

# O ACOLHIMENTO A VÍTIMAS DE CRIMES COMO FORMA DE COMBATE À SUBNOTIFICAÇÃO DE DELITOS E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL: NECESSIDADE DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROJETO AVARC NO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

*THE RECEPTION OF VICTIMS OF CRIMES AS A FORM OF COMBATING THE SUBNOTIFICATION OF OFFENSES AND EXTERNAL CONTROL OF THE POLICE ACTIVITY: THE NEED FOR INSTITUTIONALIZATION OF THE AVARC PROJECT IN THE BRAZILIAN PUBLIC MINISTRY*

Celeste Leite dos Santos<sup>1</sup>

Fabiola Moran Faloppa<sup>2</sup>

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. Crise do Direito Penal e Projeto de Acolhimento de Vítimas, Análise e Resolução de Conflitos (AVARC). 1.1. Controle Externo da Atividade Policial. 1.2. O Combate à Vitimização como Forma de Controle Externo da Atividade Policial. 2. O Controle Difuso da Atividade Policial. 3. O Ministério Público Resolutivo. Conclusão.

**RESUMO:** O projeto de Acolhimento de Vítimas, Análise e Resolução de Conflitos oferece à vítima de crimes a oportunidade de escuta ativa dos fatos ocorridos, participação em conferências restaurativas (STAR, VOC e outros), encaminhamento da documentação visando à fixação de danos mínimos pelos prejuízos causados pelo crime e informação adequada sobre o andamento do feito de que foi vítima. O vitimário também encontra guarida nesse modelo resolutivo de atuação ministerial, diante do fomento à autorresponsabilização pelo delito praticado, reparação do dano causado à vítima e comunidade atingida pelos efeitos do crime. O Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio dessa estratégia de gestão da Promotoria de Justiça Criminal, propicia à vítima um ambiente acolhedor que busca impedir e combater os efeitos decorrentes da vitimização, especialmente nas modalidades secundária e terciária. Por meio do atendimento humanizado prestado às vítimas de crimes também são possíveis o mapeamento e o controle externo das causas da vitimização relacionadas à atividade policial, propiciando o efetivo controle externo da atividade policial. A atuação ministerial resolutiva e proativa permite a indução de políticas públicas de combate à criminalidade, especialmente pelo controle externo difuso da atividade policial.

1 Promotora de Justiça Criminal. Doutora em Direito pela USP. Coordenadora-Geral dos Grupos de Estudos do Ministério Público do Estado de São Paulo. Especialista em Direito Penal Econômico pela Universidade de Coimbra. Coordenadora do Projeto AVARC e da Linha de Pesquisa da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo sobre o papel da vítima no processo penal.

2 Promotora de Justiça Criminal. Mestranda em Direito Penal pela PUC/SP. 2ª Tesoureira da Associação Paulista do Ministério Público. Coordenadora do Projeto AVARC e da Linha de Pesquisa da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo sobre o papel da vítima no processo penal.

**PALAVRAS-CHAVES:** Vítima. Ofensor. Ministério Público Resolutivo. Controle Externo da Atividade Policial.

**OBJETIVO:** O presente estudo tem por objeto enfatizar a atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro e demonstrar que o acolhimento de vítimas de crimes por meio de escuta especializada constitui importante ferramenta de controle externo difuso da atividade policial.

**PROBLEMA:** A ausência de política de gestão das Promotorias de Justiça Criminais, por meio do acolhimento de vítimas de crimes, acarreta o afastamento do Ministério Público de sua função de *ombudsman* da sociedade. Essa lacuna institucional enfraquece o Ministério Público brasileiro e gera distorções no encaminhamento de políticas públicas e criminais por outros órgãos que compõem os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

**JUSTIFICATIVA:** A atuação do Ministério Público por projetos prevista na Carta de Curitiba visa a fortalecer a imagem do Ministério Público e a divulgar seu papel institucional. A aproximação do Ministério Público com a sociedade e o fortalecimento das redes de comunicação são indispensáveis ao fomento de uma sociedade livre, justa e solidária.

**METODOLOGIA:** A metodologia utilizada compreende a análise empírica de casos por meio da atuação proativa do Promotor de Justiça Criminal. Criam-se fluxogramas e rotinas de trabalho que permitem uma visão ampla do fenômeno criminógeno.

**HIPÓTESE:** Parte-se da premissa de que a reparação dos danos causados às vítimas de crimes constitui uma das finalidades da pena. Tal finalidade deve ser perseguida por todos os órgãos do Ministério Público brasileiro por meio de sua atuação extraprocessual (Resolução 181/2017 com a redação da Resolução 183/2018 do Conselho Nacional do Ministério Público) e processual (art. 96 do Código Penal c.c. art. 387, inciso IV, do Código de Processo Penal – CPP; art. 5º, inciso X, da Constituição Federal; e art. 186 do Código Civil).

**ABSTRACT:** *The Project for Victim Reception, Analysis and Resolution of Conflicts offers the victim of crimes the opportunity to be heard about the events, restorative conferences attendance (STAR, VOC and others), referral of documentation aiming a minimum repair for the damage caused by the crime and appropriate information concerning the case in which he was a victim. The offensor also finds a shelter in this resolute performance model, in view of the promotion of self-accountability for the offence practiced, repairing the damage caused to the victim and community affected by the effects of the crime. The Public Prosecutor's Office of the State of São Paulo, through this strategy of management of the Criminal Justice Prosecutor Attorney Office, provides the victim with a welcoming environment that seeks to prevent and combat the effects of victimization, especially in the secondary and tertiary modalities. Through humanized care provided to victims of crime, it is also possible to map and control the causes of victimization caused by police activity, thus providing effective external control of police activity. The prosecution's resolute and proactive action allows the induction of public policies to combat crime, especially by the diffuse external control of police activity.*

**KEYWORDS:** *Victim. Offender. Resolute Public Prosecutor Attorney Office. External Control of Police Activity.*

## INTRODUÇÃO

A ordem constitucional vigente conferiu ao Ministério Público, no plano da organização estatal, uma relação de atribuições no resguardo do Estado Democrático de Direito, destacando-se, dentre elas, o controle externo da atividade policial, previsto no art. 129, inciso VII, da Constituição Federal de

1988<sup>3</sup>. Tal atribuição tem como ponto de partida o texto constitucional, assentado sobre a doutrina do sistema de freios e contrapesos indispensáveis à manutenção do modelo de Estado preconizado pelo constituinte. Nesse sentido, leciona Hugo Nigro Mazzilli:

A razão desse encargo está no fato de que o Ministério Público é um órgão imparcial, encarregado de promover a persecução penal em juízo, no exercício do jus puniendi do Estado; e o faz, ademais, com exclusividade em relação aos crimes de ação penal pública.

Trata-se de um *“sistema comum de freios e contrapesos [...] um sistema de vigilância e verificação administrativa, teleologicamente dirigido à melhor coleta dos elementos de convicção que se destinam a formar a opinio delicti, fim último do inquérito policial”*<sup>4</sup>.

Como forma de disciplinar inicialmente essa missão, foi promulgada no plano federal a Lei Complementar nº 75, 20 de maio de 1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Em seu art. 9º, destaca-se a incumbência ao *parquet* do controle da atividade policial, por meio de medidas judiciais e extrajudiciais, dentre as quais se enumeram: o livre ingresso em estabelecimentos policiais e prisionais, o acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial, o poder de representação à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder, o poder de requisição de instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial e, finalmente, a promoção de ação penal por abuso de poder.

Parece certo que a legislação infraconstitucional cuidou da elaboração de rol meramente exemplificativo sobre as formas de consecução do controle externo da atividade policial<sup>5</sup>. Isso porque, ao tratarmos da temática dentro do contexto da *“doutrina de proteção integral da vítima”* instituída no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo pelo projeto de Acolhimento de Vítimas, Análise e Resolução de Conflitos (AVARC), concluímos pela existência de outras funcionalidades dentro do exercício dessa atribuição maior, informada pela interpretação do Direito Penal voltado à preservação do modelo de estado adotado pela Constituição Federal. Destaca-se nesse ponto a digressão de Antônio Carlos da Ponte:

- 3 Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:  
 I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;  
 II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;  
 III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;  
 IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;  
 V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;  
 VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;  
**VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior (grifamos);**  
 VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;  
 IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.
- 4 MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Regime Jurídico do Ministério Público**: Análise da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 404/405.
- 5 A esse respeito, cumpre destacar que o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) elaborou a Resolução 20, de 28 de maio de 2007, a qual regulamenta o artigo 9º da Lei Complementar 75/93 e o artigo 80 da Lei 8.625, 12 de fevereiro de 1993, disciplinando o controle externo da atividade policial, de modo a incluir nesse rol toda e qualquer ação por parte do Ministério Público voltada à integração das funções do Ministério Público e das Polícias direcionadas à persecução penal e o interesse público, atentando, especialmente, para o respeito aos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal e nas leis; a prevenção da criminalidade; a finalidade, a celeridade, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade da persecução penal, entre outros aspectos.

O Direito Penal possui ideologia e esta deve servir a um modelo de sociedade. A ideologia do Direito Penal, em um Estado Democrático de Direito, não é a mesma ideologia, não é a mesma ideologia adotada em um Estado Autoritário. Essa diferença conceitual e de fundamentos serve à demonstração de que a dogmática penal não pode ser interpretada de forma neutra e descompromissada, como se estivesse acima dos fundamentos da sociedade<sup>6</sup>.

Tomando-se por base a redação do artigo 129 da Constituição Federal, extrai-se que compete ao Ministério Público a busca e a implementação de meios concretos e eficientes que visem à garantia dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, particularmente dos preceitos relativos à cidadania e à dignidade humana. Em sendo a atividade policial essencial à promoção da segurança pública e, portanto, à efetivação dos direitos fundamentais, cabe ao Ministério Público interferir e estabelecer metas e políticas públicas voltadas ao aperfeiçoamento da atividade policial, sempre pautada na legalidade, eficiência e no máximo respeito aos cidadãos.

## 1. CRISE DO DIREITO PENAL E PROJETO DE ACOLHIMENTO DE VÍTIMAS, ANÁLISE E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS (AVARC)

No meio acadêmico, há anos que se discute a crise do direito penal sob diversos aspectos, argumentando-se que a dinâmica atual da criminalização de condutas e sua consequente reposta estatal são inócuas, posto que desatendem aos mínimos critérios de proporcionalidade – sob seus aspectos positivo e negativo<sup>7</sup> – e são dotadas de exacerbado caráter simbólico. A esse respeito, Hugo Nigro Mazzilli, citando a lição de Kazuo Watanabe, relembra que tal fenômeno encontra-se igualmente relacionado à questão da “litigiosidade contida”:

fenômeno extremamente perigoso para a estabilidade social, pois é um ingrediente a mais na panela de pressão social, que já está demonstrando sinais de deteriorização do seu sistema de resistência (“quebraquebra’ ao atraso dos trens, cenas de violência no trânsito e recrudescimento de outros tipos de violência) (Juizado Especial de Pequenas Causas, 1985, p. 2)<sup>8</sup>.

É exatamente sob o olhar do Ministério Público como órgão incumbido da proteção da vítima de crime, no resguardo de um sistema penal mais eficiente, que se descobrem novas perspectivas para o controle externo da atividade policial, pautadas na antecedente abordagem da redução da litigiosidade reprimida por meio do atendimento ao público, ou melhor, à vítima e familiares de vítimas de ilícitos penais.

Por meio das práticas institucionalizadas no âmbito do projeto de AVARC, privilegia-se o atendimento às vítimas, função institucional do Ministério Público. Por meio do contato direto com o Promotor de Justiça, oportuniza-se a possibilidade de validação de suas histórias, suas versões, desejos e anseios com relação aos órgãos incumbidos da persecução penal, sem que se perca de vista a importante missão do mapeamento dos pontos de revitimização assentados em nosso sistema, responsáveis imediatos pela ausência de credibilidade dos órgãos responsáveis pela persecução e crescentes taxas de subnotificação de crimes, também denominadas *cifras ocultas*.

6 DA PONTE, Antonio Carlos. **Crimes Eleitorais**. 2ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2016, p.167.

7 A respeito da dupla face do Princípio da Proporcionalidade, discorre Antonio Carlos da Ponte, Op. cit., p.94, que “A Justiça constitui um valor a ser perseguido e importa na concretização do justo, do razoável, do proporcional, o que abrange não só o processo legislativo, mas também a aplicação efetiva da lei. O poder punitivo estatal necessita de controle e o princípio da proporcionalidade busca contribuir com essa necessidade, agindo como limite ao exercício de um direito e como equilíbrio entre as aspirações do indivíduo e os interesses da sociedade”.

8 MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça**, 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p.23. Disponível em: <<http://mazzilli.com.br/pages/livros/manualpj.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2019.

A respeito da importância dessa abordagem, destaca-se o posicionamento de Ana Sofia Schmidt de Oliveira, citada por Vanessa de Biassio Mazzutti, que discorre os motivos pelos quais julga a modalidade da vitimização secundária mais preocupante do que a própria vitimização primária:

[...] o primeiro, diz respeito ao desvio de finalidade, tendo em conta que as instâncias formais de controle social destinam-se a evitar a vitimização, o que pode trazer uma sensação de desamparo e frustração; o segundo, atrela-se à produção de grave perda de credibilidade nas instâncias formais de controle social e, finalmente, a atuação destes últimos depende fundamentalmente da atuação da vítima<sup>9</sup>.

Atentando-se, portanto, à gravidade dessa questão intimamente relacionada com a efetividade da atuação ministerial, ao mesmo tempo em que se efetua o levantamento de tais importantes dados voltados ao diagnóstico do sistema de investigação e repressão penal, o projeto AVARC objetiva o exercício da atribuição do controle externo da atividade policial, com a verificação da qualidade do serviço ao público oferecido por cada unidade policial e a elaboração de políticas voltadas à facilitação da implementação da primazia à reparação do dano causado pelo crime e a eliminação dos pontos de vitimização secundária inerentes ao sistema policial atualmente vigente.

Mediante o estreitamento das relações entre Ministério Público e vítimas de crime, promove-se, por via reflexa, mais um importante fator inerente ao controle externo da atividade policial, qual seja, a verificação das notícias que culminam na instauração de inquéritos policiais, diminuindo-se, por conseguinte, a discricionariedade policial existente na escolha dos casos destinados à investigação.

Sustenta-se, portanto, a atuação de um Ministério Público mais próximo à sociedade e atento à consecução dos direitos fundamentais na esfera criminal, voltando-se o olhar não apenas para as garantias já insculpidas no texto constitucional direcionadas ao acusado, mas especialmente ao indivíduo que sofre em função do crime já praticado e que encontrava, até então, total desamparo dentro do sistema de persecução penal.

### 1.1. Controle externo da atividade policial

Esse novo entendimento acerca das atribuições do Ministério Público brasileiro busca, a par de um controle mais efetivo da atividade policial, o desenvolvimento final de uma consciência jurídica mais acentuada por parte da população, revalorizando-se a figura da vítima mediante a implantação de mecanismos adequados à satisfação de seus interesses. Em recentes atendimentos às vítimas de crime no âmbito do projeto de Acolhimento de Vítimas, Análise e Resolução de Conflitos (AVARC), foi possível constatar o preocupante fato de que a quase totalidade dos destinatários dos nossos serviços desconhecia por completo a instituição do Ministério Público e suas funções, especialmente no que toca às funções relacionadas à seara criminal e à titularidade do ajuizamento da ação penal.

Cuida-se de diagnóstico alarmante e que demonstra com clareza a absoluta ineficiência dos órgãos ministeriais incumbidos da persecução penal no cumprimento de sua missão de proteção dos interesses individuais, mormente quando atrelados à preservação do fundamento constitucional maior da dignidade humana. Um Ministério Público afastado da sociedade não dispõe de condições plenas, quer do exercício do controle externo da atividade policial, quer da proteção dos destinatários maiores de sua atuação.

Controle externo da Polícia, proteção dos direitos das vítimas e coleta de dados acerca das disfunções sociais relacionadas ao fenômeno criminoso, portanto, são metas do projeto AVARC e

conceitos indissociáveis na busca da construção de uma Política Criminal dotada de efetividade. A respeito da missão do Ministério Público nessa seara, discorre Alexandre Rocha Almeida de Moraes:

Para iniciar esse desafio de implantar internamente e externamente o republicanismo democrático, o Ministério Público deve compartilhar a tomada de suas decisões, assim como explicitar os diagnósticos das disfunções sociais constatadas a partir de suas atividades e, ainda, discutir planejamentos e dividir tarefas, obrigatoriamente, com núcleos familiares, escolares, religiosos, enfim, com todas as instâncias da sociedade civil, de modo a fomentar uma consciência cidadã e, simultaneamente, delimitar competências, separar papéis sociais e repartir responsabilidades<sup>10</sup>.

## 1.2. O combate à vitimização como forma de controle externo da atividade policial

A preocupação com a vitimização tem como marco teórico os estudos desenvolvidos a partir da Segunda Guerra Mundial. Desde então, muitas análises sobre o perfil da vítima se proliferaram deslocando o eixo central da preocupação surgida desde o Iluminismo com o estudo do delinquente e as causas da delinquência. Atualmente, inclusive a Vitimologia se destacou da Criminologia, constituindo disciplina autônoma. A esse respeito, Oswaldo Henrique Duek Marques pondera:

A grande redescoberta da vítima, veio com o sofrimento, perseguição e discriminação das vítimas de o Holocausto, e, foi com os crimes perpetrados pelo nazismo, que começou a surgir na metade do século passado com mais seriedade os estudos ligados à vítima. Deste modo, então somente após a Segunda Guerra Mundial os criminólogos do mundo todo passaram a se interessar mais sobre os estudos ligados às vítimas. Diante de tanto sofrimento, o mundo começou a se preocupar de como viveriam essas vítimas e o que estava sendo feito por elas<sup>11</sup>.

Agindo em sentido contrário ao acolhimento de vítimas de crimes, os órgãos encarregados da persecução penal constituem verdadeiros espaços hostis e de insegurança que se prestam à implementação de construções sociais condutoras da estereotipação de vítimas e vitimários (ofensores). As vítimas são vistas pela sociedade como pessoas acuadas, estigmatizadas, abusadas sexualmente ou mortas pelos vitimários (mito da vítima ideal).

A questão assume especial relevância diante do fenômeno do expansionismo do Direito Penal, assentado sobre pautas induzidas pela mídia ou pelo imaginário social. Não há *“uma preocupação prévia ou posterior com a realização de estudos jurimétricos”*<sup>12</sup> aptos à análise da adequação do serviço estatal: desde a recepção da vítima pelos órgãos de persecução penal, o direito de informação sobre o desenvolvimento dos fatos, o resultado do processo, a efetiva fixação da reparação do dano ao bem jurídico individual ou coletivo causado ou se a forma como se deu o cumprimento da pena atende aos postulados do art. 59 do Código Penal.

Nesse sentido, o projeto AVARC atrela-se à doutrina da proteção integral da vítima e encontra seu nicho de desenvolvimento dentro do modelo de gestão integrada das Promotorias e Procuradorias de Justiça, metodologias, fluxos e rotinas de trabalho, criação de agências, sob a forma de centrais de atendimento de vítimas, incentivando o desenvolvimento de iniciativas da sociedade civil, em parceria com o Ministério Público. Tomando-se por base o papel do Ministério

10 MORAES, Alexandre Rocha Almeida de. **Direito Penal Racional**: Propostas para a Construção de uma Teoria da Legislação para uma Atuação Criminal Preventiva. Curitiba: Juruá, 2016, p.270.

11 MARQUES, Oswaldo Henrique Duek. A perspectiva da Vitimologia. In: **Atualidades Jurídicas 3**. Saraiva: São Paulo, 2001, p.380.

12 Nesse sentido, Pedro Henrique Demercian, em palestra proferida no Grupo de Estudos de Bauru do Ministério Público do Estado de São Paulo sobre o Projeto de Lei Anticrime, realizado no dia 23 de março de 2019, apontamentos.

Público como titular exclusivo da ação penal pública, visa-se a estabelecer políticas criminais que combatam a vitimização e ofereçam alternativas a autores não habituais de delitos. Para tanto, são utilizadas práticas extrajudiciais, tais como a gestão integrada do conflito, mediante o emprego de técnicas de mediação e negociação penal. Parte-se da insuficiência do modelo processual em vigor como resposta a todos os crimes, bem como dos modelos de justiça restaurativa nos moldes em que são propostos atualmente, com exclusão do verdadeiro ator de mudança social, que é o Ministério Público, por expressa disposição constitucional (arts. 127 e 129 da Constituição Federal).

O projeto AVARC parte da premissa da necessidade de readequação das respostas aos conflitos derivados de eventos criminosos por parte do Estado. Objetiva-se agregar uma abordagem que considere metodologias, fluxos, rotinas de trabalho, a articulação necessária com o sistema de justiça e as redes parceiras para o desenvolvimento dessas práticas, sem prejuízo dos casos em que a resposta estatal processual se faça necessária, integrando-se a reparação do dano como uma das finalidades da pena. Como resultado, espera-se a consolidação de um modelo de gestão para o atendimento de vítimas de crimes no Ministério Público, buscando alinhar estrategicamente uma metodologia que possibilite fomentar a implantação, o gerenciamento e o acompanhamento do projeto, mediante a adesão voluntária total ou parcial pelos membros do Ministério Público.

## 2. CONTROLE DIFUSO DA ATIVIDADE POLICIAL

O controle externo da atividade policial pode ser efetuado pelo Ministério Público de forma difusa ou concentrada. O estabelecimento de política institucional específica de acolhimento a vítimas de crimes permite atribuir maior efetividade ao controle difuso, uma vez que é realizado não apenas o controle da atividade policial típica<sup>13</sup>, como também as hipóteses em que esta extrapola os limites

13 O art. 144 da Constituição Federal estabelece: A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014).

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014).

constitucionais estabelecidos para a sua atividade, invadindo inclusive o juízo de oportunidade e conveniência do *parquet* para o ajuizamento da ação penal. No Estado de São Paulo pode-se apontar como exemplo típico de invasão das atribuições do Ministério Público pela autoridade policial os denominados Núcleos Especiais Criminais para Mediar Conflitos (NECRIMs), não apenas por extrapolarem as funções atribuídas pelo art. 144 da Constituição Federal, mas também por tratarem de atividade extraprocessual típica do Ministério Público, e que foi institucionalizada sem que se dispusesse de estrutura eficiente para o fornecimento de orientação jurídica e acolhimento a vítimas de crimes, constituindo *per se* um espaço de vitimização secundária<sup>14</sup>.

A esse respeito a Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007, do Conselho Nacional do Ministério Público, alterada pelas Resoluções nº 65, de 26 de janeiro de 2011, 98, de 20 de junho de 2013, 113, de 4 de agosto de 2014 e 121, 10 de março de 2015, prevê em seu art. 3º, *in verbis*:

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. 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.

O controle difuso da atividade policial deve ser ampliado para as hipóteses em que a vítima procura diretamente o *parquet* por meio desse canal de diálogo aberto pelo projeto AVARC<sup>15</sup>, de forma que a atuação institucional não seja realizada apenas de forma reativa. Em muitos casos, as vítimas nem sequer conseguiram lavrar o boletim de ocorrência por não reconhecerem na atividade policial um espaço de escuta e de acolhimento. Ainda que o *parquet* possua atribuição para instaurar diretamente os procedimentos investigatórios criminais (Resolução 181, 7 de agosto de 2017 do CNMP), não se pode perder de vista a necessidade de mapeamento dos pontos de vitimização secundária do sistema vigente, a fim de que para além de medidas de índole correccionais eventualmente aplicáveis se efetue a capacitação de todos os órgãos envolvidos com a persecução penal. Precisa-se garantir que o atendimento prestado pela autoridade policial seja célere, eficaz, efetivo e com encaminhamento adequado não apenas para fins probatórios, mas principalmente visando à preservação da dignidade da pessoa humana da vítima. O controle difuso da autoridade policial por todos os órgãos do Ministério Público constitui importante espaço de diálogo com a sociedade e fornece subsídios importantes na definição de nossos objetivos e metas institucionais, servindo de fonte de informação para o exercício do controle concentrado da atividade policial.

### 3. MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

O projeto AVARC tem por ênfase a resolução adequada de conflitos por meio de técnicas de negociação, mediação penal e conferências reparadoras do trauma derivado do evento criminoso (STAR, VOC). O projeto é aberto à sociedade civil, constituindo, portanto, canal de diálogo direto com os destinatários da atuação ministerial. Buscam-se soluções ao fenômeno criminógeno no âmbito da própria instituição e por meio do estabelecimento de parcerias com órgãos públicos, grupos

14 Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/capital-ganha-o-primeiro-nucleo-especial-criminal-para-mediar-conflitos-1/>>.

15 O projeto AVARC, dentre outros canais de diálogo com a sociedade, possui a seguinte página: <[www.avarc.com.br](http://www.avarc.com.br)>; e-mail: <[avarc@mpsp.mp.br](mailto:avarc@mpsp.mp.br)>.

ou coletivos de defesa de vítimas e voluntários do projeto. As parcerias com a sociedade e órgãos públicos visam à resolução de crimes no âmbito da própria instituição sem a necessidade do recurso ao Poder Judiciário, já tão assoberbado.

O acolhimento de vítimas, a realização de estudos jurimétricos e a resolução adequada de conflitos constituem por si sós formas de fomento ao Ministério Público Resolutivo. Tal atuação vem ao encontro do perfil traçado pelo constituinte, no sentido de incorporar não apenas o papel principal correspondente à repressão de crimes, mas também de ator eficiente na prevenção e reparação destes mesmos eventos (*restitutio in integrum*).

A estratégia de atuação compreende mudanças estruturais na autonomia organizacional de cada unidade do Ministério Público, por meio de modelo de agência, fomentando-se a implementação do princípio do promotor de Justiça do fato em nosso ordenamento jurídico; a atuação em rede e de forma integrada a todos os órgãos do Ministério Público, bem como a outros órgãos assistenciais, de saúde e de controle.

## CONCLUSÃO

O Ministério Público deve atuar como agente catalisador de mudanças sociais. A complexidade e a diversidade dos fenômenos criminais na sociedade da informação traduzem a necessidade de padronização de formas de atuação sem que com isso se conduza à desumanização da própria relação com a sociedade. Se de uma parte a adoção de técnicas de inteligência artificial, mormente em casos repetitivos, é não apenas bem-vinda, mas absolutamente necessária, de outra parte, não se pode esquecer que a nossa atuação funcional se destina aos indivíduos, sejam eles vítimas ou ofensores.

A esse respeito, pondera Alexandre Rocha Almeida de Moraes:

Ainda que o Direito Penal possa tipificar eticamente a sociedade, parece evidente que ele não se presta, por si só, a transformações sociais. Além das fundamentais políticas públicas não efetivadas pelo Estado, o controle social também deve ser exercido pela família, pela educação, pela medicina, pela religião, por entidades civis, pela imprensa, pela ciência etc<sup>16</sup>.

O projeto AVARC reconhece a necessidade do fortalecimento da sociedade por meio de suas instituições sociais e pretende atuar como agente mediador de conflitos, considerando as diversas formas de vulnerabilidade coletivas existentes. A assunção do papel predominantemente extraprocessual e fomentador de políticas públicas preventivas permitem que a reparação dos danos causados pelos crimes abranja não apenas os casos em que haja ofensa a bens jurídicos individuais, mas também coletivos.

## REFERÊNCIAS

DA PONTE, Antonio Carlos. **Crimes Eleitorais**. 2ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2016, p.167.

\_\_\_\_\_ (Coord). **Mandados de Criminalização e Novas Formas De Criminalidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

HERRERA MORENO, Myriam. La hora de la víctima. **Compendio de victimologia**. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1996.

16 MORAES, Alexandre Rocha Almeida de. Direito Penal do Inimigo: A Terceira Velocidade do Direito Penal. Curitiba: Juruá, 2011, p. 313.

HINDELANG, Michael J; GOTTFREDSON, Michael R.; GAROFALO, James. **Victims of personal crime: An empirical foundation for a theory of personal victimization.** Cambridge: MA: Ballinger, 1978.

KUNZ, Ana. Percepción social de la administración de la justicia. *In: Documento de Trabajo 2005*, v. 132. Disponível em: <[http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt\\_nuevos/132\\_kunz.pdf](http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/132_kunz.pdf)>. Acesso em: 1 mar. 2018.

MARQUES, Oswaldo Henrique Duek. **A perspectiva da Vitimologia.** *In: Atualidades Jurídicas 3.* Saraiva: São Paulo, 2001.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça**, 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000. Disponível em: <<http://mazzilli.com.br/pages/livros/manualpj.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2019.

MAZZUTTI, Vanessa De Biassio. **Vitimologia e Direitos Humanos: o Processo Penal sob a Perspectiva da Vítima.** Curitiba: Juruá, 2012.

MORAES, Alexandre Rocha Almeida de. **Direito Penal Racional: Propostas para a Construção de uma Teoria da Legislação para uma Atuação Criminal Preventiva.** Curitiba: Juruá, 2016.

\_\_\_\_\_. **Direito Penal do Inimigo: A Terceira Velocidade do Direito Penal.** Curitiba: Juruá, 2011.

ROXIN, Claus. **Derecho Penal – Parte General – Tomo I – Fundamentos. La Estructura de La Teoria Del Delito.** 2ª. Madrid: Editorial Civitas, 2000.

YOUNG, Jock. **La imaginación criminológica.** Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas e Sociales, 2015.

ZEHR, Howard. **Changing lenses: A new focus for crime and justice.** Scottdale: Herald press, 1990.