

# MINISTÉRIO PÚBLICO NO COMBATE À TORTURA

**Renato Barão Varalda**

Promotor de Justiça do Ministério  
Público do Distrito Federal e Territórios

Cada Estado-parte assegurará que suas autoridades competentes procederão imediatamente a uma investigação imparcial, sempre que houver motivos razoáveis para crer que um ato de tortura tenha sido cometido em qualquer território sob sua jurisdição. [sem grifo no original]

Artigo 12 da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes.

## INTRODUÇÃO

A finalidade do presente estudo\* está circunscrita à demonstração da legitimidade do Ministério Público para investigar diretamente a prática do crime de tortura levado a efeito por agentes policiais, a partir da vigência da Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, diante da inoperância da polícia em apurar o referido crime cometido por ela mesma, como método de obtenção de prova e identificação de autoria.

A motivação da análise desse tema foi a decisão recente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal desconsiderando a atuação do Ministério Público na apuração de infrações penais, nulificando os atos processuais referentes à investigação do Ministério Público. Com efeito, indo na contramão dos efetivos

---

\* Matéria analisada na monografia jurídica apresentada no II Curso de Especialização em Direitos Humanos, promovido pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Universidade de Brasília e *University of Essex*, sob a orientação da Dr<sup>a</sup> Ela Wiecko Volkmer de Castilho.

mecanismos de proteção aos direitos humanos, uma decisão de primeiro grau no Distrito Federal, a qual condenou agentes de polícia a três anos de reclusão e à perda da função com base na Lei nº 9.455/977, foi reformada pelo Tribunal, em 2ª Turma Criminal, nulificando os atos processuais a partir do relatório final da autoridade policial, haja vista a colheita de provas pelo Ministério Público na fase inquisitorial.

Em primeiro lugar, passa o autor a apontar os entraves na apuração da tortura, entre eles, a inoperância da polícia em apurar crimes de tortura por ela mesma praticados (corporativismo); a ausência de um aperfeiçoamento técnico e pessoal da polícia para a obtenção da prova (a confissão é apenas um dos meios); a vinculação dos órgãos responsáveis pela realização da perícia técnica à própria Polícia e a resistência ideológica da Polícia em não reconhecer como atribuição do Ministério Público a promoção direta das investigações de infrações penais, a qual encontra apoio em alguns posicionamentos do Poder Judiciário.

No segundo capítulo, o texto se dedica à análise da atuação do Ministério Público na repressão à tortura, tratando, inicialmente, de sua legitimidade constitucional e legal para a investigação criminal direta. O autor questiona a efetividade da investigação pelos próprios agentes que praticam a tortura e sustenta que um efetivo controle externo da atividade policial pelo Ministério Público combaterá o corporativismo e a parcialidade na investigação do referido crime pela Polícia.

Pretende-se demonstrar que o caminho a minimizar a impunidade está no reconhecimento incondicional pelo Poder Judiciário ao Ministério Público da atribuição de oferecer peças acusatórias, com base nos elementos informativos de que dispuser, inclusive os coletados nos procedimentos administrativos internos.

O que fazer o Ministério Público, órgão com atribuições constitucionais de controle externo da atividade policial e o *dominus litis* da ação penal pública, ao se deparar com um inquérito policial pouco instruído, falho na apuração, até mesmo próximo à prescrição da pretensão punitiva, e as vítimas e as testemunhas presentes no gabinete do promotor de Justiça? Colher as declarações visando à formação da *opinio delicti* ou ignorar a presença dos ofendidos e testemunhas

e arquivar o inquérito policial imperfeito na apuração? Baixar o inquérito policial para que os próprios investigados “cumpram” as diligências requisitadas? Devem os torturados se calar, já que a grande maioria das denúncias por crime de tortura envolve policiais civis e militares?

Vale salientar que há julgados resguardando ao Ministério Público suas legítimas atribuições de investigação criminal direta e controle externo da atividade policial, reconhecendo à referida Instituição efetivos meios de proteção aos direitos humanos (sobretudo a investigação dos crimes, quando a apuração é falha ou omissa). É patente que os atos de investigação destinados à elucidação de crimes não são exclusivos da Polícia Judiciária e que tal prática não inviabiliza o promotor de Justiça de promover a denúncia, por tratar-se de uma proposta de demonstração, a qual pode ser contrariada pelo acusado, pois a imparcialidade está no ato de julgar.

Ademais, cabendo ao Poder Judiciário interpretar a norma constitucional nos termos dos fatos postos e da realidade social, não há viabilidade nas argumentações de algumas decisões judiciais segundo as quais o artigo 144, §1º, da Constituição Federal restringiu os atos de investigação policial à Polícia Judiciária, diante das inúmeras *notitia criminis* recebidas pelo Ministério Público do Distrito Federal relatando a prática do crime de tortura por agentes policiais e inoperância da polícia em apurar crimes cometidos por ela mesma.

Todos os Poderes constituídos têm fundamento no poder constituinte e devem respeitar os limites dados pelos constituintes. Todos os Poderes constituídos (Legislativo, Executivo e Judiciário) estão vinculados ao valor supremo dado pelo poder constituinte. No Estado Democrático de Direito nenhuma lei pode ser ditada sem respeitar o conteúdo da Constituição, cabendo ao Poder Judiciário (protagonista principal) dar a última palavra sobre a constitucionalidade de uma lei (interpretação judicial).

A par disso, a Constituição Federal Brasileira-CF, em seu artigo 129, incisos I, VI e VIII, e a Lei Complementar nº 75/93 ditam as atribuições do Ministério Público, conferindo-lhe os poderes e prerrogativas institucionais necessários à sua atuação. Assim é que referidas normas atribuem ao Ministério

Público a função de investigação criminal, harmonizando, sobremaneira, com as prerrogativas constitucionais a ele previstas: “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (artigo 127, *caput*, da Magna Carta).

O tema é relevante. Pretende-se apontar caminhos que reduzam a impunidade dos agentes públicos que se utilizam da prática do crime de tortura como meio de obtenção da confissão e identificação de autoria. Insta demonstrar que a apuração direta do Ministério Público, legal e constitucionalmente prevista, nas investigações criminais, tende a combater, de maneira eficaz, o crime de tortura, o qual não é suficientemente apurado pelos agentes públicos responsáveis pela prática do referido tipo penal, já que há poucas denúncias intentadas pelo *Parquet* envolvendo policiais civis e militares. Prova disso é o trabalho desenvolvido pelos promotores de Justiça do Núcleo de Investigação Criminal e Controle Externo da Atividade Policial - NICCEAP do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT, uma vez que a maioria das denúncias de tortura no Distrito Federal foram ajuizadas com base em procedimento de investigação interna instaurado pelo Ministério Público e não em inquérito policial.

## 1 OS ENTRAVES NA APURAÇÃO DA TORTURA

Primeiramente, cumpre ressaltar que ao Poder Judiciário e ao Ministério Público é levado a conhecimento um número reduzido de *notitia criminis* da prática de tortura.<sup>1</sup> Diante disso, o controle dos fatos criminosos permanece, quase que inteiramente, sob a discricionariedade da autoridade policial (a detenção, assim, de parcela tão significativa de poder, sem o necessário controle pelo *Parquet*, facilita – quando não propicia – a corrupção policial)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Segundo o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça, foram encaminhados à Justiça apenas 241 denúncias por práticas de torturas. Os Estados Amapá, Amazonas, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba, Piauí e Sergipe não forneceram informações. Uma Arma Contra a Tortura. *Correio Braziliense*, Brasília, 30.11.00, p. 12.

<sup>2</sup> MARTINS, Cláudia Cristina Rodrigues *et al.* *Controle externo da atividade policial e crimes praticados por agentes policiais*. Livro de teses: O Ministério Público social. Curitiba: Associação Paranaense: Confederação Nacional do Ministério Público, v. 1 - Tomo I, p. 29, 1999.

O Ministério Público tem se mostrado tímido na sua atribuição de controle externo da atividade policial por diversas razões, que serão apontadas no decorrer deste trabalho.

Preceitua Álvaro LAZZARINI que o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público veio somar-se à atividade correicional do Poder Judiciário (diante do artigo 5º, XXXV, CF), em acatamento direto ao sistema de freios e contrapesos também consagrado na Magna Carta.<sup>3</sup>

A propósito, em que pese ter o Ministério Público a titularidade da ação penal e, ainda, servir a investigação criminal unicamente para colher elementos para a formação da *opinio delictis* para a interposição da denúncia pelo *Parquet*, o controle externo<sup>4</sup> resta inviabilizado diante das barreiras burocráticas, operacionais e políticas da Polícia, a impedir o referido controle, sobretudo pela ingerência do Executivo sob a mesma (acarretando, diante de vínculos político-partidários, perseguições e omissão na investigação criminal)<sup>5</sup> e da resistência ideológica da Polícia, que encontra apoio em alguns posicionamentos do Poder Judiciário, os quais não reconhecem como atribuição do Ministério Público a promoção direta das investigações de infrações penais.

Na investigação criminal, a prova testemunhal é de extrema importância, pois, por intermédio dela, pode-se alcançar a verdade material. Insta ressaltar que muitos crimes de tortura não deixam vestígio, dificultando a prova da materialidade para a condenação dos responsáveis. A par disso, deve-se atribuir

<sup>3</sup> LAZZARINI, Alvaro. O papel da investigação e do sistema na prevenção do crime. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 702, ano 83, p. 295, abr. 1994.

<sup>4</sup> “Nada obsta que a função correicional exista em relação a vários órgãos. O regime democrático pede a existência de múltiplas formas de fiscalização do serviço público. Aliás, essa é a razão pela qual a democracia se defende melhor da corrupção do que os regimes de força”. LAZZARINI, Álvaro, *op.cit.*

<sup>5</sup> SILVA, Haroldo Caetano da. *A subordinação da atividade investigatória da polícia ao Ministério Público: uma nova polícia*. Livro de teses: O Ministério Público social. Curitiba: Associação Paranaense/Confederação Nacional do Ministério Público, v. 1, Tomo I, p. 16, 1999.

<sup>6</sup> “Aproximando-se dos métodos inquisitoriais a tortura - nos anos 60, 70 e ainda hoje, no Brasil e em muitos outros países - persegue também a verdade, onde a confissão do supliciado é procurada a todo custo. Entretanto, diferentemente da Inquisição, não é ela que absolve e redime o torturado. Ela, inclusive, não é garantia para a manutenção da vida; ao contrário, muito após terem ‘confessado’ foram - e continuam sendo - mortos ou desaparecidos. Além disso, tem tido como principal papel o controle social: pelo medo, cala, leva ao torpor, a conivência e omissões [sem grifo no original].” Coimbra, Cecília Maria Bouças. Tortura no Brasil como herança cultural dos períodos autoritários. In: Seminário Nacional A EFICÁCIA DA LEI DA TORTURA, Brasília, 30 nov./1º dez. 2000, Brasília : STJ, 2000. p. 6.

à palavra da vítima a viga mestre da estrutura probatória (entendimento já pacífico nos crimes contra os costumes), valorizando ainda a prova testemunhal, diante da existência de técnicas de tortura que não deixam vestígios e a prática ocorrer às surdinas.

Entretanto, o medo das vítimas e testemunhas se exporem é muito grande, haja vista a previsibilidade de represálias pelos servidores públicos, os quais passariam de investigador a investigado<sup>6</sup>. Por isso, a Lei Federal nº 9.807, de 13 de julho de 1999, estabeleceu normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção às vítimas e às testemunhas ameaçadas, instituiu o Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas e dispôs sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. O Decreto nº 3.518, de 20 de junho de 2000, (DOU 21.6.00) regulamentou o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispôs sobre a atuação da Polícia Federal, nas hipóteses previstas nos arts. 2º, §2º; 4º, §2º; 5º, §3º; e 15, da referida Lei.

Salienta PATRÍCIA MÁRCIA OLIVEIRA que, nos Estados Unidos da América, o programa de proteção à testemunha é desempenhado pelo *Marshalls Service*, consistindo em: mudar as testemunhas de um local para outro e esconder prisioneiros nas prisões, já que metade dos que ingressam no Programa são pessoas que estão cumprindo pena. No Brasil não é diferente, o crime de tortura é, em sua grande maioria, praticado em detrimento de suspeitos, indiciados, acusados e condenados por práticas delitivas.<sup>7</sup>

A oitiva dos ofendidos e das testemunhas é imprescindível desde que a segurança dos mesmos seja efetivamente preservada. Contudo, a incapacidade do Estado em garantir aos indivíduos o exercício do dever legal de contribuir com a Justiça para o esclarecimento do crime<sup>8</sup> transformam-nos em agentes vulneráveis, na medida em que trazem ao Ministério Público a *notitia criminis* e negam-na no Poder Judiciário, ou simplesmente não a levam a lugar nenhum

---

<sup>7</sup> OLIVEIRA, Patrícia Márcia. *O programa de proteção à testemunha no Brasil*. Disponível em: <<http://www.direitocriminal.com.br>> Acesso em 21 abr. 2001.

<sup>8</sup> OLIVEIRA, Patrícia Márcia. *Op. cit.*

(instaura-se a lei do silêncio, diante do trauma de sofrer agressões justamente pelos responsáveis pela preservação da integridade física e mental da população) ou simplesmente mudam de residência, sem comunicação ao *Parquet* e ao Juízo (lugar incerto e não sabido).

Constata-se que, nos inquéritos policiais, os nomes e endereços das vítimas e testemunhas são incluídos nos termos de declaração, permitindo o acesso aos suspeitos ou indiciados da prática delitiva ou aos seus patronos. Isso contribui para a dificuldade da coleta de informações e testemunhos acerca das torturas, diante do receio de represálias, sobretudo, da ausência de uma proteção efetiva por parte do Estado às vítimas e testemunhas deladoras.

Freqüentemente quando as vítimas e testemunhas comparecem ao Ministério Público, nas Promotorias de Investigação Criminal do Distrito Federal, elas sempre indagam sobre a possibilidade de represálias e ameaças por parte dos investigados e o acesso de seus nomes e endereços.

Ao contrário dos órgãos policiais, o Ministério Público traz segurança às vítimas e testemunhas, que desejam relatar crimes praticados por agentes do Estado, utilizando, por analogia, o artigo 20 do Código de Processo Penal, diante do incontestável interesse social de se ver em resguardados os dados pessoais dos ofendidos para evitar possíveis retaliações pelos investigados.

O fracasso da Lei nº 9.807/99 restará evidenciado se o Governo Federal mantiver escassos os recursos financeiros a serem destinados ao Programa de Proteção à Testemunha e se inexistir em esforços na elaboração de convênios com a sociedade civil para que essa forneça abrigo e serviço às testemunhas<sup>9</sup>.

<sup>9</sup>

O Estado de Pernambuco foi um dos pioneiros ao criar PROVITA, com um convênio firmado entre a ONG GAJOP – Gabinete de Assessoria Jurídica das Organizações Populares – e Governo do Estado, cujo projeto envolve atividades conjuntas de órgãos governamentais e de entidades da sociedade civil na prestação de apoio psicológico às vítimas da violência e também tem a finalidade de criar locais que assegurem a proteção de testemunhas ameaçadas. Tal experiência, possibilitou a realização de um convênio entre o Ministério da Justiça e o GAJOP, para a implantação de um sistema de proteção a testemunhas e vítimas de crimes no Brasil. No Estado do Rio de Janeiro, o programa foi criado por meio de acordo entre o Ministério da Justiça e a ONG “Viva Rio”; em São Paulo foi criado o Centro de Referência e Apoio à Vítima - CRAVI; no Paraná, o Programa de Reestruturação e Reorientação à Vítima de Crime - PROVIC e, em Santa Catarina, o Centro de Atendimento às Vítimas de Crimes – CEVIC.

Importantes medidas de proteção, elencadas no artigo 7º da Lei nº 9.807/99, são primordiais para uma cooperação segura dos ofendidos e das testemunhas, entre elas: ajuda financeira mensal para prover as despesas necessárias à subsistência individual ou familiar; preservação da identidade; transferência de residência ou acomodação provisória em local compatível com a proteção, apoio e assistência social, médica e psicológica, sigilo em relação aos atos praticados em virtude da proteção concedida etc.

Ressalte-se, também, que a impunidade é um processo deliberado, seletivo e discriminatório<sup>10</sup>, ou seja, existem atitudes patrocinadas e dirigidas por interesses escusos no sentido de conduzir a investigação criminal efetuada pela Polícia para o vazio probatório e, conseqüentemente, à impunidade.<sup>11</sup> Os agentes de polícia apresentam falsos argumentos para justificar a não localização de testemunhas essenciais à apuração; não procuram outros meios de efetuar o reconhecimento dos agressores (reconhecimento fotográfico, por exemplo), haja vista o receio do ofendido em comparecer à delegacia para a realização do reconhecimento pessoal, e adotam a chamada “operação tartaruga”, sem cumprimento de diligências, por meio de idas e vindas do inquérito do Poder Judiciário para o prosseguimento<sup>12</sup>.

Uma das conseqüências da delonga na apuração dos fatos pela autoridade policial é a prescrição da pretensão punitiva, isto é, o transcurso do tempo fixado pela lei acarreta a perda do poder de punir do Estado. Verifica-se que os inquéritos realizados pela Polícia referentes à apuração de crimes praticados por autoridades

<sup>10</sup> SOUZA, Marcus Valério Guimarães de. *Breves comentários à lei de proteção das testemunhas*. Disponível em: <<http://www.direitocriminal.com.br>> Acesso em 6 mar. 2001.

<sup>11</sup> Cf. RSE 1222363-3, Rel. Silvério Ribeiro, j. 19.10.00, v.u., 2a Câmara, TACRIM/SP. EMENTA: "Denúncia. Insuficiência dos elementos colhidos no inquérito policial. Rejeição. Necessidade: - deve ser rejeitada a denúncia quando os elementos colhidos no inquérito policial ou no termo circunstanciado mostram-se insuficientes a respaldar a acusação constante na inicial, pois a gravidade da imputação penal demanda elementos convincentes da ocorrência do crime e de sua autoria."

<sup>12</sup> Segundo o Primeiro Relatório à Implementação da Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes no Brasil, do Ministério da Justiça (Brasília, 2000): “os governos estaduais eleitos por voto direto, em 1982, depois de 17 anos sem eleições para os executivos estaduais, que tentaram implantar uma política de respeito aos direitos humanos nas prisões, sofreram intensa oposição política e sobretudo interna do corpo de administradores e agentes penitenciários que rechaçavam e boicotavam as medidas e orientações propostas.” Tal mentalidade remanesce nos servidores públicos oriundos daquele período!

policiais são extremamente demorados, diante da resistência da polícia judiciária em investigar o comportamento dos próprios colegas.

Ademais, outra razão da impunidade do crime de tortura está na precariedade dos institutos de criminalística na obtenção da prova, sobrando à Polícia Judiciária “desdobrar-se” para conseguir a confissão.

A vinculação direta dos órgãos responsáveis pela realização da perícia técnica ao Poder Executivo dificulta a obtenção das provas, sobretudo quando as práticas delitivas envolvem altas autoridades. Foi constatado pelo Relator Especial da ONU, NIGEL RODLEY, que os delegados de polícia ou os policiais que acompanham uma vítima de tortura ao Instituto Médico Legal - IML muitas vezes ditam ao médico legista o conteúdo do laudo. Ademais, muitos dos detentos que o referido Relator Especial entrevistou informaram que, por medo de represálias, quando examinados em um IML, não se queixavam dos maus tratos a que haviam sido submetidos e, muitas vezes, queixaram-se de ter sido levados ao IML por seus próprios torturadores e de ter sido intimidados e ameaçados durante o traslado<sup>13</sup>.

Saliente-se que, no Distrito Federal, incumbe à Coordenação de Polícia Técnica (órgão da Polícia Civil) dirigir, coordenar e controlar a execução das competências específicas e genéricas dos Institutos de Criminalística, de Identificação e de Medicina Legal, nos termos dos artigos 1º, 96 e 97, da Portaria 119, de 28.12.94, do Secretário de Segurança Pública do Distrito Federal. Assim, a vinculação do Instituto de Criminalística, do Instituto de Medicina Legal e do Instituto de Identificação do Distrito Federal à Secretaria de Segurança Pública (órgão da administração superior, diretamente subordinado ao Governador do Distrito Federal) impede o acesso direto e imediato das vítimas aos referidos órgãos no momento subsequente às agressões sofridas, diante da exigência que se faz de que as mesmas sejam encaminhadas pelas autoridades competentes.

---

<sup>13</sup> A Lei nº 7.960/89 (dispõe sobre prisão temporária), em seu artigo 2º, § 3º, prescreve a realização de exame corpo delito ao preso, efetuada mediante ordem judicial expressa.

Muitas vezes, a vítima é encaminhada ao IML acompanhada de agentes de polícia, e, muitas vezes, por seu próprio agressor<sup>14</sup>.

Não é de se estranhar a ausência de credibilidade no trabalho desenvolvido pelos órgãos da polícia técnica na atualidade. Como lembra CECÍLIA MARIA BOUÇAS COIMBRA, em referência ao período militar brasileiro,

“alguns médicos legistas legalizaram, em seus exames de necrópsia, a morte sob tortura de vários militantes políticos. Não descrevendo as marcas deixadas em seus corpos pelos suplícios sofridos, confirmaram em seus laudos as versões oficiais da repressão, como mortes ocorridas em tiroteios, atropelamentos ou por suicídios. O que, ainda hoje, sabemos vem ocorrendo [sem grifo no original].”<sup>15</sup>

Informa, ainda, que os médicos AMILCAR LOBO, JOSÉ LINO COUTINHO FRANÇA E RICARDO AGNESE FAYAD tiveram seus registros médicos cassados, em 1988, 2000 e 1995, respectivamente, por terem acompanhado, como “técnicos da tortura”, os suplícios perpetrados contra muitos presos políticos, e que o Grupo de Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro - GTNM/RJ abriu processos, que correm ainda hoje, contra alguns médicos legistas nos Conselhos Regionais de Medicina dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Ressalta, também, que, em outubro de 1993, seis presos por tráfico de armas foram retirados de um presídio no Rio de Janeiro e levados por dez dias para um quartel da polícia do exército, onde foram torturados com o acompanhamento de um médico. Tais notícias foram trazidas ao GTNM/RJ, contudo, a pedido dos próprios presos (aterrorizados), as reclamações não foram oficializadas.

---

<sup>14</sup> “O presidente da Sociedade Brasileira de Medicina Legal, Dr. Anelino José Resende, diz que tem recebido, com muita frequência, denúncias de médicos legistas relacionadas à subordinação hierárquica dos mesmos aos delegados de polícia. Dentre elas estão a exigência por parte dos agentes de polícia de assistirem ao exame de corpo delicto de presos; assistirem à necropsia em casos que estejam sob suspeita de tortura...” Disponível em <<http://www.crmdf.org.br/pg10.htm>> Acesso em 7 fev. 2002.

<sup>15</sup> COIMBRA, Cecília Maria Bouças. *Op. cit.*, p. 10.

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

No Distrito Federal, não se tem notícia de manipulação dos laudos pelos policiais civis, militares e demais autoridades, contudo, tem-se verificado que os exames são insatisfatórios, pois os peritos forenses do IML apenas verificam lesões externas e visíveis, chegando, inclusive, a não retirar a camisa do examinado. Ademais, os quesitos respondidos pelos peritos nos exames de corpo delito são ultrapassados, dificultando apontar com clareza o crime de tortura.

Aduz o médico legista CARLOS DELMONTE que o meio mais poderoso de controle da tortura é o desenvolvimento da Polícia Científica, sobretudo a Patologia Forense, com a realização adequada e criteriosa das perícias<sup>16</sup>, com base em protocolos (estabelecimento de cumprimento de normas, regras e determinações), na presença do médico no local de ocorrência e a exigência da formação em Patologia.<sup>17</sup> Informa Delmonte que, atualmente, o maior obstáculo está na formação inadequada e incompleta dos ‘médicos legistas’ e na omissão dos peritos em geral.

---

<sup>16</sup> Genival Veloso de França faz algumas recomendações em perícias de casos de tortura, para que o médico-legista proceda sempre da seguinte forma: 1º - Valorizar, de maneira incisiva, o exame esquelético-tegumentar da vítima; 2º - Descrever, detalhadamente, a sede e as características de cada lesão qualquer que seja o seu tipo e localizá-la precisamente na sua respectiva região; 3º - Registrar em esquemas corporais todas as lesões eventualmente encontradas; 4º - Detalhar, em todas as lesões, independentemente de seu vulto, a forma, idade, dimensões, localização e particularidades; 5º - Fotografar todas as lesões e alterações encontradas no exame externo ou interno, dando ênfase àqueles que se mostram de origem violenta; 6º - Radiografar, quando possível, todos os segmentos e regiões agredidos ou suspeitos de violência; 7º - Examinar a vítima de tortura sem a presença dos agentes do poder; 8º - Trabalhar sempre em equipe; 9º - Examinar à luz do dia. 10º - Usar os meios subsidiários de diagnóstico disponíveis e indispensáveis, com destaque para o exame toxicológico. (*Tortura – Aspectos médico-legais*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/denunciar/tortura/textos/genival.htm>> Acesso em 22 mar. 2001)

<sup>17</sup> DELMONTE, Carlos. *A perícia na tortura. Justiça Penal* 5. Coord. Jaques de Camargo Penteado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 18-28.

A Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará apresentou um relatório contendo sugestões no combate à tortura, a saber: inserção de quesitos específicos nos formulários dos Institutos Médicos Legais, para adequá-los à Lei nº 9.455/97; criação de equipes interdisciplinares nos IMLs, com o objetivo de avaliar a tortura psicológica como meio de prova (psicólogo, antropólogo, psiquiatra); treinamento específico das polícias sobre a Lei de Tortura, especialmente os agentes de registros e perícias; entre outros.<sup>18</sup>

Por fim, certo é que não há motivos de ordem técnica (mas somente razões de natureza política) para o controle do Poder Executivo da polícia investigativa (polícia judiciária), já que ao referido Poder deve-se atribuir apenas o comando da polícia de atuação preventiva e estritamente repressiva<sup>19</sup>.

Outro grande entrave à efetiva apuração do crime de tortura perpetrado pelo policial é a sua permanência na função durante as investigações criminais, sejam elas efetuadas pela Polícia ou diretamente pelo Ministério Público. Inexiste norma legal determinando o afastamento imediato dos policiais acusados de crimes de tortura de suas funções, e a apreensão de carteira funcional, uniformes e armas. No caso do Distrito Federal, o artigo 51 c/c 43, inciso XL, da Lei nº 4.878/65 (que dispõe sobre o regime jurídico peculiar aos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal) e o art. 8º, da Medida Provisória 2.184-23, de 24.8.01, determinam a obrigatoriedade da suspensão preventiva do servidor público, não superior a noventa dias, no caso de omissão no zelo da integridade física ou moral dos presos sob a guarda, ordenada pelo Secretário de Segurança Pública, desde que seja necessário para impedir a influência na apuração da transgressão disciplinar. Ora, no mesmo sentido torna-se imperioso o afastamento do torturador de suas funções durante a apuração em procedimento administrativo no Ministério Público e durante a instrução criminal em Juízo.

---

<sup>18</sup> Citados no Primeiro Relatório à implementação da convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes no Brasil. Ministério da Justiça. Brasília, 2000.

<sup>19</sup> “A Confederação Brasileira dos Policiais Civis propõe a mudança da atual política de segurança pública e defende a criação de uma política estadual com a fusão das polícias Civil e Militar além de transferir o poder de comando das polícias do Executivo para o Judiciário. ‘A polícia hoje é política. Serve ao governante de plantão’, justifica o presidente da entidade, José Milton de Oliveira.” (*Correio Braziliense*, Brasília, 9 jun. 2001, Caderno Cidades, Coluna Servidor, p. 24)

A propósito, inúmeras vítimas demonstram no NICCEAP receio de colaborar com as investigações, haja vista as ameaças de represálias perpetradas pelos supostos autores, seja imputando a prática de falsos crimes aos ofendidos para desacreditar suas declarações de maus-tratos sofridos (como, por exemplo, “plantando” substâncias entorpecentes nas residências, veículos ou vestimentas das mesmas), seja perpetuando nas ofensas à integridade física e psíquica, à violabilidade do domicílio e à liberdade de locomoção.

Outro entrave na punição dos agentes torturadores está na dificuldade de o Ministério Público apresentar uma peça acusatória com a descrição objetiva dos fatos e da conduta dos co-autores. Isso porque o crime de tortura é praticado em fundo de quintal e de delegacias, em porões, o que inviabiliza a descrição da conduta típica de cada co-autor.<sup>20</sup> Como bem exposto pela Procuradora-Geral de Justiça do Estado de Goiás e Presidente do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça, IVANA FARINA, o crime de tortura é praticado às surdinas, impossibilitando uma peça acusatória com a narração de todas as circunstâncias, o meio, motivos e maneira empregados pelos co-autores.<sup>21</sup>

No entanto, entende-se ser suficiente a qualificação dos autores e a exposição do fato criminoso, prescindindo-se da descrição da ação ou omissão específica de cada co-autor, haja vista o tormento físico e mental da vítima no momento dos fatos, dificultando um relato preciso das condutas. Nesse caminho, os Tribunais já se posicionaram pela dispensabilidade da individualização da conduta específica de cada agente [sem grifo no original] nos casos de autoria conjunta ou coletiva, em especial, nos delitos societários<sup>22</sup>. Destarte, esse entendimento pode ser estendido ao crime de tortura, praticado, na maioria das vezes, em co-autoria.

---

<sup>20</sup> “A tortura é um crime de ‘conveniência’, que se manifesta nas trevas, no escuro, nos recintos das portas trancadas, na invisibilidade dos cárceres, dos porões, das masmorras, no silêncio dos gritos e da dor, na falta de transparência de espaços públicos, o que garante a certeza da impunidade”. PIOVESAN, Flávia, CAVALLARO, James Louis. Mazelas à luz do dia. *Folha de São Paulo*, 23 ago. 2000. Tendências/Debates. Disponível em <<http://www.global.org.br/artigos/mazelas%20luz%20do%20dia.htm>> Acesso em 16 abr. 2001.

<sup>21</sup> Seminário Nacional sobre A EFICÁCIA DA LEI DE TORTURA. Brasília, Superior Tribunal de Justiça, 30/11 e 1º/12 de 2000.

<sup>22</sup> JESUS, Damásio E. de. *Código de Processo Penal Anotado*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 40.

Outro obstáculo na apuração do crime de tortura é a desvirtuação do ônus da prova. Na prática, a incumbência de provar a ocorrência de tortura ou outras formas de maus tratos, praticadas em desfavor de acusado de algum crime, com o fim de confissão, tem recaído exclusivamente sobre a própria vítima.

Em nenhum momento, a legislação interna<sup>23</sup> prevê a obrigação exclusiva da vítima de tortura provar o alegado. Porém, inúmeras decisões judiciais terminam por desconsiderar a palavra do acusado em processo criminal, de que confessou sob tortura, a não ser que essa alegação venha consubstanciada em prova cabal. Ocorre que a prova de tortura é difícil de ser colhida, conforme dito anteriormente. Assim, não são obedecidos os artigos 15 da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes e 8º, § 3º, do Pacto de San José da Costa Rica que estatuem, respectivamente:

“Cada Estado-parte assegurará que nenhuma declaração que se demonstre ter sido prestada como resultado de tortura possa ser invocada como prova em qualquer processo, salvo contra uma pessoa acusada de tortura como prova de que a declaração foi prestada” e “A confissão do acusado só é válida se feita sem coação de nenhuma natureza.” .

Ademais, a Constituição brasileira, em seu artigo 5º, incisos LVI e LXIII, proíbe as provas obtidas por meios ilícitos<sup>24</sup> e garante ao preso o direito ao silêncio<sup>25</sup>. As decisões judiciais contrárias a essas normas e levadas aos Tribunais têm sido reformadas para desconsiderar as confissões extrajudiciais, caso não

---

<sup>23</sup> Artigo 156 do Código de Processo Penal: “A prova da alegação incumbirá a quem a fizer...”

<sup>24</sup> As provas obtidas mediante tortura são ilícitas, em acatamento à defesa das normas processuais e de tutela da esfera pessoal de liberdade. (GRINOVER, Ada Pellegrini, FERNANDES, Antônio Scarance; GOMES FILHO, Antônio Magalhães. *As Nulidades no Processo Penal*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 106).

<sup>25</sup> Pondera Antonio Magalhães Gomes Filho sobre o direito de não-incriminação, previsto também no art. 14, § 3º, letra g, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, e no art. 8, § 2º, letra g, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que: “apesar da forma clara e incisiva com que esse direito é reconhecido entre nós, sua aplicação prática parece longe de ser uma realidade, especialmente diante de uma rotina policial voltada à obtenção de confissões a todo custo, em relação à qual os tribunais não tiveram ainda oportunidade de contrapor, com firmeza, a força do preceito constitucional.” (*Direito à Prova no Processo Penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 113-114)

confirmadas em Juízo por outras provas trazidas aos autos, ou seja, a confissão isolada, feita na fase inquisitorial, não serve como prova suficiente à condenação - “confissão policial, por si só, nada significa” (Rcrim 1.352, RTJ 91/750; RECrIm 91.838, Rel. Min. SOARES MUÑOZ, RT 540/414 e 415; Rcrim 1.312, DJU 7.11.78, p. 8823, RTJ 88/371)<sup>26</sup>.

A identificação da autoria dos crimes de maus tratos perpetrados por policiais é outro grande obstáculo ao combate à impunidade, haja vista a retirada dos adesivos de identificação no momento da prática delitiva. Por isso, a Promotoria Militar do Ministério Público do Distrito Federal expediu a Recomendação nº 01, de 5 de fevereiro de 1998, ao Secretário de Segurança Pública do Distrito Federal e ao Comandante-Geral da Polícia Militar do Distrito Federal, para a adoção dos seguintes procedimentos: obrigatoriedade de que as tarjas de identificação dos policiais militares (praças e oficiais) sejam costuradas nos uniformes de instrução e nos agasalhos; o acréscimo, no uniforme de instrução, no braço esquerdo, altura do ombro (local visível), de tarjeta, irremovível, que possa servir para a população civil como novo meio de identificação individual dos policiais militares quando estes estiverem usando coletes.

Acatando a referida recomendação, o Comandante-Geral da Polícia Militar do Distrito Federal, por meio da Portaria nº 211, de 16 de dezembro de 1998, instituiu na Polícia Militar do Distrito Federal, como medida para melhor identificar o Policial Militar, o Cadarço de Identificação com o nome de “guerra” devidamente costurado, logo acima da pestana do bolso direito. Na utilização do colete refletivo (que venha a cobrir o nome fixado no cardaço de identificação de uniforme ou blusão de frio) e das capas de chuva, determinou a inscrição do nome em letras brancas pelo processo *Silk-Screen*. Contudo, diante da não obrigatoriedade legal da adoção de referida medida preventiva e da discricionariedade da Administração Pública, a portaria foi revogada.

---

<sup>26</sup> JESUS, Damásio E. *Op. cit.*, p. 159.

Os altos índices de violência levaram o Estado a adotar uma política criminal simbólica (com a aprovação de leis repressivas) e a tolerar o desrespeito aos direitos fundamentais do “marginal”, excluído socialmente (oriundo das camadas mais pobres da população). A tortura é aceita pacificamente pelos servidores públicos como “método de investigação” e “forma de castigo” e pela sociedade, como meio implacável de combate à criminalidade<sup>27</sup>.

## 2 A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL

As atribuições do *Parquet* previstas na Constituição Federal brasileira de 1988 e nas Leis Orgânicas Estaduais e Federal são primordialmente a proteção dos direitos humanos, entre as quais cumpre mencionar: “defesa da ordem jurídica, regime democrático, interesses sociais e individuais indisponíveis, controle externo da atividade policial, defesa das populações indígenas, do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, zelo pelo respeito dos Poderes Públicos e promoção da ação penal pública e ação civil pública”.

A Carta Magna prescreve em seu artigo 127, § 1º, *verbis*: “São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional [sem grifo no original].” A par disso, os membros do Ministério Público não estão subordinados hierarquicamente entre si ou ao Procurador-Geral de Justiça, gozando de independência no exercício das funções.

---

<sup>27</sup> A formação histórica e ideológica brasileira é apontada por Gizlene NEDER para identificar as origens do pensamento jurídico. Destaca que: “a hegemonia do biologismo lombrosiano, combinado com um pensamento jurídico normativo e dogmático, impôs-se ao conjunto da formação ideológica brasileira, orientando as práticas de controle social; orientando, portanto, a ação policial e as concepções sobre punição em todo o país.” (...) “...o controle social sobre a massa era praticado no interior da própria unidade produtiva (a fazenda), sob as ordens do senhor de escravos, seus capatazes e pelos capitães-de-mato. Com a abolição (1888) e a Proclamação da República (1889) desloca-se o eixo do processo de disciplinamento social para o Estado, que passa a ter o monopólio da violência e da repressão. Neste quadro é que emolduram-se as reformas nas instituições de controle social formais (Política e Justiça) no Brasil no início da República.”. (*Violência & Cidadania*. Porto Alegre: Frábris, 1994, p. 19 e 25.)

A Constituição brasileira dispõe também que “ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa...” (art. 127, § 2º). Tais condições outorgadas ao *Parquet* resguardam-lhe de autonomia a qualquer outro Poder, necessária para a atuação funcional dos seus membros<sup>28</sup>.

Como órgão do Estado (não do governo), zela por interesses indisponíveis ou de larga abrangência social<sup>29</sup>. Disso decorre a inadmissibilidade de uma vinculação institucional ao Poder Executivo.

Em outro sentido, as autoridades policiais (Polícia Judiciária) estão diretamente vinculadas ao Poder Executivo, ou seja, estão destituídas de irrestrita “imparcialidade” na atividade de investigação criminal, sobretudo na apuração dos crimes praticados pela própria Polícia.

As ONGs e os advogados com os quais o Relator Especial das Nações Unidas, NIGEL RODLEY, reuniu-se acreditam que 95% dos detentos se qualificam para a assistência judiciária gratuita (diante da ausência de recursos), cuja atividade incumbe à Defensoria Pública, que inexistente em muitos Estados e, onde ela existe, há insuficiência de pessoal.<sup>30</sup> Vale frisar que a Defensoria Pública do Distrito Federal atua em Juízo e, eventualmente, na fase inquisitorial, diante da falta de estrutura material e pessoal (infringem-se, pois, os direitos fundamentais insculpidos no art. 5º, incisos XXXV e LXXIV, da Constituição Federal).<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Marcelo Pedroso GOULART aponta que “a nova ordem constitucional garante a independência do Ministério Público diante dos órgãos de exercício do poder do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário). A colocação topográfica do Ministério Público, em capítulo distinto daqueles destinados aos poderes do Estado (Seção I, do Capítulo IV, que tem como rubrica ‘Das funções essenciais à Justiça’), indica a disposição do constituinte em tratá-lo como instituição autônoma e independente. Essa autonomia e independência não se restringem ao aspecto topográfico. Revelam-se sob o prisma jurídico-constitucional em função: da autogestão institucional fundada no princípio da autonomia funcional, administrativa e financeira (...); da independência funcional (CR, art. 127, § 1º), ou seja, os membros do Ministério Público, no desempenho de suas funções não estão subordinados a nenhum órgão interno ou externo ou poder (...); da forma de nomeação e demissão dos Procuradores-Gerais, agora com mandatos determinados (...); das garantias constitucionais de seus membros: vitaliciedade (...), inamovibilidade (...), irredutibilidade de vencimentos e do ingresso na carreira mediante concurso público de provas e títulos.” (*Ministério Público e Democracia*. Leme: LED, 1998, p. 91-92.

<sup>29</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. 2. ed. São Paulo: Saraiva. 1988. p.1.

<sup>30</sup> Disponível em: <<http://www.global.org.br/relatoriortortura.htm>> Acesso em 16 abr. 2001.

<sup>31</sup> Art. 4º, inciso VII, da Lei Complementar nº 80/94: “São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: - atuar junto aos estabelecimentos policiais e penitenciários, visando a assegurar à pessoa, sob quaisquer circunstâncias, o exercício dos direitos e garantias individuais.”.

Nesse sentido, as atribuições do Ministério Público ajustam-se às determinações do artigo 2º - 1, da Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (Decreto 40, de 15.2.91): “*Cada Estado-Parte tomará medidas eficazes de caráter legislativo, administrativo, judicial ou de outra natureza, a fim de impedir a prática de atos de tortura em qualquer território sob sua jurisdição*”. E assim é, porque a fiscalização do cumprimento dos tratados e convenções (em que o Brasil seja signatário), normas constitucionais brasileiras e legislações internas de Direitos Humanos incumbe diretamente ao Ministério Público, pois a este cabe impulsionar o Poder Judiciário para a salvaguarda do Estado Democrático de Direito.

O princípio do acesso à Justiça, isto é, a igualdade perante a lei (relativa aos procedimentos - formal, e ao efetivo exercício dos direitos - material) estaria sendo concretamente aplicado aos “menos favorecidos”, por meio de mecanismo externo ao Judiciário (no caso, a investigação criminal direta pelo Ministério Público), o qual possibilitaria eliminar ou minimizar o desrespeito aos direitos pelos órgãos públicos (“parcialidade” da apuração pela Polícia).

Ademais, o *Parquet* está vinculado à democracia e, como tal, representa perante o Poder competente por violações dos direitos humanos e sociais<sup>32</sup>. O Ministério Público tem a atribuição não apenas de recomendação de correção necessária à administração pública, como também de promoção efetiva de responsabilidade, seja por meio de uma apuração imparcial dos fatos, seja pela peça acusatória.

Vale lembrar que, na Assembleia Nacional Constituinte de 1998, houve a discussão da criação do “Defensor do Povo” e de *Ombudsman*, com a função progressiva de implementação dos direitos humanos no Brasil, ou seja, não limitado à apuração dos abusos, denunciando-os, mas também capacitado a

---

<sup>32</sup> “Associações e indivíduos igualmente tendem a preferir acionar o Ministério Público, mobilizando-o como eventual adversário de seus oponentes mais poderosos e, portanto, como um aliado na maximização de interesses socialmente/concretamente subalternos”. LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *Democracia e Cidadania. O Novo Ministério Público Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris Ltda. 2000. p. 205.

responsabilizá-los, a fim de corrigi-los<sup>33</sup>. No entanto, o relator da comissão de Sistematização, Constituinte BERNARDO CABRAL, suprimiu a “Defensoria do Povo”, transferindo sua função de zelador dos interesses sociais diante dos poderes políticos e econômicos para o Ministério Público.

Em vez da criação de um *Ombudsman*, com atribuições tradicionais do Ministério Público, optou-se pela atribuição das funções inéditas de *Ombudsman* a uma instituição já existente (o Ministério Público), tornando-a independente dos Poderes de Estado<sup>34</sup>.

De acordo com EDILSON SANTANA GONÇALVES, o Ministério Público:

“Caracteriza-se como instituição destinada à defesa da cidadania diante de eventuais abusos da administração pública. Tem o perfil de defensor do povo, com atribuições afetas ao controle da administração pública e a garantia dos direitos fundamentais do cidadão. No Brasil, vem insculpido no inc. II, do art. 129, da Constituição Federal, encarregado, precipuamente, de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia. À evidência, o dispositivo constitucional supra traça o paradigma do *ombudsman*, a partir de seus atributos, ora conferidos ao Ministério Público. Em essência, tem caráter investigatório e atividades afins ao Ministério Público, como autêntica via de acesso aos reclamos da sociedade.”<sup>35</sup>

Com propriedade DIAULAS COSTA RIBEIRO expôs que a idéia tradicional do juiz como figura única de autoridade, que garante a da legalidade, da ordem social e da segurança e paz públicas ficou afastada (diante da transformação do juiz num guardião dos direitos fundamentais individuais, numa magistratura *pró-indivíduo*, ilustrada no artigo 8º da Declaração Universal dos

<sup>33</sup> LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *op. cit.*, p. 136.

<sup>34</sup> LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *Ibid.*, p. 141.

<sup>35</sup> GONÇALVES, Edilson Santana. *O Ministério Público no Estado Democrático de Direito*. Curitiba: Juruá, 2000. p. 55.

Direitos do Homem), transferindo-se as referidas atribuições para o Ministério Público – magistratura *pró-sociedade* (titular privativo da promoção da ação penal e, em consequência, executor da política criminal), ainda que no Brasil não inclua o Ministério Público na noção de magistratura.<sup>36</sup>

Conclui-se que os Três Poderes do Estado não podem e não devem impor óbices à atuação ministerial na apuração direta de crimes de tortura, já que o Ministério Público constitui-se um dos órgãos pelos quais o Estado manifesta sua soberania. Segundo DARCY PASSOS:

“Além da tradicional divisão dos Poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário, o Estado moderno tem-se valido de outras instituições para a criação de um sistema de freios e contrapesos, permitindo o aprimoramento democrático e combatendo o arbítrio e a corrupção. (...) Uma dessas instituições fiscalizadoras é o Ministério Público. Historicamente criado para a defesa dos interesses do Estado, hoje se coloca apenas a serviço dos interesses indisponíveis da sociedade, e não dos governos e nem dos governantes.”<sup>37</sup>

O Ministério Público vem ocupando lugar cada vez mais destacado na organização do Estado, dado o alargamento de suas funções de proteção de direitos indisponíveis e de interesses coletivos<sup>38</sup>.

A par disso, destaque-se que o Ministério Público tem efetiva legitimidade na apuração direta das infrações penais, por procedimentos de investigação interna, diante das previsões constitucionais e legais permissivas. De outro modo, contrariar-se-ia a tendência moderna de ampliar o poder do Estado na repressão à criminalidade.

---

<sup>36</sup> RIBEIRO, Diaulas Costa. *Ministério Público: Magistratura Pró-Sociedade & Poder Judiciário: Magistratura Pró-Indivíduo*. In: CONGRESSO INTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, IV, 2000, Pousada do Rio Quente (GO), 12/15 abr. 2000. p. 115-126.

<sup>37</sup> PASSOS, Darcy. *Folha de São Paulo*, 13 out. 1985, *apud* Lopes, Julio Aurélio Vianna. *Op. cit.*, p.91

<sup>38</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 510.

A Constituição Federal Brasileira reza no artigo 129, incisos I, VI e VIII:

“São funções institucionais do Ministério Público: I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; (...) VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; (...) VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais...”

Nesse mesmo sentido, a Lei Complementar nº 75/93, que confere os poderes e prerrogativas institucionais ao Ministério Público da União e tem aplicação supletiva aos Ministérios Públicos dos Estados, nos termos do art. 80, da Lei nº 8.625/93, estatui em seu artigo 8º, incisos V e VII:

“Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público poderá, nos procedimentos de sua competência: (...) V - realizar inspeções e diligências investigatórias; (...) VII - expedir notificações e intimações necessárias aos procedimentos e inquéritos que instaurar...” [sem grifo no original]

Ainda, para a concretização dos mandamentos constitucionais retrodescritos, o legislador (art. 8º da Lei Complementar nº 75/93, art. 26 da Lei nº 8.625/93 e demais leis estaduais) tratou de dar os meios para a atuação ministerial<sup>39</sup>, atribuindo ao *Parquet* atribuições para notificar testemunhas e requisitar sua condução coercitiva, no caso de ausência injustificada, requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta, requisitar informações e documentos a entidades privadas; ter livre acesso a qualquer local público ou privado, respeitadas as

<sup>39</sup> “Pode e deve ainda o Promotor de Justiça, na Presidência do Procedimento Investigatório, através de seu poder requisitório, reunir e coordenar as atuações conjuntas de outros profissionais, tais como fiscais da Receita Federal, do INSS, Delegados e Investigadores de polícia, peritos da Polícia Técnica, Médicos Legistas, dentre outros. Tais profissionais, dentro de sua competência respectiva, poderão auxiliar na elucidação do esquema criminoso apurado pelo Ministério Público. Trata-se, na verdade, da criação da *Força Tarefa ...*”. LEMOS JÚNIOR, Arthur Pinto de. *A imprescindibilidade do procedimento investigatório do Ministério Público*. Livro de teses: O Ministério Público social. Curitiba: Associação Paranaense/Confederação Nacional do Ministério Público, v. 1, Tomo I, p. 40-41. 1999.

normas pertinentes à inviolabilidade do domicílio; expedir notificações e intimações necessárias aos procedimentos e inquéritos que instaurar; requisitar o auxílio da força policial; ter acesso incondicional a qualquer banco de dados de caráter público ou relativo a serviço de relevância pública.

As normas constitucionais e legais acima expostas conferem, indubitavelmente, ao Ministério Público a atribuição de investigação criminal, harmonizando, sobremaneira, com as prerrogativas constitucionais a ele previstas: “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (artigo 127, *caput*, da Magna Carta). Está evidente que as atribuições ministeriais não se restringem somente às investigações internas referentes aos inquéritos civis, em consonância direta com o princípio de hermenêutica jurídica, consistente na proibição de o intérprete fazer distinção onde o texto não fez e nem foi sua intenção fazê-lo.

Outro argumento a corroborar a legitimidade do Ministério Público na apuração criminal está na análise constitucional do inciso VIII do art. 129 da Constituição Federal:

“...quisesse o legislador constituinte limitar a atuação ministerial, no campo investigatório, tão-somente às suas intervenções em sede de inquérito policial não teria nesse dispositivo, empregado a conjunção aditiva “e”, e sim formulado expressão que condicionasse a requisição de diligências no momento da instauração ou no curso do inquérito, motivo por que podemos obter, com o beneplácito do Tribunal de Alçada Criminal do Rio Grande do Sul que: ‘a CF ao conferir ao MP a faculdade de requisitar e de notificar, defere-lhe o poder de investigar, no qual aquelas funções se subsumem’ (HC n.º 291.071.702. Ccrim. de Férias, rel. juiz Vladimir Giacomuzzi, julg. em 25.07.91, Julgados do TARS n.º 79/129).”<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> SILVA, Aloísio Firmo Guimarães, ARAÚJO, Maria Emília Moraes, CORRÊA, Paulo Fernando. *A Investigação Criminal Direta pelo Ministério Público*. São Paulo: IBCCrim, maio de 1998, n. 66/jurisprudência, p. 251.

A conclusão decorre do pacífico posicionamento jurisprudencial e doutrinário de que ‘quem pode o mais, pode o menos’. Portanto, sendo *Parquet*, o titular da ação penal pública, deduzindo pretensão punitiva, é óbvio inexistir anomalia jurídica no trabalho investigatório realizado no âmbito do próprio Ministério Público<sup>41</sup>.

Vale recordar as palavras de CARLOS MAXIMILIANO:

“Não se encontra um princípio isolado, em ciência alguma; acha-se cada um em conexão íntima com outros. O Direito objetivo não é um conglomerado caótico de preceitos; constitui vasta unidade, organismo regular, sistema, conjunto harmônico de normas coordenadas, em interdependência metódica, embora fixada cada uma no seu lugar próprio.”<sup>42</sup>.

O parágrafo único, do artigo 4º, do Código de Processo Penal dispõe que a competência da polícia judiciária não excluirá a de outras autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função. Daí o voto do Min. Rel. MAURÍCIO CORRÊA, segundo o qual:

“(...) Ainda quanto à concessão de poderes investigatórios, a própria Constituição Federal, no § 3º, do art. 58, conferiu-os às Comissões Parlamentares de Inquérito, determinando que as suas conclusões serão encaminhadas diretamente ao Ministério Público para a promoção da responsabilidade civil ou criminal dos infratores (...)”<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> FONTELES, Cláudio. Capacidade investigatória do Ministério Público. *Correio Braziliense*, Brasília, 17 maio 1999. Caderno Direito & Justiça, p. 7.

<sup>42</sup> MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1961. p. 165.

<sup>43</sup> Decisão do Pleno do Supremo Tribunal Federal, denegatória de liminar em ADIn 1.517-UF, em 30.04.97, Informativo STF nº 69. A ementa do acórdão destaca: “Competindo ao *Judiciário* a tutela dos direitos e garantias constitucionais previstos na Constituição, não há como imaginar-se ser-lhe vedado agir, direta ou indiretamente, em busca da verdade material, mediante o desempenho das tarefas de investigação criminal, até porque estas não constituem monopólio do exercício das atividades de polícia judiciária; (...) a coleta de provas não implica valorá-las e não antecipa a formação de juízo condenatório.”.

Se a própria Constituição Federal conferiu atribuição ao Ministério Público de oferecer denúncia com peças de informação oriundas da Comissão Parlamentar de Inquérito, após a adequada formação da *opinio delicti*, logicamente, deduz-se o poder-dever de análise e eventual denúncia, com base em procedimento de apuração criminal interna.

Os atos de investigação criminal não são exclusivos da polícia judiciária, mas também de outras autoridades, inclusive do Ministério Público. Cabe ao juiz a função investigatória no inquérito policial referido na Lei de Falências (arts. 103 e ss.), às comissões parlamentares de inquérito - CPIs os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (art. 58, § 3º, da C.F.), ao juiz de Direito (art. 33, parágrafo único, da LONM), ao promotor de Justiça (art. 41, parágrafo único, da Lei n.º 8.614/93), entre outras.

Vale reiterar, destarte, que se o juiz é legitimado à investigação pela coleta de provas (e a este poder-se-ia refutar com o comprometimento da imparcialidade), com mais razão deve-se acatar a atribuição investigatória criminal do Ministério Público, *dominus litis* da ação penal pública.

De outra forma, para os que entendem inexistir autorização constitucional explícita às atribuições ministeriais para a condução direta das investigações criminais, a aplicação da regra de hermenêutica constitucional conhecida como ‘Teoria dos Poderes Implícitos’, cunhada na Suprema Corte norte-americana no julgamento do caso *MacCulloch vs. Maryland*, e de aplicação no direito pátrio, autorizaria implicitamente a referida função, pela lógica:

“quando o constituinte concede a determinado órgão ou instituição (atividade-fim), implicitamente, estará concedendo os meios necessários ao atingimento do seu objetivo, sob pena de ter frustrado o exercício do *munus* constitucional que lhe foi cometido”<sup>44</sup>.

Nesse sentido, se o Ministério Público é o *dominus litis*, cabendo a ele a formação da *opinio delicti*, conclui-se que estarão compreendidos entre seus poderes e prerrogativas institucionais o de produzir provas e investigar a

<sup>44</sup> FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1990, v. 2. p. 132.

ocorrência de indícios que justifiquem sua atuação na persecução penal preliminar, sempre que a Polícia Judiciária revelar-se inoperante na busca da verdade real. Tais entendimentos resultam indubitáveis, como demonstra MARCELLUS POLASTRILIMA:

“...Trata-se, à saciedade, de coleta direta de elementos de convicção pelo promotor para elaborar *opinio delicti* e, se for o caso, oferecimento de denúncia, uma vez que, como já asseverado, não está o membro do Ministério Público adstrito às investigações da Polícia Judiciária, podendo colher provas em seu gabinete ou fora deste, para respaldar a instauração da ação penal. Portanto, recebendo o promotor notícia de prática delituosa terá o poder-dever de colher os elementos confirmatórios, colhendo declarações e requisitando as provas necessárias para formar sua *opinio delicti*. Obviamente que tais elementos probatórios terão o mesmo tratamento daqueles colhidos inquisitorialmente pela polícia, devendo ser ratificados em juízo para embasar decreto condenatório.”<sup>45</sup>.

Ainda nesse caminho, o art. 47 do Código de Processo Penal: “Se o Ministério Público julgar necessários maiores esclarecimentos e documentos complementares ou novos elementos de convicção, deverá requisitá-los, diretamente, de quaisquer autoridades ou funcionários que devam ou possam fornecê-los”.

Ademais, se o § 1º do artigo 46 do estatuto processual acima mencionado dispensa o inquérito policial para o oferecimento da peça acusatória pelo Ministério Público, conclui-se que o procedimento interno de investigação serve de subsídio à denúncia<sup>46</sup>. Acrescenta FERNANDO DA COSTA TOURINHO FILHO:

---

<sup>45</sup> LIMA, Marcellus Polastri. *Ministério Público e Persecução Criminal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997. p. 88.

<sup>46</sup> “Até mesmo porque o Órgão Ministerial não está adstrito às investigações policiais, podendo utilizar-se para a deflagração da *actio poenalis* de provas e indícios recebidos diretamente que sirvam na formação de sua convicção. Por óbvio, esses elementos probatórios terão a mesma natureza e eficácia dos elementos apurados pela Polícia, tendo de ser repetidos na fase instrutória processual.” FARIAS, Cristiano Chaves de. A investigação criminal direta pelo Ministério Público e a inexistência de impedimento/suspeição para o oferecimento da denúncia. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 769, Doutrina Penal - Terceira Seção, p. 481, nov. 1999.

“E não é só: o art. 27 do CPP dispõe que qualquer pessoa do povo poderá provocar a iniciativa do Ministério Público, fornecendo-lhe, por escrito, informações sobre o fato e a autoria e indicando o tempo, o lugar e os elementos de convicção. Recebendo, assim, de qualquer pessoa do povo, nos casos em que caiba ação pública, os elementos imprescindíveis ao oferecimento da denúncia, para que o inquérito? Servir-lhe-ão de base apenas aqueles elementos de convicção. Mais ainda: o art. 39, §5º, do CPP acentua que o órgão do Ministério Público dispensará o inquérito se, com a representação, forem oferecidos elementos que o habilitem a promover a ação penal. Neste caso, a denúncia será oferecida no prazo de 15 dias. Por derradeiro: estabelece o §1º do art. 46 do mesmo estatuto: ‘Quando o Ministério Público dispensar o inquérito policial, o prazo para o oferecimento da denúncia contar-se-á da data em que houver recebido as peças de informação ou a representação.’”<sup>47</sup>

Vale lembrar que a dispensabilidade do inquérito policial à propositura da peça acusatória pelo *Parquet* está prevista também nos artigos 28 e 40, ambos do Código de Processo Penal.

Há que se considerar ainda que são inconsistentes os argumentos de que a apuração de infrações penais comuns é exclusiva das polícias civis e as militares, da polícia militar, invocando para tal o artigo 144, § 1º, inciso IV, da Magna Carta. Com efeito, o art. 144 apenas utiliza o termo “com exclusividade” (§1º, inciso IV) com o fim de afastar das polícias elencadas nos incisos II a V do referido artigo (inclusive as polícias rodoviária e ferroviária federal, que têm a função de patrulhamento ostensivo das rodovias e ferrovias federais) as funções de polícia judiciária da União. Ademais, o § 4º do art. 144 da Constituição Federal não utiliza o termo “exclusividade”, denotando-se, assim, que a Constituição não veda a outros entes a apuração de infrações penais<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo Penal*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 181, v. 1.

<sup>48</sup> “A título de argumentação, saliente-se que, em relação a ação penal pública, a Constituição faz uso da expressão ‘privativamente’, conferindo assim ao Ministério Público o seu exercício. Entretanto, ao estabelecer que cabe às polícias as apurações das infrações penais, não foi empregada tal expressão ou outra equivalente. Dessa forma, seguindo regra basilar de hermenêutica jurídica, não cabe ao intérprete criar restrições ou monopólios funcionais onde o texto constitucional não as tenha estabelecido, sob pena de se violar a própria Lei Maior”. CANEPARO, Hilton Cortese, GASPARI, Rosângela, BUENO, Vani Antônio. *Legalidade da investigação criminal pelo Ministério Público*. Livro de teses: O Ministério Público social. Curitiba: Associação Paranaense/Confederação Nacional do Ministério Público. v. 1, Tomo I, p. 20, 1999.

Esclarece, ainda, FERNANDO DA COSTA TOURINHO FILHO que o § 4º do art. 144 da Constituição Federal quis apenas:

“excluir os delegados de polícia que não eram de carreira, muito comum nos Estados do Norte e Nordeste. Cabos e Sargentos da Polícia Militar-PM, normalmente exerciam as funções de Delegado de Polícia. A função de investigar o fato típico não mais poderá ser por eles exercida. Se, por acaso, a Constituição dissesse que tal competência passaria a ser privativa da polícia, o entendimento seria outro.”<sup>49</sup>.

Ensina ELA WIECKO V. DE CASTILHO que:

“polícia e Ministério Público são partes imparciais, no sentido de que devem atuar em função do interesse punitivo do Estado, mas comprometidos com o respeito aos direitos humanos e com a busca da verdade real. Um e outro devem atuar com isenção de ânimo.”<sup>50</sup>.

Diante disso, tornam-se excluídas as afirmações dos defensores do monopólio da investigação pela Polícia de que o Ministério Público não deve e não pode investigar ou coligir informações para o exercício da ação penal, a fim de não perder a imparcialidade e a impessoalidade<sup>51</sup>.

A argumentação de ANTÔNIO EVARISTO DE MORAES FILHO, realçando que, se fossem conferidos poderes investigatórios criminais ao Ministério Público, este poderia promover investigações tendenciosas ao indevido arquivamento de peça de informação, inclusive, contra a lei, é insustentável.<sup>52</sup> O próprio Ministério Público é submetido ao controle externo pelo Poder Judiciário, restando-lhe a aplicação do princípio da devolução (art. 28 do Código de Processo Penal) na hipótese de convencimento acerca da presença de indícios de autoria e prova de materialidade do fato típico e ilícito. Acrescente-se ainda que, em nível do Ministério Público da União, às Câmaras de Coordenação e

<sup>49</sup> TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Op. cit.*, p. 176.

<sup>50</sup> Investigação Criminal pelo Ministério Público. *Correio Braziliense*, Brasília, 17 maio 1999, Caderno Direito & Justiça, p. 4.

<sup>51</sup> Idem.

<sup>52</sup> MORAES FILHO, Antônio Evaristo. *Tribuna do Advogado*, Rio de Janeiro, nov. 1996.

Revisão compete homologar a promoção de arquivamento de peças de informação ou designar outro órgão do Ministério Público para fazê-lo, nos termos do artigo 171, inciso IV, da Lei Complementar nº 75/93 e artigo 80, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.

Diante disso, constata-se que o procurador da República e o promotor de Justiça não têm somente um controle exercido pelo Judiciário, como também pelo Órgão Colegiado do próprio Ministério Público. Convencendo-se da inexistência de elementos à formação da *opinio delicti*, duas opções restarão ao Ministério Público oficiante em primeiro grau: remeter as peças de informação ao Órgão Colegiado de sua própria instituição ou ao Poder Judiciário, os quais, indubitavelmente, em consonância com o princípio da independência funcional, analisarão o referido procedimento, acatando ou não o pedido de arquivamento.

Observa CRISTIANO CHAVES DE FARIAS:

“como corolário dessa legitimação ministerial investigatória tem-se a possibilidade do controle da legalidade de seus atos (por se tratar de autoridade pública inserida no rol dos agentes políticos), podendo ser tido como coator para fins de *habeas corpus* ou mandado de segurança.”<sup>53</sup>

Revela-se sobremaneira necessária a investigação criminal direta pelo *Parquet*<sup>54</sup> em casos de grave repercussão pública (opinião pública poderia influir na investigação), em situações em que a atividade policial possa sofrer ingerência política (haja vista não gozar da garantia da inamovibilidade) e, por fim, “sempre que a atuação da Polícia Judiciária possa revelar-se insuficiente à satisfação do interesse público consubstanciado na apuração da verdade real.”<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de. *Op. cit.*, p. 481.

<sup>54</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de. *Op. cit.*, p. 482.

<sup>55</sup> SILVA, Aloísio Firmo Guimarães, ARAÚJO, Maria Emília Moraes, CORRÊA, Paulo Fernando. *Op. cit.*, p. 252.

Destaca o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal, nas considerações introdutórias da Portaria n.º 799/96 que cria e instala as Promotorias do Núcleo de Investigação Criminal e Controle Externo da Atividade Policial no Distrito Federal, que:

“A investigação criminal só se justifica na perspectiva de uma ação penal, havendo uma relação de titularidade originária, anterior ao controle externo, entre as atribuições do Ministério Público e a atividade policial investigatória, de forma que o exercício desta pelo agente controlado, independentemente da corporação, se dá em decorrência da outorga constitucional de um mandato público para o exercício de uma atividade de competência originária do Ministério Público. De forma mais clara, isso quer dizer que o Ministério Público é o titular do objeto das atividades policiais investigatórias e que, os agentes destas, seja no campo Civil ou Militar, agem na condição de mandatários, agem em nome do Ministério Público. Idêntico raciocínio se há de utilizar, quando a atividade policial se dirige ao ofendido ou seu representante legal, nos casos em que a lei lhes delega a titularidade da ação penal.”.

A despeito de todas ponderações expostas acima, há decisões do Poder Judiciário desconsiderando a atuação do Ministério Público na apuração de infrações penais, nulificando os atos processuais referentes à investigação do Ministério Público. Com efeito, indo na contramão dos efetivos mecanismos de proteção aos direitos humanos, uma decisão de primeiro grau no Distrito Federal, que condenou agentes de polícia a três anos de reclusão e à perda da função com base na Lei n.º 9.455/977, foi reformada pelo Tribunal, em 2ª Turma Criminal, sob a relatoria da Juíza convocada SANDRA DE SANTIS<sup>56</sup>, nulificados os atos processuais a partir do relatório final da autoridade policial, em consequência da participação do Ministério Público na fase inquisitorial.

A Relatora, em seu voto, contrariando toda a argumentação anteriormente exposta, asseverou que:

---

<sup>56</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA. HC 2000.00.2.005055-6/ Acórdão n.º 137634. 23 nov. 2000. DJ, Seção 3, Brasília, p. 62, 30 maio 2001.

“... o fato de o inquérito dizer respeito a crime praticado por policiais não confere ao Ministério Público poderes extraordinários. Poderia, se assim entendesse, acompanhar as diligências investigatórias e os inquéritos realizados pelas autoridades policiais. O que não se lhe permite é promover diretamente investigações, expedir notificações e tomar depoimentos, usurpando as atribuições que a Constituição confere à autoridade policial, no artigo 144, §1º, §4º, e que não é afastado pelo que dispõe o artigo 26, I, da Lei Orgânica do Ministério Público, que, frise-se, não autoriza o Ministério Público a exercer funções da polícia judiciária...”

Insta realçar também que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal julga diferentemente situações idênticas, inviabilizando uma atividade segura e constante do Ministério Público na apuração criminal. Senão vejamos.

F.S.S., P.S.O., D.C.A., H.F.L. compareceram ao Ministério Público afirmando terem sido vítimas do crime de abuso de autoridade e tortura praticados por agentes de segurança do Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Foi instaurado no NICCEAP o procedimento nº 08190.010355/00-10, realizando-se, inicialmente, as oitivas das vítimas e de duas testemunhas. Ao ser designada sessão de reconhecimento para elucidar as autorias dos delitos em comento, os supostos autores impetraram *Habeas Corpurs*, perante a 1ª Turma Criminal do Distrito Federal, pleiteando a suspensão da diligência de reconhecimento e o trancamento do procedimento administrativo de investigação. Para surpresa do Ministério Público, o remédio constitucional foi conhecido e a ordem concedida de forma unânime, com sobrestamento do feito.<sup>57</sup> A decisão em tela divergiu do entendimento já cristalizado naquela Turma quanto à legitimidade do Ministério Público para realizar diretamente atos de investigação criminal.

Essas decisões contrariam a Súmula nº 10 do próprio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, *verbis*:

“O controle externo da atividade policial é função institucional do Ministério Público, podendo este requerer informações e

<sup>57</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 1ª Turma Criminal. Rel. Des. Pedro Aurélio Rosa de Farias, Des. Everards Mota e Matos e Des. Natanael Caetano. 17 de agosto de 2000.

documentos em delegacias de polícia para instrução de procedimento administrativo, sendo ilegal a recusa em fornecê-los”.

Outra não é a orientação da Câmara de Coordenação e Revisão da Ordem Jurídica Criminal do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios<sup>58</sup>, ao recomendar aos promotores de Justiça a realização de diligências imprescindíveis (referentes à caracterização da autoria, da materialidade da infração penal e a sua correta tipificação), valendo-se, para tanto, de suas atribuições legais de expedir notificações e de fazer requisições.

Têm-se, ainda, as seguintes decisões, esporádicas e minoritárias, não admitindo a investigação criminal pelo *Parquet*:

a) ... Inocorrência de ofensa ao art. 129, VIII, C.F., quando a autoridade administrativa deixar de atender requisição de membro do Ministério Público no sentido da realização de investigações tendentes à apuração de infrações penais, mesmo porque não cabe ao membro do Ministério Público realizar, diretamente, tais investigações, mas requisitá-las à autoridade policial, competente para tal (CF, art. 144, §§ 1º e 4º). Ademais, a hipótese envolvia fatos que estavam sendo investigados em instância superior. (STF - 2ª Turma - Recurso Extraordinário Criminal nº 205473/AL - Rel. Min. CARLOS VELLOSO - j. 15.12.98, DJ 19.03.99)

b) Denúncia oferecida com base em peças de informação com origem, única e exclusiva, na Procuradoria da República. Não cabe ao Ministério Público apurar infrações penais, exceto infração penal militar. Não tendo poder investigatório, sua atribuição é, apenas, a de requisitar diligências investigatórias e instaurar inquérito policial (art. 129, I e VIII, da CF).

O que se atribui ao Ministério Público é a função institucional de ‘promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei’, nos termos do art. 129, I, da CF, o qual não tem poder investigatório, pois sua atribuição é, apenas, a de requisitar diligências

---

<sup>58</sup> MANUAL DE ORIENTAÇÃO AOS PROMOTORES DE JUSTIÇA DA ÁREA CRIMINAL. Brasília, maio 1998. p. 2.

investigatórias e instaurar inquérito policial (art. 129, VIII, da CF). Em se tratando de inquérito civil, a função do Ministério Público abrange não só a sua promoção e instauração, como também outras medidas e procedimentos administrativos nos quais se incluem as diligências investigatórias. (TRF - 2ª Região - Recurso Criminal nº 99.02.036266-9/RJ – Rel. Des. Fed. FRANCISCO PIZZOLANTE - j. 29.08.00)

c) *HABEAS CORPUS*. INVESTIGAÇÃO CRIMINAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. ATRIBUIÇÃO EXCLUSIVA DA POLÍCIA JUDICIÁRIA. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. Concede-se a ordem para trancar ação penal em que o Ministério Público efetuou as investigações para apuração das infrações, uma vez que não cabe a ele exercer a função de polícia judiciária. (TJDF - HBC n.º 1999.00.2.002958-2 – Rel. Des. JOAZIL M. GARDÉS - DJ 12.04.00)

Há também um julgado que confere poderes de investigação criminal ao Ministério Público, mas os restringe à apuração de fatos envolvendo os servidores públicos responsáveis pela investigação criminal, como ilustra o acórdão a seguir transcrito:

“O legislador constituinte, ao conceder, de forma sábia e politicamente correta, amplos poderes investigatórios ao Ministério Público, visivelmente, não alterou a sistemática processual constitucional explicitada no art. 144, § 4º, da Carta Magna, que reserva à polícia civil as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, ressalvada unicamente as infrações militares.

Tem o Ministério Público o mais amplo poder investigatório possível, pois, afinal, nos termos do art. 127, da Constituição Federal, é considerado uma “... instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem pública, do regime democrático e dos interesses sociais e indisponíveis”, e até mesmo o de investigar aqueles que têm por missão a apuração de infrações penais - art. 144, § 4º, da CF, como se vê claramente explicitado no inciso VII, do art. 129, da CF.

O procedimento administrativo a que se refere o inciso VI, do art. 129, da CF, não pode, em hipótese alguma, substituir o inquérito policial, *data venia* daqueles que assim pensam, inclusive o

mencionado ilustre membro do *Parquet* paulista, pois enquanto aquele atende às exigências processuais do disposto no inciso III, do mesmo dispositivo legal, e até mesmo para os casos previstos no inciso VII, que é o controle externo da atividade policial, este é o meio processual inquisitório destinado pela Constituição Federal para a apuração de infrações penais, exceto as militares – art. 144, § 4º, da CF. (TJDF – HBC n.º 20000020033943 – Acórdão n.º 130373 – Rel. Des. P. A. ROSAS DE FARIAS – DJ 08.11.00)” [sem grifo no original]

Sobre o aspecto ora enfocado, alguns juristas vislumbram uma atuação de excepcionalidade na investigação autônoma do Ministério Público, admitindo-a somente quando a colheita de prova pela Polícia Judiciária, em regular inquérito policial, enseja um prejuízo potencial/real ao interesse público por meio de uma apuração “parcial”.

Em que pese o Ministério Público receber reiteradamente *notitia criminis* acerca de torturas e abusos de autoridades, praticados justamente pelos agentes responsáveis pela proteção dos direitos humanos, alguns setores do Poder Judiciário permanecem reticentes às atribuições do Ministério Público, legais e constitucionais, previstas na investigação direta das infrações penais, contrariando as ponderações de PETER HÄBERLE, transcritas a seguir:

“... no processo de interpretação constitucional estão potencialmente vinculados todos os órgãos estatais, todas as potências públicas, todos os cidadãos e grupos, não sendo possível estabelecer-se um elenco cerrado ou fixado com *numerus clausus* de intérpretes da Constituição.

... O destinatário da norma é participante ativo, muito mais ativo do que se pode supor tradicionalmente, do processo hermenêutico. Como não são apenas os intérpretes jurídicos da Constituição que vivem a norma, não detêm eles o monopólio da interpretação da Constituição.

... A vinculação judicial à lei e à independência pessoal e funcional dos juízes não podem escamotear o fato de que o juiz interpreta a Constituição na esfera pública e na realidade (...*in der Öffentlichkeit und Wirklichkeit die Verfassung interpretiert*). Seria errôneo reconhecer as influências, as expectativas, as obrigações sociais a que estão submetidos os juízes apenas sob

o aspecto de uma ameaça a sua independência<sup>59</sup>. Essas influências contêm também uma parte de legitimação e evitam o livre arbítrio da interpretação judicial.

... Tem-se aqui uma derivação da tese segundo a qual todos estão inseridos no processo de interpretação constitucional, até mesmo aqueles que não são diretamente por ela afetados. Quanto mais ampla for, do ponto de vista objetivo e metodológico, a interpretação constitucional, mais amplo há de ser o círculo dos que delas devam participar. É o que se cuida da Constituição enquanto processo público (*Verfassung als öffentlichen Prozess*).

... Uma Constituição, que estrutura não apenas o Estado em sentido estrito, mas também a própria esfera pública (*Öffentlichkeit*), dispondo sobre a organização da própria sociedade e, diretamente, sobre setores da vida privada, não pode tratar as forças sociais e privadas como meros objetos. Ela deve integrá-las ativamente enquanto sujeitos. Considerando a realidade e a publicidade (*Wirklichkeit und Öffentlichkeit*) estruturadas, nas quais o 'povo' atua, inicialmente, de forma difusa, mas afinal, de maneira 'concentrada', há de se reconhecer que essas forças, faticamente relevantes, são igualmente importantes para a interpretação constitucional.

...'Povo' não é apenas um referencial quantitativo que se manifesta no dia da eleição e que, enquanto tal, confere legitimidade democrática ao processo de decisão. Povo é também um elemento pluralista para a interpretação que se faz presente de forma legitimadora no processo constitucional: como partido político, como opinião científica, como grupo de interesse, como cidadão. A sua competência objetiva para a interpretação constitucional é um direito da cidadania.

"...O juiz constitucional já não interpreta, no processo constitucional, de forma isolada: muitos são os participantes do processo; as formas de participação ampliam-se acentuadamente;..."<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Cf. Bachof, FS für Hans Huber, 1961, p. 26 (43): o juiz não se deve deixar influenciar em um caso concreto pela opinião pública. "Ele está, porém, em permanente comunicação ou em um diálogo duradouro com as partes, com os colegas do próprio tribunal, com os tribunais do mesmo nível, com os tribunais superiores ou inferiores, bem como o mundo jurídico, com a ciência, com o povo e a própria opinião pública". [sem grifo no original]

<sup>60</sup> HÄBERLER, Peter. *Hermenêutica Constitucional*. Porto Alegre: Fabris, 1997, p. 13, 15, 31-33, 37, 41.

Assim, deve o Poder Judiciário ater-se efetivamente à realidade social<sup>61</sup>, interpretando as normas legais e constitucionais em sintonia com a proteção dos direitos humanos<sup>62</sup>. Ademais disso, sendo o Poder Judiciário detentor de poder político, deve ser acentuada a função do magistrado e dos demais operadores do direito como *agentes de transformação*<sup>63</sup>.

MAURO CAPPELLETTI assevera que ao Poder Legislativo atribuiu-se tarefas numerosas e diversas e, para evitar o seu colapso, transferiu-se a outrem (Executivo e seus órgãos) parte de sua função (normativa). As leis obsoletas, ineficazes e contraproduativas (leis emanadas tardiamente ou bem cedo) trouxeram a desilusão e desconfiança do Legislativo, descaracterizando-o como pilar do progresso social. Diante da necessária e crescente intervenção do Parlamento e do gigantismo ramo administrativo repressivo, há a descentralização legislativa e a participação popular nas decisões, acarretando o aumento da função e a responsabilidade do Judiciário (a criatividade dos juízes torna-se o remédio para as normas obsoletas). O Judiciário, ao decidir fatos concretos, envolvendo

<sup>61</sup> Cf. COELHO, Inocêncio Mártires. *As idéias de Peter Häberle*. Arquivos do Ministério da Justiça, Brasília, ano 50, n. 189, p. 28-29, jan./jun. 1998. “É que, embora intérpretes *não-oficiais* da Lei Fundamental, nem por isso os chamados grupos intermediários e o próprio cidadão deixam de ser legítimos *interessados* na sua aplicação. Detentores permanentes da privilegiada condição de sujeitos do processo constituinte e de realizadores e destinatários finais da Constituição, de nada lhes adiantaria ostentar esse *título de nobreza* se lhes fosse vedado participar do processo de tradução da vontade constitucional.”; “Nessa visão, quanto mais aberto à participação social se mostrar o processo de interpretação e aplicação da Carta Política, mais consistentes e mais eficazes serão as decisões da jurisdição constitucional enquanto *respostas hermenêuticas* temporalmente adequadas às *perguntas* da sociedade sobre o sentido, o alcance e a própria necessidade da sua Constituição.”.

<sup>62</sup> Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 335, sustentando que são os próprios tribunais, especialmente a Jurisdição Constitucional, que definem, para si mesmos e para os demais órgãos estatais, o conteúdo e sentido “correto” dos direitos fundamentais.

<sup>63</sup> “E assim o juiz não pode mais se ocultar, tão facilmente, detrás da frágil defesa da concepção do direito como norma preestabelecida, clara e objetiva, na qual pode basear sua decisão de forma ‘neutra’. É envolvida sua responsabilidade pessoal, moral e política, tanto quanto jurídica, sempre que haja no direito abertura para escolha diversa. E a experiência ensina que tal abertura sempre ou quase sempre está presente. (...) As próprias leis e as constituições, quando formuladas em termos gerais e programáticas podem ser consideradas um convite aos juízes (e sua legitimação por parte do legislador) para colaborar na evolução do direito. (...) Os tribunais podem dar importante contribuição à representatividade geral do sistema, permitindo o acesso ao *judicial process* (dar acesso a grupos) que, pelo contrário, não estariam em condições de obter acesso ao *political process*. São exatamente esses grupos marginais (grupos que acham impossível procurar acesso nos poderes políticos, que a Corte pode melhor servir. Os grupos marginais podem aguardar por parte da Corte o apoio político que não estão em condições de encontrar em outro lugar”. (CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes Legisladores?* Porto Alegre: Fabris, 1993. p. 33 e 96).

pessoas reais e problemas atuais, é constrangido progressivamente a se inclinar sobre a realidade, o que leva a uma potencialidade democrática da produção judiciária do direito, eis que sensível às necessidades da população e às aspirações sociais.<sup>64</sup>

Com propriedade expõe DYRCEU AGUIAR DIAS CINTRA JÚNIOR:

“(...) ao invés da adoção de medidas de caráter social, que busquem resgatar uma significativa parcela da população que hoje ostenta a condição de excluída, considerados excluídos aqueles que não têm acesso aos mais básicos direitos decorrentes de sua condição humana e de sua condição de cidadão, é adotada uma política criminal meramente simbólica, com a aprovação de novas leis repressivas, ou a notícia de novas políticas de segurança com tônica em espetaculares, mas absolutamente tópicas e esporádicas, ações repressivas.” [sem grifo no original]<sup>65</sup>.

Destaca, também, CÂNDIDO FURTADO MAIA NETO:

“(...)que no ordenamento jurídico há uma exceção permissiva ao princípio da representação popular, que não atenta contra o poder originário legislativo, onde o juiz está autorizado a estabelecer normas jurídicas, aplicando a lei segundo a ‘equidade’. Chama-se ‘juízo de equidade’ a resolução de um caso *in concreto* em que o magistrado não busca a norma ordinária preestabelecida, mas a razão, a lógica e a Justiça, trata-se do ditame da reta razão (*dictamen rectae rationis*), em base ao princípio da hierarquia e da soberania vertical das leis, esta é a exigência ‘mor’ de validade estrutural do sistema aplicativo de sanções e/ou do exercício do *ius perseguendi* e *ius puniendi* estatal. Nesta hipótese, o Direito Judiciário (*decisum* ou jurisprudência) atende os valores superiores mais justos (dando a cada um o que é seu ou o que é devido - *sum cuique tribuere*)

<sup>64</sup> Destaca, também, que a criação do direito pelos juízes diferencia-se do Legislativo pelos ‘limites processuais’, imparcialidade judicial (*nemo iudex in causa sua*), contraditório e inércia processual (*nemo iudex sine actore*) e que a norma inaceitável, judicialmente criada, pode ser corrigida ou ab-rogada pelo Legislativo, resguardando-se, assim, a democraticidade, eis que a vontade majoritária será a última palavra no processo de produção do direito. (CAPPELLETTI, Mauro. *Op cit.*, p. 43, 44, 46, 96 e 105.)

<sup>65</sup> CINTRA JÚNIOR, Dyrceu Aguiar Dias. Justiça e Democracia. O judiciário brasileiro em face dos direitos humanos. *Revista da Associação Juízes Para a Democracia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 2, p. 10 e ss, jul./dez. 1996.

consagrados constitucional e universalmente pelos Direitos Humanos. (...) Se o Direito Positivo é uma técnica posta a serviço da política, muitas vezes até partidária, o juiz deve interpretar a lei objetivando minimizar o conflito social, em base a valores e princípios supremos, como tarefa do Poder Judiciário, da prestação jurisdicional no Estado democrático.”<sup>66</sup>:

Deve-se conferir também à Corte Constitucional Brasileira a defesa dos “excluídos” da formação de opinião. Isso porque constata-se, no trabalho diário na Promotoria do Núcleo de Investigação Criminal e Controle Externo da Atividade Policial do Distrito Federal, que a maioria absoluta dos torturados em delegacias de polícia, terrenos baldios ou em matagais são pobres, sem instrução, enfim, sem defesa social<sup>67</sup>.

Vale assinalar que as vítimas dos crimes de tortura são pobres, negros<sup>68</sup> e suspeitos de práticas delitivas (na maioria das vezes, com antecedentes criminais).

Não se conferindo ao Ministério Público a função de investigação criminal direta, transformar-se-á “a polícia em *dominus litis*. Sim, porque de nada serve ao Ministério Público ter o monopólio da ação penal pública, se quem decide o quê, como e quando deve ser objeto de ação penal é a polícia.”<sup>69</sup>.

A atuação da Polícia Judiciária pode-se revelar insuficiente ao interesse público, diante da falta de ‘imparcialidade’ para a apuração de crimes que envolvam policiais civis, autoridades policiais, praças e oficiais militares. As

<sup>66</sup> MAIA NETO, Cândido Furtado. *Promotor de Justiça e os Direitos Humanos*. Curitiba: Juruá, 1999, p. 73-74.

<sup>67</sup> HÄBERLE, Peter. *Op. cit.*, p. 46: “Ademais, a Corte Constitucional deve controlar a participação legal (*faire Beteiligung*) dos diferentes grupos na interpretação da Constituição, de forma que, na sua decisão, se levem em conta, interpretativamente, os interesses daqueles que não participam do processo (interesses não representados ou não representáveis) (...)”

<sup>68</sup> Observa Flávia Piovesan: “Se no período ditatorial, em 90% dos casos, as vítimas eram integrantes da classe média (estudantes, professores, advogados, economistas), no período de transição, em 94% dos casos, as vítimas eram pessoas pobres, sem qualquer liderança destacada (incluindo pedreiros, ajudantes de máquinas, mecânicos). Concluí que, se no autoritarismo as violações se orientam por critério político-ideológico, na democratização, passam a eleger o critério econômico-social. Isto é, as vítimas passam a ser pessoas com maior grau de vulnerabilidade, o que permite que as violações sejam acobertadas pela máscara da ‘invisibilidade social’.”. (*O Resgate da Cidadania Mutilada*. Disponível em: <[http://www.utopia.com.br/anista/textos/cid\\_muti.html](http://www.utopia.com.br/anista/textos/cid_muti.html)> Acesso em 29 maio 2001)

<sup>69</sup> CASTILHO, Ela Wiecko. V. *Op. cit.*, id.

investigações, efetivamente, poderão redundar em proteção aos interesses corporativistas da própria Polícia, acarretando ao Ministério Público a inexistência da *opinio delicti*, diante da fragilidade ou ausência das provas.

ARTHUR PINTO DE LEMOS JÚNIOR, promotor de Justiça em exercício no Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado – GAECO do Estado de São Paulo, chama a atenção para a insuficiência da investigação policial levada a efeito pela Polícia Judiciária, principalmente nos crimes praticados por grupos organizados assemelhados a verdadeiras empresas, seja pela falta de estrutura das Unidades Policiais, seja pelo despreparo de seus investigadores, citando, ainda, a baixa remuneração dos policiais e o comprometimento de parte da Polícia com os delitos apurados. Lembra que as cotas lançadas no inquérito policial pelo promotor de Justiça, como forma de tentar nortear a investigação, na maioria das vezes, não é bem vista e sequer cumprida, na íntegra, pelo delegado de polícia.<sup>70</sup>

A Procuradoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo publicou Ato n.º 168/98 - PGJ - CGMP, de 21 de dezembro de 1998, denominado Manual de Atuação Funcional dos Promotores de Justiça do Estado de São Paulo, que, em seu artigo 105, diz expressamente: *‘os Promotores de Justiça poderão instaurar procedimento administrativo, de ofício ou em face de representação ou outra peça de informação, quando houver necessidade de esclarecimentos complementares para formar seu convencimento’*. O referido Ato do Ministério Público do Estado de São Paulo regulamenta o procedimento administrativo da Promotoria de Justiça Criminal, demonstrando a importância prestada para essa questão.

Na mesma linha de entendimento, posiciona-se HUGO NIGRO MAZZILLI:

“Em matéria criminal, as investigações diretas ministeriais constituem exceção ao princípio da apuração das infrações penais pela polícia judiciária, contudo, casos há em que se impõe a investigação direta pelo Ministério Público, e os exemplos mais comuns dizem respeito a crimes praticados por policiais e autoridades. A iniciativa investigatória do Ministério Público é

---

<sup>70</sup> LEMOS JÚNIOR, Arthur Pinto de. *Op. cit.*, p. 36.

de todo necessária, sobretudo nas hipóteses em que a polícia tenha dificuldade ou desinteresse em conduzir as investigações – como ocorreu há alguns anos em São Paulo, na apuração dos crimes do ‘Esquadrão da Morte’, quando houve corajosa e persistente atuação ministerial, com diligências diretas promovidas sob direção do Procurador de Justiça Hélio Bicudo. Hoje, tal iniciativa é consectário lógico do controle externo que a Constituição exigiu impusesse o Ministério Público sobre a atividade policial. Outro exemplo de iniciativa investigatória do Ministério Público na área penal ocorre quando não esteja a polícia em situação adequada para conduzir as investigações contra autoridades, dada sua condição de organismo subordinado ao governo e à administração. Não raro, estão envolvidos altos administradores nos crimes a serem investigados, podendo haver interesses subalternos de autoridades na não-apuração dos delitos.”<sup>71</sup>

FÁBIO BITTENCOURT DA ROSA enfrentou corretamente a questão, em seu voto proferido no julgamento de *habeas corpus*:

“As apurações das infrações penais estão a cargo da Polícia (CF 88, art. 144, §. 1º, inc. I). A regra, pois, limita as atividades investigatórias da infração penal ao âmbito policial. Por óbvio, decorrem exceções. Hipóteses ocorrem em que se deve ensejar ao Ministério Público a investigação no uso do poder residual que lhe confere o inciso IX do art. 129 da CF 88. Se o *Parquet* é a instituição encarregada de zelar pela observância correta da Legislação existente no país, seu cumprimento adequado, a satisfação de sua finalidade, seguramente tem por fim investigar atividade criminosa que encontraria obstáculo no órgão policial encarregado da ação repressiva. (...) A notícia do crime, posta à ciência do Ministério Público, com contornos amplos ao conhecimento do ilícito, tornam desnecessária a instauração de inquérito policial. Por que inviabilizar, assim, o poder investigatório do *Parquet*? Por outro lado, o Procurador que faz as investigações não está impedido de oferecer a denúncia e acompanhar a ação penal. Nada impede que, ao fim do processo judicial venha, inclusive, a pedir a absolvição do denunciado. A missão do Ministério Público é perseguir a correta aplicação da lei. Para tanto,

<sup>71</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *Op. cit.*, p. 144-145.

vale-se do Poder Judiciário que, exclusivamente, tem o poder de decidir a favor ou contra uma das partes. A parcialidade está no ato de julgar, nunca no ato de postular a adequada aplicação da lei.”<sup>72</sup>

O Ministério Público, em acatamento ao princípio da legalidade ou da obrigatoriedade<sup>73</sup>, tem o dever de promover a ação penal diante da existência de elementos que demonstrem a ocorrência de fato típico e antijurídico. Decorre daí, que os atos de investigação, por tratar-se de uma proposta de demonstração, podem ser contrariados pelo acusado durante a instrução criminal, em perfeita harmonia com os princípios da ampla defesa, contraditório e devido processo legal. Nesses termos, esclarece o Rel. OCTÁVIO GALLOTTI que “A prática de atos de investigação não impede o Promotor de Justiça de promover a ação penal, por tratar-se o seu ato de uma proposta de demonstração, que pode ser contrariado pelo acusado, inexistindo qualquer restrição de direitos.”<sup>74</sup>

O Poder Judiciário exerce o controle externo do Ministério Público no ato de recebimento ou não da peça acusatória, no deferimento ou não de medidas constritivas de direitos fundamentais durante a investigação criminal e no julgamento do fato contrariado pelas partes em Juízo.

Em outro sentido realça CRISTIANO CHAVES DE FARIAS que inexistente qualquer impedimento ou suspeição para o oferecimento de denúncia, deflagrando ação penal, no fato de o membro do Ministério Público atuar ou intervir nas investigações policiais ou mesmo promover diligências investigatórias de *motu proprio*.<sup>75</sup> Nesse sentido, é a Súmula 234 do Superior Tribunal de Justiça.<sup>76</sup>

<sup>72</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL. 4ª Região. HC nº 97.04.26750-9 - PR, v.u., 24 jun. 1997.

<sup>73</sup> Cf. ALEXYS, Robert. Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no Estado de Direito Democrático. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 217, p. 74, jul./set., 1999. Segundo Alexy, “princípios são normas que ordenam que algo seja realizado em uma medida tão ampla quanto possível relativamente a possibilidades fáticas ou jurídicas. Princípios são, portanto, mandamentos de otimização.”

<sup>74</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1ª Turma. *Habeas Corpus* nº 75.769-3 (MG). DJ. 28 NOV. 1997.

<sup>75</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de. *Op. cit.*, p. 483.

<sup>76</sup> “A participação de membro do Ministério Público na fase investigatória criminal não acarreta o seu impedimento ou suspeição para o oferecimento da denúncia”.

Continua o referido autor a esclarecer que não há hipótese impeditiva ou de suspeição no taxativo rol do CPP, artigos 252 e 254, extensivo ao MP *ex vi* do art. 258, concluindo, pois, pelo reconhecimento da inexistência de causa que obste o oferecimento de denúncia pelo Ministério Público que, na fase preliminar (investigatória), participou de diligências da Polícia Judiciária ou as realizou autônoma e diretamente. Destaca, assim, que o elenco das causas de impedimento e suspeição é *numerus clausus* e não comporta dilações, conforme entendimento tranqüilo da jurisprudência.<sup>77</sup> Destaca, ainda, que inexistindo previsão legal de impedimento ou suspeição, pode o *Parquet* que investigou e colheu provas atuar em juízo, pois a atuação investigatória não lhe retirou a imparcialidade para defender os superiores interesses públicos no processo.

O Ministério Público é o maior interessado nas provas indiciárias produzidas e, com o seu contato pessoal, poderá formar um juízo de valor muito mais seguro e firme. Assim, o fato de participar ou presidir diligências investigatórias justifica, ainda mais, a legitimidade do representante ministerial para o ajuizamento da ação penal, pois estará mais habilitado para tal, ciente inteiramente dos fatos<sup>78</sup>.

Ademais disso, no procedimento para apuração de ato infracional, no Estatuto da Criança e do Adolescente, o legislador incumbiu ao Ministério Público promover, previamente, diligências investigatórias para, a depender de seu juízo de valor, ajuizar ação socioeducativa em desfavor do adolescente. Da mesma forma, no caso de ação penal privada, permite-se ao ofendido colher elementos probatórios para instruir a queixa-crime. Conclui-se, pois, pela total incoerência a negar-se ao promotor de Justiça ou procurador da República a promoção da investigação criminal<sup>79</sup>.

Apesar das decisões que restringem ou impedem a investigação criminal direta pelo *Parquet*, a jurisprudência pátria dominante possibilita a atuação investigatória ministerial e o controle externo da atividade policial, reconhecendo à referida Instituição efetivos meios de proteção aos direitos humanos (sobretudo

<sup>77</sup> TJ/SP RT 699:328 e 542:333; TJ/PR RT 665:314 e TJ/SC RT 508:404.

<sup>78</sup> FARIAS, Cristiano Chaves. *Op. cit.*, p. 484.

<sup>79</sup> FARIAS, Cristiano Chaves. *Op. cit.*, p. 485.

a investigação dos crimes, quando a apuração é falha ou omissa). Vale destacar as decisões abaixo transcritas.

a)... *Habeas Corpus*. 2. Não cabe, em *habeas corpus*, discutir fatos e provas, já considerados pela Corte competente, no aresto que recebeu a denúncia e nos limites do juízo de delibação aí cabível. 3. No caso, não é possível, desde logo, afirmar a improcedência da denúncia. Tratando-se de fato típico e havendo indícios de autoria e materialidade, impõe-se o prosseguimento da ação penal. Com apoio no art. 129 e incisos, da Constituição Federal, o Ministério Público poderá proceder de forma ampla na averiguação de fatos e na promoção imediata da ação penal pública, sempre que assim entender configurado ilícito. Dispondo o promotor de elementos para o oferecimento da denúncia, poderá prescindir do inquérito policial, haja vista que o inquérito é procedimento meramente informativo, não submetido ao crivo do contraditório e no qual não se garante o exercício da ampla defesa (...) (STF, HC nº 77.770-5, Min. NÉRI DA SILVEIRA, DJ 3.3.00, p. 62).

b)Regular participação do órgão do Ministério Público em fase investigatória e falta de oportuna argüição de suposta suspeição do magistrado (STF, HC nº 75.769-3/MG, 1ª T., v.u., Min. OCTÁVIO GALLOTTI, publ. DJU 28.11.97).

c)Tem-se como válidos os atos investigatórios realizados pelo Ministério Público, que pode requisitar esclarecimentos ou diligenciar diretamente, visando à instrução de seus procedimentos administrativos, para fins de oferecimento da peça acusatória. A simples participação na fase investigatória, coletando elementos para o oferecimento da denúncia, não incompatibiliza o Representante do *Parquet* para a propositura da ação penal. A atuação do Órgão Ministerial não é vinculada à existência do procedimento investigatório policial - que pode ser eventualmente dispensado para a propositura da acusação (STJ, HC nº 8.106/DF - 98/0089201-0, 5ª T., v.u., Min. GILSON DIPP, j. 3.4.01).

d)São válidos os atos investigatórios realizados pelo Ministério Público, que pode requisitar informações e documentos para instruir seus procedimentos administrativos, visando ao oferecimento da denúncia (STJ, HC nº 7445/RJ - 98/0032251-5, 5ª T., v.u., Min. GILSON DIPP, j. 1º.12.98).

e) Bem de se ver, assim, é sua legitimidade à formação de provas conducentes a ter reconhecida a procedência da acusação, ou à apuração dos ilícitos. Se as provas obtidas pelo Ministério Público, no desempenho desse ‘*munus*’, inclusive testemunhas, merecem credibilidade, ou não, dirá o Juiz, submetidas como ficarão ao procedimento de índole contraditória, assegurada a ampla defesa ao réu. O só fato de o órgão do Ministério Público, antes da fase judicial do procedimento, haver tomado conhecimento dos fatos, das averiguações, participando da prévia formação de provas, à evidência, ‘não’ pode incompatibilizá-lo a prosseguir, na ação penal, inclusive, propulsando seu nascimento via oferecimento da denúncia (RTJ 120/1.603).

f) Inquérito Policial – Atuação do Ministério Público – Oferecimento da denúncia. É pacífico o entendimento segundo o qual a atuação do Ministério Público, na fase de inquérito policial, tem justificativa na sua própria missão de titular da ação penal, sem que se configure usurpação de função policial, ou venha a ser impedimento a que ofereça denúncia (RT 580/433).

g) O Ministério Público, como órgão de defesa dos interesses individuais e sociais indisponíveis (CF, art. 127), tem competência para instaurar inquérito policial para investigar a prática de atos abusivos, susceptíveis de causar lesão a tais interesses coletivos (STJ, ROHC nº 7063/PR - 1997/0090182-3, 6ª T., v.u., Rel. Min. VICENTE LEAL, j. 26.08.98, DJ 14.12.98, p. 302).

h) Processo Penal. Denúncia. Impedimento. Ministério Público. I - A Atuação do Promotor na fase investigatória – pré-processual – não o incompatibiliza para o exercício da correspondente ação penal. II - Não causa nulidade o fato do promotor, para a formação da ‘opinio delicti’, colher preliminarmente as provas necessárias para a ação penal. III - Recurso improvido (STJ, RHC nº 3586-2/PA, 6ª T., v.u., Rel. Min. PEDRO ACIOLI., j. 09.05.94).

i) Não impede o Promotor para a denúncia o fato de sua designação para participar da coleta de provas informativas, nem a iniciativa de diligências investigatórias (STJ, RHC nº 892/SP, 5ª T., v.u., rel. min. JOSÉ DANTAS, j. 21.10.90).

j) A atuação do Promotor na fase de investigatória – pré-processual – não o incompatibiliza para o exercício da correspondente ação

penal. Não causa nulidade o fato do Promotor, para formação da ‘opinio delicti’, colher preliminarmente as provas necessárias para a ação penal (STJ, RHC nº 3586/PA, 6ª T., rel. Min. JOSÉ CÂNDIDO DE CARVALHO FILHO, DJU 30.5.94, p. 1357).

k) Ao Ministério Público é reconhecida a competência constitucional para exercer o controle externo da Polícia, possuindo, de consequência, legitimidade para proceder à investigação de condutas de policiais tidas, em tese, como criminosas. Em sendo assim, não se afluam evidente ilegalidade ou abuso de poder na designação de atos procedimentais investigatórios promovidos pelo Ministério Público nem constrangimento no fato de a paciente comparecer à audiência para prestar esclarecimento (TJ/DF, HC nº 2000.00.2.005563-5, v.u., j. 29.10.00 e HC nº 1999.00.2.001371-3, v.u., j. 27.05.99, 1ª T., rel. Des. NATANAEL CAETANO).

l) Recurso ordinário (art. 105, inc. II, alínea ‘a’, da Constituição Federal) - Denúncia - Impedimento do Ministério Público - Pretendido trancamento da ação - ‘Nulidades inexistentes’ - Não impede o Promotor para a denúncia o fato de sua designação para participar da coleta de provas informativas, nem de diligências investigatórias do crime - Recurso de *Habeas Corpus* nº 892-900011998-7 - São Paulo - F.J.M. - *in* *Justitia* 155/209.

CRISTIANO CHAVES DE FARIAS traz, ainda, à colação, fartas decisões dos Tribunais, que são mencionadas: “Não impede o promotor para a denúncia, o fato de sua designação para participar da coleta de provas informativas, nem a iniciativa de diligências investigatórias do crime” (STJ, *in* JSTJ 22:247-8). E mais: Lex 58:66 (TACrim./SP) e 56:328 (STF); RTJ 107:98 e 119:120 (STF); RT 665:342 (STJ), RJTJESP 120:589 (TJSP) e JTACRESP 36:63 (TACrim/SP).<sup>80</sup>

Dessa forma, o Ministério Público, representante da sociedade, órgão com atribuições constitucionais de controle externo da atividade policial e o

<sup>80</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de. *Op. cit.*, p. 4.

*dominus litis* da ação penal pública, deve resguardar os preceitos da Magna Carta e dos Documentos Internacionais de Direitos Humanos.

Ademais, o art. 129, inciso II, da Magna Carta prescreve a atribuição do *Parquet* de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia<sup>81</sup>. Poderá, assim, o Ministério Público, entre outras providências, ao exercer o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais: ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais; ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial; representar à autoridade competente pela adoção de providência para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder; promover a ação penal por abuso de poder.<sup>82</sup>

Cumprе ressaltar que a minimização da impunidade da prática da tortura dar-se-á, efetivamente, com a condução da *persecutio* pelo Ministério Público, órgão este independente e imparcial e garantidor do respeito ao princípio da primazia dos Direitos Humanos, em consonância direta com os artigos 12 e 13, da Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, *verbis*:

“ Cada Estado-Parte assegurará que suas autoridades competentes procederão imediatamente a uma investigação imparcial [sem grifo no original] sempre que houver motivos razoáveis para crer que um ato de tortura tenha sido cometido em qualquer território sob sua jurisdição; Cada Estado-Parte assegurará a qualquer pessoa que alegue ter sido submetida a tortura em qualquer território sob sua jurisdição o direito de apresentar queixa perante as autoridades competentes do referido

---

<sup>81</sup> “Se é certa a existência de policiais no meio criminoso organizado, não há dúvidas também que esse quadro real coloca em risco a Segurança Pública e os serviços de relevância pública, exigindo por parte do Ministério Público providências sempre urgentes e rigorosas, notadamente pela inércia institucional do Poder Judiciário, que na grande maioria das vezes limita-se a colher a informação do crime e enviá-lo ao Setor da Corregedoria da própria Polícia Civil ou Militar” LEMOS JÚNIOR, Arthur Pinto de. *Op. cit.*, p. 38.

<sup>82</sup> Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, art. 9º e incisos.

Estado, que procederão imediatamente e com imparcialidade [sem grifo no original] ao exame de seu caso.”<sup>83</sup>.

Considerando o art. 29 da Convenção Americana de Direitos Humanos (“Nenhuma disposição da Convenção pode ser interpretada no sentido de limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos em virtude de leis de qualquer dos Estados-partes ou em virtude de Convenções em que seja parte um dos referidos Estados”), as normas internacionais acima mencionadas não podem ser afastadas, por serem instrumentos de proteção de fortalecimento e, por conseguinte, mais benéficas ao cidadão.

O art. 129, inciso VII, da Constituição Federal brasileira prescreve ser função institucional do Ministério Público “exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar” (art.128, § 5º), tratando-se, segundo ÁLVARO LAZZARINI, de norma de eficácia contida, que depende de lei complementar.<sup>84</sup> Destarte, a Lei Complementar nº 75/93 regulamentou as atribuições do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, dando-lhe os meios e instrumentos para a sua atuação, conforme exposto anteriormente.

Diante da obrigatoriedade da realização do controle externo da atividade policial pelo *Parquet*, no Distrito Federal foram criadas três Promotorias do NICCEAP, pela Portaria nº 799, de 21.11.96, do Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, cuja função primordial é realizar diligências investigatórias e exercer o controle externo da atividade policial, de forma concorrente com as várias Promotorias de Justiça Criminais. Essas Promotorias têm atribuições para atuar em todo o Distrito Federal. Vinculadas

---

<sup>83</sup> “El caso reciente de Assenov y otros contra. Bulgaria, la Corte Europea de Derechos Humanos averiguó que, con el objeto de poner en práctica la obligación de prohibir la tortura, es necesaria una investigación oficial efectiva de los alegatos de tortura y malos tratos. La Corte defendió que: ‘esta obligación (de investigar) debería ser capaz de inducir a la identificación y el castigo de los responsables. Si ello no fuera así, la prohibición jurídica general de tortura y del trato inhumano o degradante y el castigo, a pesar de su importancia fundamental, en la práctica sería inefectiva y en algunos casos sería posible que algunos agentes del estado abusaran los derechos de aquellos que se hallan bajo su control con impunidad virtual.’” (DIEZ, Jean-Michel. *Prevención de la tortura: un corolario para la prohibición de la tortura*. In: Seminário Nacional A EFICÁCIA DA LEI DA TORTURA, Brasília, 30 nov./1º dez. 2000, Brasília: STJ, p. 1-10)

<sup>84</sup> LAZZARINI, Alvaro. *Op. cit.*, p. 292.

diretamente ao Gabinete da Procuradoria-Geral de Justiça, desfrutam de toda a estrutura administrativa do Gabinete, além de contar com o auxílio eventual das demais Promotorias de Justiça.

O NICCEAP, atualmente, apura 276 procedimentos<sup>85</sup> relativos a notícias de maus tratos (incluindo tortura, abuso de autoridade, lesão corporal e homicídio) perpetrados por servidores da Polícia Civil e Militar, em total descompasso quantitativo de investigação com a Corregedoria de Polícia Civil, que apura apenas três casos de crime de tortura<sup>86</sup>.

O NICCEAP intentou 11 denúncias referentes ao crime de tortura perante o Poder Judiciário a partir da entrada em vigor da Lei nº 9.455/97.<sup>87</sup> Fica, assim, comprovada a imprescindibilidade da investigação criminal pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, que interpôs 19 (dezenove) denúncias acerca de crimes de tortura, as quais 11 (onze) oriundas de investigação do próprio *Parquet*, ou seja, 57,89%.

A sociedade não pode se privar do Ministério Público na investigação criminal, pois interesses corporativos inviabilizam a colheita eficaz das provas pela Polícia Judiciária.<sup>88</sup> O Poder Judiciário deve “abraçar” a causa contra a impunidade, reconhecendo aos agentes políticos do Ministério Público, autônomos e independentes, o caminho da busca da verdade material na promoção das investigações criminais, eis que a Constituição Federal brasileira em todo o seu texto conferiu harmônica e coerentemente ao *Parquet* a defesa da ordem jurídica,

---

<sup>85</sup> Levantamento realizado no dia 25 de maio de 2001, no NICCEAP do MPDFT.

<sup>86</sup> Força bruta. *Correio Braziliense*. Brasília, 16 jun. 2001, Seção Direitos Humanos, p. 11.

<sup>87</sup> Levantamento realizado no NICCEAP do MPDFT entre o período de 8.04.97 (data da entrada em vigor da Lei nº 9.455/97) a 18.06.01.

<sup>88</sup> “A luta contra a tortura, portanto, centra-se na criação e manutenção de mecanismos que eliminem a ‘oportunidade’ de torturar, garantindo a transparência das atividades de polícia. São necessárias medidas preventivas - transparência do sistema, garantia de livre acesso aos centros de detenção para grupos da sociedade civil, autoridades e mídia e treinamento de policiais e dos funcionários responsáveis pela custódia de pessoas - e repressivas - quando da denúncia de tortura, que o Estado cumpra com rigor o dever de investigar, processar e punir seus perpetradores. A tortura lança o Estado à delinquência, subvertendo a própria lógica do aparato estatal, que, de guardião da lei e assegurador de direitos, transforma-se em agente violador da lei e aniquilador de direitos.” PIOVESAN, Flávia, CAVALLARO, James Louis. Tortura: impunidade que condena o país. Folha de S.Paulo, São Paulo, 20 maio 2000. *Tendências/Debates*. Disponível em <<http://www.global.org.br/artigos>> Acesso em 16 abr. 2001.

do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Ora, negar o reconhecimento é negar ao Ministério Público a defesa dos direitos humanos. É patente que os atos de investigação destinados à elucidação de crimes não são exclusivos da Polícia Judiciária e que tal prática não inviabiliza o promotor de Justiça de promover a denúncia, por tratar-se de uma proposta de demonstração, a qual pode ser contrariada pelo acusado em Juízo.

## CONCLUSÃO

Todos os relatórios nacionais e internacionais sobre tortura no Brasil<sup>89</sup> são unânimes em demonstrar que o crime de tortura no Brasil está presente no dia-a-dia das delegacias de polícia e das penitenciárias (a prática é generalizada), sendo praticado contra os “excluídos” sociais, como meio de obtenção de prova ou aplicação de castigo. Constatou-se que a tortura é herança cultural dos períodos autoritários, e sua prática é reforçada, ainda, pelas seguintes causas: a polícia civil é responsável pela guarda dos detentos nas carceragens policiais e, ao mesmo tempo, pela investigação criminal dos autores da tortura; impunidade diante do sentimento corporativista nas forças policiais para apurar o crime de tortura; Corregedorias de Polícia são ocupadas por policiais e autoridades de polícia sem qualquer independência e autonomia para uma investigação criminal ‘imparcial’; ausência de capacitação profissional dos agentes penitenciários; carência de uma estrutura de investigação calcada em métodos científicos, elevando a confissão dos suspeitos como prova primordial; a subordinação dos peritos à Polícia; receio das vítimas (diante das ameaças de represália) e ausência de suporte cultural, social, econômico e político para ‘denúncia’ das agressões e para o acesso ao Judiciário; a impunidade estimula a contínua violação dos direitos

---

<sup>89</sup> Cf. Primeiro Relatório do Brasil relativo à implementação da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas, Cruéis, Desumanos ou Degradantes no Brasil; Relatório sobre a tortura no Brasil produzido pelo Relator Especial, Nigel Rodley, da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas em 2000; Estudo da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados; Relatório da II Caravana Nacional de Direitos Humanos da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados - sistema prisional brasileiro (set. 2000); Relatório Anual da Justiça Global - Direitos Humanos no Brasil, 2000; Informe Anual - 2000 - da Anistia Internacional; Relatório Global sobre a situação dos Direitos Humanos no mundo 2000; Relatório da *Human Rights Watch* e Relatório Alternativo de Entidades de Direitos Humanos sobre tortura no Brasil entregue na ONU em Genebra (21/04/01).

humanos; a violência contra os prisioneiros é socialmente aceita diante do alto índice de criminalidade no país; entre outras.

Os entraves na apuração da tortura inviabilizam uma apuração eficaz, podendo-se citar algumas causas: discricionariedade da Polícia no registro e apuração dos crimes praticados pela própria Polícia; o temor das vítimas e testemunhas e a falta de implementação efetiva da Lei Federal nº 9.807/99; a precariedade material e pessoal dos institutos de perícia na obtenção da prova e a vinculação dos mesmos ao Poder Executivo; ausência de sigilo absoluto dos dados pessoais das vítimas e testemunhas e a delonga na apuração dos crimes de tortura por parte da Polícia, acarretando a prescrição da pretensão punitiva e o desaparecimento de provas.

Procedeu-se, no segundo capítulo do presente trabalho, ao estudo dos dispositivos da Constituição Federal, da Lei Complementar 75/93 e do Código de Processo Penal, entre outros, que estabelecem ao Ministério Público, órgão independente, a legitimidade da investigação criminal. Essa atribuição lhe garante efetivos meios de proteção aos direitos humanos, sobretudo a apuração do crime de tortura, diante de falha ou omissão da Polícia.

A partir da Constituição de 1988, a jurisprudência dominante dos Tribunais reconheceu ao Ministério Público a atribuição de oferecer peças acusatórias, com base nos elementos informativos de que dispuser, inclusive os coletados nos procedimentos administrativos internos, em que pese a existência de alguns posicionamentos do Poder Judiciário em contrário.

O trabalho desenvolvido pelo NICCEAP tornou-se imprescindível à proteção dos direitos humanos, haja vista que 57,89% das denúncias de tortura no Distrito Federal foram intentadas com base em procedimento de investigação interna do Ministério Público.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

1. ALEXY, Robert. Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no Estado de Direito Democrático. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro. v. 217, p. 74, jul./set. 1999.

2. CANEPARO, Hilton Cortese, GASPARI, Rosângela, BUENO, Vani Antônio. *Legalidade da investigação criminal pelo Ministério Público*. Livro de teses: O Ministério Público social. Curitiba: Associação Paranaense/Confederação Nacional do Ministério Público. v. 1, Tomo I, p. 20. 1999.
3. CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes Legisladores?* Porto Alegre: Fabris, 1993.
4. CASTILHO, Ela Wiecko V. de. *Investigação Criminal pelo Ministério Público*. *Correio Braziliense*, Brasília, 17 maio, Caderno Direito & Justiça, p. 4 1999.
5. CINTRA JÚNIOR, Dyrceu Aguiar Dias. *Justiça e Democracia. O judiciário brasileiro em face dos direitos humanos*. *Revista da Associação Juízes Para a Democracia*, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 2, p. 10 e ss, jul./dez. 1996.
6. COELHO, Inocêncio Mártires. *As idéias de Peter Häberle*. Arquivos do Ministério da Justiça, Brasília, ano 50, n. 189, p. 28-29, jan./jun. 1998.
7. COIMBRA, Cecília Maria Bouças. *Tortura no Brasil como herança cultural dos períodos autoritários*. In: Seminário Nacional A EFICÁCIA DA LEI DA TORTURA, Brasília, 30 nov./1º dez. 2000, Brasília : STJ, 2000.
8. DELMONTE, Carlos. *A perícia na tortura*. *Justiça Penal* 5. Coord. Jaques de Camargo Penteado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.
9. DIEZ, Jean-Michel. *Prevención de la tortura: un corolario para la prohibición de la tortura*. In: Seminário Nacional A EFICÁCIA DA LEI DA TORTURA, Brasília, 30 nov./1º dez. 2000, Brasília : STJ, 2000, p. 1-10.
10. FARIAS, Cristiano Chaves de. *A investigação criminal direta pelo Ministério Público e a inexistência de impedimento/suspeição para o oferecimento da denúncia*. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 769, Doutrina Penal - Terceira Seção, p. 481, nov. 1999.

11. FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 2.
12. FONTELES, Cláudio. Capacidade investigatória do Ministério Público. *Correio Braziliense*, Brasília, 17 maio 1999, Caderno Direito & Justiça, p. 7.
13. FRANÇA, Genival Veloso de. *Tortura - Aspectos médico-legais*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/denunciar/tortura/textos/genival.htm>> Acesso em 22 mar. 2001.
14. GOMES FILHO, Antônio Magalhães. *Direito à Prova no Processo Penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.
15. GONÇALVES: Edilson Santana. *O Ministério Público no Estado Democrático de Direito*. Curitiba: Juruá, 2000.
16. GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e Democracia*. Leme: LED, 1998.
17. GRINOVER, Ada Pellegrini, FERNANDES, Antônio Scarance, GOMES FILHO, Antônio Magalhães. *As Nulidades no Processo Penal*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.
18. HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional*. Porto Alegre: Fabris, 1997
19. JESUS, Damásio E. de. *Código de Processo Penal Anotado*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.
20. LAZZARINI, Álvaro. O papel da investigação e do sistema na prevenção do crime. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 702, ano 83, p. 295, abr. 1994.

21. LEMOS JÚNIOR, Arthur Pinto de. *A imprescindibilidade do procedimento investigatório do Ministério Público*. Livro de teses: O Ministério Público social. Curitiba: Associação Paranaense/Confederação Nacional do Ministério Público, v. 1, Tomo I, 1999.
22. LIMA, Marcellus Polastri. *Ministério Público e Persecução Criminal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.
23. LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *Democracia e Cidadania. O Novo Ministério Público Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumens Juris Ltda., 2000.
24. MAIA NETO, Cândido Furtado. *O Promotor de Justiça e os Direitos Humanos*. Curitiba: Juruá, 1999.
25. MARTINS, Cláudia Cristina Rodrigues *et al.* *Controle externo da atividade policial e crimes praticados por agentes policiais*. Livro de teses: O Ministério Público social. Curitiba: Associação Paranaense: Confederação Nacional do Ministério Público, v.1 - Tomo I, 1999.
26. MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1961.
27. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
28. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Câmara de Coordenação e Revisão da Ordem Jurídica Criminal. **MANUAL DE ORIENTAÇÃO AOS PROMOTORES DE JUSTIÇA DA ÁREA CRIMINAL**. Brasília, maio 1998.
29. MORAES FILHO, Antônio Evaristo De. *Tribuna do Advogado*, Rio de Janeiro, nov. 1996.
30. NEDER, Gizlene. *Violência & Cidadania*. Porto Alegre: Frabris, 1994.

31. OLIVEIRA, Patrícia Márcia. *O programa de proteção à testemunha no Brasil*. Disponível em: <<http://www.direitocriminal.com.br>> Acesso em 21 abr. 2001.
32. PIOVESAN, Flávia. *O Resgate da Cidadania Mutilada*. Disponível em: <[http://www.utopia.com.br/anista/textos/cid\\_muti.html](http://www.utopia.com.br/anista/textos/cid_muti.html)> Acesso em 29 maio 2001.
33. PIOVESAN, Flávia, CAVALLARO, James Louis. Mazelas à luz do dia. *Folha de S.Paulo*. São paulo, 23 ago. 2000. Tendências/Debates. Disponível em <<http://www.global.org.br/artigos/mazelas/20luz/20do/20dia.htm>> Acesso em 16 abr. 2001.
34. PIOVESAN, Flávia, CAVALLARO, James Louis. Tortura: impunidade que condena o país. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 20 maio 2000. Tendências/Debates, 20 maio 2000. Disponível em <<http://www.global.org.br/artigos>> Acesso em 16 abr. 2001.
35. RIBEIRO, Diaulas Costa. *Ministério Público: Magistratura Pró-Sociedade & Poder Judiciário: Magistratura Pró-Indivíduo*. In: CONGRESSO INTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, IV, 2000. Pousada do Rio Quente (GO), 12/15 abr. 2000, p. 115-126.
36. SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
37. SILVA, Aloísio Firmo Guimarães, ARAÚJO, Maria Emília Moraes, CORRÊA, Paulo Fernando. *A Investigação Criminal Direta pelo Ministério Público*. São Paulo : *IBCCrim*, maio 1998, nº 66/jurisprudência, p. 251.
38. SILVA, Haroldo Caetano da. *A subordinação da atividade investigatória da Polícia ao Ministério Público: uma nova polícia*. Livro de teses: O Ministério Público social. Curitiba: Associação Paranaense : Confederação Nacional do Ministério Público. v. 1, Tomo I, p. 16, 1999.

39. SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.
40. SOUZA, Marcus Valério Guimarães de. *Breves comentários à lei de proteção das testemunhas*. Disponível em: <<http://www.direitocriminal.com.br>> Acesso em 6 mar. 2001.
41. TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo Penal*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 1.