

# POR UMA POLÍTICA MINISTERIAL DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL: A EXPERIÊNCIA PARANAENSE

*TOWARDS A PUBLIC PROSECUTOR'S POLICY REGARDING POLICE ACCOUNTABILITY: THE EXPERIENCE IN PARANÁ*

Alexey Choi Caruncho<sup>1</sup>

André Tiago Pasternak Glitz<sup>2</sup>

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. O Ministério Público e a tutela do direito difuso à segurança pública. 3. O controle externo da atividade policial. 3.1. Síntese normativa do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público no Brasil. 3.2. A tentativa de delineamento de ações concretas: os controles externos difuso e concentrado. 3.3. Especialização e profissionalização do controle externo: direção mediata das investigações policiais, auditoria dos órgãos de segurança pública e responsabilização pelo desvio policial. 3.4. O controle externo como atividade de auditoria constante dos órgãos de segurança pública. 3.5. O controle externo e a responsabilização pelo desvio policial. 3.6. O controle processual de direção mediata da investigação criminal. 4. GAESP: repensando as visitas ordinárias de Delegacias com base na experiência paranaense. 4.1. Metodologia das visitas. 4.2. A perspectiva do controle difuso com base nas visitas ordinárias realizadas em Curitiba no ano de 2018. 5. Considerações conclusivas. Referências.

**RESUMO:** A legitimidade de o Ministério Público tutelar a segurança pública enquanto direito difuso tem sido reconhecida pela doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Para que referida atribuição possa ser exercida com efetividade e resolutividade, é preciso revisitar os conceitos de controle externo da atividade policial em suas modalidades difusa e concentrada. Após essas redefinições, o artigo propõe uma nova perspectiva de atuação com base nas visitas ordinárias aos órgãos de segurança pública, disciplinadas pela Resolução n. 20/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público. Para tanto, as visitas devem servir para coletar dados e informações capazes de formar e orientar uma política institucional de controle externo da atividade policial inserida na tutela coletiva à segurança pública. Sugere-se a criação de uma unidade centralizadora dessas informações, com capacidade de elaborar, coordenar e articular referida política institucional no âmbito de cada Ministério Público.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ministério Público. Tutela difusa da segurança pública e controle externo da atividade policial. Visitas ordinárias. Resolução n. 20/2007 do CNMP.

**ABSTRACT:** *The Public Prosecutor's office has been recognized by scholars and the Brazilian Supreme Court as a legitimate institution to defend the population's right to public safety. In order to exercise its duty effectively there is a need to revisit the classic concepts of police accountability, in its diffuse and concentrated forms. From*

1 Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. Doutorando em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidade Pablo de Olavide (Sevilha/Espanha). Mestre em Criminologia e Ciências Forenses pela mesma Instituição e em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa/PR. Especialista em Direito Penal Econômico e Empresarial pela Universidade de Castilla-La Mancha (Toledo/Espanha) e em Direito Penal Econômico e Europeu pela Universidade de Coimbra (Coimbra/Portugal). Professor da Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná (FEMPAR).

2 Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. Possui Masters of Laws (LL.M.) pela Columbia Law School, NY/USA. Professor da Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná (FEMPAR).

*such redefinitions this article proposes a new approach towards the ordinary visits regulated in Rule 20/2007 from the Conselho Nacional do Ministério Público. Such visits, it is argued, should serve the purpose to collect data and information capable of orienting a Public Prosecutor's policy towards police accountability, within the broad definition of public safety. Therefore, in order to achieve such goals, the article suggests that there should be specialized units in each Public Prosecutor's office, with the capacity to collect and analyse data, thus defining and articulating the institucional policy regarding police accountability.*

**KEYWORDS:** Public Ministry. Public safety and police accountability. Ordinary visits. Rule 20 from CNMP.

## 1. INTRODUÇÃO

Em abril de 2018, uma parceria entre o Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública do Ministério Público do Estado do Paraná (GAESP/MPPR)<sup>3</sup> e a Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública do Conselho Nacional do Ministério Público (CSP/CNMP) deu início a um projeto idealizado com a finalidade de repensar a efetividade do fluxo da atuação ministerial no controle externo da atividade policial<sup>4</sup>.

Os trabalhos desenvolvidos ao longo do primeiro ano desse projeto permitiram constatar a existência de inúmeros aspectos nos quais o Ministério Público pode avançar nessa importante área de atuação. Nesse sentido, o presente artigo tem o propósito de expor como, com base na releitura de determinados marcos teóricos, o fluxo da atribuição ministerial de controle externo da atividade policial pode ser repensado, com evidente incremento à tutela de segurança pública.

Para tanto, o texto está estruturado em quatro partes. Num primeiro momento, pretende-se recobrar o histórico paranaense do GAESP e as bases teóricas que justificaram sua criação e têm orientado suas atividades, efetuando um resgate essencial para a fixação de conceitos que formam e orientam o escopo dos projetos relacionados à tutela difusa da segurança pública e do controle externo da atividade policial. Num momento seguinte, será sintetizado o quanto foi realizado pelo Grupo nas funções de coordenação e execução da tutela coletiva da segurança pública no Estado do Paraná no eixo do controle externo da atividade policial, nas modalidades concentrada (visitas ordinárias aos órgãos de segurança pública) e difusa, apresentando alguns pontos de conclusão a título de reflexão para o prosseguimento do projeto mencionado. O terceiro tópico terá como foco o controle externo da atividade policial em sua modalidade difusa, contemplando dados que são atualmente coletados por ocasião das visitas ordinárias – denominadas de atividade de controle concentrado –, mas que estão relacionados à atividade-fim dos órgãos policiais, no caso da Polícia Civil. Aqui, será apresentada uma proposta de regionalização e implementação de uma nova metodologia de atuação ministerial para a primeira fase da persecução penal do Ministério Público paranaense idealizada pelo GAESP e pela Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos de Planejamento Institucional (SUBPLAN/MPPR), que surge ao ensejo das impressões coletadas durante aquelas visitas ordinárias. Em caráter conclusivo, será realizada uma sumarização e aglutinação das ponderações efetuadas ao longo do texto.

## 2. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A TUTELA DO DIREITO DIFUSO À SEGURANÇA PÚBLICA

O resgate de determinadas premissas teóricas e a fixação de conceitos são fundamentais para uma compreensão adequada das conclusões parciais do projeto. Nesse sentido, é importante recordar que a Constituição de 1988 revolucionou a instituição do Ministério Público brasileiro: diluiu sua vinculação do Poder Executivo; assegurou-lhe autonomia administrativa e financeira; e garantiu

3 Cf. <<http://www.criminal.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=2081>> para acesso aos documentos afetos à criação, regulamentação e projetos do GAESP.

4 Cf. GAESP, Ofício n. 56/2018 e Manifestação n. 14/2018.

a independência funcional de seus membros, dando-lhes as mesmas garantias outorgadas aos magistrados.

Essa nova roupagem encontrou, na unidade da Constituição, uma razão de ser, eis que apenas uma instituição efetivamente independente, situada no ápice da pirâmide governamental, seria capaz de se desincumbir adequadamente de suas missões constitucionais: a defesa da ordem jurídica e do regime democrático e a tutela dos direitos metaindividuais (artigo 127, *caput*, e artigo 129, incisos II e III, da Constituição Federal).

A modificação promovida pela Carta tornou o Ministério Público responsável pela tutela daqueles *interesses difusos, compreendendo-os como um feixe de interesses individuais, de objeto indivisível, compartilhados por pessoas indetermináveis, que se encontram unidas por circunstâncias de fato conexas*<sup>5</sup>.

Essa vocação para a defesa de interesses fluidos consagrada em 1988 entrega à Instituição atividades próprias de órgão de Estado, encarregado que passa a ser da defesa dos direitos fundamentais das pessoas, tornando-se verdadeiro agente de transformação social, responsável pela incessante redução do hiato entre a realidade e o projeto constitucional.

Nesse contexto é que interessa o debate existente acerca da perspectiva jurídico-constitucional da segurança pública, em que se indaga tratar-se de um direito subjetivo dos cidadãos ou um dever de proteção do Estado. No Brasil, a letra da Constituição torna, em certa medida, estéril esta discussão, por meio de vários de seus dispositivos que fazem referência expressa à segurança como valor a ser tutelado (*preâmbulo*)<sup>6</sup>, como um direito (*fundamental/social*) de todos (artigos 5º e 6º)<sup>7</sup> e como um dever do Estado brasileiro (*artigo 144*)<sup>8</sup>. O próprio texto da Carta evidencia, portanto, a perspectiva de um Estado Social, ao qual se impõe o dever de proteção dos direitos fundamentais (*eficazes horizontalmente*)<sup>9</sup>, sob a dupla face do princípio da proporcionalidade aplicado como método para solucionar conflitos: ao Estado é imposto o dever de promover condições mínimas (proteção ao *mínimo existencial*) para que o cidadão possa usufruir direitos a ele garantidos<sup>10</sup>. Em mais de uma oportunidade o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu essas características da segurança pública como valor constitucional e como direito do cidadão que deve ser protegido pelo Estado<sup>11</sup>, admitindo-se a viabilidade de uma tutela extrajudicial e mesmo judicial para o controle da prestação estatal de um serviço de segurança pública adequado, ao menos naquilo que diz respeito ao *mínimo necessário* para atender de modo suficiente os preceitos constitucionais que a garantem como valor e direito de todos os cidadãos.

5 MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 44.

6 “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um *Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais*, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna (...)”. (destaques nossos).

7 “Artigo 5º, *caput*: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, *garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, e à propriedade*, nos seguintes termos:”; “Artigo 6º: *São direitos sociais* a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a *segurança*, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. (destaques nossos).

8 “Artigo 144, *caput*: *A segurança pública*, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (...)”.

9 A teoria da eficácia horizontal dos direitos fundamentais é acolhida já há algum tempo pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme se verifica em: STF-RE 201819/RJ, rel. Min. Ellen Gracie, rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 11/10/2005, 2ª T., DJ 27/10/2006.

10 ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**, Tradução de Virgílio Affonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008 [1986].

11 Neste sentido, no Ag. Reg. n.º 223/PE, a Corte reconheceu o dever do Estado de Pernambuco em viabilizar cirurgia de implante de marcapasso diafragmático intramuscular em vítima de roubo que ficara tetraplégica em decorrência das lesões sofridas durante a prática do assalto, sob o argumento de que o evento criminoso se deu em área na qual o Estado se omitiu no desempenho da sua obrigação constitucional de oferecer à população níveis eficientes e adequados de segurança pública (STF, Pleno, Ag. Reg. em STA, 223/PE, Redator do Acórdão Min. Celso de Mello, julgado em 14/04/2008). No mesmo sentido, cf. STF, 2ª Turma, Ag. Reg. em RE, 559.646/PR, Rel. Min. Ellen Gracie, julgado em 07/06/2011; STF, ADPF 45-9/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 29/04/2004.

As estatísticas, porém, reiteradamente têm demonstrado que o Estado está muito aquém de garantir esse *mínimo necessário* aos seus cidadãos na área da segurança pública, o que entrega ao Ministério Público, no cumprimento de sua missão constitucional, um *dever de agir*.

Com efeito, em 2014, o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP) divulgou que a taxa de homicídios dolosos evoluíra de 20 para 25 homicídios para cada 100 mil habitantes, desde o ano de 2011<sup>12</sup>. Em 2016, a Organização Mundial da Saúde (OMS) publicou relatório revelando que há no Brasil, atualmente, 32,4 homicídios para cada 100 mil habitantes, índice que coloca o país como a 11ª nação mais letal no mundo, em situação pior do que países como Haiti (26.6), México (22) e Equador (13)<sup>13</sup>. A OMS aponta como aceitável o índice de dez homicídios para cada 100 mil habitantes.

Também em 2014, a polícia brasileira matou 3.022 pessoas no país, o que equivale a oito mortes decorrentes de intervenção policial por dia<sup>14</sup>. Para que se tenha uma dimensão desse drama brasileiro, nos Estados Unidos, um dos países onde as polícias locais são tidas como extremamente militarizadas e a morte de cidadãos em decorrência de ações policiais é atualmente tema de severas críticas, morreram, em 2015, nas mesmas circunstâncias, 1.146 pessoas<sup>15</sup>.

A situação tampouco é confortável no que se refere à qualidade e efetividade da investigação de delitos pelas polícias judiciárias brasileiras. No Estado do Paraná, cerca de apenas 15% do total de ocorrências criminais são investigadas, de acordo com números do próprio sistema de *Business Intelligence* (BI) da Secretaria Estadual de Segurança Pública e Administração Penitenciária<sup>16</sup>. Em 2011, em ação conjunta da Estratégia Nacional de Segurança Pública (ENASP), Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), denominada “Meta 2”, foram identificados mais de 130.000 (cento e trinta mil) inquéritos policiais inconclusos de homicídios no país, instaurados até o ano de 2007<sup>17</sup>. No Estado do Paraná, onde 99,9% desses inquéritos foram concluídos, 67% das investigações de homicídio foram arquivadas. No Estado do Rio de Janeiro, o índice de arquivamentos atingiu o impressionante índice de 96%<sup>18</sup>.

Há, portanto, uma inegável deficiência. Pode-se mesmo dizer que a segurança pública no Brasil passa por uma situação de inconstitucionalidade se for considerada a forma como o serviço público é prestado<sup>19</sup>, caracterizando uma sistemática violação desse direito fundamental. Exige a Constituição, então, que o Ministério Público responda a esse quadro, na condição de grande *ombudsman* social, defensor da implementação do *mínimo existencial* dos direitos e valores por ela assegurados.

12 Dados disponíveis em: <<https://www.sinesp.gov.br/estatisticas-publicas>>. Acesso em: 1º nov. 2016.

13 Para uma contextualização mais completa sobre a dramaticidade dos números brasileiros, o Canadá possui a menor taxa de assassinato das Américas, com 1,8 homicídio para cada 100 mil habitantes; Chile (4,6/100 mil), Cuba (5/100 mil), Estados Unidos (5,4/100 mil), Argentina (6/100 mil) e Uruguai (7,9/100 mil) possuem números expressivamente menores que o brasileiro. Relatório completo disponível em: <[http://www.who.int/gho/publications/world\\_health\\_statistics/2016/en/](http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2016/en/)>. Acesso em 1º nov. 2016.

14 A 9ª Edição do Anuário de Segurança Pública está disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/9o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>>. Acesso em: 1º nov. 2016.

15 Para um controle com informações detalhadas de todas as mortes decorrentes de intervenção policial nos Estados Unidos, cf. <<https://www.theguardian.com/us-news/ng-interactive/2015/jun/01/the-counted-map-us-police-killings>>. Acesso em: 1º nov. 2016.

16 A Secretaria Estadual de Segurança Pública e Administração Penitenciária criou um acesso limitado aos dados referentes às ocorrências para o Ministério Público, disponível em: <[www.bi.redeexecutiva.pr.gov.br](http://www.bi.redeexecutiva.pr.gov.br)>.

17 Sobre o relatório final da Meta 2, cf. <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Enasp/relatorio\\_enasp\\_FINAL.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Enasp/relatorio_enasp_FINAL.pdf)>. Acesso em: 1º nov. 2016.

18 Uma compilação dos resultados da “Meta 2” por Estado pode ser acessada em: <<http://estaticog1.globo.com/2016/11/10/Inqueritos-de-homicidios-abertos-ate-2007.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

19 O STF recentemente reconheceu o que denominou de estado de coisas inconstitucional no âmbito da segurança pública, em particular na maneira como é administrado o sistema penitenciário brasileiro, no julgamento da ADPF 347, julgada em 9 de setembro de 2015.

Nesse sentido, explica Pierobom (2016) que essa atuação do Ministério Público visa a garantir “a segurança cidadã que não necessariamente envolve a ocorrência de um crime, mas sim perigos gerais da vida social, em relação às quais o Estado também tem uma responsabilidade de prover a segurança pública”. Como refere o mesmo autor,

na atividade de policiamento ostensivo o controle está ligado à ideia de fiscalização em geral dos serviços públicos numa área considerada especialmente sensível para a efetividade dos direitos fundamentais e que apenas de forma reflexa e eventual terá repercussões criminais<sup>20</sup>.

Não por outra razão, assistiram-se projetos de distintos Ministérios Públicos para a tutela da segurança pública no âmbito dos Estados. Além disso, numa ampla pesquisa realizada ao longo de 2017, foram identificados órgãos com funções especializadas de tutela do direito difuso à segurança pública nos seguintes Ministérios Públicos: Pará, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Amazonas, Rondônia, Sergipe e Santa Catarina.

Esse apanhado tem o propósito de ressaltar que a tutela difusa da segurança pública e o controle externo da atividade policial são atividades interligadas. De modo simplista, bastaria dizer que as polícias são constitucionalmente órgãos de segurança pública (artigo 144, *caput*, CF). No entanto, é preciso refinar e atualizar a compreensão do que hoje deva representar um efetivo controle externo da atividade policial pelo Ministério Público brasileiro.

### 3. O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

#### 3.1. Síntese normativa do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público

Numa demonstração de superação da complacência com as violências e arbitrariedades cometidas por autoridades civis e militares responsáveis pela segurança pública no Brasil, a Constituição de 1988 elegeu o Ministério Público como a instituição adequada para *fiscalizar os Poderes constitutivos do Estado e os serviços de relevância pública aos direitos fundamentais, como a atividade policial*<sup>21</sup>. Em seu inciso VII do artigo 129, a Carta definiu, portanto, como sendo uma das funções institucionais, o controle externo da atividade policial, na forma a ser definida em lei complementar. Consequentemente, a Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993 dispôs, em seu artigo 3º, algumas premissas para o exercício do controle externo no âmbito do Ministério Público da União, indicando também no artigo 9º medidas judiciais e extrajudiciais para o seu exercício.

Não obstante, o texto legislativo complementar deixou de definir concretamente quais ações deveria o Ministério Público adotar no âmbito do controle externo das polícias. Essa omissão não passou despercebida pela doutrina. Como refere Ribeiro, seu pecado consistiu no fato de que os instrumentos legais delineados, com base em parcas referências normativas, se interpretados restritivamente, seriam decorrentes da própria essência constitucional e das atribuições já conferidas ao Ministério Público<sup>22</sup>. Salgado destaca que o legislador, ao não estabelecer claramente os lindes

20 VILA, Thiago André Pierobom. **Investigação criminal**: o controle externo de direção mediata pelo Ministério Público. Curitiba: Juruá, 2016, p.137-138.

21 ASSIS, Alexandre Camanho de. O Ministério Público e o controle externo. **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Salvador: JUSPODVM, 2013. p.12.

22 RIBEIRO, Diaulas Costa. **Ministério Público**: dimensão constitucional e repercussão no processo penal. São Paulo: Saraiva, 2003, p.204.

do controle externo da atividade policial, foi minimalista ao tentar regulamentá-lo, já que existem questões que precisariam de definições legislativas mais acuradas<sup>23</sup>.

A falta de concretude dos dispositivos regulamentares face à norma constitucional produziu reflexos no âmbito dos Ministérios Públicos dos Estados, agravados pelo fato de que a Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 teria sido ainda mais acanhada em relação à matéria<sup>24</sup>.

Sem embargo da possibilidade de aplicação subsidiária dos artigos 3º e 9º da Lei Complementar n. 75/93 aos Ministérios Públicos dos Estados<sup>25</sup>, coube a determinadas Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos estaduais detalhar de modo mais significativo algumas ações próprias do controle externo da atividade policial<sup>26</sup>.

Ainda assim, a fluidez normativa desse conjunto legislativo e outras circunstâncias cuja complexidade recomenda não serem pormenorizadas aqui<sup>27</sup> contribuíram para o inegável fato de que o Ministério Público brasileiro ainda não tenha logrado êxito, por meio do controle dos órgãos de segurança, em garantir ao cidadão brasileiro a prestação de um serviço público de segurança completamente eficaz.

### 3.2. A tentativa de delineamento de ações concretas: os controles externos difuso e concentrado

Se por um lado essas normativas foram acanhadas em termos de definição de ações de controle externo da polícia pelo Ministério Público, a doutrina assumiu importante protagonismo. Numa das primeiras obras publicadas sobre o tema no país, o Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná Rodrigo Régner Chemim Guimarães deu algum sinal para uma distinção que ganharia notoriedade na atividade do controle externo da atividade policial, ao conceituá-lo como “um conjunto de normas que regulam a fiscalização exercida pelo Ministério Público em relação à Polícia”, envolvendo por isso a

prevenção, apuração e investigação de fatos tidos como criminosos, na preservação dos direitos e garantias constitucionais dos presos que estejam sob responsabilidade das autoridades policiais e na fiscalização do cumprimento das determinações judiciais<sup>28</sup>.

Foi, portanto, a produção científica que contribuiu para a reconhecida distinção das duas espécies de atuação do Ministério Público no controle externo da atividade policial: o *controle difuso*

23 SALGADO, Daniel de Resende. O controle externo, a seletividade e a (in)eficiência da investigação criminal. **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Salvador: JUSPODVM, 2013, p.166.

24 A Lei n. 8.625/93 praticamente repete, em seu art. 26, IV, a redação do art. 129, VIII, da CF, e, em seu art. 40, VIII, traz uma genérica referência do art. 9º, II, da LC n. 75/93, ao dispor que é uma prerrogativa dos membros dos Ministérios Públicos estaduais *examinar, em qualquer repartição policial, autos de flagrante ou inquérito, findos ou em andamento, ainda que conclusos à autoridade (...)*.

25 Cf. artigo 80 da Lei n. 8.625/93.

26 Cf., a título ilustrativo, o artigo 57, inciso XII, da Lei Complementar Estadual n. 85/99, ao dispor que o exercício do “controle externo da atividade policial, civil e militar, instituído por ato do Procurador-Geral de Justiça, [será realizado] por meio de medidas administrativas e judiciais, visando assegurar a indisponibilidade da persecução penal e a prevenção ou correção de ilegalidades ou abuso de poder, com a faculdade de: a) fiscalizar e acompanhar atividades investigatórias; b) requisitar providências visando sanar omissão, ilegalidade ou abuso de poder; c) recomendar à autoridade policial a observância das leis e princípios jurídicos; d) ter livre ingresso em estabelecimentos policiais e prisionais; e) ter acesso ou requisitar documentos relativos à atividade-fim policial; f) receber da autoridade policial comunicação sobre a prisão de qualquer pessoa, com a indicação do lugar onde se encontra preso; g) recomendar à autoridade competente a instauração de sindicância ou procedimento cabível”.

27 Para uma compreensão histórica, política, social e jurídica das polícias brasileiras, cf. a tese de doutorado de SÁ, Priscilla Placha. **Mal-estar de arquivo: as polícias como arquivistas do soberano**. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/31922/R%20-%20T%20-%20PRISCILLA%20PLACHA%20SA.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 1º nov. 2016.

28 GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008. p.80.

e o *controle concentrado*<sup>29</sup>. Essa diferenciação foi acolhida pelo CNMP no artigo 3º, incisos I e II, da Resolução n. 20, 28 de maio de 2007<sup>30</sup>, a qual disciplina a atividade no âmbito do Ministério Público brasileiro.

O *controle difuso* que é referido pela doutrina e foi encampado pelo artigo 3º da Resolução n. 20/2007 do CNMP é tradicionalmente concebido pelo próprio artigo 129, inciso VIII, da CF ao dispor ser função institucional *requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicando os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais*. Essa atividade de controle externo está relacionada a uma espécie de *fiscalização da investigação policial*<sup>31</sup>, limitada em termos práticos a requisições de diligências que incidem na rotina de acompanhamento do andamento desses procedimentos investigatórios pelas Promotorias de Justiça.

Já no âmbito do denominado *controle concentrado*, a falta de um parâmetro normativo constitucional acarretou historicamente em certa incerteza quanto ao conjunto de ações que o comporiam. Ao logo do tempo entendeu-se que estas consistiriam numa espécie de atividade correcional da atividade-fim das polícias, por visitas periódicas às unidades policiais e análise de documentos, com base na textual redação do artigo 9º, incisos I e II, da LC n. 75/93 e dos artigos 26, inciso IV, e 40, inciso VIII, da Lei n. 8.625/93. Foi assim que se criou e se consolidou ao longo dos anos a concepção de que o controle externo concentrado da atividade policial consistiria nas inspeções dos órgãos policiais por membros do Ministério Público, a qual foi encampada e tornada obrigatória pela Resolução n. 20/2007 do CNMP. Em seu artigo 4º ficaram cinco áreas policiais que devem ser fiscalizadas durante as visitas<sup>32</sup>.

Em termos práticos, como se nota, a separação doutrinária entre controle difuso e concentrado da atividade policial, recepcionada pela Resolução n. 20/2007, passou a ser de que o controle difuso estaria resumido à requisição pontual de diligências nos inquéritos, enquanto o controle concentrado se apresentaria focado na visita obrigatória aos estabelecimentos policiais com a fiscalização de certas atividades policiais.

Ambas as formas de controle externo da atividade policial, porém, devem ser compreendidas sob a vertente das ações da tutela difusa da segurança pública. Para tanto, o controle difuso precisa deixar de representar simples acompanhamento das investigações policiais. O controle concentrado, por seu turno, não pode consistir numa mera formalidade de preenchimento de relatórios para a coleta de dados estatísticos. Esse despertar é que sugere a importância de que essas atividades sejam executadas, em alguma medida, por órgãos especializados do Ministério Público.

29 FREITAS, Enrico Rodrigues de. Modalidades e extensão do controle externo. Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. Salvador: JUSPODVM, 2013, p.113-136.

30 Dispõe o texto da Resolução n. 20/2007 do CNMP: "Art. 3º. O controle externo da atividade policial será exercido: I - na forma de controle difuso, por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal, quando do exame dos procedimentos que lhes forem atribuídos; II - em sede de controle concentrado, através de membros com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial, conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público".

31 ÁVILA, Thiago André Pierobom. **Investigação criminal**: o controle externo de direção mediata pelo Ministério Público. Curitiba: Juruá, 2016.

32 No texto do artigo 4º da Resolução n. 20/2007, figuram como aspectos a serem fiscalizados pelo Ministério Público durante as visitas: "II - examinar (...) autos de inquérito policial, inquérito policial militar, autos de prisão em flagrante ou qualquer outro expediente ou documento de natureza persecutória penal, ainda que conclusos à autoridade, deles podendo extrair cópia ou tomar apontamentos, fiscalizando seu andamento e regularidade; III - fiscalizar a destinação de armas, valores, substâncias entorpecentes, veículos e objetos apreendidos; IV - fiscalizar o cumprimento dos mandados de prisão, das requisições e demais medidas determinadas pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, inclusive no que se refere aos prazos; V - verificar as cópias dos boletins de ocorrência ou sindicâncias que não geraram instauração de Inquérito Policial e a motivação do despacho da autoridade policial, podendo requisitar a instauração do inquérito, se julgar necessário".

### 3.3. Especialização e profissionalização do controle externo: direção mediata das investigações policiais, auditoria dos órgãos de segurança pública e responsabilização pelo desvio policial

A realidade do *estado de coisas inconstitucional* na área da segurança pública demanda uma nova forma de o Ministério Público exercer sua atribuição de controle externo da atividade policial, valendo-se de todo o arcabouço normativo constitucional legal e infralegal à sua disposição para efetivamente promover uma mudança no complicado cenário brasileiro.

Assim, o momento é de, inicialmente, compreender o que efetivamente deve ser feito a título de controle externo difuso e concentrado da atividade policial; a partir daí, caberá aos Ministérios Públicos se estruturarem para bem desempenhar essas atividades.

Para tanto, a rotina de requisitar diligências nos inquéritos policiais deve ser vista como apenas uma atividade inserida no contexto maior de *controle processual de direção mediata da investigação criminal*, incluindo um controle de legalidade das medidas potencialmente restritivas de direitos fundamentais. Da mesma maneira, as visitas obrigatórias aos estabelecimentos policiais da Resolução n. 20/2007 devem ser aproveitadas como parte de uma atividade mais ampla dentro de um macro e imprescindível *controle extraprocessual de auditoria dos órgãos de segurança pública*. Adicionalmente, o controle externo também deve se apresentar pela *promoção da responsabilização do desvio policial*. Ao fim haverá, então, uma tríade de atividades que integra o núcleo normativo do fiel exercício da atribuição outorgada ao Ministério Público pelo constituinte ordinário (CR, art. 129, VII), correlacionado à tutela difusa da segurança pública<sup>33</sup>.

Essa compreensão demanda uma abordagem mais densa de cada uma dessas atividades para que se possa, na sequência, aferir como elas vêm sendo trabalhadas pelo Ministério Público do Estado do Paraná na atualidade, replicando um cenário que, em boa medida, é repetido em âmbito nacional. Quer-se crer que só então poderá se propor um redirecionamento necessário em termos de reestruturação institucional.

### 3.4. O controle externo como atividade de auditoria constante dos órgãos de segurança pública

Já se referiu que o chamado *controle concentrado* vem consistindo num conjunto de ações pouco definidas que acabou se resumindo à rotina de visitas a unidades policiais institucionalizadas pela Resolução n. 20/2007.

Nesse âmbito, a questão não está relacionada a uma desnecessidade da atividade de visitação às unidades policiais, já que aquilo que se recomenda fiscalizar no artigo 4º da Resolução é efetivamente pertinente para uma espécie de correição constante das atividades policiais.

A falta de resultados efetivos com base nesta atividade de inspeção é que parece estar mais relacionada à forma como cada Ministério Público tem se organizado para realizá-la, na medida em que a Resolução n. 20/2007 deixou a cargo de cada Instituição a maneira de fazê-lo<sup>34</sup>. Como em cada

33 Sobre esses três eixos do controle externo, cf. ÁVILA, Thiago André Pierobom. **Fundamentos do controle externo da atividade policial**. D'Plácido: Belo Horizonte, 2016; ÁVILA, Thiago André Pierobom. **Investigação criminal: o controle externo de direção mediata pelo Ministério Público**. Curitiba: Juruá, 2016. Embora o autor apresente quatro eixos, temos que um deles – o *controle de legalidade das medidas potencialmente restritivas de direitos fundamentais* – está contido no controle mediato da investigação policial.

34 “Art. 3º O controle externo da atividade policial será exercido: (...) II - em sede de controle concentrado, através de membros com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial, conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público. Parágrafo único. As atribuições de controle externo concentrado da atividade policial civil ou militar estaduais poderão ser cumuladas entre um órgão ministerial central, de coordenação geral, e diversos órgãos ministeriais locais” (gn).

unidade da Federação existem inúmeras unidades policiais a serem visitadas semestralmente, impôs-se, em termos práticos, a necessidade de diluição dessa atividade para múltiplos órgãos de execução ministeriais, com a ressalva da própria Resolução de que seria possível também a existência de um órgão ministerial central, de coordenação geral, com atribuições cumulativas às dos demais órgãos locais.

Tem-se, então, que as inspeções passam a ser realizadas por diversos órgãos de execução, sendo facultativa a existência de um órgão central coordenador, com atribuições concorrentes, nos termos do que seria decidido no bojo de cada Ministério Público. Surgiram, ao final, duas opções bastante claras de modelos de atuação.

A *primeira*, pulverizada, em que as visitas passam a ser realizadas por múltiplos órgãos de execução sem que exista um órgão centralizador “coordenador” daquele Ministério Público que pudesse ser responsável por aglutinar e analisar os dados das inspeções. Assim, a Instituição passou a atuar como se dividida em várias ilhas dentro de um mesmo Estado, mostrando-se capaz de detectar e enfrentar tão somente carências locais, verificadas visivelmente durante as visitas de rotina. Além de superficial, esse enfrentamento em pouco tempo passou a ser executado de maneira desarticulada e intuitiva, já que a sua multiplicação e acumulação com diversas outras atribuições obstaculizam a profissionalização do membro do Ministério Público no seu exercício. Intervindo pontual e isoladamente, de modo não planejado e desarticulado, o Ministério Público que assim optou por se organizar teve enormes dificuldades para alavancar ações que pudessem promover efetivas mudanças de uma dada realidade.

A *segunda* ocorreu com o exercício da faculdade de criação de órgãos centrais, especializados, que acumulassem atribuições com os demais órgãos responsáveis pela fiscalização dentro da estrutura do Ministério Público. Como já se nota, essa seria a hipótese que daria margem à possibilidade de repensar a atuação finalística a ser exercida nessa área.

É que, num tal formato, as visitas obrigatórias a estabelecimentos policiais passam a estar focadas e executadas também como uma atividade-meio. E, além de a visita possibilitar a adoção de medidas frente a constatações de graves desvios ou deficiências pelos diferentes órgãos de inspeção, serve ela, igualmente, para que a Instituição se apodere de dados da área de segurança pública.

Uma vez concentrados e analisados, esses dados representam valiosa informação para detecção das causas que levaram a uma determinada ilegalidade ou deficiência dos órgãos policiais constatadas durante aquelas iniciais visitas. Nesse formato, as conseqüentes ações extrajudiciais e judiciais do Ministério Público em decorrência dessa atividade (artigo 4º, §2º e §3º, da Resolução n. 20/2007) passam a poder ser apreciadas tanto sob a perspectiva local como regional ou estadual.

Com isso, *a especialização do controle externo concentrado passa a estar, por natureza, associada à tutela difusa da segurança pública*. Com efeito, somente pela via de controle constante e sistemático, com metas e rotinas preestabelecidas, estará o Ministério Público se organizando para promover medidas capazes de modificar uma dada realidade. A doutrina menciona que a especialização facilita o desenvolvimento de protocolos de atuação do Ministério Público que, por um órgão centralizado para a tomada de decisões, estabelece um relacionamento institucional perene com as polícias<sup>35</sup>.

A própria Comissão Preparatória de Efetivação do Controle Externo da Atividade Policial do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça (CNPJ) já vinha recomendando que existissem núcleos, coordenações ou promotorias especializadas especificamente com atribuições

para propositura de eventuais ações civis públicas relacionadas ao controle externo concentrado da atividade policial ou a temas de segurança pública<sup>36</sup>.

Para Pierobom, essa centralização especializada e profissionalização consistiriam numa verdadeira auditoria extrajudicial da atividade policial pelo Ministério Público, exercida nos termos do artigo 3º, “c”, da LC n. 75/93, dispositivo que determina que o controle externo da atividade policial deve ser realizado tendo em vista “a prevenção e a correção de ilegalidade ou abuso de poder”, ou seja:

Essa atividade de controle de fiscalização se realiza tanto no nível processual, em cada IP apresentado ao Ministério Público, como no nível extraprocessual, mediante uma verdadeira atividade de correção continuada da atividade policial. Tais funções de correção e fiscalização contínua pelo Ministério Público não são inteiramente uma novidade, pois também ocorrem em outras áreas, como em relação aos Cartórios de Registros (v.g., para correção de erros em certidões, cf. art. 48 c/c art. 110 da Lei n. 6.015/1973) e em relação aos estabelecimentos penitenciários (com visitas mensais obrigatórias, cf. Lei n. 7.210/1984, art. 68, parágrafo único), bem como possui paralelo com a atividade de velamento exercido sobre as fundações de direito privado (art. 66 do CC 2002)<sup>37</sup>.

É também pela via de uma atividade com características correccionais constantes que estará o Ministério Público adequando-se ao combate dos desvios policiais, corretamente compreendidos como ações individuais decorrentes não apenas de ações individuais, mas como produto de *culturas institucionais policiais (ocupacional e organizacional)*. Esse é um tema central do próximo tópico, acerca da segunda faceta de um moderno controle externo da atividade policial, focado na promoção de responsabilização por desvios policiais.

### 3.5. O controle externo e a responsabilização pelo desvio policial

A atribuição das funções de controle externo concentrado da atividade policial, na perspectiva de tutelar a segurança pública estadual pela via especializada de um órgão central, produzirá reflexos positivos, também, nas ações que buscam promover a responsabilização pelos desvios policiais.

Isso porque o enfrentamento do desvio policial não pode mais ocorrer exclusivamente sob a premissa de que cada ato ilícito praticado por um agente de segurança no exercício de suas funções seja visto como consequência de um conjunto de circunstâncias pessoais e individuais daquele policial. A chamada teoria das *maçãs podres* tem sido usada politicamente ao longo dos anos para justificar ações criminosas detectadas pelo controle repressivo do Ministério Público e, ao mesmo tempo, mascarar toda uma estrutura institucional das agências de segurança que propicia as condições para que os desvios aconteçam.

A título ilustrativo, basta recordar que a Comissão Knapp, que investigou a corrupção policial na cidade de Nova Iorque, apresentou em seu relatório final as duas premissas sobre as quais se assenta a *teoria das maçãs podres*:

primeiro, a moral do Departamento exige que não haja um reconhecimento oficial da corrupção, ainda que praticamente todos os membros do Departamento saibam

36 Conselho Nacional dos Procuradores Gerais (CNGP). Comissão Preparatória de Efetivação do Controle Externo da Atividade Policial. **Estratégias de ação**. Brasília: CNPJ, 2008, item V.

37 ÁVILA, op. cit. p. 578-579.

que ela existe de modo extenso; segundo, a imagem e efetividade públicas do Departamento exigem uma negação oficial desta verdade<sup>38</sup>.

No Estado brasileiro, a teoria de maçã podre é rotineiramente usada pelos gestores da segurança pública quando a negação do ato desviante se torna politicamente inconveniente.

O mesmo discurso não pode pautar as ações do Ministério Público. Por isso, deve a Instituição focar, igualmente, nas causas dos desvios policiais, identificando-as como o produto informal de verdadeiras culturas paralelas dos órgãos de segurança pública. Enquanto o foco limitar-se ao caso concreto investigado, os ilícitos continuarão a ocorrer, e as tão necessárias modificações estruturais das polícias nunca se tornarão realidade. Parafraseando a própria teoria das maçãs podres, o controle externo da atividade policial não deve se descurar de identificar as frutas que eventualmente estiverem estragadas, mas deve focar, também, no barril que as conserva.

Há diversas experiências que comprovaram que a corrupção pode se alastrar e mesmo dominar delegacias ou corporações em virtude de fatores organizacionais. A literatura especializada também enaltece a insuficiência da *teoria das maçãs podres*. Para Punch:

não estamos tratando com maçãs ruins procurando por ganho individual, mas com condutas coletivas movidas para fins variados e diversos benefícios. O ambiente policial pode formar um ‘barril podre’ que poderosamente modela as identidades das pessoas e as induz a tomar caminhos desviados em conjunto com outros. A história da polícia revela que ela pode ter uma influência sedutora e deformadora sobre os praticantes, dirigindo-os a fugir do paradigma formal e a escorregar em códigos operacionais de violação e distorção de regras. Mas é claro que o que gera o desvio, o crime, a corrupção da polícia é o contexto institucional da polícia e as falhas ou induções do sistema. A corrupção policial é um crime causado por falha de gestão e falta organizacional<sup>39</sup>.

Essa atividade, por isso, passa pela compreensão de que há uma cultura ocupacional inerente à função policial, com base em diferenças substanciais que integram a essência da atividade policial, a que, diferentemente das demais profissões, todo o policial está exposto:

aos mesmos riscos e atividades, o que faz com que os policiais partilhem determinados valores e visões de suas próprias atividades. A cultura policial é construída a partir de um conjunto de significados e compreensões compartilhados, construídos a partir de experiências ocupacionais comuns, e que criam um processo de construção da realidade que permite aos membros e participantes verem e compreenderem eventos particulares, ações, objetos, discursos ou situações de uma forma diferenciada<sup>40</sup>.

Enfim, a cultura policial molda a forma como os indivíduos se comportam depois de inseridos nesse meio. Ali, naquele ambiente, o indivíduo se depara com um conjunto informal de regras de conduta que forma aquilo que de fato orientará as suas ações como agente de segurança. As pessoas, então, passam a se comportar menos como indivíduos e mais guiadas pela cultura daquela específica organização, em detrimento do conjunto formal de regras de conduta.

38 IVKOVIC, Sanja Kutnjak. **Fallen blue knights**: controlling police corruption. New York: Oxford University Press, 2005. p.108.

39 PUNCH, Maurice. **Police corruption**: deviance, accountability and reform in policing. Tradução livre. New York/London: Routledge, 2011. p.235-236.

40 ÁVILA, op. Cit., p.117.

Nesse aspecto, embora necessária, a atuação repressiva difusa é incapaz de detectar as causas sistêmicas de uma determinada ação desviante identificada num caso concreto. Logo, o problema é enfrentado pontualmente, deixando de ser abordado como o produto de uma específica cultura daquela organização policial.

Um tal cenário deflagraria a importância da existência de uma unidade do Ministério Público especializada e capaz de identificar essas condições organizacionais responsáveis pelos desvios de conduta dos policiais. Trata-se de verdadeira auditoria da atividade policial, com a possibilidade de atuação extrajudicial e judicial para a identificação e o enfrentamento de padrões de atuação policial desviante. Com a centralização da atividade de controle externo concentrado em um núcleo especializado é que se poderá, primeiro, identificar os fatores responsáveis por essas condutas para, então, enfrentá-los.

Essa função está simbioticamente vinculada à atividade de auditoria extrajudicial da atuação policial pelo Ministério citada. Assim, só com a centralização, a especialização e a profissionalização dessas atividades em um único órgão é que será possível produzir uma remodelação do controle externo difuso da atividade policial.

### 3.6. O controle processual de direção mediata da investigação criminal

Embora exista de fato uma carência legislativa infraconstitucional que especifique quais ações fazem parte do controle difuso da atividade policial, este não pode mais se restringir a uma tardia e corriqueira requisição de diligências em inquéritos policiais que chegam ao Ministério Público. Esse controle meramente formal, posterior e distante da investigação policial é uma das causas da ineficiência dessa atividade no Brasil.

Pelo próprio texto constitucional é possível compreender o nominado controle difuso como um *controle processual mediato da investigação policial*, o qual encontra equivalência em outros modelos constitucionais de Direito comparado, com similares princípios institucionais referentes ao Ministério Público e análogos regimes jurídicos que formam a relação entre a Instituição e a polícia de investigação<sup>41</sup>. De acordo com Pierobom, uma:

análise dos sistemas processuais penais estrangeiros lança luz sobre a problemática da relação entre Ministério Público e Polícia no sistema brasileiro. Com efeito, há tratados internacionais de direitos humanos com aplicações diretas às fases investigativas que são formalmente idênticos entre o Brasil e os países estudados (especialmente a CEDH e a CADH), de forma que as soluções convergentes nos sistemas europeus são de alta relevância para um reenquadramento das soluções brasileiras, à luz dos mesmos princípios. Especialmente quando se considera que a tradição da cultura jurídica brasileira está fortemente ligada aos modelos do sistema europeu continental, seja pela apropriação de categorias do Direito português após a independência brasileira no século XIX, seja pela forte influência dos imigrantes italianos (e seu Direito) nas reformas processuais no século XX<sup>42</sup>.

41 Para uma visão completa de vários modelos, cf. ÁVILA, Thiago André Pierobom. **Investigação criminal: o controle externo de direção mediata pelo Ministério Público**. Curitiba: Juruá, 2016. p. 23-121; ROLIM, Luciano. Modalidades e extensão do controle externo. **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Salvador: JUSPODVM, 2013. p.139-162. Os modelos que mais se aproximam do brasileiro, de acordo com essas referências, seriam os de Portugal, Itália e Alemanha.

42 ÁVILA, Thiago André Pierobom. **Investigação criminal: o controle externo de direção mediata pelo Ministério Público**. Curitiba: Juruá, 2016. p.127.

No contexto da nossa Constituição, o controle mediato da investigação policial surge como consequência lógica tanto do princípio acusatório<sup>43</sup> quanto da titularidade exclusiva da ação penal pública atribuída ao Ministério Público (CR, 129, I) e, finalmente, por ser a Instituição incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CR, art. 127, *caput*).

Das duas primeiras normas constitucionais derivam uma série de consequências para as relações jurídicas entre Instituição e polícia judiciária, que se irradiam para o âmbito do controle mediato da investigação policial.

Com efeito, inicialmente, a investigação policial figura como uma atividade instrumental ao exercício da atribuição ministerial do artigo 129, inciso I<sup>44</sup>. Isso significa que (i) a atividade investigativa policial é realizada como um meio para um fim: a decisão do Ministério Público em oferecer ou não a denúncia; (ii) inexistente investigação policial fora do quadro de controle do Ministério Público; (iii) toda a atividade investigativa policial deve ser submetida ao Ministério Público; (iv) a polícia investigadora possui o dever funcional de cumprir as requisições do Ministério Público; (v) o destino final do trabalho policial (promoção de arquivamento ou oferecimento de denúncia) é decisão exclusiva do Ministério Público.

Nessa conjuntura, há uma dependência funcional da investigação policial enquanto função de Estado ao Ministério Público<sup>45</sup>, não havendo independência da polícia na atividade investigatória, característica esta, aliás, comum às democracias modernas, pelo reconhecimento de que *a fase de investigação e de prevenção da prática de crimes é sem dúvidas sensível à restrição de direitos fundamentais*<sup>46</sup>.

Por isso, não há como, no sistema jurídico brasileiro, sustentar que será a polícia a Instituição titular do poder-dever de investigar. O só fato de a República Federativa do Brasil constituir-se num Estado democrático de direito (CR, art. 1º) afastaria essa possibilidade *ex ante*.

Essa falta de independência da polícia e a vinculação funcional da investigação policial ao Ministério Público importam necessariamente na previsão legal e de estruturação administrativa de uma série de mecanismos de controle externo que garantam a indisponibilidade da ação penal (LC 75/93, art. 3º, “d”) e a titularidade da ação penal pública (CR, art. 129, I).

Para tanto, a mera requisição de diligências no bojo dos inquéritos policiais que chegam ao Ministério Público mostra-se inegavelmente uma providência insuficiente. Num tal modelo, limita-se o controle àquelas investigações que efetivamente chegam ao Ministério Público, depois de serem formalizadas num inquérito policial. Os “dossiês”, “procedimentos para averiguação”, “investigações preliminares”, todas as investigações policiais paralelas à ordem jurídica e que podem gerar graves riscos aos direitos dos cidadãos escapariam do controle ministerial.

Adicionalmente, esse formato apresenta, ainda, adversidades de ordem temporal, já que, enquanto o caderno investigatório não venha a ser encaminhado ao Ministério Público, há uma absoluta liberdade à polícia para que decida quais diligências serão realizadas, como se dará a sua

43 O Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário n. 593.727, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, julgado em 14 de outubro de 2015, entendeu que a legitimidade de investigações diretas de infrações penais pelo Ministério Público também seria uma consequência do princípio acusatório.

44 No sentido de que o inquérito policial é um procedimento destinado ao Ministério Público, cf. STF, 2ª T., HC n. 94.173, Rel. Min. Celso de Mello. Dje 27.11.2009.

45 ROXIN, Claus. **Derecho procesal penal**. Trad. de Gabriela E. Córdoba e Daniel R. Pastor. Buenos Aires: del Puerto, 2000.

46 ÁVILA, Thiago André Pierobom. **Investigação criminal: o controle externo de direção mediata pelo Ministério Público**. Curitiba: Juruá, 2016. p.141.

execução e quando isso ocorrerá. Considerando que raramente é cumprido o prazo legal de 30 dias para conclusão das investigações e remessa dos autos<sup>47</sup>, essa discricionariedade descontrolada da polícia apresenta-se como fato ainda mais significativo.

Infelizmente, pode-se comparar essa realidade à inquisição medieval, marcada justamente pelo monopólio policial da fase investigativa, que entregava o caso já “resolvido” para julgamento. Por isso é que, em países como a Alemanha, as origens do Ministério Público estão diretamente relacionadas ao efetivo exercício desse controle para, também, servir de garantia contra eventuais arbitrariedades na fase de investigação. Nas palavras de Kai Ambos, *a luta do Ministério Público pelo controle da polícia é tão antiga quanto a própria instituição*<sup>48</sup>.

É imprescindível, portanto, a alteração desse cenário, estabelecendo-se um sistema de controle mediato da investigação policial que seja capaz de superar as limitações do atual modelo de requisição tardia de diligências apenas nas investigações materializadas em inquéritos policiais. Para tanto, necessária uma atuação diferenciada do Ministério Público por meio de três controles da investigação policial:

(i) Controle da liberdade da polícia na decisão de instauração de inquéritos policiais em relação às notícias-crimes. Com efeito, a seleção do que é investigado pela polícia civil é usualmente feita com base em critérios não transparentes, antidemocráticos e distantes de qualquer espécie de controle por parte do Ministério Público e da sociedade.

Em países nos quais o sistema jurídico impõe ao Ministério Público o papel de controle mediato da investigação policial, a regra é que a instauração da investigação pela polícia somente seja iniciada por determinação do órgão de controle<sup>49</sup>. Esses sistemas garantem que a polícia não detenha exclusividade sobre o poder de decidir quais casos que chegaram ao seu conhecimento serão efetivamente investigados, cabendo tal decisão ao titular exclusivo da ação penal pública, por critérios técnicos, predefinidos e transparentes.

Não se pretende propor, aqui, que o Ministério Público ignore o princípio da obrigatoriedade da ação penal pública no processo penal brasileiro, o qual, inclusive, já vem sendo objeto de discussão e mitigação nos espaços apropriados<sup>50</sup>. O que não se pode ignorar é que a polícia selecione, indiscriminadamente, os fatos que investiga. O Ministério Público fica, então, à mercê dessas obscuras decisões, tornando letra morta sua condição de titular exclusivo da ação penal pública<sup>51</sup>.

Um sistema de controle das notícias de crime é, portanto, premissa básica para que o controle mediato da investigação se efetive, o que, no atual sistema, importaria que a instauração do inquérito policial somente ocorresse depois de autorizado pelo Ministério Público<sup>52</sup>.

47 Como regra, o inquérito policial deve ser concluído em 30 dias pela autoridade policial quando se tratar de investigado não sujeito à prisão cautelar, cf. artigo 10 do Código de Processo Penal brasileiro.

48 AMBOS, KAI. **Processo penal**: perspectiva internacional, comparada y latinoamericana. Cidade do México: Ubijus, 2009.

49 Em Portugal, Itália e Alemanha toda notícia-crime é de alguma maneira comunicada ao Ministério Público que, a partir daí, determina a instauração da investigação policial. Evidente que nesses sistemas jurídicos há dispositivos que apresentam as circunstâncias extraordinárias nas quais poderá a polícia executar algumas espécies de atos investigatórios urgentes para preservação da prova ou salvaguardar direitos fundamentais dos cidadãos. Para o detalhado funcionamento destes sistemas, cf. ÁVILA, Thiago André Pierobom. **Investigação criminal**: o controle externo de direção mediata pelo Ministério Público. Curitiba: Juruá, 2016. p.24-59.

50 Sobre a mitigação do princípio da obrigatoriedade, cf. Ação n. 7 da Estratégica Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro e Corrupção do ano de 2016.

51 Nesse sentido, o Centro de Apoio Operacional (CAOP) Criminal do MPPR aferiu, em julho de 2016, que apenas cerca de 15% de todas as notícias-crimes registradas no Estado do Paraná são investigadas por meio de inquéritos policiais. Verificou-se, ainda, uma aparente falta de critérios, com crimes graves como roubos e homicídios não sendo investigados pela polícia civil paranaense.

52 Para a compreensão de uma proposta fundamentada de como poderia se dar tal controle no ordenamento jurídico brasileiro, cf. ÁVILA, Thiago André Pierobom. **Investigação criminal**: o controle externo de direção mediata pelo Ministério Público. Curitiba: Juruá, 2016.

Para tanto, deve o Ministério Público desvendar os critérios que têm levado a polícia judiciária a instaurar ou não inquéritos policiais em determinadas situações. Na sequência, poder-se-á participar da construção desses critérios, com transparência e participação da sociedade, sem que isso importe necessariamente na inobservância do princípio da obrigatoriedade da ação penal pública. O primeiro passo, portanto, parece ser o de reconhecer a necessidade de que exista alguma priorização na atividade policial de investigar crimes, conciliando a obrigatoriedade da ação penal pública com a limitação de recursos do Estado, de modo a buscar uma atividade investigativa racional e eficiente.

Esse controle somente se dará após a obtenção de um acesso irrestrito e imediato a sistemas gerenciados pelos órgãos de segurança pública que atualizem em tempo real informações sobre as ocorrências e inquéritos policiais em todo o território de um determinado Estado. Por esses acessos, o Ministério Público poderá criar uma base de dados própria para que se tenha uma visão global sobre os índices de notícias de crime confrontando-os com os de instauração de inquéritos policiais. Com isso, será possível estabelecer uma política institucional de controle e de participação na definição dos critérios daquilo que será efetivamente investigado pela polícia<sup>53</sup>.

(ii) O acesso direto aos sistemas citados permitirá, igualmente, ao Ministério Público controlar também as investigações policiais realizadas *fora* dos inquéritos policiais, verdadeiras ações policiais paralelas que representam grave risco de violação de direitos fundamentais. A maneira como se fará esse controle passa, de igual modo, por uma política institucional que esteja construída com base na extração de informações que revelem a existência dessas ilegalidades.

(iii) Controle (direção) mediato da investigação do inquérito policial pelo Ministério Público, com a antecipação de recomendações genéricas consistentes na indicação de diligências que devem ser realizadas pela polícia no momento em que se deflagra uma investigação pela autoridade policial<sup>54</sup>.

A indicação genérica de diligências antecipadas a serem realizadas para determinados tipos de investigações devem ser, na medida do possível, uniformizadas, com a identificação de que determinadas investigações demandam a produção de provas imprescindíveis para o esclarecimento de certas categorias de infrações penais, cuja execução seja imprescindível, independentemente das particularidades de cada situação.

Tais recomendações podem ser elaboradas por um órgão do Ministério Público capaz de efetuar uma espécie de auditoria estadual de investigações policiais, coletando informações sobre incorreções, omissões, etc., em determinadas categorias de investigação. Logo, esse órgão central e especializado do Ministério Público produziria informações para as Promotorias criminais para que estas pudessem expedir recomendações genéricas antecipadamente à autoridade policial, assumindo o protagonismo na condução da atividade investigativa idealizado pelo constituinte originário brasileiro.

Haveria, a partir daí, o estabelecimento de um efetivo *protocolo de diligências* a ser sempre executado em determinadas investigações, as quais poderiam ser recomendadas pelo membro do Ministério Público à autoridade policial. Além de facilitar, padronizar e trazer eficiência para o trabalho da Promotoria na atividade de controle mediato da investigação policial, haveria um incremento da atividade dessa gerência da investigação, na medida em que um desvio do padrão seria, por si só, indicativo da existência de um possível desvio policial.

53 A título de exemplo, o CAOP Criminal do MPPR vem tentando obter esses acessos desde junho de 2016. Não obstante, a ausência de funções ministeriais de execução vinha tornando essas tentativas inócuas, já que carente o órgão de instrumental capaz de obter os acessos necessários, pela via extrajudicial ou judicial.

54 Possibilidade jurídica existente, por exemplo, em Portugal.

Somente com o fiel desempenho dessas atividades é que o Ministério Público estará exercendo um efetivo controle externo difuso da atividade policial, ou um controle processual de direção mediata da investigação criminal.

Está evidente, enfim, que, para uma tutela de segurança pública eficiente e resolutiva por parte do Ministério Público, a compreensão de conceitos das diferentes formas de exercer o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público é imprescindível para que a Instituição possa se estruturar visando ao ótimo desempenho dessas atividades.

Foi após essas perspectivas que, no Ministério Público do Paraná (MPPR), a experiência vivenciada pelo Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública (GAESP) desde sua criação, no final de janeiro de 2018, tem servido para refletir sobre uma possível qualificação na atuação institucional da tutela difusa da segurança pública.

#### 4. GAESP: REPENSANDO AS VISITAS ORDINÁRIAS DE DELEGACIAS COM BASE NA EXPERIÊNCIA PARANAENSE

A Resolução n. 550, de 31 de janeiro de 2018, da Procuradoria-Geral de Justiça do MPPR previu competir ao GAESP, no exercício da tutela coletiva da segurança pública: (i) exercer a função de órgão central e coordenador estadual das atividades relacionadas ao controle externo da atividade policial; e (ii) realizar as visitas ordinárias dispostas no art. 4º, I, da Resolução n. 20/2007 do CNMP, exclusivamente de certas unidades da polícia civil e da polícia científica situadas na cidade de Curitiba<sup>55</sup>.

A cumulação de atividades de coordenação e execução numa mesma unidade buscou possibilitar que, pela perspectiva empírica, fossem aferidas as *diretrizes* da atuação institucional afeta às visitas ordinárias em unidades policiais. Por isso, ainda que em suas visitas tenham sido identificadas situações pontuais que reclamassem pronta atuação ministerial, o GAESP procurou *desenvolver uma metodologia para o exercício da atuação de controle externo da atividade policial* que pudesse ser submetida ao debate e aperfeiçoamento institucional.

Para tanto, ainda ao longo do ano de 2018, foram realizadas duas rodadas completas de visitas ordinárias em 21 unidades da Polícia Civil e 2 unidades da polícia científica. Com efeito, entre os dias 2 e 23 de abril, foram efetuadas as visitas ordinárias do primeiro semestre daquele ano; entre os dias 1º e 25 de outubro, por outro lado, foram realizadas as visitas ordinárias do segundo semestre<sup>56</sup>.

Todas essas visitas tiveram por base o relatório padrão previsto pelo CNMP na Resolução n. 20/2007. A oportunidade de realizar visitas sucessivas num número tão significativo de unidades, porém, fez com que o GAESP despertasse para a importância de definir um padrão de atuação que abrangesse três momentos distintos.

Essa diferenciação permitiria elaborar uma espécie de *roteiro de atuação funcional*, que não tardaria a vincular-se a uma *proposta de fluxo de encaminhamento para tratamento de informações*, já que a análise global dessas visitas identificaria existir questões locais, regionais e estaduais que delineavam a necessidade de uma reestruturação e racionalização daquele inicial relatório de visitas.

55 Art.1º, §1º, da Resolução n. 550/2018, da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. Em seu anexo estão relacionadas as unidades a serem visitadas pelo GAESP, a saber: 1º Distrito Policial e CIAC Centro; 2º Distrito Policial; 3º Distrito Policial; 4º Distrito Policial; 5º Distrito Policial; 6º Distrito Policial; 7º Distrito Policial; 8º Distrito Policial; 9º Distrito Policial; 10º Distrito Policial; 11º Distrito Policial; 12º Distrito Policial; 13º Distrito Policial; Delegacia de Explosivos, Armas e Munições (DEAM); Delegacia de Furtos e Roubos (DFR); Delegacia de Estelionato e Desvio de Cargas (DEDC); Delegacia de Furtos e Roubos de Veículos (DFRV); Divisão de Narcóticos (DENARC); Centro de Operações Policiais Especiais (COPE); Núcleo de Combate aos Ciber Crimes (NUCIBER); Instituto de Criminalística (IC); Instituto Médico Legal (IML).

56 Essas visitas foram objeto de acompanhamento no Procedimento Administrativo n. 0046.18.023342-4.

## 4.1. Metodologia das visitas

Com o propósito de propor uma metodologia adequada à realização da atividade de visitas ordinárias, o GAESP estabeleceu uma organização e um fluxo para a recepção e processamento das informações coletadas. Essa proposta passou pelo imprescindível treinamento de uma equipe, que assumiria a responsabilidade pelo *encaminhamento, recepção, preparação das visitas e posterior compilação e inicial organização dos dados obtidos*<sup>57</sup>.

Esse fluxo permitiu despertar para a existência de três distintos momentos: (i) um relacionado à *pré-visita*; (ii) outro à *visita*; e (iii) um afeto à *pós-visita*. Cada uma dessas etapas importaria numa sequência lógica e coordenada de tarefas, de modo a permitir o controle do fluxo de informações, a elaboração de um material de apoio ao membro do Ministério Público com atribuições para a visita e, finalmente, a ulterior análise dos dados coletados. Foi, portanto, nesse contexto que se confeccionou um *fluxo de ações* que estão assim sumarizadas:

(i) *Pré-visita*, que, basicamente, envolve as seguintes atividades: a) identificação das unidades de segurança pública a serem visitadas; b) elaboração de um calendário de visitas para o 1º semestre e para o 2º semestre; c) o envio de ofício comunicando a data da visita à unidade, acompanhado do relatório de visitas para preenchimento<sup>58</sup>; d) a verificação da existência de resposta em até uma semana antes da data agendada para a visita<sup>59</sup>; e) em tendo sido recebida a resposta, elabora-se uma pré-análise do relatório, organizando um material de apoio para o momento da visita, observando-se para tanto os principais itens a serem aferidos com o responsável pela unidade;

(ii) *Visita*, que, por sua vez, envolve as seguintes atividades: a) a data da visita. Compete ao membro do Ministério Público identificar a autoridade responsável pela unidade e, na sua presença, iniciar a visita; b) na hipótese de a autoridade responsável não estar presente, deverá ser solicitado o contato a fim de informar a presença do membro do Ministério Público para a visita<sup>60</sup>; c) a visita passa a estar dividida em dois momentos: (c.1) de início, em conversa com a autoridade responsável, afere-se o histórico da unidade, as questões estruturais que afetam a unidade, as atividades procedimentais da unidade relacionadas à atividade-fim; (c.2) na sequência, efetua-se uma visita às instalações da unidade, com especial ênfase para as questões relacionadas à existência de presos na unidade e à apreensão de bens; d) imediatamente após a visita, o membro do Ministério Público elabora uma *ementa conclusiva*, destacando resumidamente os principais aspectos da visita, pontos negativos e positivos e boas práticas identificadas; e) posteriormente, a equipe realiza uma conferência dos dados fornecidos pela unidade, podendo: (e.1) efetuar novo contato com a unidade no caso de dúvida ou inconsistência das informações colhidas; ou (e.2) preencher o formulário no *site* do CNMP, caso não existam pendências nem inconsistências a serem sanadas<sup>61</sup>.

(iii) *Pós-visita*, que, por fim, envolverá as seguintes atividades: a) inicialmente, afere-se a existência ou não de questões emergenciais que demandem pronta intervenção ministerial (*v.g.*, presos; bens apreendidos, etc.). Tais pontos devem ser objeto de pronta atuação da unidade responsável pelo

57 Muito embora haja uma expressiva limitação da estrutura de servidores do GAESP, o fato de os membros desta unidade cumularem as funções junto ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias Criminais, do Júri e de Execuções Penais do MPPR tem feito com que se empregue parte significativa da força de trabalho do CAOP nas atividades do GAESP.

58 Adotou-se como regra o envio do ofício com, no mínimo, 30 dias de antecedência à data da visita; solicitou-se no ofício a resposta com o formulário preenchido em até 48 horas antes da data da visita; elaborou-se um formulário eletrônico para o preenchimento pelas unidades policiais, via Plataforma Google.

59 Em caso negativo, é contatada a unidade a ser visitada e instada ao encaminhamento do formulário.

60 Em alguns casos, mesmo após o contato, a autoridade policial responsável não compareceu à unidade para acompanhar a visita, sendo ela realizada na companhia do escrivão-chefe.

61 Especificamente em relação às visitas que foram conduzidas pelo GAESP ao longo de 2018, este preenchimento foi sobrestado (com a devida reserva dos dados), haja vista o mencionado Projeto Interinstitucional que envolve GAESP e CSP/CNMP.

controle externo da atividade policial ou deve ser efetuado um encaminhamento à unidade do Ministério Público com atribuições para a adoção de medidas extrajudiciais ou judiciais no caso; *b*) é realizada uma análise mais cuidadosa dos dados e informações colhidos pelo formulário e pela visita, identificando *questões estruturais e relacionadas à atividade-fim* da unidade que, embora não urgentes, reclamem atuação do Ministério Público em distinto âmbito.

Nesse *processo de preparação, execução e processamento das informações*, com base na metodologia que tem sido empregada durante as visitas, verificaram-se duas questões que merecem destaque especial:

(*a*) No relatório do CNMP para as visitas ordinárias constam dados referentes à atividade de controle externo *concentrado e difuso*. Assim, as visitas do GAESP acabaram por identificar questões estruturais, relacionadas aos equipamentos, materiais e de pessoal, bem como se deparou com avaliação de temas relacionados à atividade-fim das unidades (*processo de investigação policial*). Neste último caso, restou evidenciada uma limitação nas possibilidades de o GAESP interferir no mérito de problemas que foram identificados a respeito das práticas de investigação empregadas pelas unidades policiais, na medida em que as atribuições de atuar na primeira fase da persecução penal dos feitos oriundos das delegacias visitadas pelo GAESP são de Promotorias Criminais do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba.

(*b*) Não fosse a existência do GAESP e o projeto-piloto deflagrado em conjunto com o CNMP, as informações de controle concentrado e difuso seriam repassadas nos termos da Resolução n. 20/2007 para posterior validação pela Corregedoria-Geral do Ministério Público, *sem que houvesse um processo de análise global dos dados coletados*. Isso geraria uma pulverização dessas informações o que, por exemplo, faria com que se perdesse a possibilidade de enfrentar problemas estruturais, como a falta de pessoal no âmbito da polícia civil paranaense, bem como a necessidade de se propor uma reestruturação dos distritos policiais de Curitiba. Esses aspectos somente foram identificados pelo fato de o GAESP realizar todas essas visitas e, de forma concomitante, concentrar a análise global dos dados.

Ademais, se, por um lado, essas questões estruturais verificadas poderiam ser objeto de atuação direta por parte do GAESP, com o emprego de instrumentos extrajudiciais ou judiciais, a repetição dessas questões em cerca de 21 delegacias de polícia evidenciaram que se estaria diante de *problemas crônicos*, demandando uma estratégia de enfrentamento diferenciada por parte do Ministério Público, que seja de cunho global, planejada e organizada.

Ausente essa visão do todo restaria uma perspectiva local, imaginando que aquela deficiência poderia ser sanada pontualmente, o que acabaria por se mostrar não apenas insuficiente, como também poderia interferir numa política mais ampla por parte do gestor estadual.

Essa aferição empírica demonstraria o quão importante é que as informações colhidas durante as visitas estejam voltadas a alimentar uma base de dados de um órgão regional ou estadual, que poderá analisá-los e identificar temas a serem enfrentados junto às estruturas definidoras das políticas de segurança pública do Estado, seja para enfrentar temas relacionados ao chamado *controle concentrado da atividade policial*, seja no enfrentamento de assuntos sistêmicos atinentes ao *controle difuso*.

Ainda, em relação ao *controle concentrado*, seria com base nessa visão sistêmica que o GAESP passaria a tratar com a Divisão Policial da Capital para propor a racionalização da atuação dos 13 distritos policiais de Curitiba, os quais se encontravam desestruturados do ponto de vista de pessoal, impedindo diretamente uma eficiente atuação investigatória por parte da polícia judiciária. Essas

tratativas se encontram, atualmente, em avançada etapa, com a Polícia Civil ficando responsável pela apresentação de um estudo que embasa proposta visando a manter as unidades enquanto polos de atendimento à população, sem que haja comprometimento das atividades de inteligência e investigação policial.

## 4.2. A perspectiva do controle difuso com base nas visitas ordinárias realizadas em Curitiba no ano de 2018

O relatório do CNMP elaborado para a realização das visitas, como referido, cobra dados estruturais (de *controle concentrado*, portanto), mas também busca coletar informações relacionadas à atividade-fim da polícia civil (de *controle difuso*).

No âmbito paranaense, é certo que, nesses casos, a atuação do GAESP resta limitada a questões que podem ser classificadas como *macro* ou *sistêmicas*, na medida em que pertencem às Promotorias Criminais as atribuições para atuar, na primeira fase, na persecução penal durante as investigações realizadas pelas delegacias de polícia visitadas pelo GAESP.

Sem embargo dessa limitação, existem algumas questões que afetaram a atividade de controle difuso e que somente foram identificadas pelo GAESP pelo fato de essas visitas e seus respectivos dados terem sido concentrados num mesmo órgão do Ministério Público, podendo aqui ser mencionadas: *(i)* a fragilidade dos sistemas de informação da Polícia Civil, tornando os dados fornecidos de baixa confiabilidade para orientar uma atuação institucionalizada do Ministério Público; *(ii)* a ausência de padronização na prática dos Delegados de Polícia em relação à atividade de registro e análise dos Boletins de Ocorrência; *(iii)* a ausência de critérios para a deflagração de uma apuração preliminar visando a subsidiar a decisão da autoridade policial acerca da instauração de inquérito policial; *(iv)* a falta de uma política institucional da Polícia Civil para o armazenamento, destruição e fiscalização de bens apreendidos.

Todos esses importantes pontos são exemplos de questões a serem enfrentadas pelo GAESP junto ao Departamento da Polícia Civil do Estado do Paraná, eis que, além de serem identificados em todas as unidades visitadas, apresentam potencial para estarem se replicando em outras delegacias de polícia do Estado do Paraná.

Pois bem, muito embora vários dos dados coletados estejam diretamente relacionados às investigações, escapando das atribuições do GAESP, foi precisamente com base nesses dados coletados junto às unidades policiais que se despertou para: *i)* a redução significativa no número total de ocorrências; *ii)* o fato de o número de inquéritos policiais e termos circunstanciados ser praticamente o mesmo, apesar da redução no número de ocorrências; e *iii)* o fato de o índice de conversão no 2º semestre ser informado erroneamente.

Foi também após essa verificação que houve uma necessária aproximação entre o GAESP e as Promotorias Criminais do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba, dando ensejo ao desenvolvimento de um projeto institucional em conjunto com a Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos de Planejamento Institucional (SUBPLAN) do Ministério Público paranaense.

Referido projeto tem o propósito de identificar uma alternativa que permita entregar maior efetividade do controle difuso da atividade policial, por meio de uma metodologia de trabalho distinta, que seja idealizada e coordenada pelo GAESP, com o auxílio dessas unidades e executada pelas Promotorias com atribuições de execução em cada regional da Comarca.

Não se trata, diga-se, de um aumento no rol de atribuições dessas unidades, mas de um maior refinamento de suas atuais funções, as quais passam a ser desempenhadas de forma metodologicamente diferenciada, com a participação de uma unidade coordenadora, *in casu*, o GAESP. Assim, acompanhando a citada racionalização dos Distritos Policiais de Curitiba, a proposta voltou-se a uma *regionalização na atuação das Promotorias criminais não especializadas de Curitiba*, deixando de ter como referência para definição de suas atribuições uma unidade judicial, mas uma base territorial.

Quer-se crer que, dessa forma, deixa-se de atuar de modo distante e pulverizado dos órgãos de segurança pública, aproximando o Ministério Público desses órgãos e potencializando sua capacidade de compreensão do fenômeno criminal numa dada região<sup>62</sup>. A proposta, enfim, tem como origem os dados de controle difuso coletados pelo GAESP durante as visitas referidas acima. Sua finalidade é a de tornar mais efetivo o controle mediato da investigação policial, desdobrando-o por isto em dois grandes eixos: *preventivo* e *repressivo*.

No âmbito do eixo *preventivo*, encontram-se ações do Ministério Público relacionadas à análise do fenômeno da criminalidade em uma dada região. Com uma visão global da criminalidade de um certo local, pretende-se desenvolver uma metodologia de trabalho que busque identificar padrões criminais e, então, definir estratégias para o seu enfrentamento<sup>63</sup>. Essa atuação preventiva impõe ao Ministério Público o protagonismo na formação de uma *rede de política pública de segurança*, articulando atuação conjunta com outros setores da própria instituição, bem como com setores da sociedade civil organizada, Conselhos de Segurança e órgãos de segurança pública, com destaque à Polícia Militar e à Polícia Civil.

Os principais desafios institucionais para a formação e a atuação dessa rede consistem na articulação e na sensibilização de diferentes atores que atuam autonomamente, de forma não hierarquizada e descoordenada, mas cujas atividades-fim apresentam-se interdependentes.

O resultado da rede, portanto, depende da identificação de um problema e da definição de possíveis soluções pelos atores da própria rede, sendo que os resultados deverão ser constantemente monitorados e dependerão da atuação de todos.

Já o chamado *eixo repressivo* está voltado à capacidade do Estado em responder adequadamente às infrações penais, cuja qualidade depende da construção de um novo relacionamento entre Polícia Civil e Ministério Público<sup>64</sup>. Nesse viés, surgem como principais ações dos órgãos de execução do Ministério Público atuantes no projeto: (i) controle mediato da atividade investigatória policial, incluindo o desenvolvimento de metodologias investigatórias conjuntas com a polícia de investigação; (ii) aplicação de saídas alternativas à denúncia e instrução plena do caso penal (*v.g.*, acordos de não persecução penal); e (iii) investigação direta de infrações penais pelo Ministério Público, com a instauração de procedimentos investigatórios criminais.

62 Referido projeto é acompanhado pelo GAESP no Procedimento Administrativo n. 0046.18.10912-0.

63 Neste aspecto, o GAESP logrou êxito em obter o acesso ao sistema de georeferenciamento das ocorrências criminais que são registradas em todo o Estado do Paraná (CAPEGEO) e organiza-se para *desenvolver um método de análise dessas informações* que seja capaz de auxiliar o estabelecimento de prioridades e a definição de metas das Promotorias criminais envolvidas no projeto.

64 “No Brasil, é necessário discutir essa relação [entre promotores e policiais], pois o sistema vigente foi construído na base de um policial protagonista na direção e execução das investigações. Seus resultados determinam e condicionam em grande medida a atuação do Ministério Público, que possui poderes muito limitados para interceder e tomar decisões na persecução penal. Por isso, afirmamos que outro dos elementos da agenda brasileira deve ser um novo modelo de relacionamento, onde o Ministério Público assumira definitivamente a direção e o planejamento da persecução e, ao mesmo tempo, receba diversos poderes discricionários para exercer a ação penal. Neste esquema, a promotoria será a responsável por administrar 100% dos casos que ingressem na instituição e será quem realize a gestão dos interesses da vítima. De fato, como proposto por Roxin (1993), os Ministérios Públicos surgiram com força durante o século XXI como uma ferramenta para aumentar o controle da atividade discricionária das polícias”. (POSTIGO, Leonel Gonzáles. **Pensar na reforma judicial no Brasil**: conhecimento teórico e práticas transformadoras. Florianópolis: Empório do Direito e Tirant lo Blanch, 2018, p.28-29).

Referido projeto de controle difuso coloca-o quase que na condição de um *órgão de apoio aos órgãos de execução*, responsável pela *definição de métodos e rotinas de trabalho* que otimizem a “leitura estratégica” dos dados das ocorrências, separando-as em diferentes níveis para posterior repasse, já sistematizado, às Promotorias que poderão agir em prol de uma atuação preventiva.

Espera-se que, por meio desses acessos e de uma perene “*auditoria estratégica*” das ocorrências, procedimentos preliminares e inquéritos policiais, o Ministério Público será capaz de desenvolver sua própria base de dados e ter uma visão global não apenas sobre os índices de notícias de crime *versus* inquéritos policiais instaurados, mas sobre os índices da própria criminalidade numa determinada unidade federativa.

Além disso, numa visão global e estadual de cada Ministério Público, o órgão de apoio poderá detectar deficiências da atividade policial no âmbito de cada realidade. De toda forma, o que se nota é que, nesse novo cenário, o Ministério Público terá a possibilidade de estabelecer uma *política criminal institucionalizada*, alicerçada em dados e direcionada ao controle da legalidade, verificando o que está e como está investigando a polícia em cada uma das localidades afetas às Promotorias de Justiça criminais. Nas palavras de Brushi, tais controles se apresentam como verdadeiros pré-requisitos para a *emancipação do Ministério Público como órgão de política criminal*<sup>65</sup>.

Para além disso, com a institucionalização de um novo projeto que terá início ainda durante o primeiro semestre de 2019, na cidade de Curitiba, estão sendo desenvolvidas ferramentas que tornam possível atingir seus desideratos, como o *inquérito policial eletrônico*, que vem sendo implementado gradativamente no Estado do Paraná desde o final de 2018, com potencial de concretização de uma persecução penal mais eficiente, transparente e garantidora dos direitos individuais.

Isso porque, com a interoperabilidade estabelecida entre os sistemas de registro dos inquéritos policiais pela Polícia Civil (PPJ-e) e o processo eletrônico gerenciado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (PROJUDI), sempre que houver a instauração de um inquérito policial pela autoridade responsável, este será automaticamente compartilhado com o PROJUDI. Isso permite que a Promotoria responsável por aquela unidade policial passe a acompanhar, *pari passu*, todas as diligências e atos que são praticados no âmbito de cada inquérito policial.

## 6. CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

Diante desse cenário, pode-se dizer que a experiência do GAESP até a presente data tem revelado que um órgão especializado na tutela difusa da segurança pública deve ter atribuições de *execução e coordenação* quanto ao controle externo da atividade policial, já que será o responsável por coletar e aglutinar informações advindas de quatro fontes distintas, a saber: (i) de suas próprias visitas periódicas a unidades policiais num dado espaço territorial; (ii) das visitas periódicas realizadas por outros órgãos de execução da atividade de controle externo da atividade policial na modalidade concentrada; (iii) das investigações dos GAECOs nos casos de desvios de conduta policial; e (iv) do controle externo difuso da atividade policial por parte dos diferentes órgãos de execução com atribuições para atuar na primeira fase da persecução penal.

Esses dados, devidamente investigados e interpretados, passarão a representar um conjunto de informações capazes de permitir a identificação das causas de uma determinada ilegalidade e as deficiências das instituições policiais. Indicarão, ainda, eventuais fragilidades na própria forma de condução de uma dada política pública estadual.

65 BRUSCHI, 2002, p.335, *apud* ÁVILA, 2016, p.231.

Com isso, as consequentes ações extrajudiciais e judiciais do Ministério Público deixarão de ser desarticuladas e localizadas, passando a representar uma estratégia de atuação estadual, com *efetivo potencial resolutivo*. Ademais, as atribuições de execução especializada na tutela difusa da segurança pública sugerem a relevância da existência de núcleos, coordenações ou Promotorias especializadas com atribuições específicas para a propositura de eventuais ações civis públicas relacionadas ao controle externo concentrado da atividade policial ou a temas afetos à segurança pública.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

AMBOS, Kai. **Processo penal**: perspectiva internacional, comparada y latinoamericana. Cidade do México: Ubijus, 2009.

ASSIS, Alexandre Camanho de. O Ministério Público e o controle externo. **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Salvador: JUSPODVM, 2013.

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. **Fundamentos do controle externo da atividade policial**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

\_\_\_\_\_. **Investigação criminal**: o controle externo de direção mediata pelo Ministério Público. Curitiba: Juruá, 2016.

BOBB, Merick. **National guidelines for police monitors**. Los Angeles: Police Assessment Resource Center, 2008.

FREITAS, Enrico Rodrigues de. Modalidades e extensão do controle externo. **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Salvador: JUSPODVM, 2013.

GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

IVKOVIC, Sanja Kutnjak. **Fallen blue knights**: controlling police corruption. New York: Oxford University Press, 2005.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. São Paulo: Saraiva, 2000.

POSTIGO, Leonel Gonzáles. **Pensar na reforma judicial no Brasil**: conhecimento teórico e práticas transformadoras. Florianópolis: Empório do Direito e Tirant lo Blanch, 2018.

PUNCH, Maurice. **Police corruption**: deviance, accountability and reform in policing. New York/London: Routledge, 2011.

RIBEIRO, Diaulas Costa. **Ministério Público**: dimensão constitucional e repercussão no processo penal. São Paulo: Saraiva, 2003.

ROLIM, Luciano. Modalidades e extensão do controle externo. **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Salvador: JUSPODVM, 2013.

ROXIN, Claus. **Derecho procesal penal**. Trad. de Gabriela E. Córdoba e Daniel R. Pastor. Buenos Aires: del Puerto, 2000.

SÁ, Priscilla Placha. **Mal-estar de arquivo**: as polícias como arquivistas do soberano. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/31922/R%20-%20T%20-%20PRISCILLA%20PLACHA%20SA.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 1º nov. 2016.

SALGADO, Daniel de Resende. O controle externo, a seletividade e a (in)eficiência da investigação criminal. **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Salvador: JUSPODVM, 2013.