Inquérito Policial e o Termo Circunstanciado de Ocorrência, o Procedimento Investigatório Criminal possui um prazo determinado pela Resolução n. 181/2017 para sua conclusão, de 90 dias, permitidas prorrogações sucessivas, desde que de maneira fundamentada.

A determinação por prorrogar as apurações cabe ao membro do Ministério Público encarregado de conduzir o PIC, em situação semelhante a que ocorre com os Inquéritos Cíveis, com essa decisão devendo estar acompanhada de suas justificativas diante dos casos concretos.

Afinal, da mesma maneira que as investigações policiais não podem se prorrogar indefinidamente, por violar até mesmo a dignidade do averiguado ao manter sob sua cabeça um “machado suspenso”, também seria um descompasso com as normas legais e constitucionais uma apuração ministerial pré-processual de cunho criminal sem prazo determinado.

Um outro possível e interessante desfecho ao Procedimento Investigatório Criminal é a hipótese da celebração do acordo de não persecução penal (ANPP), uma novidade que recentemente ingressou no ordenamento jurídico brasileiro, como medida despenalizadora, a exemplo, por exemplo, da transação penal incluída pela Lei n. 9.099/1995. (Brasil, 1995)

Art. 18. Não sendo o caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor ao investigado acordo de não persecução penal quando, cominada pena mínima inferior a 4 (quatro) anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça a pessoa, o investigado tiver confessado formal e circunstanciadamente a sua prática, mediante as seguintes condições, ajustadas cumulativa ou alternativamente: (Conselho Nacional do Ministério Público, 2017/2018)

Há autênticos trabalhos completos sobre o acordo de não persecução penal e, nesse momento, não é o foco da presente dissertação versar especificamente sobre tal ferramenta, mas é importante consignar que, desde a sua previsão legal e normativa, tem sido um instrumento também interessante de atuação pré-processual quando cabível diante dos fatos e cumpridos os requisitos.

Nesse caso, o Ministério Público toma para si, além da própria tarefa de investigação dos fatos que envolvem possíveis infrações penais, também a própria decisão quanto ao oferecimento ou não do ANPP, a depender da situação em concreto e das características dos eventos.

Sem a ambição de esgotar o assunto, mas diante da relevância dessa novidade, é vital que se faça breves considerações sobre essa ferramenta ministerial, que se junta ao *sursis* e a já conhecida transação penal nos casos de delitos de menor potencial ofensivo em um rol de medidas para evitar o encarceramento e a movimentação do judiciário, substituindo processos longos e condenações a penas privativas de liberdade por outras formas de sanções e responsabilizações.

Neste sentido, Guilherme de Souza Nucci (2023) discorre e tece algumas ponderações sobre a matéria:

A Lei 13.964/2019 inseriu a possibilidade de haver o acordo de não persecução penal (art. 28-A, CPP), associando-se a outros institutos benéficos ao investigado pela prática de infração penal, como o *sursis* processual e a transação para infrações de menor potencial ofensivo. Esse acordo pode ser realizado, por proposta do Ministério Público, se o investigado tiver confessado formal e detalhadamente a prática do crime, sem violência ou grave ameaça à pessoa, com pena mínima inferior a quatro anos. Neste ponto, é preciso destacar tratar-se de um acordo para não haver persecução penal; assim sendo, obrigar o investigado a confessar formalmente o cometimento do crime para depois fixar penas alternativas e outras condições não nos parece o ideal, ferindo, indiretamente, o direito à imunidade contra a autoacusação. Porém, é um negócio jurídico, cabendo ao investigado, juntamente com seu advogado, avaliar o que lhe é conveniente. Mas,

ainda assim, há um ponto relevante: imagine-se que o investigado celebre o acordo e depois não o cumpra. O Ministério Público pode pedir a rescisão do pacto e propor denúncia, lembrando, então, que, a essa altura, já terá havido confissão por parte do acusado. Sob esse aspecto, parece-nos que a confissão não possa ser utilizada pelo órgão acusatório no processo criminal a ser instaurado. Trata-se de prova ilegítima, visto que foi produzida para o acordo de não persecução penal. Ora, se houver processo-crime, a confissão perde a razão de ser e deve-se preservar o direito do réu à não autoincriminação. (Nucci, 2023, p. 106)

Importante destacar que as condições do artigo 28-A do Código de Processo Penal devem ser observadas pelo membro do *parquet* no âmbito do determinado pelo artigo 18 da Resolução n. 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público e, somente se satisfeitas todas as previsões legais, é possível o oferecimento do ANPP.

Entre esses requisitos, estão a reparação do dano causado ou a restituição do bem jurídico a vítima, se possível na situação em concreto e salvo quando não se puder tomar tal atitude.

Também a renúncia voluntária de bens e/ou direitos que foram instrumentos, proveitos ou produtos da infração penal praticada, conforme o indicado pelo órgão ministerial ao longo da sua manifestação na petição do acordo de não persecução penal.

Além disso, existe também a necessidade de prestação de serviços comunitários, o pagamento de prestações pecuniárias para entidades e o cumprimento de outras condições que forem indicadas pelo representante do Ministério Público em cada caso concreto. Essa última previsão é uma das que mais sofre críticas, por conta de sua grande amplitude em termos de possibilidades práticas.

Mas, de qualquer maneira, também o ANPP é uma relevante ferramenta à disposição dos membros do ente ministerial, que pode ser proposto ao final de um Procedimento Investigatório Criminal, por exemplo, em substituição a denúncia que inaugura a ação penal.

Portanto, pode-se concluir que existem diversas previsões normativas no âmbito interno do Ministério Público que fornecem para os integrantes de seus quadros um arcabouço de possibilidades.

Justamente em razão de todas essas disposições trazidas no âmbito das Resoluções n. 181/2017 e n. 183/2018, que alterou a primeira, e de outras modificações posteriores, pode-se concluir que o Conselho Nacional do Ministério

Público fixou balizas, regras procedimentais e significativas determinações quanto ao Procedimento Investigatório Criminal, que devem ser observadas na atividade ministerial pré-processual no campo penal.

Esse instrumento, diante da decisão do Supremo Tribunal Federal, não encontra mais resistência, ao menos no campo da jurisprudência, quanto a sua validade e legitimidade, além de ser uma vital ferramenta que auxilia na apuração de uma parcela relevante de delitos.

Inclusive, de singular importância para o estudo e debate, aqueles cometidos por organizações criminosas, que trazem desafios e particularidades para a persecução penal como um todo.

#### 2.4.2 O PIC e as organizações criminosas

Foi mencionado anteriormente que, apesar de possível, a instauração de processos administrativos para apuração de delitos em geral por parte do Ministério Público não pode ser considerada algo relativamente comum no dia a dia da prática forense, em especial quando se está analisando um universo de hipóteses para a existência de crimes e da vasta quantidade de condutas desse tipo que são cometidas cotidianamente.

Seria impraticável, para ficar em uma análise conservadora, que os membros do *parquet* se propusessem a abertura de Procedimentos Investigatórios Criminais face a toda e qualquer notícia, conhecimento ou abordagem de fatos criminosos que lhes chegassem.

Basta uma simples checagem do número de delitos como tráfico de drogas, furtos, roubos e lesões corporais que ocorrem diariamente no Brasil para compreender que a regra é, ainda, a investigação por parte das Polícias Judiciárias, majoritariamente as Polícias Cíveis estaduais, que tem competência residual, correspondente a uma parcela significativa dos crimes e contravenções cometidos no território nacional.

Então, diante do exposto, será um acontecimento raro a instauração de um Procedimento Investigatório Criminal para apurar crimes “comuns”, que envolvem situações consideradas “normais” no dia a dia da persecução penal.

Ocorre que o PIC é um instrumento que se reveste de uma relevância considerável quando utilizado face a situações excepcionais, que envolvem estruturas

de poder paralelo com recursos, pessoal e teias de atuação definidas para a prática de condutas delituosas: as organizações criminosas.

Tem crescido nos últimos anos, em especial desde o advento da Constituição Federal de 1988 e a redemocratização, uma nova forma de atuação do Ministério Público, que além de oferecer as denúncias tradicionais, também age diretamente na parte pré-processual ao tomar conhecimento de crimes praticados (potencial ou comprovadamente) por essas estruturas criminosas.

Não se ignora a importância ainda muito existente também das Polícias Judiciárias face a essa forma de criminalidade, mas seja pela complexidade envolvida, seja pela sobrecarga ou até mesmo, em situações específicas, pela participação de agentes públicos ou das forças de segurança na prática dos delitos, as organizações criminosas são um desafio considerável que demandou novas formas de combate.

Inicialmente, importante ressaltar que a definição do que é essa forma de estrutura orientada para ofender a legislação penal e os bens jurídicos tutelados pelo direito, das mais diversas formas e maneiras, está na Lei n. 12.850/2013, logo no §1º do artigo 1º:

Art. 1º Esta Lei **define organização criminosa** e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal a ser aplicado.

§ 1º **Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas**, ainda que informalmente, **com objetivo de obter**, direta ou indiretamente, **vantagem de qualquer natureza**, mediante **a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos**, ou que sejam de **caráter transnacional**. (Brasil, 2013)

Os comentários de César Roberto Bitencourt e Paulo César Busato sobre a conceituação contida na Lei das Organizações Criminosas é cirúrgica quanto as alterações e pontos centrais. Observa-se:

Nessa conceituação são trazidos novos elementos estruturais tipológicos definindo, com precisão, o número mínimo de integrantes de uma organização criminosa, qual seja, quatro ou mais pessoas (o texto revogado tacitamente falava em “três ou mais”), a abrangência das ações ilícitas praticadas no âmbito ou por meio de uma organização criminosa, que antes se restringia à prática de crimes. Agora pode abranger, em tese, a prática, inclusive, de contravenções, em função do emprego da locução infrações penais. Altera, na verdade, somente três aspectos da lei anterior: (i) quatro ou mais

pessoas (a lei revogada falava em três ou mais), (ii) prática de infrações penais (a lei anterior falava em crimes) e (iii) pena superior a quatro anos de prisão (a lei anterior falava em pena igual ou superior a quatro). O limite de quatro anos de prisão é um número cabalístico em direito penal, exatamente pelas consequências que um dia a mais de pena nesse número representa. Com efeito, pena de até quatro pode ter as seguintes consequências: a) pena em regime aberto (um dia a mais não admite regime aberto); b) penas alternativas (um dia a mais não admite penas alternativas); c) prescrição em oito anos (um dia a mais eleva a prescrição para 12 anos). (Bitencourt e Busato, 2014, p. 10)

Apesar de relativamente recente para critérios temporais, contando com cerca de uma década de existência, a legislação promulgada em 2013 sobre as organizações criminosas, ou ORCRIMs, trouxe importantes destaques, definições e processos para obtenção de meios de prova face a essas estruturas voltadas para prática de delitos.

É digno de nota que essa novidade legislativa foi motivada, na época, por um significativo aumento no número desses organismos criminosos em atuação no Brasil, desde a questão do tráfico de drogas, armas, pessoas, ao surgimento de quadrilhas do novo cangaço e ainda vários outros grupos que contavam, não raras vezes, com a colaboração ou participação de agentes públicos para o cometimento dos seus crimes.

Tanto é que assim adverte e disserta Guilherme de Souza Nucci quanto ao conceito e apontamentos sobre as organizações criminosas e as relações delas com estruturas estatais:

Diante disso, a organização criminosa é a associação de agentes, com caráter estável e duradouro, para o fim de praticar infrações penais, devidamente estruturada em organismo preestabelecido, com divisão de tarefas, embora visando ao objetivo comum de alcançar qualquer vantagem ilícita, a ser partilhada entre os seus integrantes. Pode-se sustentar que a organização criminosa tem a visível feição de uma empresa, distinguindo-se das empresas lícitas pelo seu objeto e métodos ilícitos. Vamos além, com o **fito de demonstrar a inserção do crime organizado nas estruturas de poder político do Estado**. Seja qual for o objetivo da organização criminosa, **a sua atuação, em algum ponto e sob determinada medida, termina por se sustentar pelo apoio de servidores públicos mancomunados e aliciados, integrantes do esquema, direta ou indiretamente**. (g.n.) (NUCCI, 2020, p. 12)

Dessas breves linhas introdutórias, pode-se concluir que as organizações criminosas são estruturas para prática de infrações penais (crimes e contravenções), de maneira perene, com estruturas definidas ainda que informalmente e voltadas a obter vantagens ilícitas, em decorrência das mais diversas condutas criminosas.

Também é seguro pontuar que a legislação de regência sobre esses grupos passou por mudanças em meados da década de 2010, muito em razão da própria complexidade e avanço no campo criminal e da necessidade de respostas efetivas no combate a elas por parte das estruturas estatais.

Finalmente, uma última conclusão permite um gancho com a questão da atuação do Ministério Público não apenas na denúncia dessas organizações criminosas, mas na própria investigação de infrações penais cometidas por elas, que é a participação de agentes públicos nas entranhas das estruturas desses bandos, com consequências gravíssimas na prática.

Afinal, as forças de segurança pública estão em diversos níveis e atuam das mais diferentes formas na prevenção, apuração e combate aos delitos no dia a dia, desde o policiamento ostensivo por parte das Polícias Militares, passando pelas investigações de Polícias Judiciárias e até mesmo controles de fluxos de pessoas, produtos e recursos financeiros, em alfândegas, aeroportos, fronteiras secas, na Receita Federal ou nas outras entidades estatais.

A manutenção de uma cadeia de ações criminosas, de forma estruturada e por longos períodos, dificilmente passa despercebida ou sem intervenções. Mas há um sensível fator que pode alterar essa realidade, quando há a participação de um agente público na organização.

Seja como colaborador ou como efetivo membro de tal estrutura de poder paralelo criminosa, quando alguém com determinado grau de influência ou capacidade decisória no âmbito da administração pública está integrado a organização criminosa, há um enorme aumento na dificuldade para identificação, investigação e combate a cédula.

Isso ocorre, entre outros motivos, pelas informações privilegiadas, proteção e outras formas de acobertamento e apoio que o envolvido nos crimes presta aos demais integrantes do grupo de autores de delitos.

E quando é feita a menção aos chamados “agentes públicos”, estão abrangidos nessa denominação os mais diversos campos, áreas e meios de ingresso na

administração pública, sem distinções, até diante da prevalência do interesse público sobre o privado e da supremacia do interesse público.

Afinal, desde um particular imbuído em função pública, passando pelo empregado público, estatutários e até os agentes políticos, em algum momento foi desbaratada uma organização criminosa envolvendo alguma dessas figuras, nos mais diversos níveis e áreas. Até mesmo, e aí entra um dos graves problemas no assunto, nas estruturas das Forças de Segurança.

Não se generaliza, de forma alguma, com o fito de imputar às Polícias Judiciárias ou Administrativas um caráter de corrupção, ou colaboração com o crime organizado, mas é inegável que há um seríssimo problema quando mesmo uma parcela pequena de seus membros se envolve em atividades ilícitas em grupos que atuam contra o direito, ofendendo e violando bens jurídicos.

Em especial porque pode existir um significativo prejuízo as apurações dos fatos, por omissões, interferências e fornecimento de informações quanto ao andamento de investigações.

Neste ponto, destaca-se a importância da permissão, legitimidade e competência do Ministério Público para conduzir as suas próprias medidas em relação a fatos que possam caracterizar crimes, inclusive aqueles que envolvem as organizações criminosas.

E neste contexto, o Procedimento Investigatório Criminal é de fundamental relevância, pois se traduz no instrumento, na ferramenta de atuação pré-processual do *parquet* face a esses grupos, permitindo aos membros do órgão ministerial agir de forma efetiva na averiguação.

Válido reforçar, quanto a isso, o ponto vital quanto a estrutura independente, protegida e resguardada de pressões político-partidárias ou legislativas do Ministério Público, que é garantida constitucionalmente pelas suas prerrogativas, o que permite, quando necessário, que o ente investigue e denuncie até mesmo pessoas que integrem quadros da administração pública, uma vez comprovada a violação aos dispositivos legais.

Quando há a menção da norma quanto aos “membros” o plural não é apenas uma forma de estender a possibilidade de instauração do PIC a qualquer dos que compõem a instituição. O que ocorre é que, em regra, na seara criminal, a apuração de crimes envolvendo as organizações criminosas não é feita individualmente por

algum dos membros do *parquet*, mas por grupos especializados, conforme inclusive permite e prevê o artigo 6º da Resolução n. 181/2017.

**Art. 6º O procedimento investigatório criminal poderá ser instaurado de forma conjunta**, por meio de força tarefa ou por **grupo de atuação especial composto por membros do Ministério Público**, cabendo sua presidência àquele que o ato de instauração designar.

**§ 1º Poderá também ser instaurado procedimento investigatório criminal**, por meio de **atuação conjunta entre Ministérios Públicos dos Estados, da União e de outros países**.

§ 2º O arquivamento do procedimento investigatório deverá ser objeto de controle e eventual revisão em cada Ministério Público, cuja apreciação se limitará ao âmbito de atribuição do respectivo Ministério Público.

§ 3º Nas hipóteses de investigações que se refiram a temas que abrangam atribuições de mais de um órgão de execução do Ministério Público, os procedimentos investigatórios deverão ser objeto de arquivamento e controle respectivo com observância das regras de atribuição de cada órgão de execução. (Incluído pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018) (Conselho Nacional do Ministério Público, 2017/2018)

O referido artigo é um dispositivo que permite uma atuação conjunta, em colaboração, entre mais de um membro do Ministério Público, formando autênticas equipes de ação coordenada, que aumentam não apenas os recursos disponíveis para efetuar as apurações do Procedimento Investigatório Criminal, mas também as chances de elucidar fatos mais complexos, relacionados a grupos criminosos que, de outra maneira, causariam muitas dificuldades.

Diante dessa possibilidade, é possível, por exemplo, a formação de equipes como as do GAECO, o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado, ou mesmo uma força-tarefa interministerial, com membros de diferentes Ministérios Públicos, sejam eles estaduais, federais ou até de outros países, que agindo em conjunto, podem atuar mais incisivamente na investigação de organizações criminosas.

Essas alternativas de medidas pré-processuais por parte do *parquet* é especialmente importante quando se trata de grupos envolvidos com crimes, porque permitem, em palavras mais simples, “equilibrar o jogo”.

É notável que a união de vários indivíduos, organizados para cometer delitos e infringir as normas penais, não apenas causa mais problemas de natureza operacional e prática, como também dificulta consideravelmente o processo de investigação, uma vez que mesmo que um dos elementos seja detido, ainda restará uma estrutura por trás, com outros integrantes para assumir as funções.

Isso sem contar, como foi pontuado, na terrível chance de a quadrilha cooptar ou envolver um membro da administração pública em seus quadros, até mesmo das forças policiais. Se traduzem em grande ameaça a normalidade (ainda que consideradas as realidades particulares brasileiras) das relações jurídicas e do respeito às leis penais.

Nas palavras de Bitencourt e Busato (2014, p. 9), a “*Criminalidade organizada, por sua vez, genericamente falando, deve apresentar um potencial de ameaça e de perigo gigantescos, além de poder produzir consequências imprevisíveis e incontroláveis.*”

Ora, se os autores de delitos podem se estruturar em bandos que são (ainda que minimamente ou informalmente) organizados, com distribuição de tarefas, hierarquia, habitualidade, permanência e o intuito de obter vantagens indevidas ao sistematicamente infringir as normas, é uma maneira de equilibrar o cenário permitir ao Ministério Público também organizar suas próprias equipes de atuação contra essa criminalidade organizada.

As Polícias Judiciárias tomam atitudes semelhantes com equipes de vários delegados e agentes, especializadas ao combate a determinados tipos de delitos, sejam eles patrimoniais, contra a pessoa, contra a liberdade sexual ou de caráter internacional/transnacional. Isso tudo em instituições que tem como função principal a investigação criminal.

Não é de se espantar, nem causa estranheza, que no Ministério Público tenham se formado também esses grupos especializados, já que a função investigativa não é a mais importante, nem a mais presente da instituição

Por esse motivo, na grande maioria das vezes, quem exerce de fato a tarefa de apuração de delitos penais no ente ministerial são os membros que fazem parte do GAECO ou de uma força-tarefa criada para atuar face a um determinado tipo de infrações, contando com uma maior estrutura, meios e pessoal, especialmente quando a intenção se constituir em agir contra o crime organizado.

Destaca-se que não é que não se admita ou que não existam Procedimentos Investigatórios Criminais instaurados por Promotores (as) ou Procuradores (as) de maneira singular, individual, sem integrar um grupo, só que esses são sensivelmente mais raros e, da mesma maneira, as infrações penais que não envolvem organizações criminosas em regra não são apuradas pelos representantes Ministeriais.

São, geralmente, dois os cenários de investigações criminais pré-processuais por parte do *parquet*. Quando se trata justamente das estruturas de quadrilhas formadas com o fito de promover as violações as normas penais ou, lado outro, quando há crimes que envolvem agentes públicos, inclusive e principalmente agentes políticos.

Quando há formação dos GAECOs, que em regra atuam nestas situações, bem como na criação das forças tarefas compostas por integrantes de mais de um Ministério Público (seja ele estadual ou da União), as suas atividades podem ser vistas de pontos basicamente opostos.

Por um entendimento favorável, a integração entre os órgãos ministeriais e as demais forças de segurança (Polícias judiciárias e secretarias de segurança pública, por exemplo) no combate ao crime organizado é um motivo de comemoração, já que essa cooperação é uma demonstração de força do Estado face a quem viola as normas de regência ao cometer as infrações penais de forma reiterada, como as organizações criminosas.

Já lado outro, há que considere essas ações conjuntas como um atestado da falta de capacidade dos órgãos públicos em proteger os bens jurídicos e agir conforme suas próprias atribuições, entre eles, Cezar Roberto Bitencourt e Paulo César Busato, por exemplo:

A própria previsão legal de cooperação entre órgãos públicos consiste em uma **expressa confissão de incapacidade de realização do controle social penal por parte do Estado**. Não é concebível que seja necessário constar de disposição legal tamanha obviedade. Aliás, a obstrução de investigação criminal, seja por agente público ou por particular, constitui crime previsto no Código Penal desde 1940, pois resulta necessariamente em um favorecimento real ou pessoal (arts. 348 e 349 do CP). Assim, a colaboração entre os órgãos públicos para fins de investigação criminal é medida de rigor e – ao menos deveria ser – a regra em tais casos. Trata-se, por conseguinte, de uma previsão meramente programática, que corresponde quase que perfeitamente à redação do art. 7º, b, da Convenção de Palermo, o que serve para revelar, também, o quanto a legislação interna

brasileira absorve de influência internacional. (grifos nossos)  
(Bitencourt e Busato, 2014, p. 47)

Independente dos divergentes pontos de vista quanto ao tema e essa possibilidade de atuação conjunta, é válido ressaltar que cada um dos Ministérios Públicos organizados, sejam eles dos Estados ou da União, pode compor seu próprio grupo de ação especial contra as organizações criminosas, conforme as particularidades de cada localidade, com integrantes, equipamentos e recursos determinados de acordo com a necessidade.

Da mesma forma, essas equipes podem ou não cooperar entre si em determinadas situações, conforme a discricionariedade, as oportunidades e a própria complexidade dos casos que se apresentarem, já que existem crimes de competência e abrangência apenas estadual, mas outros são transnacionais ou até internacionais, o que atrai a necessidade, ao menos, de cooperação entre os diferentes entes ministeriais, para atitudes mais efetivas, maior presença e apurações mais eficientes.

Por exemplo, pode ser citado um cenário em que uma organização criminosa atua, a nível estadual, em crimes patrimoniais, como furto e roubo, em que os produtos do crime são voltados, posteriormente, ao desmanche de veículos, financiando a engrenagem de delitos.

Se a unidade da federação for São Paulo, é perfeitamente possível que o GAECO (que está presente no Ministério Público paulista) da área de competência atue na investigação penal pré-processual, por meio de um Procedimento Investigatório Criminal.

Porém, em outra situação, se o Ministério Público Federal organiza uma força tarefa para apurar tráfico de drogas na fronteira com o Paraguai, e identifica que há uma estrutura de grupos criminosos no Paraná e em Santa Catarina, para recebimento e comercialização dos entorpecentes, é possível que o *parquet* federal comunique e forme uma própria instauração do PIC, com atuação em conjunto aos Ministérios Públicos paranaense e catarinense, para atuar contra os autores dessas infrações penais.

Interessante pontuar que o reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal da legitimidade do órgão ministerial para conduzir as investigações em sede administrativa, pré-processual, trouxe uma segurança para que alguns dos órgãos ministeriais estaduais ampliassem os seus grupos especiais de atuação em relação à

área criminal, já que o Procedimento Investigatório Criminal é, com base no Tema n. 184 decidido em 2015 pela Corte Constitucional, um instrumento legítimo de apuração preliminar.

Claramente, com esse posicionamento, diante de um Ministério Público estruturado, com disponibilidade de recursos humanos e materiais, o PIC se tornou (mais) um meio para o cumprimento das funções constitucionais do *parquet*, uma significativa ajuda na atuação contra as organizações criminosas e/ou indivíduos que cometem delitos nos mais diversos ramos.

A título de demonstração, o Ministério Público do Estado de São Paulo atualmente conta com nada mais que cinco grupos especiais de atuação na área criminal, que podem agir em um vasto campo de temáticas na tutela dos direitos e bens jurídicos.

São o já conhecido GAECO (Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado), além do GAESP (Grupo de Atuação Especial da Segurança Pública e Controle Externo da Atividade Policial), do GECAP (Grupo Especial de Combate aos Crimes Ambientais e de Parcelamento Irregular do Solo), do GECRADI (Grupo Especial de Combate aos Crimes Raciais e de Intolerância) e do GEDEC (Grupo Especial de Repressão aos Delitos Econômicos).

Todos esses grupos podem atuar, de maneira independente (apenas com seus recursos próprios) ou, desde que seja pertinente e oportuno, também em cooperação com promotorias locais, na apuração dos mais diversos fatos definidos como infrações penais.

Em relação especificamente ao crime organizado, o GAECO (Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado) se utiliza em regra do Procedimento Investigatório Criminal, de modo a promover as suas próprias investigações pré-processuais na área penal.

Segundo o Ministério Público do Estado de São Paulo, o GAECO é:

**Dedicado a prevenir e reprimir as atividades de organizações criminosas no Estado, o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado tem a prerrogativa de participar em representações, inquéritos policiais, procedimentos investigatórios de natureza criminal, peças de informação e ações penais. O Gaeco promove o trabalho integrado com promotores naturais e coordena medidas conjuntas com outras instituições.** (grifos nossos) (Ministério Público do Estado de São Paulo)

Pode-se concluir que os órgãos ministeriais, face aos desafios que se apresentam principalmente em razão das ações cada vez mais presentes das organizações criminosas, diante da possibilidade de agir diretamente na investigação dos delitos, por meio dos Procedimentos Investigatórios Criminais, e levando em conta a complexidade e carga de trabalho dos seus membros, instauraram, em determinadas condições, grupos especiais de atuação.

Essas equipes, destacadamente o GAECO (e seus similares), se utilizam do PIC não apenas como uma ferramenta de apuração de eventos que potencialmente envolvem condutas delituosas, mas também como o início de colheita de elementos de prova, tendo em mente uma possível intervenção a título de ação penal no futuro.

Portanto, o Procedimento Investigatório Criminal, quando analisado em relação as atividades de organizações criminosas, tem um caráter dúplice, tanto de prevenção, como de repressão, já que as investigações em andamento podem tanto interromper as ações dessas quadrilhas, como também embasar uma persecução penal.

É inegável que o titular a ação pública possuir legitimidade para atuar desde a fase pré-processual traz um leque de prós e de contras, conforme foi exaustivamente pontuado nos votos do Recurso Extraordinário n. 593.727/MG, com as características da sigilosidade e inquisitorialidade no centro do debate.

De qualquer forma, com as ressalvas constadas, é possível reconhecer com relativa segurança a importância e o valor da apuração preliminar, por meio do PIC, promovida pelo Ministério Público, em especial no que tange as organizações criminosas, pelas particularidades presentes em relação a esses grupos e pelos direitos que violam dia após dia, em especial quanto a populações vulneráveis, que estão ainda mais sujeitas a se tornarem vítimas dos expedientes criminosos.

#### *2.4.3 A importância do PIC em relação à violação dos direitos da criança e do adolescente em face da atuação das organizações criminosas*

Com a velocidade de disseminação de informações, meios de contato em tempo real por ligações ou aplicativos de mensagens, e uma intrincada teia de relações interpessoais, quando se trata das apurações de crimes cometidos por organizações criminosas, é dever do Estado empregar todas as suas instituições na elucidação o quanto antes dos fatos.

Essa incisividade dos entes públicos no combate a esse tipo de crimes deve ser pensada, como já citado, tanto para cessar a conduta em andamento, como também para prevenir que as violações de bens jurídicos continuem ocorrendo ou ocorram novamente, ao embasar as condenações após os regulares processos judiciais.

Neste momento, pode-se afirmar que todos os recursos para a manutenção do respeito a integridade das normas criminais são bem-vindos, desde que dentro das regras constitucionais de um Estado Democrático de Direito, previstas tanto na Carta Magna, como nas normas infralegais.

O Procedimento Investigatório Criminal, dentro deste contexto, não deve ser desprezado, pois, se trata de uma importante ferramenta para que o Ministério Público, dentro das suas atribuições e conforme o reconhecimento do Pretório Excelso, atue na área criminal, apurando fatos de sua esfera de competência como titular da ação penal.

Há outro aspecto na relevância do PIC, principalmente quando se traz um fator para a análise que é vital para às diferentes formas de atuação do *parquet*: as vítimas de crimes praticados por grupos criminosos.

É digno de nota que tais quadrilhas tem uma vasta lista de ofendidos em relação às infrações penais que praticam, já que há também uma significativa variedade de condutas criminosas cometidas por elas, por exemplo, crimes contra o patrimônio (furtos de carros, roubos a residência e a transporte de valores), crimes contra a vida (homicídio), saúde pública (tráfico de drogas), entre outros.

No entanto, também não se pode deixar passar sem uma abordagem específica a questão da vitimologia, porque entre todos os que podem ter seus direitos violados pela prática de crimes por parte das organizações criminosas, há grupos mais vulneráveis, que demandam uma maior atenção e atuação estatal na sua proteção.

Dentro desse escopo, as minorias em geral são alvos preferenciais de estruturas delituosas, pois, em regra suas necessidades e particularidades são negligenciadas, quando não totalmente rechaçadas pelo poder estatal, as deixando em situação de extrema vulnerabilidade, social e econômica.

Por esse motivo, as mulheres são as maiores vítimas do tráfico de pessoas, por exemplo, já que em diversas ocasiões, mesmo conscientes da exploração laboral ou sexual no destino, optam por não mais ficar em condições críticas na origem, diante

de tamanha falha do Estado em tutelar os seus direitos. (Figueiras, Moura e Sudano, 2022)

No entanto, outra parcela da população também acaba sendo um alvo bastante presente das organizações criminosas, nos mais variados crimes e com diferentes posições nas atividades delituosas: as crianças e adolescentes.

Dado o estágio peculiar de desenvolvimento, e também as questões relacionadas a vulnerabilidade socioeconômica, esses grupos compõem um recorte de atenção para o poder público diante da potencialidade de exploração de quadrilhas, que podem agir de duas formas em relação aos menores de idade.

Algumas organizações criminosas, se aproveitando também da negligência e fracasso das instituições de estado na proteção, formação educacional e disponibilidade de ocupações profissionais como aprendizes, recrutam as crianças e adolescentes para comporem os seus quadros.

Dados do ano de 2018 apontam que:

Um estudo feito pelo Observatório de Favelas, organização da sociedade civil que fica no Complexo da Maré, zona norte da cidade, demonstrou aumento de 50% do número de crianças entre 10 e 12 anos que entram na rede do tráfico de drogas. Segundo a pesquisa, em 2006, a faixa etária correspondia a 6,5% do total de jovens inseridos no tráfico. No ano passado, a participação deles subiu para 13%.

(...) Jovens do sexo masculino representam a maioria na pesquisa, com 96,2%. Eles se autodenominam negros ou pardos (72%) e, em sua maioria, foram criados apenas pela mãe (50,2%). O último dado se alinha com diversas pesquisas, como a do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 2010, que aponta um aumento de famílias chefiadas por mulheres, passando de 22,2% em 2000 para 37,3% em 2010. (Antunes, 2018)

Os motivos para que as organizações criminosas prospectassem mais integrantes entre menores de idade são vários. Desde um número considerável de crianças e adolescentes “disponíveis”, passando pela omissão, ausência ou até abuso estatal em relação a esses grupos e, finalmente, pela própria capacidade de convencimento pela coerção e/ou ostentação que as quadrilhas possuem.

Além desses pontos, a atuação de forças de segurança quando se tem menores de idade envolvidos com o crime organizado é sensivelmente mais dificultada, tanto em ações ostensivas como operações policiais, até mesmo em

relação às medidas de segurança e acolhimento quando ocorrem as apreensões em abordagens.

A utilização das crianças e adolescentes como escudo de quadrilhas não é fenômeno recente, mas, conforme demonstram os dados, tem crescido nos últimos tempos, com a convergência de fatores como falta de oferta de opções de lazer, educação em tempo não integral (quando presente) e ausência de iniciativas culturais ou profissionalizantes.

Tanto é assim que a própria Lei n. 12.850/2013 trouxe, em seu conteúdo, uma previsão específica de majorante de pena para quem pratica delitos em organização criminosa na companhia, em conjunto ou em cooperação com menores de idade. Observe:

Em 2013, a Lei nº 12.850 alterou, entre outros, dois tipos penais: o antigo crime de quadrilha ou bando, que passou a denominar-se associação criminosa, bem como o crime de organização criminosa, fazendo constar majorante para o caso de prática desses crimes em conjunto com criança ou adolescente. O envolvimento de criança ou adolescente no crime de associação criminosa passou a gerar, para o adulto, majoração de pena até a metade e, na fração de um sexto a dois terços, no caso de organização criminosa (art. 1º, § 1º, da Lei nº 12.850/2013).

A intenção do legislador certamente é a punição mais severa do agente que se utiliza de menores de 18 anos para a prática de crimes, especialmente, no crime organizado, cujo combate é prioridade em todo o mundo, sendo centro de preocupações em todos os setores da sociedade. (grifos nossos) (Do Carmo Goulart Martins Setenta, 2020)

Mas, para além da questão de utilização de “mão de obra” de menores de idade na prática de infrações penais, as organizações criminosas também agem contra esse grupo vulnerável nas suas próprias condutas ofensivas, em razão também de uma facilidade de consumação dos delitos.

Comparando esse grupo vulnerável aos adultos, em regra as crianças e os adolescentes oferecem menor resistência física e mental face a atuação de quem perpetra crimes, se tornando vítimas também em números consideráveis, de uma série de delitos cometidos pelas quadrilhas.

Apenas em um pequeno recorte recente no Brasil, entre janeiro de 2020 e junho de 2021, foram notificados ao governo federal via Disque 100 (número de contato para denunciar violações de direitos humanos), 301 situações de tráfico de

peças, com mais da metade, 50,10%, referentes a crianças e adolescentes. (Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2021)

Lado outro, dados da UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*, Escritório das Nações Unidas para assuntos de drogas e crimes) do ano de 2017, confirmados e revalidados no relatório de 2020, davam conta de que praticamente um terço do total de vítimas do tráfico de pessoas internacionalmente apurado eram de crianças, com uma prevalência do sexo feminino na vitimologia.

*Globally, one in every three victims detected is a child. Patterns about the age profile of the victims, however, appear to change drastically across different regions. Countries in West Africa, South Asia and Central America and the Caribbean typically present a much higher share of children among total victims detected.*<sup>3</sup> (UNODC, 2020)

Esse grupo é alvo constante das organizações criminosas, que nos seus expedientes de violações dos direitos tutelados pelas normas legais e constitucionais, buscam, geralmente, a via mais fácil e com menos resistência para alcançar os seus nefastos objetivos.

Neste contexto, tanto a cooptação de crianças e adolescentes para atuar em suas fileiras, como ocorre no tráfico de drogas, por exemplo, como também a busca de vítimas com essas características nas atividades relacionadas ao tráfico de pessoas são comprovações infelizes de formas de atuação dessas quadrilhas, com o objetivo final de ampliar seu escopo de poder e adquirir mais recursos.

Em relação a essa realidade, as causas e consequências são tamanhas em relação à relevância, profundidade e impactos sociais que trabalhos são elaborados a cada momento sobre o assunto.

No entanto, para os fins da presente dissertação, é necessário pontuar que as organizações criminosas atuam face a vulnerabilidades que devem ser combatidas com tanto rigor (ou até com maior incisividade) do que o próprio delito em si, o que significaria não apenas uma intervenção pós-violatória, mas também pré-violatória, na proteção dos direitos e garantias das crianças e adolescentes.

---

<sup>3</sup> Globalmente, uma em cada três vítimas detectadas é uma criança. Os padrões quanto ao perfil etário das vítimas, no entanto, demonstra mudanças drásticas ao longo de regiões diferentes. Países no leste da África, sul da Ásia e América Central e Caribe apresentam uma porcentagem muito maior de crianças em relação ao total de vítimas detectadas.

Não se ignora e nem se pode colocar de lado que a atuação estatal contra os grupos criminosos é vital, com a mobilização de sua estrutura de Polícia Judiciária em conjunto com o Ministério Público na sua missão constitucional de titularizar a ação penal.

Afinal, uma vez que o direito foi violado, é necessário que ocorra a responsabilização criminal por meio da persecução penal, buscando-se, pela via judicial, a devida punição a integrantes de organizações criminosas que exploram e vitimizam as crianças e adolescentes.

Todavia, atuar apenas na consequência (a infração penal) e não na causa (muitas vezes a vulnerabilidade socioeconômica) transforma qualquer condenação de autores de crimes dessa natureza em uma solução temporária para um problema permanente.

Por esse motivo, ações como investimentos em educação, cultura e ampliação a oferta de empregos no mercado de trabalho para pais e responsáveis, além do acesso a linhas de crédito para auxílios específicos, são formas de, desde o início da formação de crianças e adolescentes, evitar que o crime organizado se aproveite do cenário ou, ao menos, dificultar as ações criminosas.

E, para além das ações governamentais em geral, também é possível que o Ministério Público atue de maneira pré-processual, antes mesmo da violação dos direitos das crianças e adolescentes.

O Procedimento Investigatório Criminal, em geral, permite, como já mencionado, que violações em andamento sejam cessadas e, também, por meio de apurações, se impeçam novas. Mas esse processo administrativo tem um valor bastante significativo face a atuação de organizações criminosas contra as vítimas, de qualquer natureza, inclusive e principalmente as menores de idade.

Neste ponto, a Resolução n. 181/2017 trouxe especificamente previsões importantes quanto a figura do (a) ofendido (a) e as atitudes do Ministério Público em seu artigo 17:

Art. 17. O membro do Ministério Público que preside o procedimento investigatório criminal esclarecerá a vítima sobre seus direitos materiais e processuais, devendo tomar todas as medidas necessárias para a preservação dos seus direitos, a reparação dos eventuais danos por ela sofridos e a preservação da intimidade, vida privada, honra e imagem. (Conselho Nacional do Ministério Público, 2017)

Neste momento, considera-se justo exaltar a previsão da norma do Conselho Nacional do Ministério Público, por se preocupar e colocar no centro de uma conduta do ente ministerial a vítima de crimes cometidos investigados no âmbito de um Procedimento Investigatório Criminal.

Existe um pertinente debate quanto à situação do ofendido em relação à apuração das infrações penais pelas instituições de Estado, em especial quanto ao seu tratamento jurídico.

É de se reconhecer que a vítima é um sujeito de direitos que teve sua esfera de bens jurídicos (sejam eles de natureza pessoal ou patrimonial) violada por um terceiro, que não respeitou as determinações legais, ofendendo não apenas a integridade (física ou material) da vítima, mas também a própria legislação criminal de regência.

Ocorre que mesmo com esse entendimento, não são raras as situações em que os ofendidos são delegados a uma posição de “objeto” processual na persecução penal, papel replicado nas investigações preliminares administrativas.

A oitiva das vítimas no Inquérito Policial ou Termo Circunstanciado é um momento fundamental para a apuração dos fatos criminosos, porque permite a autoridade policial colher dados, elementos, informações e características que, em regra, auxiliam na elucidação dos eventos, identificação dos autores e responsabilização jurídico-penal, uma vez cumpridos os requisitos.

A mesma oitiva, em sede judicial, na audiência de instrução e julgamento, também tem um grande peso em relação a decisão final do (a) Magistrado (a) competente, que pode levar em consideração as palavras do (a) ofendido (a) no momento decisório.

Todavia, é importante não se olvidar que a vítima não é apenas um objeto do processo, mas um sujeito de direitos que teve seus bens jurídicos violados e precisa não apenas ser ouvida, mas, em muitos cenários, também ser acolhida, institucionalmente e pessoalmente.

Ou seja, é um dever do Estado, uma vez que tenha ocorrido uma infração penal, não apenas tratar quem sofreu a violação como uma fonte de informações ou versões, mas, também, eu uma palavra simples e direta, cuidar dessa pessoa em relação a todas as nuances possíveis e permitidas pela legislação.

Todo o cenário é ainda agravado quando os delitos são cometidos por organizações criminosas, que normalmente atuam com mais de um integrante sobre

a mesma vítima, de maneira coordenada e causando um sentimento ainda maior de desamparo, impotência e temor.

E a situação se reveste de gravidade ainda mais acentuada quando o (a) ofendido (a) é uma pessoa de um dos grupos vulneráveis (ou hiper vulneráveis), que incluem crianças e adolescentes, alvos preferenciais de grupos que praticam crimes de maneira reiterada e organizada.

Resta claro que todas as vítimas devem ser tratadas com respeito, urbanidade e atenção por parte das instituições estatais após sofrerem uma violação dos seus direitos, o que nem sempre se observa na prática, mas deveria ser a regra em termos legais.

Porém, diante da necessidade de observância de igualdade material, um corolário da Constituição Federal de 1988 e das legislações posteriores voltadas aos direitos de grupos como idosos, pessoas com deficiência, mulheres, crianças e adolescentes, quando alguém pertencente a alguma dessas classificações é a vítima, e o ofensor é o integrante de uma organização criminosa, o cenário demanda uma atuação ainda mais cautelosa do Estado.

Como o Ministério Público pode assumir as funções pré-processuais investigatórias, é digno de nota que o artigo 17 da Resolução n. 181/2017 do CNMP é de importância ímpar, ao prever que os membros do *parquet* responsáveis por presidir os PICs devem acolher a vítima, esclarecer ela sobre os direitos e possibilidades no processo e também relacionados as questões materiais.

Além disso, também é uma determinação do Conselho Nacional do Ministério Público que os integrantes do órgão ministerial atuem no sentido de preservar os direitos, reparar danos e proteger a intimidade dos (as) ofendidos (as), em relação a sua vida privada, a honra, além da imagem, com a previsão de que devem ser tomadas todas as medidas possíveis e necessárias para isso.

Ainda que não seja em todos os casos que isso ocorra, quando se trata de crimes cometidos por organizações criminosas contra integrantes de grupos vulneráveis, apenas essa possibilidade de uma atuação mais ampla, abrangente e humanizada do representante ministerial para com as vítimas é fundamental, porque permite um primeiro contato não apenas de um escopo investigativo e instituição, mas também de acolhimento e proteção.

Inclusive, o próprio §1º do mesmo artigo 17 da Resolução n. 181/2017 possui previsão de que é o membro do *parquet* que deve velar pela segurança dos

envolvidos, sejam eles vítimas ou testemunhas, que sofreram ou sofrem ameaça ou que estão em posição de sofrerem uma intimidação dos acusados, de parentes ou de outros direcionados.

Até mesmo a própria requisição de força policial é possível para que o (a) ofendido (a) seja resguardado de eventuais desdobramentos do crime. Observa-se a redação:

§ 1º O membro do Ministério Público velará pela segurança de vítimas e testemunhas que sofrerem ameaça ou que, de modo concreto, estejam suscetíveis a sofrer intimidação por parte de acusados, de parentes deste ou pessoas a seu mando, podendo, inclusive, requisitar proteção policial em seu favor. (Conselho Nacional do Ministério Público, 2017)

Esse dispositivo traz uma carga de potencial impacto prático com considerável envergadura quando se analisa as suas determinações em contraste com situações como as descritas acima, de infrações penais cometidas contra crianças e adolescentes por membros de organizações criminosas.

Em tais cenários, tanto as próprias vítimas das condutas delituosas, como seus parentes e outros que testemunharam os eventos, se tornam também alvos de um *modus operandi* infelizmente bastante conhecido das quadrilhas organizadas, que é a intimidação pelas ameaças, em alguns casos, materializadas futuramente.

Ao incluir nas atribuições dos membros do Ministério Público o dever de garantir a segurança de vítimas e testemunhas dos crimes, permitida até mesmo a requisição de auxílio das forças de segurança, o Conselho Nacional do *parquet* não apenas trouxe mais um instrumento de atuação pré-processual criminal para o âmbito do PIC, mas também uma ferramenta relevante de tutela de direitos.

Além de permitir uma postura mais ativa de representantes ministeriais na sua investigação administrativa, a possibilidade de tomar para a instituição iniciativas que busquem proteger e assegurar a integridade física e psicológica de ofendidos (as) é fundamental até mesmo para o andamento das apurações, sem desconsiderar a relevância para a própria persecução penal.

Afinal, as vítimas e as testemunhas, em regra, são parte importante da ação penal, sendo suas oitivas um momento vital na elaboração das teses de acusação e também na comprovação dos fatos criminosos.

Contudo, para que esses depoimentos sejam possíveis, é necessário que tais pessoas estejam em condições plenas, físicas e psicológicas, de prestar suas versões e promover suas narrativas em juízo.

Do contrário, em especial quando as ações tratam sobre crimes em que a palavra do ofendido é fundamental para a elucidação dos fatos e a formação do convencimento do judiciário, a própria persecução fica em uma situação delicada, podendo ser prejudicada, inclusive.

Diante desse cenário, a preservação da integridade das vítimas se torna tão importante como uma perícia técnica em local de crime, objeto, arma ou exame, evidenciando ainda mais que a previsão determinada pelo Conselho Nacional do Ministério Público é uma louvável ferramenta de atuação dos membros do *parquet*.

Inclusive, na mesma linha, o §2º do artigo 17 da Resolução n. 181/2017 garante que é possível até mesmo o encaminhamento da pessoa ofendida e de testemunhas aos Programas de Proteção de Assistência às Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados, em situações que se enquadrem nas tuteladas por essas iniciativas.

Também há previsão de que, quando existirem medidas de proteção e garantias de segurança aos envolvidos por atuações como ameaças e coação, o Ministério Público, por meio do representante no feito, deverá dar prioridade ao Procedimento Investigatório Criminal em lume, para evitar ainda mais risco, problemas ou até mesmo uma nova violação de direitos.

Essa necessidade de priorizar esses integrantes da relação processual garante não apenas uma preferência na colheita de depoimentos e versões na fase administrativa, mas igualmente uma determinação de prioridade no momento das oitivas judiciais, inclusive permitindo-se a produção antecipada da prova oral na fase judicial da persecução penal.

A atenção destinada aos que tem seus direitos ofendidos não se limita a essa questão de preservação de elementos importantes para a correta responsabilização criminal dos autores de delitos, mas também se estende a aspectos relacionados a própria dignidade das vítimas.

Tanto é que estão previstos, nos §§ 4º a 7º do artigo 17 da Resolução n. 181/2017, diversas determinações quanto a outras formas de atuação do Ministério Público em relação às vítimas e testemunhas, que demonstram de forma ainda mais

clara a importância da referida normativa nas atividades pré-processuais no campo criminal do *parquet*.

§ 4º O **membro do Ministério Público** que preside o **procedimento investigatório criminal** providenciará o **encaminhamento da vítima e outras pessoas atingidas pela prática do fato criminoso** apurado à **rede de assistência, para atendimento multidisciplinar, especialmente nas áreas psicossocial, de assistência jurídica e de saúde, a expensas do ofensor ou do Estado.**

§ 5º Nos **procedimentos de acolhimento, oitiva e atenção à vítima**, o membro do Ministério Público diligenciará para que a **ela seja assegurada a possibilidade de prestar declarações e informações em geral**, eventualmente **sugerir diligências, indicar meios de prova e deduzir alegações**, que deverão ser **avaliadas fundamentadamente pelo Ministério Público**. (Incluído pela Resolução nº 201, de 4 de novembro de 2019)

§ 6º **Os procedimentos** previstos nesse artigo poderão ser **estendidos aos familiares da vítima**. (Incluído pela Resolução nº 201, de 4 de novembro de 2019)

§ 7º O **membro do Ministério Público** deverá diligenciar para a **comunicação da vítima** ou, na ausência desta, dos seus respectivos **familiares sobre o oferecimento de ação penal**. (Incluído pela Resolução nº 201, de 4 de novembro de 2019) (grifos nossos) (Conselho Nacional do Ministério Público, 2017/2019)

O §4º traz uma vital previsão em seu conteúdo, mediante um mandamento (*providenciará*) de atuação do membro ministerial, que deverá, nas suas funções enquanto presidente do Procedimento Investigatório Criminal, encaminhar a vítima e, em notável extensão de tutela, também *outras pessoas atingidas* pela infração penal para a rede de assistência.

Com essa atitude, é possível que os (as) ofendidos (as) tenham um acolhimento não apenas na própria instituição, que não deixa de ser importante, mas também enquanto pessoas, para a manutenção e recuperação da dignidade face a uma violação.

O atendimento, ainda segundo a própria norma, é multidisciplinar, que envolve principalmente áreas psicossociais (psicologia e assistência social, entre outras), assistência judiciária (medidas protetivas, de apoio jurídico para segurança pessoal e patrimonial, por exemplo) e de saúde, para o tratamento necessário diante dos bens jurídicos ofendidos, que pode significar consultas, medicações, cirurgias e acompanhamento de longo prazo, a depender do caso.

As custas de todas essas ações voltadas para a vítima e os demais atingidos pelas condutas criminosas devem ser cobertas pelo próprio ofensor, sempre que possível, ou, se este for desconhecido, não localizado ou não estiverem disponíveis os recursos necessários, o Estado deverá arcar com os gastos.

É de importância ímpar para o entendimento de como uma atuação pré-processual do Ministério Público contra organizações criminosas traz consigo uma grande possibilidade de proteção e acolhimento aos (as) ofendidos (as) e pessoas próximas o referido §4º, ao claramente se afastar de um modelo que trata a vítima como um mero objeto processual, fonte de informações.

Citada regra, de autoria do Conselho Nacional do Ministério Público, consagra uma abordagem de que, mesmo antes de uma ação penal, a persecução penal não pode dispensar outro tratamento a quem tem seus bens jurídicos violados se não a de um sujeito de direitos, que sob a guarda da Constituição Federal, deve ter a dignidade preservada nos mais diferentes aspectos.

Isso é um corolário face a todas as vítimas, mais evidente e necessário quando se está diante de grupos vulneráveis, que em regra demandam uma atuação ainda mais incisiva em sua proteção e tratamento por parte do Estado, incluindo o ente ministerial.

No caso específico de crianças e adolescentes que são vítimas, por ações de violações e aliciamento do crime organizado, essa determinação, em conjunto com a Constituição Federal de 1988 e o artigo 6º da Lei 8.069/1990, possui um peso ainda maior, diante do impacto que as consequências de uma infração penal ou cooptação podem ter no seu desenvolvimento.

Não se pode olvidar que o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente possui, com *status* legal, a previsão de que há um estágio distinto quanto a características físicas e psicológicas dos menores de 18 anos:

Art. 6º Na **interpretação desta Lei levar-se-ão em conta** os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e **a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento.** (grifos nosso) (Brasil, 1990)

A análise em conjunto dos citados dispositivos legais e constitucionais permite, sem maiores desdobramentos em termos de interpretação extensiva, compreender com relativa segurança que, em relação a investigação criminal do Ministério Público,

as vítimas devem ser tratadas com atenção, cuidado e encaminhadas a setores responsáveis e competentes para acolhimento, além de protegidas por força policial, se necessário.

Essa mesma regra de ação contém ainda maiores reforços quando se trata de vítimas crianças e adolescentes, em razão da sua maior vulnerabilidade e face ao estágio peculiar de pessoas em desenvolvimento, muitas vezes o motivo de organizações criminosas elegerem esse grupo como alvo para suas operações delituosas ou recrutá-las.

Seja como for, como o Procedimento Investigatório Criminal é, muitas vezes, destinado a apurar atos praticados por quadrilhas organizadas para a prática de infrações penais, o papel desempenhado pela vítima é fundamental como elemento de prova, o que deve ser observado em conjunto com a missão de tutela e proteção dos (as) ofendidos (as).

E neste sentido, um caso emblemático motivou, quanto a Resolução n. 181/2017, novas adições, justamente os parágrafos 5º a 7º, além do 8º, o que ocorreu por força da Resolução n. 201/2019 do Conselho Nacional do Ministério Público, aprovada na esteira da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso “*Favela Nova Brasília vs. Brasil*”<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> “Segundo o apurado pela Corte IDH, em 18 de outubro de 1994, foi realizada uma incursão policial na Favela Nova Brasília, envolvendo de 40 a 80 policiais civil e militares do Estado do Rio de Janeiro. Os policiais, durante a operação, teriam invadido cinco casas e realizaram disparos com armas de fogo contra quem estava nas residências, resultando na morte de 13 homens (entre eles, quatro eram crianças). Após as mortes, os policiais alteraram a cena do crime ao levarem os corpos à praça central da Favela Nova Brasília. Ademais, em duas das cinco casas invadidas durante a operação, foram realizados atos de violência sexual contra três mulheres que eram adolescentes na época dos fatos (15 e 16 anos). As mortes foram registradas no inquérito policial aberto como “resistência com morte dos opositores”.

Na segunda incursão policial analisada pela Corte, realizada em 8 de maio de 1995, cerca de 14 policiais civis e 2 helicópteros adentraram a mesma comunidade a pretexto de realizar uma operação relacionada à detenção de carregamentos de armas ligados ao tráfico de drogas. No curso da operação, 13 homens foram mortos e, na sequência, conduzidos sem vida ao hospital. Os fatos foram autuados como “tráfico de drogas, grupo armado e resistência seguida de morte”.

Ambas as incursões foram investigadas pela Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro e pela Comissão de Investigação Especial, instaurada pelo Governador do Estado à época. Contudo, no ano de 2009, as ações penais que abarcavam ambas as incursões policiais foram extintas devido à prescrição da pretensão punitiva estatal em face do decurso do lapso temporal máximo prescrito em lei. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em março de 2013, emitiu o Relatório de Mérito n. 141/2011. Como resposta, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou uma nova ação penal contra 6 policiais envolvidos na operação de 1994. Em relação à segunda operação, ocorrida em 1995, não foram instauradas novas ações penais.

As gravíssimas violações cometidas nas operações policiais que envolviam as forças de segurança civis e militares, que culminaram em responsabilização do Brasil perante a comunidade americana de Estados por uma falta de proteção da integridade pessoal, de garantias e proteção judicial, de dever de respeito a direitos e garantias consagrados, ainda trazendo uma determinação para que o Estado brasileiro adotasse medidas necessárias de direito interno para prevenir novos fatos similares.

Esses eventos, em relação ao Conselho Nacional do Ministério Público, provocaram alterações na Resolução n. 181/2017, para fornecer e disponibilizar ainda mais instrumentos para os membros do *parquet* em relação às vítimas, familiares e demais atingidos por crimes, até mesmo na hipótese dos autores se tratar de agentes públicos, como no caso Favela Nova Brasília.

Isso foi executado por meio da Resolução n. 201/2019 que, entre outras disposições, trouxe o §5º do artigo 17, colocando a pessoa ofendida em uma posição de destaque e com possibilidades bastante vanguardistas no âmbito de uma apuração administrativa de crimes.

Esse dispositivo em específico garante que o representante ministerial deve assegurar à vítima a possibilidade de fornecimento de informações e declarações em geral, em uma perspectiva mais tradicional da oitiva dos envolvidos, como ocorre inclusive no Inquérito Policial, por exemplo.

A distinção fica por conta da previsão normativa de que o (a) ofendido (a) sugira diligências aos membros do Ministério Público, indique meios de prova que julgar pertinentes e até mesmo deduza alegações, que posteriormente devem ser analisadas de maneira fundamentada pelo órgão.

Claramente, a regra trouxe a ressalva de que as atitudes da vítima em relação a suas palavras, sugestões e alegações não necessariamente serão acolhidas ou consideradas com absoluta certeza por parte do *parquet*, mas é digno de nota que a simples menção a essas hipóteses não deixa de configurar uma novidade no ordenamento jurídico e traz, ainda mais, uma ampliação no espaço que os (as) ofendidos (as) possuem na apuração dos crimes contra eles (as) cometidos.

---

*O caso foi, então, submetido à jurisdição internacional. No curso da fase instrutória, o Brasil reconheceu parcialmente a sua responsabilidade internacional, com a ressalva dos fatos ocorridos entre 1994-1998, que não estavam sob jurisdição rationae temporis do Tribunal. A Corte Interamericana condenou o Brasil pelas violações aos artigos 5.1 (integridade pessoal), 8.1 (garantias judiciais) e 25 (proteção judicial), em relação às obrigações contidas no art. 1.1 da CADH (dever geral de respeito e garantia dos direitos consagrados) e 2 (dever de adotar disposições de direito interno).” (CNJ, 2021)*

Os representantes ministeriais podem, em observância a esta norma, se utilizar não apenas de dados e informações extraídos de depoimentos, mas também de contatos diretos com as vítimas.

Essa possibilidade, com as cautelas e ressalvas que devem estar presentes, permite uma maior participação e sensibilidade de quem teve seus direitos ofendidos na investigação das infrações penais praticadas, o que pode, em certos cenários, inclusive quando se trata de organizações criminosas, ser muito valioso na elucidação dos fatos e na colheita de demais elementos de prova.

Um exemplo que pode ser citado para fins de ilustração é o seguinte: uma quadrilha de tráfico de drogas que atua em determinada localidade se utiliza, frequentemente, de crianças na função de “olheiros”, para avisar os demais integrantes do grupo criminoso da chegada ou da presença de agentes de segurança.

Isso dificulta consideravelmente o elemento surpresa de operações e patrulhamento na área, o que prejudica a atuação policial, com as condutas criminosas acomodando-se em maior espaço.

No entanto, familiares e amigos das crianças cooptadas pelo crime organizado tem um profundo conhecimento dos padrões de atividades dos autores dessas infrações penais, e as próprias crianças também conhecem bastante dos expedientes no dia a dia.

Para fins de exemplificação, se um dos menores, em determinado momento, se dirigir, acompanhados dos pais, até o Ministério Público e narrar o que acontece, prestando depoimento detalhado, com informações valiosas e descrevendo diversos fatos, mediante o que consta na Resolução n. 181/2017, todos esses elementos podem ser utilizados pelo *parquet*, mediante análise do contexto como um todo.

Da mesma forma, como o próprio §6º do artigo 17 garante que todas as questões relacionadas a medidas e procedimentos de proteção a vítima podem ser estendidas aos seus familiares, e com regras quanto a segurança também de testemunhas, os pais que presenciaram as cenas e as condutas da organização criminosa na localidade podem, igualmente, prestar seus depoimentos e até, eventualmente, sugerir uma diligência.

Essa hipótese permite, por exemplo, que a mãe de uma vítima possa indicar ao (a) Promotor (a) de Justiça um local em que os membros da quadrilha armazenavam as drogas e armamentos, com essa informação sendo reduzida a termo e utilizada para, eventualmente, planejar uma ação naquele sítio.

Além disso, uma outra disposição bastante interessante é a do §7º do mesmo artigo 17, que cita o dever de diligência do membro do Ministério Público para que se informe, tanto aos (as) ofendidos (as) como seus familiares, do oferecimento da denúncia que inaugura a ação penal.

Desse conjunto de regras que constam nos parágrafos do dispositivo, pode-se concluir que o *parquet*, no âmbito da sua atuação pré-processual na investigação de infrações penais, deve, além de agir para a correta e legal apreciação dos eventos, para fins de responsabilização jurídico-penal, também deve dispensar um tratamento específico a vítimas e testemunhas.

O dever de informação, de esclarecimento, proteção, orientação e encaminhamento a rede de apoio nas mais diversas áreas é uma importante materialização de um novo escopo de conduta face às vítimas, que são os que mais sofrem, diretamente, quando há a prática de um delito.

Testemunhas e familiares, por extensão, também podem se beneficiar de tais determinações e, na prática, são muitas as vantagens que isso pode trazer para as apurações criminais.

Portanto, apesar de não trazer uma previsão específica para crianças e adolescentes (o §8º, por exemplo, tem disposições direcionadas a crimes cometidos por agentes públicos contra vítimas negras<sup>5</sup>) é válido destacar que o conteúdo da Resolução n. 181/2017, com os acréscimos e modificações promovidos pelas Resoluções n. 183/2018 e 201/2019, é uma importante ferramenta na tutela dos direitos face a infrações penais, especialmente no âmbito de organizações criminosas.

A atuação do Ministério Público e suas equipes especializadas, como os GAECOs em diferentes estados, na investigação dos delitos, em fase pré-processual administrativa, com as previsões do Conselho Nacional do Ministério Público, é lastreada não apenas pelas legislações de regência, Constituição Federal de 1988 e jurisprudência, mas também por regras internas.

Assim, todo o procedimento, as condutas dos membros do *parquet* quanto a prazos, medidas e possibilidades são balizados, em todo o território nacional,

---

<sup>5</sup> Artigo 17, § 8º - Nas investigações que apurem notícia de violência manifestada por agentes públicos em desfavor de vítimas negras, em atenção ao disposto no art. 53 da Lei nº 12.288/2010, o membro do Ministério Público deve levar em consideração, para além da configuração típico-penal, eventual hipótese de violência sistêmica, estrutural, psicológica, moral, entre outras, para fins dos encaminhamentos previstos no presente artigo. (Incluído pela Resolução nº 201, de 4 de novembro de 2019) (CNMP, 2017/2019)

permitindo uma atuação coesa, uniforme e com limites delimitados por normas, de acordo e em respeito, inclusive, com a decisão do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do Recurso Extraordinário n. 593.727/MG.

Porém, independente da grande relevância, importância e presença do Procedimento Investigatório Criminal e de outras formas de atuação pré-processual por parte do Ministério Público, não se pode ignorar que há uma significativa reflexão a ser feita quanto a essa linha de ações e medidas, em contraste com as formas tradicionais, principalmente.

Por ser relativamente recente, quando promovida uma abordagem que considere comparativamente as atividades tradicionais e judiciais do *parquet*, no âmbito processual, há um grande campo para uma análise de quais são os impactos, as consequências e as possíveis respostas de uma intervenção antes da ação judicial pelos membros e integrantes do órgão ministerial, o que será promovido na sequência.

### 3 ANÁLISE DOS ASPECTOS DA ATUAÇÃO PRÉ-PROCESSUAL

Inaugurando o terceiro e último capítulo do presente trabalho, é válido tecer algumas considerações sobre o intuito do conteúdo deste momento na dissertação, tendo em vista seu caráter analítico dos fatos, legislações, posições jurídicas e normativas, além de outras abordagens do assunto que foram devidamente apresentadas em momentos anteriores, para que o desfecho, ao final, seja coerente com o exposto ao longo do desenvolvimento.

Até este ponto, foram apresentados, no primeiro capítulo, aspectos fundamentais da instituição Ministério Público, como as suas previsões constitucionais ao longo da história, as suas bases legais atualmente, suas missões, as prerrogativas e garantias previstas na Constituição Federal de 1988, além de reflexões sobre a sua posição de relativa “independência” face aos três poderes da República, que ocupa papel central para a discussão.

O fato do *parquet* não estar submetido a ordens diretas do Poder Executivo, do Legislativo, e tampouco do Judiciário, deve ser bastante evocado desde aquele momento justamente para demonstrar a importância do ente ministerial não estar atrelado a nenhum agente ou poder público em relação às suas atitudes, para conseguir, em uma posição razoavelmente livre de amarras, agir em relação a todos os aspectos necessários para a defesa (e manutenção) da ordem jurídica e do estado democrático de direito.

Aliás, se concluiu ao final do primeiro capítulo que as iniciativas de qualquer natureza que tenham como objetivo tolher ou mesmo restringir essas garantias de independência funcional do órgão, além de extremamente questionáveis, tem potencial para ofender até mesmo a Carta Magna quanto às suas previsões do Ministério Público. O que justifica as críticas a proposta de Emenda Constitucional n. 05/2021, entre outras ponderações.

Esse argumento fica ainda mais explícito quando, ao longo do segundo capítulo, foram expostas as formas tradicionais, no âmbito judicial, e as pré-processuais, de natureza administrativa e investigatória, do ente ministerial agir no cumprimento de suas atribuições constitucionais.

Isso porque, seja no contexto de ações judiciais, seja no âmbito de procedimentos administrativos conduzidos antes mesmo do processo se iniciar, como os citados Inquéritos Cíveis, Procedimentos Investigatórios Criminais e outras formas

de atuação, um Ministério Público independente, sem atitudes conduzidas por pressões externas, disposto e combativo até mesmo face a condutas da administração pública e seus agentes é fundamental.

Se não se parte de uma compreensão ou premissa da realidade como esta, qualquer ferramenta ou instrumento colocado à disposição da instituição, seja na seara judicial ou durante procedimentos administrativos, não teria a sua finalidade satisfeita por conta de contaminações nas medidas tomadas, deturpando toda a intenção das normas.

Não é ignorado na análise, nem se possui a utopia de esquecer das dificuldades ou complexidade em toda a estrutura da administração pública, inclusive no Ministério Público, que, mesmo com todas essas questões descritas, podem desvirtuar todas as prerrogativas, causando graves problemas e até mesmo uma reação social.

Todavia, para os fins do presente trabalho, é fundamental partir do pressuposto de que a regra, para a atuação pré-processual ou judicial, é a de independência funcional e estrita higidez dos membros do *parquet* e dos demais integrantes da instituição.

Portanto, o ponto de partida para a abordagem é que o ente ministerial, nas suas iniciativas no campo do processo na Justiça e em suas diligências na via administrativa, entrega aos seus membros uma liberdade de ação, lastreado pelo arcabouço legislativo, normativas internas e também de acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, no Tema n. 184.

O foco da presente dissertação, todavia, recai em especial sobre as formas de atuação pré-processual, antes do início da litigância em juízo, em procedimentos administrativos ou em outras ações junto a sociedade, em especial na apuração de violações no âmbito criminal.

Apesar de se tratar de um papel que normalmente é desempenhado pelas Polícias Judiciárias, tal *role* e suas consequências são um escopo de ações que não é vedado ao *parquet* e que pode, conforme exposto no capítulo anterior, ser de fundamental relevância para o órgão no cumprimento de suas missões e atribuições constitucionais.

Afinal, diante da estruturação do crime, principalmente de sua face em grupos organizados, além de situações em que as forças de segurança não podem, não conseguem, não é pertinente ou não estão isentas (como em casos de quadrilhas que

envolvem agentes públicos) para apurar fatos que potencialmente se traduzem em infrações penais, o titular da ação penal pública tem, reconhecidamente, a legitimidade para promover suas próprias providências.

Entretanto, como consequência das ressalvas tecidas acima quanto a eventuais abusos, equívocos e ações contaminadas em pontuais e eventuais situações, é importante também não partir de um entendimento absoluto quanto a atuação pré-processual do Ministério Público, seja na área civilista, de direitos difusos coletivos, ou na área criminal, de um escopo apenas de vantagens e elogios.

É digno de nota que há espaço para ponderações, para argumentos contrários, críticas, debates e apontamentos relevantes quanto ao assunto, além de reflexões sobre como essa forma de agir do órgão ministerial pode ter consequências positivas ou negativas na sociedade, em especial em relação ao campo criminal, foco do presente trabalho.

Portanto, os principais aspectos relativos a pontos centrais do objeto de pesquisa serão abordados no presente momento, para fins de construção das conclusões e análises.

### **3.1 Uma perspectiva de ação *pré-violatória* de proteção de direitos tutelados**

Uma primeira abordagem de destaque em relação à atuação pré-processual do Ministério Público é quanto a perspectiva *pré-violatória* que pode permear esse expediente de atividades em certas situações, devido a possibilidade de impedir ou cessar as ofensas aos bens jurídicos tutelados antes que a violação se consuma ou continue.

Tal aspecto se reveste de fundamental importância para a compreensão de uma visão favorável desse tipo de ações do *parquet*, já que se coloca no extremo oposto da esmagadora maioria das condutas dos membros do órgão ministerial como ocorre na fase judicial.

E aqui se pontua que não existe uma culpa dos integrantes do *parquet* em relação ao oferecimento de denúncias ou de ações civis públicas após a constatação, pelas polícias judiciárias ou outros entes administrativos, de ocorrências de infrações às legislações e, principalmente, quando há crimes.

A regra é que ocorra a ofensa à vítima, que esse fato seja noticiado às autoridades, geralmente com a informação à Polícia Civil após um primeiro

atendimento da Polícia Militar e, apenas com a conclusão da investigação é que se tenha a intervenção do Ministério Público, com o oferecimento da inicial acusatória, que inaugura a fase judicial da persecução penal.

Afinal, uma das grandes críticas às ações penais, conforme mencionado no desenvolvimento da apresentação das formas de atuação do Ministério Público, é o fato de que, em regra, os bens jurídicos tutelados já foram violados (ou ocorreu uma tentativa grave de violação a eles) com um significativo dano causado aos seus titulares quando há a intervenção da instituição.

Nesse contexto, mesmo com uma impecável conduta do representante ministerial, com todas as normas respeitadas, oferecida a denúncia com base em fundamentos fáticos e jurídicos sólidos, embasada em elementos de prova que evidenciam a autoria e materialidade, a decisão judicial condenatória, embora traga uma carga punitiva ao autor da infração, nem sempre possui a característica reparatória ou restauradora para as vítimas e pessoas próximas.

Em suma, na prática, quando há a intervenção do Ministério Público da maneira tradicional, clássica, em regra o início de suas medidas é o oferecimento da denúncia, após o inquérito policial ou termo circunstanciado ser concluído. O foco criminal, no caso, não significa que também não seja esse o cenário na área cível, conforme foi exposto quando se tratou do Inquérito Civil.

De qualquer maneira, há significativas ressalvas a essa cartilha de atuação, pois, mesmo com o correto cumprimento de suas missões constitucionais e a inegável importância de se possuir um devido processo legal após uma violação de direitos das vítimas, que impactam a sociedade como um todo, o sentimento que permanece, face a uma ofensa ao bem jurídico, nem sempre é aplacado pela “justiça” do caso concreto.

A título de exemplificação, em especial no âmbito das organizações criminosas, familiares de pessoas traficadas que desapareceram no destino, mesmo com a condenação dos autores da conduta, em regra gostariam de ter seus entes queridos de volta, ou que nem mesmo eles fossem traficados.

A punição dos responsáveis pela conduta criminosa, seja quanto a membros de quadrilhas, seja quanto a situações de crimes praticados por indivíduos isolados, embora tenha sua face reparativa e sancionadora, não deixa de ser, em um significativo número de cenários, uma parcela que não se aproxima do todo na solução dos problemas.

Diante disso, promover a apuração por meio de Procedimentos Investigatórios Criminais (e, na área civil, direitos difusos e coletivos, de Inquéritos Cíveis) se reveste de uma relevância ainda maior, se traduzindo em uma complementação das atividades regulares do Ministério Público que podem, em última instância, significar uma maior proximidade do cumprimento de suas missões constitucionais estabelecidas pela Carta de 1988.

A simples possibilidade de conduzir apurações que podem, no seu curso, apresentar elementos suficientes para uma intervenção que impede ou cessa o cometimento de infrações penais tem o potencial de trazer uma maior camada de proteção aos bens jurídicos tutelados.

Ocorre que, com as investigações próprias, o *parquet* encontra, em determinadas situações, justamente esses elementos suficientes para agir, diretamente e com o apoio das forças de segurança, e interromper as atividades criminosas.

Algumas formas dessas hipóteses acontecerem na prática é o representante ministerial pugnar pela prisão preventiva de certos indivíduos e solicitar diligências para proteger eventuais vítimas de novas ou reiteradas violações, como inclusive se observou no capítulo anterior quanto as medidas previstas na Resolução n. 181/2017 (devidamente acrescida das Resoluções n. 183/2018 e 201/2019).

Válido pontuar que o Inquérito Policial, embora também permita essas possibilidades ao longo do seu curso, com a autoridade policial também podendo solicitar esses recursos, encontra limitações quanto ao grande número de procedimentos instaurados, na falta de pessoal e em outros obstáculos diários.

Portanto, o Procedimento Investigatório Criminal, em específico no âmbito das organizações criminosas e das infrações penais cometidas por seus integrantes, é um instrumento que pode, uma vez utilizado corretamente, se transformar em um fundamental complemento às formas tradicionais de ações no âmbito da persecução penal como um todo, formando uma face considerável de uma tutela jurídica pré-violatória.

Não se olvida que a realidade, nos dias de hoje, ainda é de uma atuação pós-violatória mesmo no caso desses procedimentos administrativos, mas os dispositivos inclusos nas Resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público permitem uma ampliação no escopo das atividades para, com foco na figura da vítima e de pessoas próximas, proteger e evitar um agravamento ou ocorrência de novas violações.

A possibilidade de acolhimento, atendimento humanizado, proteção jurídica, fornecimento de segurança inclusive com requisição de força policial e uma cadeia de especialidades nas mais diversas áreas na recepção do ofendido (a) e demais envolvidos se traduz, no âmbito do PIC, em hipóteses que, por questões normativas e operacionais, nem sempre se desenham nos procedimentos policiais de apuração, mais tradicionais e presentes.

Esse contexto, na prática, pode contribuir consideravelmente nas investigações, com o fornecimento de informações, dados, depoimentos com detalhes preciosos e descrição dos envolvidos, como também com a colaboração efetiva das vítimas, familiares e pessoas próximas, mediante sugestões de diligências, ações e até mesmo de hipóteses em certas ocasiões.

Contudo, o resultado da investigação nesses casos, com essas contribuições, mesmo levando a condenação dos autores de infrações penais e desmantelamento das organizações criminosas (ou mesmo com a cessação de condutas criminosas de indivíduos que não as integram) é uma parte da atuação do Ministério Público, mas não o todo.

Os instrumentos pré-processuais, no caso criminal por meio do Procedimento Investigatório, possuem uma característica de integração da vítima e pessoas próximas no âmbito das iniciativas ministeriais, o que, potencialmente, traz um cenário muito mais democrático, tomadas as devidas cautelas para o aproveitamento desses elementos na ação penal, para a apuração de crimes.

Com essa possibilidade no horizonte, o Ministério Público pode, cada vez mais, agir antecipadamente, com mais fundamentos nos seus expedientes, para não apenas embasar denúncias e iniciar ações penais, mas resguardar bens jurídicos de violações, sejam elas novas ou sequências de outras já iniciadas anteriormente.

Diante disso, tanto a própria responsabilização de autores de infrações penais no âmbito processual, como a própria visão dos (as) ofendidos (as) de que o funcionamento das instituições estatais tem um potencial de se desenvolverem com mais excelência, agindo antes de mais condutas criminosas se concretizarem, crescem perante a sociedade.

Esse cenário é replicado e, diga-se, tem um potencial ainda maior quando se analisa as hipóteses de atuação em relação aos direitos difusos e coletivos, diante da grande coletividade atingida quando os bens jurídicos relacionados a meio-ambiente, consumidores, idosos, crianças e adolescentes é considerada.

Os Inquéritos Cíveis, a exemplo dos Procedimentos Investigatórios Criminais, são formas louváveis de apuração, tomada de medidas antecipadas e constatação de violações em curso, em preparação ou já consumadas, fornecendo bases para as atitudes processuais do *parquet* mas, também, permitindo soluções antes da formação do processo, com chances consideráveis de se evitar ou reduzir os danos aos bens jurídicos tutelados.

Porém, há ainda um potencial significativo de aperfeiçoamento e integração dos membros da instituição quando se está diante de uma atuação pré-processual e pré-violatória do Ministério Público com a conjugação dessas duas ferramentas, o Inquérito Cível e o Procedimento Investigatório Criminal, já que ambos os instrumentos, dentro de suas respectivas competências, são os recursos que permitem a instituição agir de forma a atingir a maior abrangência de alcance, com início nas fases administrativas.

E nas apurações nos campos cíveis e criminais, os representantes ministeriais podem se deparar com situações, fatos e informações relacionados a outras áreas, como, por exemplo, no caso de um Inquérito Cível instaurado para apurar eventuais danos ambientais em determinado bairro, em que se acaba por encontrar indícios da prática de crimes por um certo grupo.

Como se observou na apresentação de grupos específicos de ação do Ministério Público do Estado de São Paulo, existem equipes especializadas no combate a determinados crimes, então, a situação acima descrita pode implicar na transmissão do que foi descoberto em um IC para o GAEMA e o GAECO, se o caso envolver o crime organizado.

Em um cenário hipotético, para fins de exemplificação, imagine que um cidadão de determinada cidade do interior vai até o representante ministerial da localidade e informa que um grupo de pessoas tem, nos últimos tempos, trabalhado em abrir ruas e dividir uma parcela de terra nas margens de um rio que corta a municipalidade, o que em tese seria vedado pelas normas protetivas ambientais, além de outras regras quanto a urbanização.

É, então, instaurado o Inquérito Cível pelo (a) Promotor (a) competente para atuar naquele local, com a solicitação de informações, colheita de depoimentos e vistorias pessoais ao potencial loteamento ilegal, que possivelmente violou uma série de legislações.

Ao longo dessas apurações, alguns moradores das proximidades narram que, ao indagarem os funcionários que estavam abrindo as vias e dividindo os lotes irregulares, foram hostilizados, inclusive mencionando que uma certa organização criminosa estaria por trás das ações ali efetuadas.

Especificamente uma senhora, que se manifestou de forma mais enérgica, foi diretamente ameaçada por uma mensagem deixada na sua caixa de correio, com ofensas e risco de vida.

Com todos esses elementos em mãos, o membro do Ministério Público responsável pelo Inquérito Civil entendeu que, no caso narrado, havia significativas fundamentações para instaurar procedimentos de investigação na seara criminal, com a respectiva comunicação ao grupo especial de atuação naquele campo, se presente no *parquet* daquele local.

A tramitação paralela de um Inquérito Civil e do consequente Procedimento Investigatório Criminal criado com os elementos colhidos no IC traz a possibilidade, uma vez apurados os fatos, de se desbaratar a organização criminosa que atuava no loteamento ilegal, com a prisão preventiva de seus integrantes e a cessação das ameaças e das operações de implantação do “novo bairro”.

Essa intervenção permite, em uma interpretação um pouco mais otimista, um rótulo de “pré-violatória”, uma vez que evita danos maiores (ou mesmo o próprio dano em si) aos bens jurídicos tutelados, sem mencionar a cessação de atividades que já causaram violações mas ainda estão em curso e, até mesmo, o potencial de dismantelar quadrilhas especializadas, o que, em regra, evita novas condutas criminosas em curto e médio prazo em relação a determinada área.

O exemplo é interessante, pois, observado e interpretado da perspectiva “tradicional” das atuações de instituições estatais, apenas haveria uma apuração por meio da Polícia Judiciária após a ocorrência de ofensas maiores ou consumadas mais ameaças, por exemplo, com os agentes de segurança efetuando suas diligências no âmbito de suas atribuições cotidianas, o que poderia levar a uma responsabilização apenas ao fim de um longo decurso de tempo.

Novamente, não se direciona a crítica a forma de ação das Polícias Judiciárias, mas a própria maneira a qual as instituições se encontram em termos de estrutura, pessoal e prioridades, o que prejudica, muitas vezes, a própria investigação célere, efetiva e integradora, com atenção não apenas ao fato e ao crime, mas também às vítimas e demais pessoas envolvidas.

O Ministério Público, se utilizando dos instrumentos descritos, principalmente o Procedimento Investigatório Criminal, que pode ser alimentado ou se utilizar de elementos colhidos inclusive no Inquérito Civil, quando atua na fase pré-processual, com seus procedimentos administrativos coexistindo com as formas tradicionais de apuração dos fatos criminosos, se reveste de uma grande importância para a sociedade.

Uma vez que há a previsão legal, a chancela do Supremo Tribunal Federal a atuação com base na Constituição Federal de 1988 e as próprias previsões em normas internas, como as Resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público, as medidas antes do processo são ferramentas que podem fazer uma grande diferença na prática, na tutela e proteção dos bens jurídicos da sociedade, tanto no campo cível como, também, na seara criminal.

A intervenção em um momento ainda pré-violatório, dentro das regras estabelecidas pelas legislações de regência, Carta Magna e entendimento jurisprudencial traz uma resposta considerável ao questionamento do aperfeiçoamento das atuações institucionais brasileiras.

Mesmo que não impeça a ofensa cometida face a uma vítima ou a um grupo de ofendidos (as), já consumada em determinadas situações, uma apuração célere e efetiva por meio do Procedimento Investigatório Criminal traz possibilidades interessantes de resguardar os bens jurídicos de outras potenciais pessoas que possam ser ofendidas.

Por exemplo, uma quadrilha que integra organização criminosa e promove a prática de roubos a residências de maneira reiterada pode cometer uma série de delitos sequencialmente e planejar outros quando, por elementos colhidos por uma equipe do GAECO do Ministério Público local, acaba presa de maneira preventiva, o que impede a consumação de uma série de outras infrações penais já previstas face a outras vítimas.

Reforça-se que esse cenário igualmente é possível pela atuação das Polícias Judiciárias, mas também se ressalta que o *parquet* possui a legitimidade para agir, com suas particularidades, diferentes formas de abordagem e recursos, além de somar esforços na tutela de bens jurídicos da sociedade, acrescenta ainda uma nova possibilidade, uma novel “camada de ações estatais” na seara criminal.

A persecução penal, portanto, pode se aproveitar da atuação pré-processual do Ministério Público na instrução judicial, com os elementos colhidos na fase

administrativa, ao mesmo tempo que as apurações criam hipóteses de evitar a prática de novos crimes e cessar a prática dos atuais, principalmente no âmbito das organizações criminosas.

Há reflexos práticos bastante evidentes no campo jurídico, como foi explorado anteriormente, com o órgão ministerial dispondo de ferramentas e dispositivos normativos para acolhimento das vítimas, familiares e demais envolvidos e a integração dessas figuras e de suas contribuições para a investigação.

Todavia, também há importantes impactos sociais dessas possibilidades, conforme será exposto a seguir.

### **3.2 Uma maior possibilidade de permeabilidade social do Ministério Público**

Com as considerações sobre a atuação pré-processual do *parquet*, se observa, também, uma maior possibilidade da permeabilidade social do Ministério Público, ou seja, de uma maior participação e integração dos membros da sociedade civil no âmbito da atuação ministerial, em relação a funções que normalmente manteriam uma distância significativa entre o corpo social e as instituições estatais.

Inclusive, diga-se que uma das maiores críticas, não apenas a própria instituição do Ministério Público, mas em relação a todos os entes e atores do mundo jurídico, é justamente esse distanciamento entre os integrantes das relações jurídicas perante os tribunais e a população em geral.

A questão é que, como foi aventado no momento da abordagem dos tratamentos dispensados as vítimas e demais pessoas atingidas pelos crimes no âmbito dos Procedimentos Investigatórios Criminais, em especial quanto a fatos que envolvem as organizações criminosas, destacou-se que o acolhimento, oitiva e atenção dedicados a essas pessoas é fundamental e, na prática, um diferencial dessa forma de atuação pré-processual que não se observa, em regra, nas formas tradicionais de apuração dos delitos.

Mesma reflexão pode-se ter dos processos relacionados a competência cível, em relação a violações de direitos difusos e coletivos, em que uma grande comunidade é atingida por uma única conduta do autor da infração.

Há um sentimento de desconforto considerável na população, muitas vezes, quanto a questão da *objetificação* de vítimas e testemunhas para os fins jurídico-processuais, na área civil ou nas causas criminais. Na prática, isso se traduz em um

tratamento de mera fonte de informações, dados e versões para que os agentes de segurança estatal ou órgãos fiscalizadores investiguem ocorrências.

Ainda assim, não são raros os momentos em que até mesmo essa maneira de interação com ofendidos (as) se transforma em autênticos festivais de violações por parte de integrantes do sistema judiciário, policial e até mesmo por atitudes de advogados, como ocorreu, por exemplo, no caso *Mariana Ferrer*, que foi amplamente divulgado e provocou, inclusive, reações no próprio Conselho Nacional do Ministério Público. (Conselho Nacional do Ministério Público, 2020)

Não se pode olvidar, ainda, da imagem de não pertencimento dos envolvidos em espaços de decisão judiciais em relação a sociedade como um todo, construída por séculos de distanciamento social, atitudes total ou parcialmente equivocadas por parte dos atores do meio do Direito e uma grande facilidade de acesso à informação que se possui nos dias atuais.

O caso *Mariana Ferrer* foi emblemático por envolver uma vítima extremamente vulnerável, mulher, que estava na condição de ofendida em um delito de natureza sexual e que, independentemente da condenação ou não de quem estava sendo julgado naquela sessão em específico, sofreu uma dupla violação.

Primeiro em relação ao seu bem jurídico da liberdade sexual, depois nos seus direitos mais básicos assegurados pela Constituição Federal, em relação a sua própria dignidade enquanto sujeito de direitos, já que sua oitiva foi de tamanha reprovação que provocou até mesmo uma alteração legislativa, na forma da Lei n. 14.245/2021, que tutelou os direitos das vítimas e testemunhas no âmbito do processo judicial.

Porém, além desse triste caso, que teve uma grande repercussão midiática, dia após dia, nas mais diversas áreas do Direito e em relação a um grande número de pessoas, ocorrem situações em que a sociedade se vê distante das figuras que as julgam, colhem seus depoimentos, orientam juridicamente e até mesmo auxiliam em relação a obtenção de alguma prestação, como os benefícios previdenciários.

A “culpa” desse cenário recai não apenas sobre o Ministério Público, mas também sobre a advocacia, os integrantes do Poder Judiciário e até mesmo agentes de segurança das forças policiais. Há eventos em todos os setores que contribuem para o sentimento, a impressão e a divulgação do distanciamento entre julgados e julgadores (com demais envolvidos no processo judicial).

Obstáculos como um atendimento frio, linguagem complicada com termos jurídicos sem explicação, oitivas desumanizadas e até mesmo uma condução dos

procedimentos sem levar em conta a realidade socioeconômica, psicológica e cultural das pessoas, além de decisões por vezes impraticáveis e, em muitas ocasiões, incompreensíveis para autor, réu e demais envolvidos sem formação jurídica são pontos que se deve considerar como importantes na compreensão desse abismo que se observa entre a sociedade e os atores do Direito.

Nesse contexto, iniciativas que diminuam esse distanciamento e aproximem ambas as engrenagens do grande mecanismo da Justiça são louváveis. Uma vez apontadas as ressalvas quanto a sua praticidade, efetividade e materialização, que inclusive já foram efetuadas no presente trabalho, cabe tecer apontamentos quanto ao potencial de integração das novas formas de atuação pré-processual do Ministério Público para com a sociedade civil.

A possibilidade de um cidadão se deslocar até o ente ministerial local e informar uma violação a algum bem jurídico tutelado, dando origem a um Inquérito Civil que pode evitar um desastre ambiental, por exemplo, ou uma vítima que se sente acolhida, orientada e devidamente ouvida em uma Promotoria, que logo na sequência instaura um Procedimento Investigatório Criminal para apurar a infração sofrida, são duas ilustrações de como essas atividades antes do processo podem contribuir para a instituição encontrar aderência na sociedade.

E, conseqüentemente, essas atividades e o cumprimento das atribuições constitucionais permitem, principalmente em relação as medidas de acolhimento das vítimas e dos seus parentes, uma aproximação, uma permeabilidade social, que não é comum, especialmente na seara criminal, quando se trata dos Inquéritos Policiais e da forma como eles são conduzidos.

Isso se reflete, até mesmo com mais incisividade e presença, quando se considera essas possibilidades em conjunto com uma teia de ações planejadas e coordenadas, não apenas para colocar responsáveis no banco dos réus e, posteriormente, no sistema prisional, mas também para evitar ou reparar ao máximo danos sofridos por aqueles que tiveram seus bens jurídicos violados.

Ao observar, no dia a dia, que o Ministério Público ouve suas demandas, as considera como dignas de sua atenção, instaura procedimentos administrativos para averiguar o que ocorreu e, uma vez colhidos elementos suficientes, ajuíza as ações judiciais cabíveis, a sociedade encontra uma resposta esperada da instituição, com um reflexo da sua própria participação.

Quando se leva em conta esse cenário em conjunto com uma estrutura de equipes multidisciplinares, colocando à disposição de vítimas, testemunhas e demais afetados por infrações penais ou cíveis uma gama de setores para acolher, proteger e compreender as dores de quem sofreu uma ofensa, presenciou um crime ou está com um episódio desses na família, observa-se que a resposta da sociedade a atuação do *parquet* pode trazer bons frutos, inclusive em relação a programas com outros setores do campo jurídico.

A aproximação das pessoas, que são em última instância as destinatárias da atuação do Ministério Público e de todos os entes estatais, jurídicos ou não, deve ser tratada como uma interessante consequência de uma atuação pré-processual de excelência.

Ao buscar caminhar na direção de uma perspectiva distinta daquela tradicional e pós-violatória da tutela de direitos, que são em regra as condutas que têm lugar após a ofensa aos bens jurídicos, o *parquet* permite uma identificação, confiança e satisfação maior, além de um mais amplo leque de ações no âmbito de suas competências.

É um fato que, ao menos no futuro vislumbrável, as ações do Ministério Público seguirão prevalecendo na fase judicial, com denúncias, ações civis públicas e intervenções judiciais que ocorrem depois de uma violação à norma, com as vítimas já identificadas.

Não é interessante afastar o valor, a importância ou a posição basilar que essas atitudes ocupam na defesa dos direitos e na tutela dos bens jurídicos da população, com a sociedade necessitando, com o devido respeito ao processo legal, de uma bem-organizada e direcionada instituição que litigue em juízo.

Uma vez quebrada a expectativa do cumprimento dos *roles* (papéis) sociais, com a prática de uma infração penal consumada e devidamente amealhados os elementos de prova quanto a autoria e a materialidade, a denúncia é a ferramenta que inaugura a fase judicial da persecução penal, levando, uma vez que seja o caso, a fixação de uma sanção, que pode ou não ser uma pena privativa de liberdade, com todas as suas consequências.

O mesmo raciocínio pode ser aplicado às hipóteses de cabimento da Ação Civil Pública, direcionada aos eventos que ofendem o campo dos direitos difusos e coletivos.

Contudo, conforme pode-se concluir do que foi exposto ao longo do trabalho e aqui sintetizado, é digno de nota que, em simultâneo a essa forma de agir, com esforço em paralelo, completando e aperfeiçoando as formas clássicas das condutas ministeriais, há uma grande importância e um imensurável potencial quanto a atuação pré-processual do Ministério Público.

Desde uma possibilidade de auxiliar as forças de segurança e as polícias judiciárias no combate e desmantelamento das organizações criminosas, a estabelecer acordos de não persecução penal, de ajustamento de conduta, passando também por programas de integração com a sociedade civil, como iniciativas em conjunto com outras instituições e principalmente o acolhimento as vítimas, é possível afirmar que há um vasto elenco de vantagens, atuais e potenciais, dessa maneira de agir.

Todo esse potencial, todavia, deve ser materializado com as devidas cautelas, e o respeito às garantias e normas fundamentais previstas na Constituição Federal de 1988, bem como todos os limites infralegais, é fundamental para que as ações tomadas pelo órgão ministerial antes da formação do processo sejam legítimas, legais e não contaminem, com vícios insanáveis e ofensas ao arcabouço normativo, mesmo a posterior fase judicial.

Diante desse motivo, é importante estabelecer que os argumentos, elementos e aspectos favoráveis a essa maneira de agir por parte do Ministério Público não podem ofuscar os seus limites, a observância de normas de regência, além de se adequar as necessidades da sociedade sobre cada circunstância que provoca a intervenção do ente.

Portanto, com essas pontuações colocadas em exposição, é interessante também refletir sobre a questão da fronteira entre uma atuação pré-processual e uma instituição ministerial fortemente interventora, o que pode, em caminho contrário de um acréscimo as atuações tradicionais, prejudicar e até mesmo violar as próprias bases da instituição.

### **3.3 Atuação prévia: intervenção estatal x atuação constitucional**

É digno de nota que, ao menos em relação a posição atual do Supremo Tribunal Federal quanto as formas de atuação prévia ao processo judicial por parte do Ministério Público, não há dúvidas quanto à possibilidade, competência e legitimidade

para que o *parquet* possa agir em apurações administrativas, tanto em relação a fatos pertinentes a área criminal, quanto aqueles que são relativos aos direitos difusos e coletivos, inclusive os individuais indisponíveis.

O mesmo pode-se dizer quanto ao reconhecimento da importância e relevância de programas em que membros do *parquet*, representando a instituição, agem em conjunto com outros entes no fomento a iniciativas de educação e conscientização social, de formação, especialização e aperfeiçoamento de profissionais que trabalham junto aos seus programas, entre outras formas conjuntas de ações destinadas a sociedade como um todo.

Ocorre que, ainda que considerado esse cenário favorável e amplamente estabelecido quanto as formas de atuação pré-processual do Ministério Público, um argumento que precisa ser levado em conta é quanto ao limite dessa maneira de agir da instituição e das consequências para com as outras áreas do Direito, bem como as previsões e determinações constitucionais em relação a até que ponto o ente ministerial pode ir nessa linha.

Até porque, mesmo dentro da Corte Constitucional, no âmbito do julgamento do Recurso Extraordinário n. 593.727/MG, existiram posições de Ministros que foram contrárias a reconhecer a legitimidade do *parquet* para promover as investigações antes da fase judicial, como o caso do Ministro Marco Aurélio:

Descabe a aplicação da teoria dos poderes implícitos, pois a medida pressupõe vácuo normativo. Somente se a Carta não houvesse disciplinado acerca da investigação criminal, se mostraria possível a observância dessa teoria com a finalidade de suprir a omissão do constituinte. Reafirmo: os preceitos constitucionais envolvidos não só atribuíram a atividade a outro órgão – polícias judiciárias (federal e civil) –, como a versaram de forma exclusiva. (Supremo Tribunal Federal, 2015)

Na área civil, também há significativas questões que surgem quanto à atuação prévia, antes de uma discussão judicial, por parte do órgão ministerial na defesa e tutela dos direitos difusos e coletivos, com um aspecto ainda mais destacado que é a questão política, frequentemente envolvida quando há apurações, investigações e celebração de termos de ajustamento de conduta, isso quando não levam a propositura de uma ação civil pública.

Para facilitar a compreensão e deixar mais organizada essa conclusão crítica quanto a reflexão em relação a se essa atuação pré-processual seria uma intervenção

exagerada do Estado por meio do Ministério Público ou se, lado outro, essas condutas estariam devidamente amparadas e seguindo à risca dos ditames constitucionais conforme a Carta Magna de 1988, os tópicos serão abordados na sequência, em apartado.

Em relação à atuação prévia do *parquet* na área penal, por força das ferramentas previstas nas Resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público, em especial o Procedimento Investigatório Criminal, é digno de nota que uma cautela extremamente significativa deve ser considerada nas ações do órgão, para evitar abusos e invasões indevidas em situações que não demandam uma ação estatal.

Importante ressaltar que o órgão ministerial por meio do PIC, e também as Polícias Judiciárias, por meio do Inquérito Policial, tem uma característica: a sua natureza de ferramenta administrativa para apurar crimes.

Essas infrações penais, em regra, já ocorreram ou estão ocorrendo no momento da investigação, que pode, ao final, culminar no início da persecução penal que, ao seu término, uma vez caracterizada a responsabilidade do averiguado, poderá levar a condenação.

A perspectiva pré-violatória da atuação pré-processual ministerial não altera esse quadro, porque os Procedimentos Investigatórios Criminais, a exemplos dos Inquéritos Policiais, serão instaurados mediante notícia ou informação da prática de crimes, que pode, ao final da apuração, resultar em um desmantelamento de organizações criminosas, cenário no qual se terá, em relação a um universo considerável de potenciais vítimas, uma tutela dos bens jurídicos *pré-violatória*.

Ocorre que a instauração ocorre em regra com base em fatos que, quanto a outro (a) ofendido (a), já se consolidam em um delito consumado ou tentado, porque não há como punir ou sancionar quem sequer chega a fase da tentativa de cometimento de uma infração penal, ao menos como regra.

Inclusive há previsão expressa dessa afirmação no próprio Código Penal brasileiro, em seu artigo 31, que dispõe claramente que “*O ajuste, a determinação ou instigação e o auxílio, salvo disposição expressa em contrário, não são puníveis, se o crime não chega, pelo menos, a ser tentado.*” (BRASIL, 1940)

Portanto, é necessário que o Ministério Público, no âmbito de suas atribuições constitucionalmente determinadas e no uso das ferramentas disponíveis na investigação criminal, não atue de forma indiscriminada e fazendo uso das bastante

discutidas *fishing expeditions*<sup>6</sup> a fim de buscar elementos de responsabilização em situações nas quais não há a caracterização imediata de uma infração penal, tentada ou consumada.

A desvirtuação da atuação dos membros do *parquet* partindo para ações dessa linha transformaria o PIC, de uma fundamental ferramenta de combate e investigação ao crime organizado, para uma justificativa, uma “desculpa” para a implantação de um modelo de instituição de um Estado muito mais interventor e policialesco, que não está em linha com as determinações da Constituição Federal de 1988 de forma alguma.

Os prazos, procedimentos, condutas permitidas, situações que autorizam a atuação do Ministério Público (e das polícias judiciárias) e também os limites para essa maneira de agir estão muito bem delimitadas pelas normas de regência e, quando há alguma dúvida quanto a essas fronteiras, o Supremo Tribunal Federal é provocado para emitir seu julgamento.

Tudo isso, em especial na área criminal, possui uma razão clara: evitar abusos por parte das forças estatais e, uma vez que essas violações ocorram, que se permita um controle externo ou mesmo interno satisfatório, que identifique, investigue e puna eventuais desvios.

Do contrário, diante do vasto campo de uma apuração de infrações penais, as informações, elementos e suspeitas colhidas na fase administrativa pelo órgão ministerial, esses dados poderiam ser utilizados para instauração de novos PICs ou mesmo encaminhados indistintamente à autoridades policiais de forma a manter um constante estado de vigilância, investigação e presença ostensiva sobre a sociedade, o que, na vigência da atual Constituição, não é admitido.

Em épocas outras, mais sombrias e ditatoriais, infelizmente não tão distantes no caso da realidade brasileira, os agentes estatais estavam sempre à espreita por indícios mínimos (por vezes até inexistentes) para fustigar, prender e interrogar qualquer pessoa que saísse de um “padrão de comportamento esperado”, causando inúmeras violações, principalmente após a edição do Ato Institucional n. 05 pelo regime militar ditatorial.

---

<sup>6</sup> " *Fishing expedition* ou pescaria probatória é a procura especulativa, no ambiente físico ou digital, sem 'causa provável', alvo definido, finalidade tangível ou para além dos limites autorizados (desvio de finalidade), de elementos capazes de atribuir responsabilidade penal a alguém; (...) O termo se refere à incerteza própria das expedições de pesca, em que não se sabe, antecipadamente, se haverá peixe, nem os espécimes que podem ser fisgados, muito menos a quantidade" (ROSA, 2021)

Atualmente, isso não é admitido, com fundamentos na norma base do ordenamento jurídico nacional, a Carta Magna, em conjunto com as demais legislações de regência, entre elas, em destaque, o Código Penal, o Código de Processo Penal, as Legislações penais especiais, como Lei de Drogas, Lei Maria da Penha, Lei das organizações criminosas, entre outras.

Qualquer apuração, aí inclusas as investigações promovidas pelo Ministério Público no âmbito de suas atribuições, deve estar alicerçada e justificada por um fato certo, que caracterize, ao menos na teoria, uma infração penal, com um prazo determinado de duração, regras rígidas e um controle bastante significativo por parte da própria instituição e de atores externos.

Afinal, o mesmo raciocínio tecido quando foi abordada a importância de um ente ministerial independente e livre de pressões dos outros poderes ou de grupos determinados de interesses particulares vale para o caminho inverso.

Ou seja, o Ministério Público deve, nas suas atribuições criminais, zelar pelo respeito e integridade das vítimas, ao mesmo tempo que age dentro dos limites legais, preservando também direitos e garantias dos averiguados no curso das suas investigações.

A atuação pré-processual sem essas observâncias teria um grave potencial de transformar as ações administrativas do órgão ministerial em formas de pressão, coerção ou embaraço constante sobre algumas figuras e, conseqüentemente, perante a sociedade como um todo.

Porém, com a correta administração e ações conforme os limites, regras e normas legais e constitucionais, é perfeitamente possível compreender que há muito a acrescentar ao conjunto de ferramentas protetivas dos bens jurídicos ações ainda na fase de apuração pré-judicial criminal por parte do Ministério Público, em linha inclusive com as suas próprias bases constitucionais.

Por sua vez, na área cível, as ressalvas e reflexões se mantêm na mesma linha, em especial quando se considera que quanto aos direitos difusos e coletivos, há uma enorme abrangência na competência ministerial.

Diante de tamanhas possibilidades, é também necessário aos membros do Ministério Público observar e decidir com muita cautela e estrita correição quanto à decisão de quando tomar a iniciativa de intervir na fase pré-processual, para evitar excessos e interferências exacerbadas em eventos, fatos ou questões que não demandam a atuação ministerial.

O equilíbrio entre uma instituição que cumpre com suas obrigações constitucionais à risca, utilizando todas as ferramentas a sua disposição, inclusive as pré-processuais, e um ente que acaba exacerbando as suas funções sob o pretexto de uma tutela pré-violatória em relação a potenciais vítimas na sociedade, é extremamente delicado.

Por esse motivo, a busca dessa atuação é um desafio, em especial quando se considera que o Ministério Público é formado por pessoas, e há diversidade de entendimentos, compreensão dos fatos e processo decisório. É claro que em determinados cenários haverá problemas pontuais.

Afinal, há balizas, formações e diretrizes diferentes em distintas Promotorias e Procuradorias de Justiça. Conseqüentemente, a decisão em abrir investigações pré-processuais de infrações penais ou violações aos direitos difusos e coletivos pode variar, mas há a necessidade de a Instituição zelar pela intervenção apenas quando e se necessário.

Do contrário, além de banalizar os tão caros instrumentos de atuação pré-processual, ainda há o risco de se estabelecer um Ministério Público que, na ânsia de ser mais presente, acaba efetuando muitas intromissões em situações que não são da sua alçada.

O caráter administrativo das condutas antes do estabelecimento do processo judicial não significa que esses procedimentos podem ser instaurados em qualquer situação. É uma ferramenta, um instrumento que necessita de um filtro para uma correta e satisfatória utilização.

Portanto, pode-se concluir que, em reflexões quanto ao equilíbrio entre uma atuação pré-processual, pré-violatória, e uma intervenção estatal exacerbada e fora dos limites, se está diante de um dos maiores desafios da instituição na atualidade, por tudo o que envolve a matéria.

Como o potencial é extremamente alto, também é considerável a parcela de problemas que podem ser causados ao não tomar os cuidados devidos, observando as necessárias balizas, por meio de programas bem estruturados de composição de grupos especializados em apurações administrativas de fatos da competência ministerial e outras iniciativas.

Essa é a razão da importância de camadas de controle interno e externo dessa atuação ministerial, dentro da própria instituição e também por integrações com outros entes envolvidos no campo do Direito, em uma ação coordenada, para buscar evitar

tanto abusos e equívocos graves que podem inclusive comprometer o processo posterior, como também para aperfeiçoar as atividades.

Aliás, a cooperação com outras entidades, figuras políticas e membros da sociedade é um ponto fundamental tanto das formas tradicionais de atuações dos órgãos ministeriais, como também das novidades que vem surgindo nos últimos tempos, na área administrativa e, também com outras hipóteses mesmo fora do campo estritamente jurídico-administrativo, em iniciativas que se traduzem em novidades que aumentam os horizontes de ações e intervenções do *parquet*, como será abordado no próximo tópico.

### **3.4 A atuação *extraprocessual* do Ministério Público**

Importante ressaltar que o histórico de funções, atividades e condutas do Ministério Público no âmbito de processos judiciais formou, tanto na própria estrutura da instituição, como na percepção externa, uma compreensão de que os membros do ente seriam emissários do Estado que atuariam, na defesa e tutela de direitos, tão somente em litígios judiciais ou com soluções decorrentes dessas causas, o que, durante muito tempo, foi uma perspectiva próxima da realidade, em especial em épocas anteriores a atual ordem constitucional vigente.

No entanto, no contexto democrático atual, alicerçado em direitos, garantias e premissas extraídas do corpo da Constituição Federal de 1988 e de todas as legislações posteriores, em especial as que tratavam de aspectos previstos na própria Carta Magna como prioridade, os instrumentos e as atuações jurídicas do *parquet* ganharam o acompanhamento de novas iniciativas, de cunho não apenas administrativo, mas também no campo social.

Esse movimento ocorreu em linha, inclusive, com as próprias missões da instituição e as novidades nos mais diversos setores sociais, que por conta de participação em conselhos, iniciativas políticas e até mesmo contatos orgânicos entre os membros da sociedade e os integrantes da carreira do Ministério Público, trazendo novas perspectivas em conjunto com as necessidades contemporâneas.

Pode-se ser analisada, diante desse contexto, não apenas a atuação processual ou pré-processual do órgão ministerial, mas também uma novel forma de ação extraprocessual, fora dos procedimentos judiciais ou até mesmo dos administrativos.

Para chegar nessa conclusão, é interessante analisar as legislações posteriores a Constituição Federal de 1988 em áreas de competência, interesse e destaque do *parquet*.

Nominalmente, podem ser citadas as já mencionadas legislações protetivas a grupos vulneráveis ou hipervulneráveis, no campo cível ou criminal, estabelecendo padrões de tratamento do Estado para com essas pessoas, estipulando normas programáticas e prevendo, também, sanções para violações dos direitos e garantias fundamentais.

Entre elas, um enfoque é nos campos do direito da criança e do adolescente (Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990), o Código de Defesa do Consumidor (também em 1990), o Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/2003), Estatuto da igualdade racial (Lei 12.288/2010), Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146/2015), a legislação protetiva ambiental (principalmente a Lei n. 9.605/1998) e a Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/2006).

Todas essas normas, em conjunto com outras relacionadas aos mais diversos campos de tutela jurídica, inclusive de bens jurídicos penalmente tutelados, além das garantias fundamentais previstas na Constituição, trouxeram, desde a redemocratização, um amplo arcabouço de instrumentos e ferramentas judiciais para que o Ministério Público atuasse.

Essa intervenção judicial do *parquet* foi e está sendo realizada até os dias atuais, com as críticas, elogios e debates cabíveis. Mas essas atividades não foram as únicas que vieram com tamanho arcabouço normativo e amplitude de assuntos relacionados às atribuições ministeriais.

As atuações pré-processuais, como as estudadas, também foram ganhando espaço com o tempo e a necessidade de uma intervenção cada vez mais necessária, eficiente e direcionada em especial a situações em que investigações, fiscalizações e ações estatais tradicionais não estavam sendo o bastante.

Todavia, até mesmo esses procedimentos administrativos, notadamente o Inquérito Civil e o Procedimento Investigatório Criminal, não foram o final de uma ampliação no escopo de ações promovidas pelo Ministério Público.

Essas novas iniciativas podem ser chamadas de uma atuação extraprocessual do *parquet*, voltada especificamente para a sociedade, sem necessariamente integrar um procedimento, seja ele jurídico ou administrativo, mas buscar uma satisfação maior no atendimento das necessidades da comunidade.

Não há como apontar apenas um motivo para esse movimento ocorrer, afinal, em algumas situações a iniciativa partiu da própria instituição, por meio de diretrizes do Conselho Nacional do Ministério Público<sup>7</sup> ou dos Conselhos Superiores dos *parquet* estaduais, e, em outros casos, foram os (as) integrantes do ente ministerial que, por decisões próprias, se lançaram em programas, ações e atividades pertinentes a seu campo de competências.

Os temas envolvidos, pela sua profundidade, vastidão e grande impacto na sociedade, provocaram, da parte das pessoas, uma maior sensibilidade, além de constantes demandas por melhorias nas ações do Estado direcionadas a evitar novas violações, além de punir as já cometidas e impedir o prosseguimento daquelas que estão em andamento.

Organizações criminosas são um exemplo de cenário que provocou um aperfeiçoamento da instituição ministerial, passando ela a também atuar na seara pré-processual por meio do Procedimento Investigatório Criminal e dos grupos especializados presentes no *parquet*.

No entanto, em questões extraprocessuais, também é possível encontrar exemplos de atuações do Ministério Público na tutela dos direitos, com potencial cada vez maior de atingir pessoas, levando informações, conscientização e promovendo uma integração necessária e vital entre os mais diversos setores.

Exemplificando, há uma grande incidência, infelizmente com aumento significativo nos últimos anos, de casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, que é um dos citados grupos vulneráveis ou, em determinadas interpretações, hipervulneráveis.

A Lei Maria da Penha foi uma resposta do Estado, por meio dos legisladores, ao problema descrito, com as ferramentas jurídicas, previsões de delitos, infrações com punições mais severas e, no geral, uma mudança no tratamento das mulheres

---

<sup>7</sup> CNMP homologa proposta que recomenda ao Ministério Público atuação para combater a exploração do trabalho infantil em atividades artísticas. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/16480-cnmp-homologa-proposta-que-recomenda-ao-ministerio-publico-atuacao-para-combater-a-exploracao-do-trabalho-infantil-em-atividades-artisticas>. Acesso em: 14 de julho de 2023.

CNMP recomenda atuação prioritária do Ministério Público contra Covid-19. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/14045-cnmp-recomenda-atuacao-prioritaria-do-ministerio-publico-contracovid-19>. Acesso em: 14 de julho de 2023.

por parte das instituições de estado, visando uma maior e melhor tutela dos seus bens jurídicos, principalmente a integridade física e a própria vida.

No entanto, não ficou restrito a área judicial o impacto da referida Lei, trazendo também para outros setores as atividades de membros do Ministério Público, que buscavam e buscam ampliar ainda mais suas formas de agir contra esse grave problema.

Nesse contexto, surgiram e ainda surgem programas de acolhimento, conscientização e educação que promovem uma capacitação, entregam informações importantes tanto às vítimas que já sofreram alguma forma de violência como também à população em geral e, também, aproximam da sociedade os integrantes da instituição.

Os exemplos citados, como o Projeto Pérola e o Instituto Escuta Ativa, são apenas duas das muitas iniciativas presentes atualmente, que cada vez mais buscam, além das formas tradicionais e mesmo contemporâneas de atuação judicial e pré-processual, novas medidas para atender, proteger e tutelar os bens jurídicos, extra processualmente, fora de procedimentos “formais” tradicionais, de qualquer natureza (judiciária ou mesmo administrativa).

Essas novas ações permitiram, além de um aumento nas possibilidades de atendimento do público, com uma mais abrangente presença do órgão ministerial nas questões de sua competência, uma aproximação considerável com a própria sociedade e com outros atores do Direito, da administração pública e de grupos de interesse.

Como citado, as contribuições de integrantes do Judiciário, da Ordem dos Advogados do Brasil, de coletivos de apoio e acolhimento de vítimas, organizações sociais e forças de segurança, além de aumentar a pluralidade dos locais de discussão e decisão, ainda trazem uma maior democratização para ações dos membros do Ministério Público.

Se considerado, ainda, que essas iniciativas podem resultar em significativas melhorias na tutela preventiva dos bens jurídicos, inclusive com articulações políticas para aperfeiçoamento e modernização das legislações que tratam do tema, conclui-se que há um enorme campo para crescimento dessas formas de atuação ministerial, com excelentes resultados em potencial, sem deixar de lado os (significativos) impactos positivos diretos para os jurisdicionados.

A título de exemplo, pode ser citado justamente o cenário das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, um grande grupo que sofre diariamente violações aos seus direitos, inclusive a liberdade, integridade física, sexual e psicológica, com imensos danos que nem sempre encontram a resposta adequada do Estado em relação as atitudes da administração pública.

Recorda-se que nem sempre a punição, por mais necessária que seja, de quem cometeu um crime enquadrado nas hipóteses da Lei Maria da Penha é suficiente para preservar, evitar mais violações ou mesmo tutelar efetivamente os bens jurídicos das mulheres.

É necessário mais, e já há inclusive determinações do próprio Conselho Nacional do Ministério Público nesse sentido, buscando o acolhimento e atendimento das vítimas nos mais diversos campos, de saúde física, psicológica, acompanhamento e assistência jurídica e até mesmo garantia de segurança, conforme o artigo 17 da Resolução n. 181/2017, citado anteriormente.

Essa norma, aplicável no âmbito dos Procedimentos Investigatórios Criminais, pode ser utilizada como a base, a fundamentação, para a estruturação das formas extraprocessuais de atuação, justificando legalmente as iniciativas em cursos, palestras, formação de grupos de apoio e capacitação por parte dos integrantes do *parquet*.

No caso específico da violência doméstica, os membros do Ministério Público podem, nas suas atribuições, realizar um primeiro atendimento, orientar as vítimas quanto aos procedimentos, solicitar a proteção das forças de segurança e dar andamento a persecução penal com o oferecimento da denúncia, com o encaminhamento dos autos a Polícia Judiciária ou até mesmo com a instauração do Procedimento Investigatório Criminal.

Todavia, a assistência jurídica possível as ofendidas quando desse primeiro contato pode ser mais bem prestada quando há uma integração, por exemplo, com a Ordem dos Advogados do Brasil e seus serviços, inclusive em questões que normalmente não são da alçada dos (as) Promotores (as) e Procuradores (as) da área criminal, como aspectos relativos aos direitos patrimoniais, divórcio e guarda, entre outros.

Além disso, a assistência médica e acolhimento em abrigos quando necessária depende também de uma atitude da administração pública, sem contar na estruturação dos serviços já estabelecidos.

Ainda, quando há uma grave situação de reiteradas violações, que necessitam de uma resposta não apenas a nível criminal, mas de toda a sociedade, a conscientização e a educação da população em geral quanto ao assunto é fundamental para a tutela jurídica.

É neste aspecto que entram, entre outras possibilidades, cursos ministrados em empresas, escolas e eventos, entrevistas para transmissão de informações quanto ao tema, explicações claras, visitas em instituições do sistema prisional, comparecimento e apoio às vítimas acolhidas, entre muitas outras hipóteses.

O contato com os membros da sociedade pode ser apontado como um dos fatores determinantes para as atividades extraprocessuais do Ministério Público estarem se desenvolvendo e alcançando respostas notáveis positivamente na atualidade.

Trazendo essa análise teórica para uma experiência prática já em andamento, é possível citar, novamente, o Instituto Escuta Ativa, do município de Franca/SP, em uma atuação que se traduz, em uma interpretação coerente com o exposto, no exemplo prático de ações extraprocessuais de membros do *parquet* e de integração com outras instituições no combate a violação de bens jurídicos. No caso, a violência doméstica e familiar contra as mulheres.

Segundo dados do ano de 2022, no universo de Franca e região, foram atendidas, mediante contatos, orientações, auxílio jurídico, material e acolhimento, 194 mulheres, além da iniciativa também acompanhar, no mesmo ano, 69 mulheres vítimas que já estavam com seus casos em sede judicial, com processos em curso perante o judiciário.

Isso é possível por meio tanto de uma ação coordenada com a Comissão de Combate à Violência contra a Mulher da OAB, na Seccional de Franca, com o Grupo Mulheres do Brasil e também com organizações da sociedade civil compostas por grupos e coletivos, todos trabalhando em prol de uma melhoria no cenário relativo a esses delitos.

Apesar de ser uma iniciativa em conjunto, há a participação direta de um membro do Ministério Público e, inclusive, a instituição já realizou um curso de capacitação<sup>8</sup> para o enfrentamento à violência doméstica, familiar e de gênero em

---

<sup>8</sup> A falta de capacitação técnica de profissionais que atuam no combate à violência contra mulher é algo corriqueiro. A mulher tem direito a atendimento por profissional com conhecimentos básicos sobre a Lei Maria da Penha, noções de gênero e raça. Assim, o 7º Núcleo Regional da ESMP - Franca, em

conjunto com o próprio Instituto Escuta Ativa, a OAB/SP e o coletivos de defesa dos direitos das mulheres.

A exemplificação é válida na medida que demonstra a importância de formas de atuação fora das tradicionais e que englobem outras visões, instituições e pessoas de interesse sobre uma mesma questão de competência do Ministério Público, justificando as suas atividades até mesmo em uma seara extraprocessual, com iniciativas pensadas fora das normalmente vistas e implantadas.

Com a correta efetivação e concretização dessas ações, é possível ao ente ministerial, além de ampliar sua rede de atuação em relação à tutela dos bens jurídicos, também aumentar consideravelmente a sua permeabilidade social e adotar uma postura cada vez mais pré-violatória, agindo não apenas na resposta de problemas já ocorridos, como igualmente na prevenção desses problemas, agindo na raiz das questões por meios adequados, se aproveitando das possibilidades criadas.

---

parceria com o Instituto Escuta Ativa, a Comissão de Combate à Violência Contra a Mulher da OAB/SP - Subseção de Franca e o Grupo Mulheres do Brasil Franca promovem o curso Capacitação para Enfrentamento à Violência Doméstica, Familiar e de Gênero, com transmissão ao vivo pela plataforma Zoom da OAB/SP- Subseção de Franca. (MPSP, 2021)

## CONCLUSÕES

Em conclusões finais, é importante ressaltar que o objetivo da presente dissertação, quanto à ambição de demonstrar e explicar, mediante apresentação de normas e posições doutrinárias e jurisprudenciais do tema, se debruçou, ao longo do trabalho, sobre o que é o Ministério Público nos dias atuais, comparando-o e refletindo sobre as disposições anteriores estipuladas em Constituições precedentes, para ao final constatar a importância da instituição estar em uma posição de independência, com garantias contra a interferência dos demais poderes nas suas atividades regulares.

Na sequência, se destacou como o *parquet* atualmente tem à sua disposição, para sua atuação antes mesmo da formação do processo, novas ferramentas e procedimentos, tanto administrativos como também totalmente *extraprocessuais*, e como tais formas de atuação se diferenciam, se complementam e são capazes de fornecer ao órgão um fundamental acréscimo a suas formas tradicionais de agir no processo judicial.

Também é possível concluir, do exposto, que as condutas do Ministério Público no âmbito das ações judiciais não deixam de ter sua relevância e são fundamentais para que o ente possa cumprir sua missão constitucional, ainda se apresentando como o instrumento por excelência para uma resposta às violações já ocorridas e até mesmo aquelas em andamento, em certas situações.

Neste contexto, tanto a Ação Civil Pública, como as denúncias criminais seguem sendo a principal e mais conhecida maneira da instituição agir no dia a dia forense, inaugurando os processos judiciais na busca de responsabilização de autores, recuperação de ativos, e aplicação das sanções penais e cíveis cabíveis face as violações.

Todavia, pela dinâmica da sociedade, a necessidade de respostas mais efetivas, precoces e uma melhor atuação para a tutela dos bens jurídicos que estão na competência do órgão ministerial, é também plausível concluir que apenas essas medidas não se desenham suficientes para o cenário atual.

Seja pelo grande volume de processos, pela demora nos procedimentos judiciais, pela perspectiva pós-violatória não ser capaz de alcançar todas as nuances necessárias na resposta às ofensas e também pela aproximação necessária, mas nem sempre materializada, entre as instituições de Estado e quem sofre a violação, o

Ministério Público passou a buscar outras ferramentas e campos de ação, antes mesmo de iniciar as suas tarefas na fase processual.

Nesse contexto, com lastro legal, constitucional e balizando por normas internas emanadas das Resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procedimento Investigatório Criminal (PIC) e o Inquérito Civil (IC) se transformaram em instrumentos para uma nova maneira do *parquet* agir, em um momento pré-processual, na fase administrativa.

Com todas as ressalvas apontadas, esses procedimentos de natureza investigativa trouxeram, para a instituição, uma grande possibilidade de atuar não apenas após a constatação de uma violação a bens jurídicos tutelados, mas na própria apuração de potenciais eventos dessa natureza, diretamente.

Isso, tanto como uma alternativa às Polícias Judiciárias e agências de fiscalização da administração pública, como também e principalmente em paralelo, como um complemento a elas, de forma a aumentar a presença dos entes estatais envolvidos na tutela dos direitos e garantias da população, buscando uma melhoria nessas áreas.

Para chegar à conclusão de que é possível essa forma de atuação do Ministério Público, em relação à área criminal, foram apresentadas as questões legais, como as previsões da Constituição Federal de 1988 sobre as atribuições e deveres da instituição, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, as críticas da doutrina e, cabalmente, a decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário n. 593.727/MG.

Ao final, foi possível constatar, ao menos para o presente momento, que há a legitimidade e competência do *parquet* na investigação administrativa de infrações penais, que normalmente são efetuadas pelos Grupos Especiais designados para tais tarefas.

Na área cível, se observa, em relação aos direitos difusos e coletivos, a mesma possibilidade, inclusive com menos discussões presentes, muito por conta das previsões da Lei da Ação Civil Pública, já com mais tempo de vigência, e do fato do Inquérito Civil ser relativamente mais comum que os Procedimentos Investigatórios criminais, também pelo seu uso a mais tempo pela instituição.

E, talvez como ponto de maior originalidade nas formas de atuação do Ministério Público, para além do próprio Inquérito Civil e do Procedimento Investigatório Criminal, que compõem um rol de ferramentas pré-processuais e

administrativas à disposição do órgão, ainda foram apresentadas, explicadas e citadas as iniciativas extraprocessuais do *parquet*.

Essas ações, estando fora dos procedimentos judiciais e administrativos, se traduzem em uma possibilidade de maior aproximação com a sociedade, em especial com vítimas, familiares e demais envolvidos em violações dos bens jurídicos, das mais diversas naturezas.

Para evidenciar essas questões, se apresentaram exemplos, demonstrando que seja por uma iniciativa própria e orgânica de certos membros do Ministério Público, seja por uma orientação da própria instituição, os programas de apoio, acolhimento e ações pré e extraprocessuais estão presentes e possuem um potencial de agregar à atuação do ente ministerial.

Há, inclusive, previsões constitucionais, legais e normativas internas que são capazes de fundamentar essas maneiras de atuar, inclusive quando há uma integração com outras instituições, com a população e com o poder público, o que traz uma hipótese de rendimento de excelentes frutos, com uma democratização e permeabilidade social maior do *parquet*.

Portanto, é permitido, mediante todas as bases, informações e análises constantes do trabalho, concluir que a atuação pré-processual do Ministério Público, na investigação criminal, nas apurações de natureza cível e até mesmo em relação as formas extraprocessuais de agir, por meio de outras iniciativas também no escopo de competência da instituição, são fundamentais para a atual estrutura do ente e do cumprimento de suas atribuições previstas na Carta Magna.

Inclusive, é também possível acrescentar que é justamente a coordenação e a utilização em simultâneo de todos os recursos disponíveis ao alcance dos membros do *parquet* que resultam em uma atuação de fato de excelência, em todas as frentes possíveis.

Uma ação conjunta com iniciativas extraprocessuais em programas de conscientização, apoio e acolhimento, em simultâneo com apurações cíveis e criminais administrativas, em especial em face de organizações criminosas, e as tradicionais ferramentas jurídicas do Ministério Público formam o todo que, na configuração atual da sociedade e da tutela dos bens jurídicos, melhor pode atender aos titulares desses direitos, individual e coletivamente.

Ao final, embora não esgotadas todas as possibilidades de um campo extremamente vasto, a presente dissertação demonstrou, dentro do recorte proposto,

os instrumentos, as bases legais e apontamentos analíticos da atuação pré-processual do *parquet*, em conjunto com comparações e reflexões importantes decorrentes dessa maneira de agir.

Isso tudo para, finalmente, colocar que não seria prudente ignorar o potencial e as hipóteses de ganhos significativos que a instituição possui ao utilizar essas ferramentas a sua disposição, da mesma forma que seria perigoso não impor limites claros a essas intervenções.

Observando essas questões, com a cautela e o respeito aos direitos e garantias fundamentais, as ações extraprocessuais e pré-processuais do Ministério Público possuem capacidade de melhor resposta a problemas jurídicos sociais de sua competência e, também, de embasar mesmo ações judiciais futuras, quando necessárias, com mais elementos, informações e experiência oriundas desse momento anterior de iniciativa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Jéssica. **Aumenta entrada de crianças na rede de tráfico de drogas no Rio**. Agência Brasil, Publicado em 31 de julho de 2018. Disponível em: [Aumenta entrada de crianças na rede de tráfico de drogas no Rio | Agência Brasil \(ebc.com.br\)](#) Acesso em: 30 de junho de 2023.

BITENCOURT, Cezar R.; BUSATO, Paulo C. **Comentários à Lei de Organização Criminosa: Lei 12.850, de 02 de agosto de 2013**. Editora Saraiva, 2014. E-book. ISBN 9788502227064. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502227064/>. Acesso em: 30 de junho de 2023.

BRASIL, **Constituição (1988)**. Constituição da República Federal do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1824)**. Constituição da República Federal do Brasil. Rio de Janeiro/DF. Conselho de Estado, 1824. Disponível em: [Constituição24 \(planalto.gov.br\)](#) Acesso em 01 de julho de 2022.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1891)**. Constituição da República Federal do Brasil. Rio de Janeiro/DF. Presidência da República, 1891. Disponível em: [Constituição91 \(planalto.gov.br\)](#) Acesso em 10 de julho de 2022

\_\_\_\_\_. **Constituição (1934)**. Constituição da República Federal do Brasil. Rio de Janeiro/DF. Presidência da República, 1934. Disponível em: [Constituição34 \(planalto.gov.br\)](#) Acesso em 10 de julho de 2022.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1937)**. Constituição da República Federal do Brasil. Rio de Janeiro/DF. Presidência da República, 1937. Disponível em: [Constituição37 \(planalto.gov.br\)](#) Acesso em 11 de julho de 2022.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1946)**. Constituição da República Federal do Brasil. Rio de Janeiro/DF. Mesa da Assembleia Constituinte, 1946. Disponível em: [Constituição46 \(planalto.gov.br\)](#) Acesso em 11 de julho de 2022.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1967)**. Constituição da República Federal do Brasil. Brasília/DF. Congresso Nacional, 1967. Disponível em: [Constituição67 \(planalto.gov.br\)](#) Acesso em 12 de julho de 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 848 de 1890**. Rio de Janeiro, Distrito Federal. Presidência da República, 1890. Disponível em : [D848 \(planalto.gov.br\)](#) Acesso em 23 de junho de 2022.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1967**. Emenda Constitucional, Ministérios da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar. Brasília, 1969. Disponível em [Emc1 \(planalto.gov.br\)](#). Acesso em 13 de Julho de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 7.347, de 24 de Julho de 1985**, Brasília, 1985. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm). Acesso em 10 de março de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm) Acesso em: 05 de julho de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: [L8625 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm) Acesso em: 26 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Brasília, 2006. Disponível em [Lei nº 11.343 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l11343.htm). Acesso em 20 de janeiro de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Brasília, 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm). Acesso em: 29 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 14.245, de 22 de novembro de 2021**. Altera os Decretos-Leis nos 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995 (Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais), para coibir a prática de atos atentatórios à dignidade da vítima e de testemunhas e para estabelecer causa de aumento de pena no crime de coação no curso do processo (Lei Mariana Ferrer). Brasília, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2021/lei/l14245.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/l14245.htm) . Acesso em: 10 de julho de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília, 1993. Disponível em: [Lcp75 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm). Acesso em: 26 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda à Constituição número 05/2021**. Emenda Constitucional, Congresso Nacional. Brasília, 2021. Disponível em: [prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node01fglnlmjiub6v3pji8oc2zhn611304504.node0 \(camara.leg.br\)](https://www.camara.leg.br/proposicoes-emenda/prop_mostrarintegra?jsessionid=node01fglnlmjiub6v3pji8oc2zhn611304504.node0) Acesso em 14 de Julho de 2022.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Vade Mecum de jurisprudência dizer o direito** – 3ª Edição rev. e ampl. – Salvador: Editora JusPODIVUM, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, CNJ. **Justiça em Números 2022: Judiciário julgou 26,9 milhões de processos em 2021**. Publicado em 01 de setembro de 2022. Disponível em: [Justiça em Números 2022: Judiciário julgou 26,9 milhões de processos em 2021 - Portal CNJ](https://www.cnj.gov.br/portal/justica-em-numeros-2022-judiciario-julgou-269-milhoes-de-processos-em-2021) Acesso em: 03 de abril de 2023.

\_\_\_\_\_. **Justiça em Números 2022**. Relatório analítico. Disponível em: [cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf](http://cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf). Acesso em: 03 de abril de 2023.

\_\_\_\_\_. **Supervisão, no âmbito do Poder Judiciário, de sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília vs. Brasil: sumário executivo** / Conselho Nacional de Justiça; Coordenadores Luis Geraldo Sant'ana Lanfredi; Valter Shuenquener de Araújo; Isabel Penido de Campos Machado. – Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/sumario-executivo-favela-nova-brasilia-v8-2022-02-21.pdf>. Acesso em: 06 de julho de 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **2º Encontro Nacional do Ministério Público e movimentos sociais : em defesa dos Direitos Fundamentais** / Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília : CNMP, 2014. Disponível em: [CAPA\\_1 \(cnmp.mp.br\)](http://CAPA_1.cnmp.mp.br)

\_\_\_\_\_. **O que é Inquérito Civil Público?**. Disponível em: [O que é Inquérito Civil Público? - Portal de Direitos Coletivos \(cnmp.mp.br\)](http://O%20que%20%C3%A9%20Inqu%C3%A9rito%20Civil%20P%C3%BAblico%3F-%20Portal%20de%20Direitos%20Coletivos%20(cnmp.mp.br)). Acesso em: 23 de março de 2023.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 13, de 02 de outubro de 2006**. Disponível em: [Resolução-0131.pdf \(cnmp.mp.br\)](http://Resolu%C3%A7%C3%A3o-0131.pdf) Acesso em: 20 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007**. Disponível em: [Resoluo-0232.pdf \(cnmp.mp.br\)](http://Resolu%C3%A7%C3%A3o-0232.pdf). Acesso em: 02 de maio de 2023

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 181, de 07 de agosto de 2017**. Disponível em: [cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf](http://cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf) Acesso em: 03 de maio de 2023

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018**. Disponível em: [PROCESSO N° 0 \(cnmp.mp.br\)](http://PROCESSO%20N%C3%BA0) Acesso em: 03 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 201, de 4 de novembro de 2019**. Altera as Resoluções nº 129/2015 e nº 181/2017, ambas do CNMP, com o objetivo de adequá-las às disposições do Direito Internacional dos Direitos Humanos, especialmente à decisão do caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-n-201.pdf> Acesso em: 04 de julho de 2023.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Ementário de conflito de atribuições** / Conselho Nacional do Ministério Público, Comissão de Acompanhamento Legislativo e Jurisprudência ; Otavio Luiz Rodrigues Junior (coord.). - Brasília: CNMP, 2021

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Caso Mariana Ferrer: conselheira reforça pedido de apuração sobre atuação de promotor**. Publicado em: 10 de novembro de 2020. Disponível em: [Caso Mariana Ferrer: conselheira](http://Caso%20Mariana%20Ferrer%3A%20conselheira)

reforça pedido de apuração sobre atuação de promotor - Conselho Nacional do Ministério Público (cnmp.mp.br). Acesso em 09 de julho de 2023.

\_\_\_\_\_. **CNMP homologa proposta que recomenda ao Ministério Público atuação para combater a exploração do trabalho infantil em atividades artísticas**. Disponível em: CNMP homologa proposta que recomenda ao Ministério Público atuação para combater a exploração do trabalho infantil em atividades artísticas - Conselho Nacional do Ministério Público. Acesso em: 14 de julho de 2023.

\_\_\_\_\_. **CNMP recomenda atuação prioritária do Ministério Público contra Covid-19**. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/14045-cnmp-recomenda-atuacao-prioritaria-do-ministerio-publico-contra-covid-19. Acesso em: 14 de julho de 2023.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de Direito Penal, Parte Geral**. 5ª Edição, Revista Ampliada e Atualizada – Salvador, Editora JusPODIVM, 2017.

DEZEM, Guilherme Madeira. **Breves considerações sobre o Projeto de Lei Anticrime**, Revista dos Tribunais, 2019.

FEITOZA, Denílson. **Direito Processual Penal: teoria, crítica e práxis**. 7ª edição. Niterói, Rio de Janeiro, Ed. Impetus, 2010.

FIGUEIRAS, Ricardo Rezende. MOURA, Flávia de Almeida. SUDANO, Suliene. **Escravidão contemporânea no campo e na cidade: perspectivas teóricas e empíricas**. 1ª Edição, Rio de Janeiro, Editora Mauad X, 2022.

FOLHA DE FRANCA. **Escuta Ativa completa 1 ano de apoio e acolhimento a mulheres vítimas de violência**. Publicado em 01 de abril de 2022. Disponível em: https://folhadefranca.com.br/local/escuta-ativa-completa-1-ano-de-apoio-e-acolhimento-a-mulheres-vitimas-de-violencia/. Acesso em: 14 de julho de 2023.

GARBELLINI FILHO, Luiz Henrique; BORGES, Paulo César Corrêa. **O consentimento no tráfico sexual sob o martelo do Judiciário: as práticas e os discursos dos julgadores**. Revista Direito e Práxis, Ahead of print, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: O consentimento no tráfico sexual sob o martelo do Judiciário: as práticas e os discursos dos julgadores / The consent in sex trafficking under the hammer of the Judiciary: judicial practices and discourses | Garbellini Filho | Revista Direito e Práxis (uerj.br) . Acesso em: 03.01.2022. DOI: 10.1590/2179 8966/2021/55088.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público**, 6ª edição.: Editora Saraiva, 2017. 9788547217051. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547217051/. Acesso em: 11 jul. 2022.

GLOBO.COM. **Ministério Público cria canal de comunicação para ajudar vítimas da violência doméstica em Franca**. Disponível em: Ministério Público cria canal de

comunicação para ajudar vítimas de violência doméstica em Franca | Ribeirão Preto e Franca | G1 (globo.com). Acesso em: 23 de fevereiro de 2023.

GONÇALVES, Wagner. **O papel do Ministério Público na proteção dos Direitos Humanos**. Disponível em: [3640 \(stj.jus.br\)](https://stj.jus.br/3640). Acesso em: 12 de janeiro de 2023.

JR., Aury L. **Direito processual penal**. Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553626355. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553626355/>. Acesso em: 07 nov. 2023.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal: volume único**; 4ª Edição Revisada, Ampliada e Atualizada. Salvador, Editora JusPodivm, 2016.

LUPO, Fernando Paschoal. **PIC – Procedimento Investigatório Criminal. Indiciamento e registro criminal**. Disponível em: [PIC\\_INDICIAMENTO-E-REGISTRO-CRIMINAL.pdf \(mpsp.mp.br\)](https://mpsp.mp.br/PIC_INDICIAMENTO-E-REGISTRO-CRIMINAL.pdf). Acesso em: 19 de junho de 2023.

MACHADO, Antônio Alberto. **Curso de Processo Penal**, 3ª Edição, São Paulo, Editora ATLAS, 2010.

MARTINS, Flávio. **Curso de direito constitucional**. Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620575. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620575/>. Acesso em: 29 de outubro de 2023.

MASSON, Cleber; JR., Ernani V. **Prática Penal, Civil e Tutela Coletiva: Ministério Público**. Rio de Janeiro, Editora Forense, Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559644612. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644612/>. Acesso em: 19 jun. 2023.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional** / Nathalia Masson – 7ª Edição rev. Ampl. Atual. Salvador: Jus PODIVM, 2019.

MEMORIA, Antônio Ricardo Brigido Nunes. **O Ministério Público em defesa do consumidor**. Competência. Vedações constitucionais. Doutrina. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: [Microsoft Word - teste.doc \(mpce.mp.br\)](https://mpce.mp.br/Microsoft%20Word%20-%20teste.doc)

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA. **Crianças, adolescentes e mulheres são 75% das vítimas do tráfico de pessoas, apontam dados do Disque 100**. Disponível em: [Crianças, adolescentes e mulheres são 75% das vítimas do tráfico de pessoas, apontam dados do Disque 100 — Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania \(www.gov.br\)](https://www.gov.br/criancas-adolescentes-e-mulheres-sao-75%-%20das-vitimas-do-trafico-de-pessoas-apontam-dados-do-disque-100). Acesso em: 03 de julho de 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA, MPSC. **Atuação da Promotoria**. Disponível em: [Como é a atuação de uma Promotoria de Justiça \(mpsc.mp.br\)](https://mpsc.mp.br/como-e-a-atuacao-de-uma-promotoria-de-justica). Acesso em: 20 de março de 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, MPSP. **Grupos de Atuação Especial**. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/grupos-de-atuacao-especial>. Acesso em 30 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. **Capacitação para enfrentamento à violência doméstica, familiar e de gênero**. Iniciativa do 7º Núcleo Regional da Escola Superior do Ministério Público/Franca. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Escola\\_Superior/pcursos/ESMP\\_Cursos2021/ESMP\\_Cursos2021\\_junho/C458EEA959794DCDE050A8C0DE0129D2](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Escola_Superior/pcursos/ESMP_Cursos2021/ESMP_Cursos2021_junho/C458EEA959794DCDE050A8C0DE0129D2). Acesso em: 14 de julho de 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, MPF. **Procedimentos de Investigação Criminal**. Disponível em: [Procedimentos de Investigação Criminal — Portal da Transparência do MPF](#). Acesso em: 20 de junho de 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559771868. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771868/>. Acesso em: 25 fev. 2023.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Pacote anticrime comentado: Lei 13.964, de 24.12.2019** - 1ª Edição, Rio de Janeiro; Editora Forense, 2020.

\_\_\_\_\_. **Manual de Processo Penal**. Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559643691. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643691/>. Acesso em: 29 junho de 2023.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Processual Penal**. Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646838. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646838/>. Acesso em: 06 julho de 2023.

\_\_\_\_\_. **Organização Criminosa**. Grupo GEN, 2020. E-book. ISBN 9788530992859. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530992859/>. Acesso em: 30 junho de 2023.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de, e FISCHER, Douglas. **Comentários ao Código de Processo Penal e sua jurisprudência** – 4ª edição revista e atualizada até dezembro de 2011 – São Paulo, Editora Atlas, 2012

OLIVEIRA, Eugenio Pacelli de. **CURSO DE PROCESSO PENAL** / Eugênio Pacelli. – 21. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

RANGEL, Paulo. **Investigação Criminal Direta pelo Ministério Público - Visão Crítica**, 5ª edição. Disponível em: [Minha Biblioteca Minha Biblioteca: Investigação Criminal Direta pelo Ministério Público - Visão Crítica, 5ª edição](#), Grupo GEN, 2016.

ROLIM, Hálinna Regina de Lira. **A possibilidade de investigação do Ministério Público na fase pré-processual penal.** Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2010, disponível em: [halinnarolim.pdf \(tjrj.jus.br\)](#)

ROSA, Alexandre Morais da, **Guia do Processo Penal Estratégico: de acordo com a Teoria dos Jogos**, 1ª edição, Santa Catarina: Editora E mais, 2021.

DO CARMO GOULART MARTINS SETENTA, Maria. **A criança e o adolescente no contexto das associações e organizações criminosas:: majorantes que podem reduzir a pena.** Revista Da Defensoria Pública Da União, 1(10), 372-397. Disponível em: <https://doi.org/10.46901/revistadadpu.i10.p372-397>. Acesso em: 01 de julho de 2023.

SILVA, Ana Carolina Evangelista da. **A atuação do Ministério Público na fase de investigação criminal.** Trabalho de Conclusão de Curso, Faculdade de Direito de Franca. Franca, SP, 2018.

STRECK, Lenio Luiz; FELDENS, Luciano, **Crime e Constituição: a legitimidade da função investigatória do Ministério Público**, Rio de Janeiro: Forense. 2003.

SOUZA, Luiz Roberto Salles. **Da atuação do Ministério Público brasileiro na fase pré-processual penal: uma análise crítica.** 2002. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. . Acesso em: 13 jul. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, STF. **Habeas Corpus n. 91.661-9/PE**, Relatoria da Ministra Ellen Gracie. Julgamento em: 10 de março de 2009. Disponível em: [HC 91661 \(stf.jus.br\)](#) Acesso em: 19 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.104 Distrito Federal**, Relatoria Ministro Roberto Barroso. Julgamento em 21 de maio de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7088758> Acesso em: 27 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário n. 593.727 Minas Gerais**, Relatoria Ministro Cezar Peluso e Relator para o acórdão Relator Ministro Gilmar Mendes. Julgamento em: 14 de maio de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9336233>. Acesso em 19 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. **STF FIXA REQUISITOS PARA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM INVESTIGAÇÕES PENAIIS.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=291563>>. Acesso em: 19 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. **Súmula Vinculante n. 14.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1230> Acesso em: 23 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. **Tema n. 184.** Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2641697&numeroProcesso=593727&classeProcesso=RE&numeroTema=184>  
Acesso em: 22 de junho de 2023.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **UNODC Global Report on Trafficking in Persons 2020.** United Nations publication, Sales No. E.20.IV.3).

Retirado de: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP\\_2020\\_15jan\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP_2020_15jan_web.pdf). Acesso em: 14 de fev de 2021.

WOLFF, Claudineia da Costa. **A atuação do Ministério Público na defesa dos direitos difusos e coletivos.** Trabalho de conclusão de curso apresentado a Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Balneário Camboriú, 2014. Disponível em: [Microsoft Word - MONOGRAFIA CLAUDINEIA ATUAL 22 maio 2014 ----- \(1\) \(univali.br\)](#)