

# OS DESAFIOS ATUAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PERSECUÇÃO PENAL

*CURRENT CHALLENGES OF PROSECUTORS IN CRIMINAL PROCEEDINGS*

**Daniel de Resende Salgado**<sup>1</sup>  

Universidade de São Paulo, USP, Brasil  
danielrsalgado@uol.com.br

**Mylene Comploier**<sup>2</sup>  

Universidade Presbiteriana Mackenzie, UPM, Brasil  
mylene.comploier@gmail.com

**Resumo:** Este editorial aborda os desafios atuais enfrentados pelo Ministério Público na persecução penal, especialmente diante de atividades criminosas cada vez mais sofisticadas. Defende-se uma cooperação mais robusta entre órgãos de fiscalização nacionais e internacionais. Além disso, discute a evolução da justiça consensual e a importância de equilibrar a eficiência nos processos judiciais com a proteção dos direitos fundamentais de imputados e vítimas. O controle externo da atividade policial também é identificado como um desafio, dada a necessidade de coibir desvios de conduta por parte dos agentes de segurança pública. Adicionalmente, sublinha a importância crescente em reconhecer o ofendido como uma parte ativa no processo penal.

**Palavras-chave:** crime organizado; justiça consensual; controle externo da atividade policial; direitos fundamentais; vítima.

**Abstract:** This editorial addresses the current challenges faced by the Brazilian Public Prosecutor's Office in criminal prosecution, particularly regarding increasingly sophisticated criminal activities. It advocates for stronger cooperation among national and international regulatory bodies. Furthermore, it discusses the evolution of consensual justice and the importance of balancing efficiency in judicial proceedings with the protection of the fundamental rights of both defendants and victims. External oversight of police activity is also identified as a challenge, needing measures to curb excesses, illegalities, and misconduct by public security agents. Additionally, it underscores the growing importance of recognizing the victim as an active party in criminal proceedings.

**Keywords:** organized crime; consensual justice; external oversight of police activities; fundamental rights; victims.

Desde meados do segundo decênio deste século, após a consolidação de suas atribuições conquistadas na Constituição de 1988 (artigo 129 da CF), com destaque a seus deveres-poderes persecutórios na defesa da sociedade, o Ministério Público começou a se deparar com a necessidade de sofisticar discussões teóricas e práticas, que já se encontravam presentes na agenda da instituição, em busca de estabelecer novos parâmetros no enfrentamento de determinadas práticas delitivas.

Os delitos eventuais e pulverizados cederam espaço a uma criminalidade mais complexa e estruturada. Deparamo-nos com grupos criminosos que se internacionalizaram e impulsionaram, como grandes empresas espúrias, alianças horizontais nacionais e estrangeiras. Práticas de compartimentação e compartilhamento de informações protegidas e cifradas, infiltrações na política e em instituições públicas, por meio de estruturas corruptoras, passaram a ser constantes. A profissionalização, com suas

divisões de atribuições, formação e contratação de especialistas em ocultação patrimonial, segurança e transporte, tornou-se cada vez mais presente.

A estruturação regionalizada de determinados grupos criminosos, a partir do domínio territorial e da busca de fontes de receita local, como comercialização cartelizada de produtos e serviços, é capaz de impedir o livre exercício de direitos básicos pelos cidadãos que residem nessas localidades, atingindo, inclusive, a capacidade de autodeterminação dos indivíduos locais, que passam a ter seus direitos (de escolha, inclusive) manietados.

O contínuo avanço computacional incentiva, por seu turno, maior fluidez comunicacional, facilita a exploração econômica espúria e os pactos financeiros entre associações criminosas. A evolução tecnológica também impulsiona novos espaços de proteção, oriundos, justamente, da concepção de valores provenientes da

<sup>1</sup> Doutorando e mestre (2022) em Processo Penal pela USP. Membro fundador do Instituto de Direito e Inovação (ID-i). Procurador da República. Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5324705135870789>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4284-5995>.

<sup>2</sup> Doutora (2019) e mestre (2015) em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Promotora de Justiça. Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5478141763937164>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0490-4336>.

sociedade de informação, como o reconhecimento do direito fundamental à proteção de dados pessoais e dos princípios dele derivados, como a autodeterminação informacional, valores que também precisam ser considerados e observados no enfrentamento a grupos criminosos sofisticados.

Mister, dessa forma, a intensificação dos debates sobre inovações na persecução penal, em especial sobre os lindes de cooperação e colaboração dos órgãos de fiscalização e persecução, nacionais ou internacionais, no enfrentamento preventivo e repressivo aos desvios, considerando o surgimento exponencial dessas novas tecnologias, o reconhecimento de novos direitos fundamentais decorrentes da proteção de dados pessoais e a internacionalização do crime facilitada por mecanismos computacionais. Não há de se negar que o efetivo enfrentamento a organizações criminosas estruturadas impõe a construção de modelos de governança colaborativa (**Bechara; Bugiga**, 2023, p. 663-686), com integração e cooperação entre as agências formais de controle que “compatibilize as diferenças, neutralize as ameaças e potencialize a produção de resultados” (**Salgado; Bechara; De Grandis**, 2023, p. 8). A isso, adiciona-se a necessidade de o Ministério Público assegurar a proteção do núcleo essencial dos direitos e garantias fundamentais a, dessarte, exercer plenamente sua atribuição constitucional de *Ombudsman* da ordem jurídica (**Ávila**, 2016, p. 28).

Por outro lado, a expansão dos espaços de consenso no processo penal — pelo reconhecimento de que indivíduos que eventualmente cometem crimes de lesividade mediana não devem receber o mesmo tratamento conferido àqueles que praticam delitos objetivamente mais graves — e a consequente remodelação das soluções de conflito criminal passam a posicionar o imputado e o Ministério Público no âmago da persecução penal. Com isso, afasta-se o processo penal de uma matriz eminentemente impositiva, de modo a permitir a real gestão dos riscos do litígio às partes, conferindo-se, assim, maior previsibilidade do resultado processual construindo de forma integrada e consensual (**Salgado**, 2022, p. 449-452).

Se, por um lado, a simplificação da resolução de conflitos nos crimes de média lesividade tem como escopo o descongestionamento do sistema de justiça, a conferir mais celeridade à atividade persecutória, por outro, suprime efeitos deletérios ao imputado, além de gerar para ele economia de recursos financeiros e de tempo. Impede, dessarte, tanto as incertezas próprias da instrução processual, “reconhecidamente a ‘cerimônia degradante’ (Garfinkel) mais amplificadora das sequelas da estigmatização” (**Costa Andrade**, 1988, p. 322), como uma possível condenação, com todos os seus efeitos concretos, simbólicos e estigmatizantes.

Nisso, entretanto, também existe um custo. Especificamente em relação ao Acordo de Não Persecução Penal, por exemplo, para fazer jus ao início das negociações, o imputado precisa admitir voluntariamente a prática do fato criminoso. Além disso, o investigado deixa de operar a prática de atos processuais, como produção das provas e contraprovas ou a contestação dos elementos de juízo apresentados pelo Ministério Público. Por outro lado, há nítida supremacia negocial do órgão acusador, uma vez que, além de, como Estado, encontrar-se em uma posição de superioridade, a saída do imputado, caso não aceite a resolução simplificada do conflito, é se submeter à persecução penal, com todo seus custos e estigmas (**Salgado**, 2022, p. 453).

Nessa linha, o desafio está em reconhecer que o entabulamento de acordos com admissão de culpa não pode ser viabilizado pela imposição da vontade unilateral de uma das partes, em especial daquela que se encontra em uma posição de supremacia negocial. Sua matriz precisa ser construída pela possibilidade de abertura de uma discussão mais horizontal, não hierarquizada, com uma comunicação fluida entre os atores do processo. No desenho de

uma justiça negocial efetiva, o espaço para assimetrias discursivas, disputas e conflitos, características típicas do debate processual clássico, deve ceder ao incremento de uma dialética colaborativa para melhor construção do resultado do caso criminal, o que possibilita, inclusive, maior motivação para o cumprimento espontâneo das condições acordadas (**Salgado**, 2022, p. 453).

A aceitação de uma moderna perspectiva da vítima no processo penal (**Câmara**, 2008, p. 61) é outro desafio a que se encontra submetido o Ministério Público. Ao despersonalizar o conflito, o sistema de justiça criminal passou a ignorar a vítima, reduzindo-a apenas a uma mera fonte de prova. Ainda hoje, deparamo-nos, na prática, com a anonimização da vítima pelas agências formais de controle, reificando-a. Com isso, o sistema de justiça criminal passa a se fechar ao diálogo com o ofendido, gerando a potencialização do conflito, em vez de seu quebrantamento, e frustrando, em alguns aspectos, as expectativas de pacificação social.

O reconhecimento da vítima como sujeito processual e a dimensão protetiva a seus direitos fundamentais é admitida por tratados internacionais que “delineiam obrigações que devem ser ativamente cumpridas pelos próprios Estados” (**Mazzuoli; Oliveira**, 2024, p. 32). Dessarte, o ofendido passa a ser reconhecido como destinatário “dos direitos instituídos no regime internacional de proteção à pessoa humana” (**Aras**, 2021, p. 744). Fortalece-se, assim, a preocupação à minimização dos danos adicionais à prática delitiva gerados pela própria persecução penal e por seus atores, práxis essa, por muito tempo, condutora de uma situação gradual de vitimização secundária, apta a intensificar recordações traumáticas, aumentar a desconfiança nas agências formais de controle e, como consequência, alimentar a cifra oculta.

A preocupação deficiente do sistema de justiça criminal brasileiro com a vítima já gerou condenação de nosso país pela **Corte Interamericana de Direitos Humanos** (2021). No caso “Barbosa de Souza e outros vs. Brasil”, foi atestada a inércia dos atores da persecução penal ao permitirem produção probatória voltada a desacreditar a ofendida pela reconstrução processual de seu comportamento social, ao desviar o foco das investigações e a favorecer a confecção da imagem da vítima como merecedora do ocorrido (§ 146).

As obrigações positivas do Estado precisam ser materializadas em todo processo penal, com o escopo de proteger o ofendido do tratamento processual inadequado, reduzindo os efeitos de eventual vitimização secundária, como também de conferir a ele uma participação mais efetiva na resolução do conflito, seja ela litigiosa ou consensual. Simultaneamente, o processo, como instrumento de contenção do poder punitivo do Estado, não pode negligenciar a proteção do imputado contra potenciais abusos e violações a direitos fundamentais erigidos pela Carta Constitucional. É dever do Ministério Público, como um dos atores da persecução penal, impulsionar o equilíbrio de tais valores, com o condão de atingir a máxima efetividade protetiva aos direitos e garantias fundamentais da vítima e do imputado.

O novo decênio também apresenta novas perspectivas para atuação no exercício de outras atribuições clássicas do Ministério Público, como o controle externo da atividade policial, função institucional prevista no artigo 129, VII, da Constituição Federal. Com efeito, a atividade ministerial fiscalizatória, difusa ou concentrada (**Freitas**, 2013, p. 120-130), possui o objetivo de garantir que as polícias realizem suas atividades com a máxima eficiência e efetividade, mas com o mínimo de arbitrariedade e em estrita observância aos direitos fundamentais.

O desafio nessa seara é como coibir, de forma preventiva e repressiva, excessos, ilegalidades e desvios de condutas dos agentes de segurança pública fomentadores da crise de legitimidade pela

qual passa todo sistema de justiça criminal (Zaffaroni, 1991, p. 16). As dificuldades no acesso a dados relacionados às atividades policiais, a falta de estruturação desses mesmos dados e a ausência do estabelecimento de formas adequadas e claras de sua auditabilidade (controle voltado à esfera da fiscalização extraprocessual), bem como a existência de espaços de discricionariedade não regradas, em especial as que envolvem o uso da força, são alguns elementos que estorvam a eficácia do controle interno e externo. E onde não existem mecanismos estruturados de controle (ou de contenção) há forte tendência ao florescimento do desvio policial (Ávila, 2016, p. 26). Diante desses desafios, faz-se necessário maior aprofundamento das reflexões teóricas e práticas sobre temas candentes voltados

à atribuição persecutória do Ministério Público, muito embora tais questões, de alguma forma, já estejam na agenda ministerial. Revisitar a atuação da instituição na persecução penal, reconhecendo as suas limitações instrumentais para o enfrentamento de problemas novos e antigos (repaginados) que lhes são apresentados neste século e, ao mesmo tempo, buscar uma atuação resolutiva, sempre em observância irrenunciável aos direitos fundamentais da vítima e do imputado, é um passo importante para reafirmar o compromisso do órgão com o quadro programático/axiológico insculpido em nossa Carta Política. Sob essas premissas, o presente dossiê temático foi idealizado.

### Informações adicionais e declarações dos autores (integridade científica)

**Declaração de conflito de interesses:** os autores confirmam que não há conflitos de interesses na condução desta pesquisa e na redação deste editorial. **Declaração de autoria:** todos e somente os pesquisadores que cumprem os requisitos de autoria deste editorial são listados como autores; todos os coautores são totalmente responsáveis por este trabalho em sua

totalidade. **Declaração de originalidade:** os autores garantiram que o texto aqui publicado não foi publicado anteriormente em nenhum outro recurso e que futuras republicações somente ocorrerão com a indicação expressa da referência desta publicação original; eles também atestam que não há plágio de terceiros ou autoplágio.

#### Como citar (ABNT Brasil)

SALGADO, Daniel de Resende; COMPTOIER, Mylene. Os desafios atuais do Ministério Público na persecução penal. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo,

v. 32, n. 385, p. 2-4, 2024. Disponível em: [https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim\\_1993/article/view/1676](https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1676). Acesso em: 1 dez. 2024.

#### Referências

ARAS, Vladimir. A vítima no processo penal: passado, presente e futuro. *In*: MADEIRA, Guilherme; BADARÓ, Gustavo Henrique; SCHIETTI, Rogério (Org.). *Curso de processo penal: estudos comemorativos aos 80 anos de vigência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 743-795.

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

BECHARA, Fabio Ramazzini; BUGIGA, Luiz Fernando. Cooperação entre órgãos federais, estaduais, municipais e distritais: análise crítica do artigo 3º, VIII, da Lei 12.850/2013. *In*: SALGADO, Daniel de Resende; BECHARA, Fabio Ramazzini; DE GRANDIS, Rodrigo. (Org.). *10 anos da Lei das Organizações Criminosas*. São Paulo: Almedina, 2023. p. 663-686.

CÂMARA, Guilherme Costa. *Programa de política criminal orientado para a vítima do crime*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Barbosa de Souza e outros vs. Brasil*. Sentença de 7 de setembro de 2021. San José: CIDH, 2021. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_435\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_435_por.pdf). Acesso em: 8 out. 2024.

COSTA ANDRADE, Manuel da. *Consenso e oportunidade: reflexões a propósito da suspensão provisória do processo e do processo sumaríssimo*. Coimbra: Almedina, 1988.

FREITAS, Enrico Rodrigues de. Modalidades e extensão do controle externo. *In*: SALGADO, Daniel de Resende; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo; CHEQUER, Monique (Org.). *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. Salvador: Juspodivm, 2013. p. 113-137.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; OLIVEIRA, Kledson Dionysio. Princípio constitucional da ampla defesa da vítima: exegese do Art. 5º, LV, da Constituição Federal e incidência no processo penal brasileiro. *Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal*, Porto Alegre, v. 20, n. 120, p. 28-55, 2024.

SALGADO, Daniel de Resende. Horizontalização do acordo de não persecução penal. *In*: SALGADO, Daniel de Resende Salgado; KIRCHER, Luis Felipe; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro (Org.). *Justiça consensual: acordos criminais, cíveis e administrativo*. Salvador: Juspodivm, 2022. p. 449-483.

SALGADO, Daniel de Resende; BECHARA, Fabio Ramazzini; DE GRANDIS, Rodrigo. Lei das organizações criminosas completa uma década: é necessário avançarmos! *Boletim dos Procuradores e Procuradoras da República*, v. 2, n. 2, p. 7-9, 2023.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal*. Rio de Janeiro: Revan, 1991.