

BOLETIM IBCCRIM

DOSSIÊ

Desafios atuais do Ministério Público na persecução penal

Daniel de Resende Salgado, Mylene Comploier e Camila Gomes Barbosa (org.)

Editorial

Daniel de Resende Salgado e Mylene Comploier

Maxiprocessos e negociações procedimentais: uma quarta via para resolução de conflitos criminais

Mauro Fonseca Andrade

O Ministério Público como instituição de garantias e o controle externo da atividade policial

Ana Cláudia Pinho, Amanda Blanco Chaves e Marcus Vinicius Cruz de Miranda

Desafios ao Ministério Público decorrentes da proteção internacional dos direitos humanos

Antonio Henrique Graciano Suxberger

Boletim Entrevista:

Antonio Scarance Fernandes

OS DESAFIOS ATUAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PERSECUÇÃO PENAL

CURRENT CHALLENGES OF PROSECUTORS IN CRIMINAL PROCEEDINGS

Daniel de Resende Salgado¹  

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

Mylene Comploier²  

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

¹ 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>.

² 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 conseqüente 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 conseqüência, 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. 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. 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.

NOTAS DE AMICUS CURIAE

IBCCRIM é admitido como amicus curiae em ação sobre Comitê e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura

Ao lado de outras organizações, o IBCCRIM foi admitido como *amicus curiae* em um pedido de suspensão de execução de liminar, em resposta à recente decisão do Tribunal Regional Federal (TRF) que cassou uma medida liminar anteriormente concedida pela 8ª Vara Federal Cível de São Paulo.

A decisão monocrática que foi objeto do recurso no TRF exigia que o estado de São Paulo apresentasse um plano detalhado para a implementação do Comitê e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT/SP). O plano deveria incluir estrutura organizacional, orçamento, cargos adequados e a realização de

visitas periódicas para fiscalização. A não implementação dessas medidas estava sujeita a uma multa de R\$ 100.000,00.

A ação foi movida pelo Ministério Público Federal e pela Defensoria Pública com o objetivo de assegurar o cumprimento das obrigações internacionais do Brasil no combate à tortura. A manifestação do IBCCRIM visa contribuir para o debate jurídico sobre a importância da estruturação adequada do MEPCT/SP e garantir que as obrigações internacionais contra a tortura sejam efetivamente cumpridas. Confira a manifestação do IBCCRIM em: <https://ibccrim.org.br/noticias/exibir/9376>.

Publicação do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais

Editorial

2 Os desafios atuais do Ministério Público na persecução penal

Daniel de Resende Salgado e Mylene Compoier

Dossiê “Desafios atuais do Ministério Público na persecução penal”

6 Maxiprocessos e negociações procedimentais: uma quarta via para resolução de conflitos criminais

Mauro Fonseca Andrade

9 Desafios ao Ministério Público decorrentes da proteção internacional dos direitos humanos

Antonio Henrique Graciano Suxberger

13 O papel do Ministério Público na justiça negocial criminal no Brasil

Galtiênio da Cruz Paulino

18 Parcerias estratégicas: diálogos interinstitucionais entre o Ministério Público e os órgãos administrativos no enfrentamento do crime de lavagem de dinheiro

Ana Cristina Tahan de Campos Netto de Souza, Carlos Roberto Diogo Garcia e Wesley Franco Ramos Barguena

22 O Ministério Público como instituição de garantias e o controle externo da atividade policial

Ana Cláudia Pinho, Amanda Blanco Chaves e Marcus Vinicius Cruz de Miranda

Jurisprudência Comentada

26 Atribuições do Ministério Público Federal

Boletim Entrevista

32 Antonio Scarance Fernandes

MAXIPROCESSOS E NEGOCIAÇÕES PROCEDIMENTAIS: UMA QUARTA VIA PARA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS CRIMINAIS

CRIMINAL MEGATRIALS AND PROCEDURAL NEGOTIATIONS: A FOURTH WAY TO SOLVE CRIMINAL CONFLICTS

Mauro Fonseca Andrade¹  

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRS, Brasil
mauro.andrade@ufrgs.br

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.11186833>

Resumo: O texto está voltado a apresentar uma alternativa aos problemas verificados em processos de significativa magnitude, conhecidos como maxiprocessos criminais. Neles, há um reclame muito grande das partes envolvidas, em especial, relacionado aos prazos para manifestações e à atividade probatória. Essa insatisfação gera um conflito de ordem processual, dada a inércia do legislador em criar mecanismos para o atendimento às peculiaridades próprias dessa classe de processos criminais. Como alternativa àqueles problemas, é feita a defesa de realização de negociações procedimentais, permitindo às partes — e somente a elas — que adaptações sejam feitas no rito para o atendimento às peculiaridades do caso em concreto.

Palavras-chave: maxiprocessos criminais; negociação; procedimento; processo penal.

Abstract: This paper tries to present an alternative to noticeable problems in extensive criminal lawsuits known as criminal megatrials. In them, the parties' great concern is related to petition deadlines and probatory activity. This dissatisfaction creates a procedural conflict, given the lawmaker's inertia to create mechanisms to solve the specific features of this type of criminal lawsuits. As an alternative to these problems, an argument is made in favor of realizing of procedural negotiations, allowing the parties—and only them—to adapt the procedural rite to serve the specific cases' particularities.

Keywords: criminal megatrials; negotiation; procedure; criminal procedure.

1. Introdução

Nos últimos vinte anos, o Brasil tem experimentado um aumento significativo e contínuo no número de operações policiais voltadas ao combate da criminalidade organizada e dos — assim chamados — crimes do colarinho branco. Pela própria natureza dos fatos apurados, não só as investigações criminais, mas também os próprios processos delas derivados ficaram marcados pelo grande volume de documentação angariada, dando margem ao surgimento do que, no Direito estrangeiro, é conhecido como maxiprocessos criminais.

Embora essa realidade não seja nova, o passar do tempo vem mostrando que nossa legislação ainda segue muito distante de albergar as peculiaridades dessa categoria de processos criminais. A cada operação policial que se converte em processo, fica mais

evidente que nossa legislação se mantém voltada para aqueles feitos comuns, de complexidade média ou baixa, nada comparada com aquela presente em processos envolvendo vários réus, perícias contábeis, quebras de sigilos de todas as classes e os mais variados tipos de documentos.

Resultado disso é um reclame geral, por parte do Ministério Público e de acusados, defensores e eventuais vítimas sobre a possibilidade de atuação que transforme o processo em uma forma justa e igualitária de resolução de conflitos na área criminal.

Pensando nisso e de modo a buscar alternativas para superar a inexistência de legislação voltada a enfrentar esse problema, o texto analisa a admissibilidade das negociações procedimentais, de modo a permitir às partes contornarem as dificuldades que o caso em concreto se lhes apresentar.

¹ Pós-Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2016). Doutor em Direito Processual Penal pela Universitat de Barcelona/Espanha (2005). Professor Associado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Membro do Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual. Promotor de Justiça no Rio Grande do Sul. Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6608991532417610>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3044-2507>. Instagram: [instagram.com/professormauoandrade](https://www.instagram.com/professormauoandrade).

2. Maxiprocessos criminais

Levou-se muito tempo para que processos de grande porte recebessem algum tipo de atenção por parte da doutrina brasileira. De presença antiga no Direito estrangeiro, essa categoria de processos começou a se fazer notar em nosso país, principalmente, com o início do que se convencionou chamar de operações policiais. Fruto de investigações mais detidas e direcionadas ao combate a grupos criminosos e a crimes de ordem econômico-financeira, essa categoria processual vem avançando para atingir outras modalidades de criminalidade, tais como, aquelas ligadas a infrações ambientais de larga escala e até mesmo aos crimes dolosos contra a vida (Andrade, 2023). Seja como for, essas operações possuem uma característica muito nítida, que é a produção de informações e provas (não repetíveis) em grande quantidade. Isso leva, por consequência, ao surgimento de processos comumente chamados de maxiprocessos criminais.

Independentemente do conceito que se dê a essa categoria de processos (Andrade, 2022), há consenso no meio doutrinário — independentemente do país em que eles se manifestem — que eles destoam da lógica pensada para a legislação processual penal ordinária. Em âmbito nacional, na parca produção literária que há sobre o tema, é possível identificar um ponto em comum, principalmente, nos reclames defensivos, qual seja, a dificuldade de análise de todo o material informativo produzido (Bottino; Fraga, 2021, p. 98-99). Essa dificuldade, por certo, produz efeitos já na própria resposta à acusação, seja nas argumentações voltadas à rejeição da denúncia ou absolvição sumária, seja na configuração do rol de testemunhas, que somente poderá ser apresentado nesse momento procedimental.

Embora não com tanta divulgação quanto mereceria, essa situação também é sentida pelo acusador público e por eventuais assistentes de acusação. Por vezes, o Ministério Público não acompanha a investigação criminal desde seu início, muito menos tem plena ciência de todo o material informativo e probatório produzido. Não raro, tudo isso só lhe é completamente disponibilizado ao final da investigação policial, o que impacta no tempo de confecção da peça acusatória, sobremaneira naqueles casos em que houver investigados presos preventivamente.

Essa insatisfação recíproca, por parte de quem acusa e de quem defende, tem uma origem comum, que é a falta de atenção do legislador para essa categoria de processos criminais, que se apartam, quase que por completo, da lógica procedimental construída para os processos de complexidade média e baixa.

É aí que entra a busca por alternativas que permitam às partes superarem as adversidades já conhecidas, mas com um mínimo de respaldo legal. Em nossa perspectiva, a negociação procedimental bem pode ser uma delas.

3. Formas de resolução de conflitos: uma quarta via

Quando Niceto Alcalá-Zamora y Castillo publicou o clássico *Proceso, autocomposición y autodefensa* (1947), todas as formas de resolução de conflitos por ele abordadas estiveram dirigidas ao próprio Direito material. Jamais imaginaria ele, nos idos da década de 40 do século passado, que conflitos de ordem processual poderiam surgir em razão da dimensão e da complexidade atingidas por certos processos.

Uma forma criativa de resolução de conflitos ligados à procedimentalização dos processos de significativa complexidade pode ser encontrada no Direito português. De acordo com o Código de Processo Penal lusitano (Portugal, 1987), uma série de providências podem ser adotadas em situações por ele entendidas como de excepcional complexidade¹. Dentre elas, por certo que a mais comum é a ampliação de prazos, mas uma, em especial, chama-nos a atenção, que é a possibilidade de alteração procedimental².

Em âmbito nacional, essa alteração ou flexibilização procedimental ingressou em nossa realidade por meio do Código de Processo Civil, sob uma perspectiva de busca por celeridade e efetividade na resolução do conflito posto a exame judicial (Gajardoni, 2007, p. 160). Em razão de essa perspectiva e de outros fundamentos, parte da doutrina já se manifestou contrariamente à possibilidade

de flexibilização do procedimento criminal, entendendo por sua viabilidade somente com a

[...] previsão em lei das eventuais opções procedimentais e de flexibilização das formas processuais, com critérios objetivos para sua aplicação e mecanismos de controle adequados (Vasconcellos, 2018, p. 397)³.

Se a crítica à flexibilização procedimental criminal teve, por único foco, a negativa de sua concretização por iniciativa judicial (*ex officio*), não temos dúvida de seu completo acerto. Um bom exemplo disso foi verificado no Caso Boate Kiss, onde o Juiz-Presidente do Tribunal do Júri alterou, de ofício, parte do procedimento a ser desenvolvido em plenário, imponto às partes sua vontade sobre o tempo de duração dos debates. De forma reparadora, o Superior Tribunal de Justiça, por provocação de um dos réus, colocou o procedimento novamente nos trilhos, adequando-o à legalidade prevista na legislação processual penal (Andrade, 2023, p. 82-85). É por isso que, quando nos referimos à flexibilização procedimental, somente a visualizamos possível sob o espectro da negociação entre as partes. Afinal de contas, são elas as que mais sofrem com a insistência do legislador nacional em não adequar os procedimentos criminais às necessidades verificadas nos maxiprocessos. Fora isso, o que há é a subversão judicial do devido processo legal.

O que a praxe vem nos ensinando é que, em geral, a necessidade de alteração procedimental não está voltada ao alcance de qualquer aceleração do procedimento. Uma preocupação como essa seria aumentar um problema que já não é pequeno para as partes, que é o encurtamento dos prazos existentes para as análises necessárias e manifestações exigidas.

Para que se tenha uma ideia, o grande reclame da Defensoria Pública — por certo, não só em processos grandes, mas principalmente neles — é a inviabilidade de realizar contato com os réus sob seus cuidados, para que a resposta à acusação possa se ver acompanhada de eventual rol de testemunhas. Nesse ponto, frequentes são os pedidos de apresentação do rol de testemunhas somente após a Defensoria Pública ter o primeiro contato com o réu. Quanto à defesa privada, a inconformidade está ligada ao pouco tempo para a compreensão de todos os documentos e áudios que acompanham a peça inicial acusatória, tudo isso produzido ao longo de meses de investigação. Por fim, quanto ao Ministério Público, as necessidades não são menores.

Nos maxiprocessos, a redação da denúncia pode levar de uma semana a mais de um mês, tempo necessário para o entendimento de todo o material presente no inquérito policial e concatenação dos fatos às pessoas. Para quem não está habituado a esse tipo de peça processual, denúncias simples (*i.e.*, porte ilegal de arma, tráfico de drogas, furtos e roubos) não levam mais que meia hora para sua redação. Além disso, outra peça que demanda muito tempo para a sua confecção são os memoriais, visto que, pela natureza do processo, é inviável a realização de debates ao final da fase instrutória.

Para que não se crie a situação verificada no processo criminal do Caso Boate Kiss — em que uma das partes (*in casu*, um dos réus) não se mostrou conforme com a alteração judicial de ofício do procedimento a ser seguido no plenário do Tribunal do Júri —, o caminho que entendemos recomendado é, justamente, o da negociação procedimental realizado pelas partes.

Esses são pequenos exemplos que, corriqueiramente, marcam as dificuldades dos atores dos maxiprocessos criminais. Por certo que outros tantos exemplos podem se manifestar, variando segundo a realidade de cada processo.

É dentro dessa lógica que não basta somente se falar em flexibilização procedimental, mas sim em verdadeira negociação procedimental. Com as partes sabendo os verdadeiros problemas que enfrentam em processos com dimensões alargadas, a pactuação sobre viabilidades probatórias, prazos para manifestações, entre outras tantas possibilidades, mostra-se como o melhor caminho para superar a inércia legislativa em atualizar nossa legislação processual penal com as necessidades de hoje.

E não se diga que as partes não podem realizar negociações sobre procedimento. Nesse ponto, lembremos que há muito

tempo são feitos pedidos mútuos de ampliação de prazo para a apresentação de memoriais nos processos com complexidade evidente, sempre contando com a concordância judicial. Da mesma forma, temos as negociações de suspensão do próprio procedimento criminal — *i.e.*, a suspensão condicional do processo —, embora estas produzam efeito reflexo no *ius puniendi*, com a extinção da punibilidade do agente.

O que precisamos, portanto, é o reconhecimento da possibilidade de essa mesma pactuação ser expandida para outras situações de igual ou maior dificuldade de atuação das partes, sempre sob o abrigo da aplicação analógica do artigo 190 do Código de Processo Civil (Brasil, 2015)⁴, para que tenhamos um mínimo de amparo legal que evite o fácil argumento da privatização do procedimento criminal.

4. Considerações finais

Os maxiprocessos criminais trouxeram uma nova realidade para os operadores do Direito brasileiro, obrigando-os a enfrentarem não só as dificuldades próprias de um processo com dimensões alargadas, mas também os obstáculos presentes em uma legislação que não foi pensada para dar conta das peculiaridades neles presentes.

Ao contrário do que se possa pensar, as dificuldades de atuação nessa categoria processual não atingem somente os interesses defensivos. Também os interesses de quem figura no seu polo ativo são fortemente maculados, sendo verificados, até mesmo, antes mesmo do início do processo criminal, ou seja, no tempo necessário para a construção de uma ação penal condenatória responsável. Disso resulta um conflito de interesses — por vezes, mútuo; por vezes, individual —, mas não de natureza material, e sim de natureza processual ou, mais propriamente, procedimental.

Como o legislador vem se mantendo inerte para a resolução de um conflito (ou problema) que não é novidade no meio acadêmico, nossas ponderações são no sentido de aplicação analógica do artigo 190 do Código de Processo Civil, de modo a viabilizar as negociações procedimentais, com a alteração de prazos e de viabilidades probatórias diversas daquelas previstas em nossa legislação. A título de limitação negocial, defendemos que elas somente podem partir da iniciativa das partes, como forma de superação de conhecidos e repetitivos problemas por elas enfrentados.

Informações adicionais e declarações do autor (integridade científica)

Declaração de conflito de interesses: o autor confirma que não há conflitos de interesses na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: somente o pesquisador que cumpre o requisito de autoria deste artigo é listado como autor. **Declaração de originalidade:** o

autor garante 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; ele também atesta que não há plágio de terceiros ou autoplágio.

Como citar (ABNT Brasil)

ANDRADE, Mauro Fonseca. Maxiprocessos e negociações procedimentais: uma quarta via para resolução de conflitos criminais. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, v. 32, n. 385, p. 6-8. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.11186833>.

Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1181. Acesso em: 1 dez. 2024.

Notas

- 1 CPP, artigo 215^a, 4. A excepcional complexidade a que se refere o presente artigo apenas pode ser declarada durante a 1.^a instância, por despacho fundamentado, oficiosamente ou a requerimento do Ministério Público, ouvidos o arguido e o assistente.
- 2 CPP, artigo 390a. Reenvio para outra forma de processo.
1 - O tribunal só remete os autos ao Ministério Público para tramitação sob outra forma processual quando:
[...]
c) O procedimento se revelar de excepcional complexidade, devido, nomeadamente, ao número de arguidos ou de ofendidos ou ao carácter altamente organizado do crime.
- 3 Por “outros fundamentos”, referimo-nos ao entendimento do autor, no sentido de que o processo penal se constitui em um “instrumento de

limitação do poder punitivo” (Vasconcellos, 2018, p. 397). Na nossa concepção, essa forma de ver o processo penal, evidentemente, está voltada a colocar o acusado como o centro do processo penal, em torno do qual tudo deve girar. Há o olvido, no entanto, que os interesses envolvidos no processo penal não são somente do acusado, senão também do acusador e da própria vítima, tal como, reiteradamente, vem decidindo a Corte Interamericana dos Direitos do Homem, em todas as condenações por ela impostas ao Brasil.

- 4 Artigo 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo.

Referências

- ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. *Proceso, autocomposición y autodefensa*: contribución al estudio de los fines del proceso. México: Imprenta Universitaria, 1947.
- ANDRADE, Mauro Fonseca. Caso Boate Kiss: lições de um maxiprocessos criminal. *Revista do Instituto de Ciências Penais*, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p. 69-90, 2023. <https://doi.org/10.46274/1809-192XRlCP2023v8n1p69-90>
- ANDRADE, Mauro Fonseca. O conceito jurídico de maxiprocessos criminal. *Revista do Instituto de Ciências Penais*, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 73-94, 2022. <https://doi.org/10.46274/1809-192XRlCP2022v7n1p73-94>
- BOTTINO, Thiago; FRAGA, Fernanda Prates. Os megaprocessos e os riscos de condenações injustas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 58, n. 232, p. 87-106, out./dez. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>

- ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 8 maio 2024.
- GAJARDONI, Fernando da Fonseca. *Flexibilização procedimental*: novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. <https://doi.org/10.11606/T.2.2007.tde-06082008-152939>
- PORTUGAL. *Decreto Lei nº 78/87, de 17 de fevereiro de 1987*. Código de Processo Penal. Lisboa: Governo da República Portuguesa, 1987. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=199&tabela=leis. Acesso em: 8 maio 2024.
- VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. A flexibilização procedimental na justiça criminal: os impactos do CPC/2015 e as distintas premissas do processo penal. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 25, n. 2, p. 388-399, 2020. <https://doi.org/10.14210/nej.v25n2p388-399>.

Autor convidado

DESAFIOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO DECORRENTES DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

CHALLENGES TO THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE FROM THE INTERNATIONAL PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

Antonio Henrique Graciano Suxberger¹  

Centro Universitário de Brasília, UNICEUB, Brasil
antonio.suxberger@ceub.edu.br

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13946967>

Resumo: O Brasil é devedor de obrigações assumidas no plano internacional dos direitos humanos. A efetividade da persecução penal e os desafios para sua implementação são pautas do Ministério Público que, para realizá-las, deve incorporar o sentido de convencionalidade nos temas da investigação direta, da persecução penal dos crimes dolosos contra a vida e na promoção de políticas penais. O artigo apresenta as demandas impostas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos nos dois primeiros temas e pelo Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime em relação ao último. O artigo promove revisão e análise documental de decisões e atos, então, formalizados nesses três temas, para mapear o que seriam os desafios de implementação das obrigações impostas ao Estado brasileiro e, especialmente, ao Ministério Público.

Palavras-chave: controle de convencionalidade; tribunal do júri; vereditos; segurança dinâmica; letalidade policial.

Abstract: Brazil owes obligations assumed at the international human rights level. The effectiveness of criminal prosecution and the challenges to its implementation are on the agenda of the Public Prosecutor's Office which, in order to achieve them, must incorporate a sense of conventionality in the areas of direct investigation, criminal prosecution of crimes against life and the promotion of penal policies. The article presents the demands imposed by the Inter-American Court of Human Rights on the first two issues and by the United Nations Office on Drugs and Crime on the last. The article carries out a documentary review and analysis of the decisions and acts formalized in these three areas, to map out the challenges of implementing the obligations imposed on the Brazilian state and, in particular, on the Public Prosecutor's Office.

Keywords: conventionality control; jury tribunal; verdicts; dynamic security; police lethality.

1. Introdução

Há consenso de que o sistema de justiça criminal brasileiro não responde satisfatoriamente às expectativas. Essa compreensão é ponto de convergência entre aqueles que indicam excessos punitivos no modo pelo qual o Estado trata a criminalidade e aqueles que reputam insuficiente a resposta repressiva do Brasil a crimes de grave dano social. Se as críticas se colocam, extremo a extremo, sobre os modos pelos quais o Brasil instrumentaliza o *jus puniendi*, há um ponto comum na afirmação de que o Estado pune mal.

O ponto de convergência dessas críticas está justamente na instituição que incorpora estruturalmente a missão de realização dos

fundamentos da própria República (soberania, cidadania, dignidade da pessoa, valores sociais do trabalho e livre iniciativa, pluralismo político) perante o sistema de justiça: o Ministério Público. Não é tarefa solitária, longe disso, mas se trata da instituição que reúne todos esses pontos no feixe de suas atribuições constitucionalmente delineadas. Como uma conformação própria em face das modelagens institucionais mundo afora, o Ministério Público brasileiro reúne em si atribuições que o conformam como verdadeira garantia institucional de realização do Estado Democrático de Direito.

Aos detratores da instituição, fica a advertência de que é preciso aprimorá-la, e não a asfixiar, suprimi-la ou diminuí-la. Crise não se enfrenta com diminuição do problema, mas justamente com

¹ Doutor e Mestre em Direito. Pós-doutor. Professor titular do programa de mestrado e doutorado em Direito do CEUB (Brasília-DF) e dos cursos de especialização da Fundação Escola Superior do MPDFT e da Escola Superior do Ministério Público da União. Promotor de Justiça no Distrito Federal. Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9136957784681802>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1644-7301>.

foco em alternativas da modelagem institucional. A razão é simples: não há outra instituição vocacionada a fazer o que se espera do Ministério Público. Além disso, em países marcados pela desigualdade, não há implementação de direitos sem acentuada intermediação de instituições de Estado. Essa compreensão não alimenta um paternalismo do Estado na construção da cidadania; antes, ao contrário, dimensiona o papel do Estado como (muitas vezes, o único) meio de promoção da cidadania em face do debate ideologizado que oculta a hegemonia do poder econômico — inclusive no sistema de justiça criminal.

A deontologia (dever ser) do Ministério Público, pois, é a promoção de enunciados normativos que materializem processos de luta para reconhecimento de direitos de sujeitos, muitas vezes, invisibilizados ou sem presença na agenda política. No campo penal, a dimensão aflitiva do Direito Penal cumpre — na falta de resposta melhor — importante papel de tutela objetiva de direitos fundamentais. Aliás, dos casos da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) que resultaram em condenação do Brasil, há a iterativa menção ao contexto de impunidade de graves violações de direitos humanos por falhas do sistema de justiça brasileiro.

Impunidade é categoria jurídica amplamente reconhecida e iterativamente destacada nos julgados da Corte IDH. É a falta, em seu conjunto, de investigação, persecução, captura, processamento e condenação dos responsáveis por violações de direitos protegidos pela Convenção Interamericana, toda vez que o Estado tem a obrigação de combater tal situação por todos os meios legais disponíveis já que a impunidade propicia a repetição crônica das violações de direitos humanos e a total indefensabilidade das vítimas e de seus familiares¹.

Essas falhas não derivam apenas de desacertos de atuação institucional, mas igualmente de interpretações dissociadas do que a Corte IDH indica como mandatórias para implemento das obrigações convencionais impostas ao Estado brasileiro.

Fixada essa premissa, as últimas duas décadas foram marcadas pelas 14 condenações impostas ao Estado brasileiro pela Corte IDH. O diálogo entre cortes e a proeminência dos sistemas internacionais de direitos humanos tem salientado a necessidade de que construamos uma agenda político-criminal mais atenta às nossas mazelas (e menos atenta à representação social dos problemas do nosso sistema) e comprometida de maneira efetiva à mudança do quadro de desigualdades do sistema de justiça.

Vale enumerar os casos: Ximenes Lopes (2006); Povo indígena Xucuru (2018); Nogueira de Carvalho e Outros (2006); Escher (2009); Garibaldi (2009); Gomes Lund e outros (2010); Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde (2016); Favela Nova Brasília (2017); Vladimir Herzog (2018); Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares (2020); Barbosa de Souza e seus familiares (2021); Sales Pimenta (2022); Tavares Pereira (2023); Honorato e outros (2023)². Todos eles trazem um ponto em comum: não se tratam de condenações por excessos do Estado brasileiro nas respostas punitivas de casos graves, mas justamente de condenações pela falta de atuação efetiva do Estado na resposta a graves violações de direitos humanos. Todos os casos indicam, além de outros, o descumprimento da cláusula de proteção judicial, tal como positivada no art. 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos³.

Trata-se do reconhecimento cabal e grave de que o Brasil não cumpre minimamente as obrigações que lhe são impostas convencionalmente — bem assim por outros diplomas de relevância no plano internacional — e dirigidas ao sistema de justiça. Ainda, todas elas mencionam, em maior ou menor medida, as faltas do sistema de justiça criminal.

Eis o ponto de reflexão: não há resposta aos casos já decididos pela Corte — e aos casos vindouros — que não passe pela assunção dessas obrigações pelo Ministério Público. Não se trata de uma resposta de instituição única — ao contrário. Todas as determinações da Corte Interamericana — antecedidas do reconhecimento, contextualização e indicações da própria Comissão Interamericana de Direitos Humanos — passam pelo equacionamento de alternativas

que tocam o Ministério Público por si e no modo pelo qual a instituição dialoga e interage com os demais atores do sistema de justiça e os corpos políticos do próprio Estado para construção da cidadania.

Para ilustrar essa compreensão, três exemplos podem ser úteis para problematização. Todos eles, vale repetir, hauridos das determinações do sistema regional de proteção dos direitos humanos.

2. Poder investigatório do Ministério Público: apuração mandatória de mortes potencialmente ilícitas

Em 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, em repercussão geral, o RE 593.727 (RG) (**Brasil**, 2015a). Na deliberação do plenário, o Tribunal reafirmou o poder investigatório do Ministério Público. O tema já havia sido reconhecido em inúmeros julgados da Corte, mas, em deliberação com repercussão geral, o STF estabeleceu a tese formalmente para, de um lado, assegurar o poder investigatório do Ministério Público e, de outro lado, reafirmar que essas apurações igualmente devem observar o regime constitucional e legal de garantias asseguradas ao investigado.

Em maio de 2024⁴, o STF retomou o debate, não para revisitar o tema, mas para estabelecer novos horizontes do poder investigatório do Ministério Público. Esse reencontro fixou-se na necessidade de conformar o regime de investigação do Ministério Público à figura do juiz das garantias (com a conformação que lhe foi dada pelo Tribunal) e, principalmente, para assinalar a atenção aos comandos advindos da Corte IDH.

Não foi uma revisão do assunto, mas um avanço no debate. Depois de reafirmar o já decidido no Tema 184 (**Brasil**, 2015b), para atender ao insistente argumento dos proponentes das ações, o Tribunal colheu a deliberação para sublinhar a determinação dirigida ao Estado brasileiro na condenação do Caso Honorato e Outros de 2023. Disse o Tribunal:

[...] o Estado deve garantir ao Ministério Público, para o fim de exercer a função de controle externo da polícia, recursos econômicos e humanos necessários para investigar as mortes de civis cometidas por policiais civis ou militares.

Na sequência, o Tribunal acenou para uma atuação investigatória do Ministério Público com caráter mandatório:

A instauração de procedimento investigatório pelo Ministério Público deverá ser motivada sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infrações penais ou sempre que mortes ou ferimentos graves ocorram em virtude da utilização de armas de fogo por esses mesmos agentes. Havendo representação ao Ministério Público, a não instauração do procedimento investigatório deverá ser sempre motivada.

Decerto, em caso de provocação do Ministério Público, a negativa de procedimento próprio deve indicar que a formalização da investigação por ator diverso atendeu a tudo que o Ministério Público exigiria para manifestação conclusiva sobre o caso. Quais seriam, então, essas exigências?

Antecipando em boa medida o debate do STF, o Conselho Nacional do Ministério Público (**Brasil**, 2023a, Proposição 1.00922/2023-01 – aguarda deliberação do colegiado) tem proposição de ato normativo cujo objeto é, exatamente, normatizar

[...] a atividade do Ministério Público na investigação de morte, violência sexual, tortura, desaparecimento forçado de pessoas e outros crimes ocorridos em decorrência ou no contexto de intervenção dos órgãos de segurança pública.

A proposição descreve as recomendações e os pontos de atenção para cumprimento dessa obrigação investigatória por parte do Ministério Público.

Há desafios de duas ordens nesse caso. Primeiro, o letramento — que demanda capacitação e formação continuada dos membros do Ministério Público e de seus serviços auxiliares — para a incorporação das providências investigatórias no sensível campo das graves violações de direitos humanos. A título ilustrativo: Protocolo de Minnesota sobre a Investigação de Mortes Potencialmente Ilícitas; Manual para a Investigação e Documentação Eficazes da Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (Protocolo de Istambul); Princípios Básicos sobre o Empregado da Força e de Armas de Fogo por Funcionários Encarregados de Fazer Cumprir a Lei; Princípios sobre Entrevistas Eficazes para Investigações e Coleta de Informações (Princípios de Méndez); Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero.

O segundo, estrutural. O Ministério Público não dispõe de estrutura adequada para assumir a investigação privativa dos casos que convencionalmente lhe cabem. Daí a relevância da decisão do STF: em apelo ao legislador e determinação aos poderes constituídos, o Tribunal estabelece que o Estado deve garantir meios para efetivação do controle externo, recursos econômicos e humanos para as investigações de fatos atribuíveis a agentes dos órgãos de segurança pública do Estado.

Nesse sentido, pois, não é a proposição de Resolução do CNMP que permitirá a modificação da realidade como num passe de mágica. Porém o ato normativo é relevante porque induz a ações subsequentes, para a devida cobrança das ações destinadas à implementação desse dever mandatário de investigação.

3. Persecução dos crimes dolosos contra a vida: o percurso de fundamentação e controle de decisões arbitrárias

Dos 14 casos de condenação do Brasil, há uma presença desgraçadamente repetida das respostas frustradas em casos de morte de pessoas, segundo a Corte, em quadro de indefensabilidade. O Estado brasileiro deve providências investigatórias e de responsabilização penal quando se abordam os crimes violentos de letalidade intencional. O homicídio, pois, surge como prioridade.

A persecução penal dos crimes dolosos contra a vida recebeu moldura constitucional, que tornou pétreo a instituição do tribunal do júri para essa persecução. A tradicional presença do julgamento por veredito de jurados não lhe afasta a peculiaridade: seus desafios são inconclusos e mal resolvidos na teoria e na práxis.

Merece preocupação o fato de que, especialmente após a reforma operada no Código de Processo Penal em 2008, o quesito genérico absolutório tenha pavimentado compreensões doutrinárias e jurisprudenciais de que ao tribunal do júri seria dado decidir arbitrariamente (dissociadamente da prova dos autos) porque, supostamente, fá-lo por íntima convicção. Novamente, é urgente a vocalização pelo Ministério Público de lição da Corte IDH nesse tema.

Dois exemplos ilustram essa urgência. A primeira delas se apresenta no tema 1.087 da repercussão geral do STF (Brasil, 2020): o Tribunal vai decidir se o recurso acusatório contra decisão absolutória, ainda que manifestamente contrária à prova dos autos, é compatível com a soberania dos vereditos.

Caso acolha a compreensão de que uma decisão arbitrária se mostre insuscetível de revisão judicial, quando no Brasil o veredito é produzido em decisão sem deliberação e sem formalização expressa de fundamentação, o STF incorrerá em manifesta contrariedade ao que a Corte IDH tem indicado como parâmetro convencional para julgamento por jurados.

A Corte IDH, provocada sobre caso de impunidade ocorrido na Nicarágua (cujo sistema normativo de tribunal de júri é muito assemelhado ao brasileiro), já destacou que: (i) há dever de fundamentação nas decisões proferidas por tribunal de júri, ainda que a decisão decorra de veredito construído por íntima convicção; e (ii) é preciso assegurar ferramentas de prevenção e controle de decisões arbitrárias que conduzam a quadro de impunidade (Organização dos Estados Americanos, 2018).

O controle se dá justamente pelo sistema recursal específico, cuja apelação é de fundamentação vinculada e só pode ser manejada, com a indicação de decisão manifestamente contrária à prova dos autos, uma única vez (§ 3º do art. 593 do CPP). Já o dever de fundamentação é observado pela possibilidade de (re)construir o percurso racional que conduziu o jurado, em quesitos, a fixar a moldura fática do caso. Para tanto, a ordem dos quesitos e, especialmente, o papel do julgador (e das partes) na explicitação das teses em jogo se mostra fundamental. Nesse ponto, vale questionar a atual compreensão jurisprudencial sobre ordem de quesitação quando há cúmulo de teses defensivas de negativa de autoria e desclassificação, bem assim sobre o papel do juiz no esclarecimento dos jurados em caso de votação contraditória representam óbice à implementação de um tribunal de jurados compatível com a Convenção Americana de Direitos Humanos.

A ver como essas questões são equacionadas para a devida atuação do Estado na responsabilização dos crimes dolosos contra a vida — espécie de crime que guarda pertinência com a ideia mais básica de grave violação de direitos humanos.

4. Sistema prisional: a urgente inserção da segurança dinâmica

O estado inconstitucional de coisas do sistema prisional reconhecido em 2015 e, enfim, reafirmado em 2023, não há como enfrentar o grave quadro de crise sem o concurso do Ministério Público. A titularidade da ação penal e para promoção de interesses indisponíveis fixa o Ministério Público como ator político-criminal necessário para a construção de alternativas ao uso da prisão e para o equacionamento da privação de liberdade nos casos dos já apenados (Brasil, 2023b).

A promoção de políticas dirigidas ao sistema prisional alcança, então, a titularidade ampliada para soluções alternativas à judicialização dos casos penais (o acordo de não persecução Penal é exemplo disso), bem assim a otimização de recursos voltados a políticas penais em sentido mais estrito. Dentre os inúmeros desafios, a fiscalização do controle externo da atividade de polícia penal é novidade premente.

Falta, na agenda político-criminal brasileira, a inserção do debate sobre a chamada segurança dinâmica (United Nations Office on Drugs and Crime, 2015, p. 29). Nomina-se segurança dinâmica o conjunto normativo dirigido à segurança física e de procedimentos essenciais a qualquer estabelecimento penal. Não são, por si só, suficientes a garantir a pena dos internos, pois a segurança igualmente depende do grupo de profissionais responsáveis pelos serviços penais que interaja com os internos e que os reconheçam. Trata-se do desenvolvimento de relações positivas entre profissionais de serviços penais e internos, para construir um ambiente seguro, justo e de bem-estar.

Essa pauta aparentemente sucede a preocupação com a efetivação de estabelecimentos penais seguros e hábeis a cumprirem suas funções. Essa compreensão, contudo, é equivocada. Não se trata de etapa subsequente de uma política pública, mas da via pela qual a política penal se realiza. Essa premissa da política penal é positivada justamente nas Regras de Mandela, mandatárias para países — espera-se, como o Brasil — comprometidos com a pauta dos direitos humanos e com o desenvolvimento de pilares essenciais do Estado de Direito.

Como instituição incumbida do controle externo da atividade policial — e os serviços penais são atividade policial desde a Emenda Constitucional 104/2019 —, esse tema demanda urgência.

5. Considerações finais

Ainda que a prática da instituição por vezes revele traços hegemônicos, tais desvios não desnaturam o que deve ser o debate sobre a orientação emancipatória do Ministério Público a partir dos direitos humanos. Aliás, na compreensão das instituições do Estado (e de suas falhas), revisitar o surrado debate que antagoniza o dever ser do Direito em face do que ele é, de fato,

mostra-se tarefa inarredável do crítico. Nesse ponto, a visualização dos comandos internacionais presentes na temática dos direitos humanos fornece caminho seguro para a atuação do Ministério Público compromissada com a realização do Estado de Direito no Brasil. Em comum com a crítica, o Ministério Público compartilha a ideia de que é preciso propor algo diferente ao estado atual de coisas do campo penal.

Informações adicionais e declarações do autor (integridade científica)

Declaração de conflito de interesses: o autor confirma que não há conflitos de interesses na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.
Declaração de autoria: somente o pesquisador que cumpre o requisito de autoria deste artigo é listado como autor. **Declaração de originalidade:** o

autor garante 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; ele também atesta que não há plágio de terceiros ou autoplagio.

Como citar (ABNT Brasil)

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Desafios ao Ministério Público decorrentes da proteção internacional dos direitos humanos. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, v. 32, n. 385, p. 9-12, 2024. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13946967>. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1216. Acesso em: 1 dez. 2024.

zenodo.13946967. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1216. Acesso em: 1 dez. 2024.

Notas

- ¹ Confira-se, por todos, a sentença do caso Sales Pimenta vs. Brasil, onde o conceito é fartamente explicado em língua portuguesa (Organização dos Estados Americanos, 2022). Nos casos de mortes de trabalhadores rurais, a Corte IDH indica que o contexto brasileiro é de impunidade estrutural.
- ² O Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania mantém página atualizada com as sentenças proferidas pela Corte Interamericana em casos brasileiros. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/atuacao-internacional/sentencas-da-corte-interamericana>.
- ³ A expressão recurso, vale esclarecer, não é tomada como impugnação recursal de decisão, mas verdadeiramente como instrumento de acionamento do sistema de justiça para exatamente prevenir ou cessar

- o quadro de violação a direitos. Seria o equivalente à inafastabilidade de jurisdição estabelecida no inciso XXXV do art. 5º da Constituição brasileira? Não, o sistema de justiça é algo mais amplo que a judicialização de casos com resposta jurisdicional. Quando diz “recurso judicial” — letra “b” do item 2 do art. 25 –, aí sim, a Convenção está se referindo à judicialização de casos.
- ⁴ ADIs 2.943, 3.309 e 3.318, todas de relatoria do Min. Edson Fachin. Julgamento concluído em 2 maio 2024, com ata de julgamento publicada no DJe de 6 maio 2024.
 - ⁵ Regra 76, item 1, letra “c”.

Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos (Regras de Nelson Mandela)*. Brasília: CNJ, 2016. (Série Tratados Internacionais de Direitos Humanos).

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Proposição 1.00922/2023-01. Distribuição em: 24 out. 2023a, Relator: Cons. Engels Augusto Muniz, aguarda julgamento [5 jun. 2024].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADPF 347, Relator: Ministro Luis Roberto Barroso, julgado em: 4 out. 2023. DJe: 19 dez. 2023b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ARE 1.225.185 RG. Tema 1.087, Relator: Ministro Gilmar Mendes, julgado em: 7 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. RE 593.727 RG, Relator: Ministro Cezar Peluso; Relator para o acórdão: Ministro Gilmar Mendes, julgado: 14 maio 2015. DJe: 8 set. 2015a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 184 de Repercussão Geral, julgado em: 14 maio 2015b.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Caso Sales Pimenta vs. Brasil*: Sentença de 30 de junho de 2022 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). San José, Costa Rica: OEA, 2022. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_454_por.pdf. Acesso em: 5 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Caso V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua*: Sentencia de 8 de marzo de 2018 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). San José, Costa Rica: OEA, 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_350_esp.pdf. Acesso em: 5 jun. 2024.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Handbook on Dynamic Security and Prison Intelligence*. Nova York: United Nations, 2015. (Criminal Justice Handbook Series).

O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA JUSTIÇA NEGOCIAL CRIMINAL NO BRASIL

THE ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN NEGOTIATED CRIMINAL JUSTICE IN BRAZIL

Galtieni da Cruz Paulino¹  

Ministério Público Federal, MPF, Brasil
galtieniopaulino@mpf.mp.br

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13913073>

Resumo: O presente artigo visa analisar a relevância do Ministério Público no contexto da Justiça Negocial Criminal no Brasil. Para alcançar esse objetivo, é examinada a compatibilidade da justiça negocial com o sistema jurídico baseado no *civil law*, com ênfase na questão do princípio da obrigatoriedade. Também será abordada a evolução histórica do papel do Ministério Público no ordenamento jurídico nacional e as atribuições que o *parquet* exerce atualmente. A metodologia adotada foi análise detalhada e uma pesquisa bibliográfica sobre a temática em questão. Ao final, o artigo destaca a função crucial desempenhada pelo Ministério Público na esfera negocial do Processo Penal, enfatizando seu papel como guardião da ordem jurídica e titular pleno da persecução penal.

Palavras-chave: acordos criminais; *civil law*; *parquet*; persecução penal; ordem jurídica.

Abstract: This article aims to analyze the relevance of the Public Prosecutor's Office in the context of Negotiated Criminal Justice in Brazil. To achieve this objective, the compatibility of negotiated justice with the legal system based on civil law is examined, with an emphasis on the issue of the principle of obligation. The historical evolution of the role of the Public Prosecutor's Office in the national legal system and the attributions it currently exercises will also be addressed. The methodology adopted was a detailed analysis and bibliographical research on the subject in question. In the end, the article highlights the crucial role played by the Public Prosecutor's Office in the negotiating sphere of criminal procedure, emphasizing its role as guardian of the legal order and full holder of the criminal prosecution.

Keywords: negotiated criminal justice; civil law; Public Prosecutor's Office; criminal prosecution; legal order.

1. Introdução

O combate à criminalidade é um dos principais desafios enfrentados pela sociedade contemporânea. Nesse contexto, tanto no cenário internacional quanto nos sistemas jurídicos locais, têm sido adotados institutos jurídicos considerados eficazes e eficientes na luta contra a criminalidade e na resolução dos problemas derivados das práticas delitivas, com o objetivo de promover a harmonização social.

Muitos desses instrumentos derivam da justiça negocial, um conceito mais comum nos sistemas jurídicos do *common law*. A introdução desses institutos em países com sistemas jurídicos baseados no *civil law*, como o Brasil, que priorizam a legalidade estrita e o princípio

da obrigatoriedade, deve ser orientada pela busca de justiça, que resulta do confronto entre a pretensão punitiva estatal e os direitos do acusado (Barroso, 2000). Os poderes e direitos em disputa devem ser equilibrados com a proteção dos direitos e garantias fundamentais, consagrados nas Constituições nacionais e nos tratados internacionais de direitos humanos.

Nesse contexto, o processo penal emerge como um mecanismo para a resolução de conflitos criminais, fundamentado em um equilíbrio entre os direitos e interesses em litígio.

O Ministério Público desempenha um papel crucial na aplicação dos institutos negociais no processo penal brasileiro, especialmente

¹ Doutor em Direito pela Universidade do Porto (Portugal). Mestre pela Universidade Católica de Brasília. Orientador pedagógico e professor da Escola Superior do Ministério Público da União. Procurador da República. Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7421585469597516>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6803-0738>. Instagram: [instagram.com/galtienio](https://www.instagram.com/galtienio). Facebook: [facebook.com/galtienio.dacruzpaulino](https://www.facebook.com/galtienio.dacruzpaulino), LinkedIn: [linkedin.com/in/galtienio-da-cruz-paulino-628b49227](https://www.linkedin.com/in/galtienio-da-cruz-paulino-628b49227).

após a Constituição Federal de 1988, que lhe conferiu a função de guardião da ordem jurídica e titular pleno da persecução penal. Além de prezar pela eficácia do Processo Penal, o Ministério Público é responsável pelo respeito e pela proteção de todos os direitos e garantias fundamentais em jogo no Processo Penal, enquanto reflexo de seu dever de guardião da ordem jurídica.

Este trabalho tem como objetivo demonstrar a função essencial do Ministério Público no campo negocial do Processo Penal no Brasil, especialmente diante da necessidade de se respeitar e promover os direitos e garantias fundamentais do acusado, bem como em virtude das limitações impostas à incidência dos institutos negociais pelos sistemas jurídicos com prevalência de características advindas do *civil law*, especialmente o princípio da obrigatoriedade e a legalidade estrita. Inicialmente, será discutida a adaptação dos institutos negociais em sistemas jurídicos como o brasileiro, caracterizados pelo *civil law*. Em seguida, será abordada a evolução histórica do Ministério Público no ordenamento jurídico brasileiro e o papel que ele assumiu com a Constituição de 1988, fundamental para a justiça negocial, especialmente no que diz respeito aos limites dos princípios da obrigatoriedade e da legalidade.

Metodologicamente, o estudo baseia-se na pesquisa e análise bibliográfica sobre o tema.

2. Justiça negocial no sistema do *civil law*

A justiça negocial se caracteriza pela participação ativa das partes envolvidas na resolução de conflitos, buscando um consenso que legitime o sistema de justiça. A introdução de mecanismos negociais em sistemas jurídicos de tradição romano-germânica (*civil law*) não substitui o sistema processual de caráter adversarial presente no *civil law*, mas o complementa, oferecendo uma via paralela que aprimora o processo judicial (Brandalise, 2016).

Atualmente, a estrutura do processo criminal no sistema de *common law*, como observado nos Estados Unidos, dá-se por uma disputa entre acusação e defesa, com o juiz desempenhando um papel passivo. Em contraste, no sistema romano-germânico, o juiz atua de forma central na busca pela "verdade real" (Damaska, 1986), o que requer uma investigação oficial para determinar a ocorrência e a autoria do crime (Langer, 2010).

A incorporação de mecanismos negociais em sistemas jurídicos baseados no *civil law* pode ocorrer de duas formas: adaptações transformativas e não transformativas (Langer, 2001). As adaptações não transformativas, como a colaboração premiada, permitem que o sistema penal continue a busca pela verdade, oferecendo um prêmio ao colaborador, sem impedir a continuidade da investigação e do processo penal. Já as adaptações transformativas resultam em mudanças mais substanciais na estrutura do sistema receptor.

A introdução de mecanismos negociais, como a colaboração premiada, em sistemas do *civil law* representa uma hibridização dos modelos processuais. Essa integração busca oferecer maior autonomia às partes e à sociedade, desafiando a ideia de que apenas o Estado detém a legitimidade para decidir sobre questões criminais. A autonomia das partes e a capacidade de discutir e definir o que é relevante para a solução de seus conflitos são avanços significativos.

Contudo um desafio significativo é a compatibilidade entre a incorporação de mecanismos negociais e o princípio da obrigatoriedade da ação penal. Esse princípio estipula que o órgão acusador não pode renunciar à sua função de investigar e processar o acusado (Leite, 2013). A importação de institutos negociais pode parecer conflitante com esse princípio, o qual visa assegurar que o Estado mantenha seu papel de perseguir crimes que decidiu criminalizar.

No entanto o princípio da obrigatoriedade da ação penal é derivado do princípio da indisponibilidade do interesse público (Gazoto, 2003). Esse interesse pode ser protegido por diversos mecanismos, não se limitando à ação penal. De acordo com Luís Wanderley Gazoto (2003), a obrigatoriedade da ação penal deve ser analisada em conjunto com o princípio da eficiência, o que significa avaliar

se a ação penal é o meio mais adequado para alcançar o interesse público. Mesmo em sistemas como o do Brasil, onde o Ministério Público é responsável pela ação penal, ele deve avaliar a melhor forma de atender ao interesse público.

Portanto, a ação penal deve ser considerada um dos instrumentos disponíveis para proteger o interesse público. Em muitos casos, utilizar a ação penal em vez de outros mecanismos mais eficientes pode, paradoxalmente, prejudicar o interesse público.

Contudo a aplicação de mecanismos negociais em sistemas do *civil law* deve ser regulamentada por lei, que definirá seus parâmetros e limites, garantindo a mitigação do princípio da obrigatoriedade da ação penal sem violar sua essência (Cunha, 2019). No Brasil, a Constituição prevê a transação penal como um mecanismo negociado para crimes de menor potencial ofensivo, com pena máxima de até dois anos de prisão. A lei estabelece o procedimento, os crimes aplicáveis e os benefícios da transação penal, assegurando a compatibilidade com o princípio da obrigatoriedade.

Portanto, a inclusão de mecanismos negociais no sistema do *civil law* deve respeitar os limites legais estabelecidos, garantindo um equilíbrio entre a autonomia das partes e os princípios fundamentais do sistema jurídico. A justiça negocial, ao lado dos princípios do devido processo legal, deve ser aplicada de maneira que o processo seja não apenas legalmente correto, mas também justo e razoável (Didier, 2015; Pracucho, 2017).

É diante desse cenário que o Ministério Público assume papel relevante no campo negocial na seara criminal, ante a atribuição de guardião da ordem jurídica estabelecida pela Constituição Federal de 1988, conforme exposto no tópico abaixo. É por meio da atuação do Ministério Público que se possibilitará um controle sobre a observância dos princípios da obrigatoriedade e da legalidade no Processo Penal no Brasil, que é regido por um sistema jurídico de características predominantes do *civil law*.

3. Ministério Público no ordenamento jurídico do Brasil

O Ministério Público do Brasil tem suas raízes no Direito português, especialmente nas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas (Paes, 2003). Em 1609, com o estabelecimento do tribunal da "Relação do Brasil" em Salvador, a adoção da estrutura jurídica portuguesa tornou-se mais evidente.

Na Constituição de 1824, já havia uma referência ao Ministério Público no art. 48, que dispunha: "No Juízo dos crimes, cuja acusação não pertence à Câmara dos Deputados, acusará o Procurador da Coroa e Soberania Nacional." (Brasil, 1824) O Procurador da Coroa era responsável por realizar as acusações criminais, exceto em casos de crimes cometidos por ministros de Estado, em que a atribuição recaía sobre a Câmara dos Deputados.

Durante o período colonial e no Império, o Ministério Público não possuía uma estrutura institucional formal. Existia apenas um procurador-geral, que centralizava as funções do *parquet*, composto por promotores atuando como agentes do Executivo, sem garantias institucionais (Mazzilli, 2014). A Constituição mencionava o procurador-geral, enquanto os promotores de justiça eram previstos apenas no Código de Processo Criminal de 1832 (Brasil, 1832), que trouxe alguma sistematização ao Ministério Público.

O Ministério Público também foi mencionado na Lei 261/1841, regulamentada pelo Decreto 120/1842, e na Lei do Ventre Livre (Lei 2.040/1871), que atribuiu ao promotor de justiça a proteção dos vulneráveis. Com a Proclamação da República em 1889, o Ministério Público foi pela primeira vez reconhecido como uma instituição através do Decreto 848/1890, que reformulou a estrutura judicial do Brasil e incluiu um capítulo exclusivo sobre o Ministério Público. No entanto a Constituição de 1891 continuou a não reconhecer o Ministério Público como uma instituição autônoma (Mazzilli, 2014). Durante esse período, o Ministério Público fazia parte do Poder Judiciário e não possuía autonomia ou independência. O Procurador-Geral da República, chefe do Ministério Público, era escolhido entre os membros do Supremo Tribunal Federal.

Foi somente com a Constituição de 1934 que o Ministério Público passou a ser tratado como uma instituição constitucional, com a criação do capítulo “Dos órgãos de cooperação das atividades governamentais”, separando-o dos três poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário).

No entanto a Constituição de 1937 retrocedeu nesse processo de evolução, vinculando novamente o Ministério Público ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo. O Procurador-Geral da República era nomeado pelo Presidente da República e tinha a incumbência de se manifestar sobre dívidas da Fazenda Pública resultantes de sentença. No Distrito Federal, o Ministério Público era considerado um “órgão do Poder Executivo” conforme o Decreto-Lei 2.035/1940.

Com a Constituição de 1946, o Ministério Público foi novamente posicionado em um título próprio, fora dos demais poderes, mas ainda vinculado ao Poder Executivo, representando a União em juízo. A Constituição de 1967 reintegrou o Ministério Público ao capítulo do Poder Judiciário, mantendo praticamente o regime jurídico da Carta Magna anterior, com a adição do direito dos membros à equiparação remuneratória aos juízes. Os membros do Ministério Público poderiam se tornar vitalícios após dois anos de exercício e eram inamovíveis. No entanto o Procurador-Geral da República continuava a representar a União em juízo.

A Emenda Constitucional 1 de 1969 inseriu o Ministério Público no capítulo do Poder Executivo, mantendo a inamovibilidade e assegurando estabilidade (em vez de vitaliciedade) após dois anos. A Emenda Constitucional 7 de 1977 alterou o Art. 96 da Constituição, prevendo que uma lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, definiria as normas gerais de organização do Ministério Público nos estados. Isso resultou na Lei Complementar 40, de 14 de dezembro de 1981, que garantiu pela primeira vez a independência funcional dos membros do Ministério Público.

A Constituição Federal de 1988 consolidou o Ministério Público como uma instituição independente, dotada de garantias e prerrogativas para defender os interesses da sociedade, muitas vezes em oposição aos interesses do Estado. Essa Constituição marcou a transformação definitiva do Ministério Público na instituição que conhecemos hoje.

A estrutura atual do Ministério Público, consolidada pela Constituição de 1988, começou a se delinear na década de 1980. A Lei 6.938/81 estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente e introduziu novos mecanismos para a atuação do Ministério Público (Arantes, 2002). A Lei 7.347/85 também expandiu suas atribuições, enquanto a Lei Complementar 40/81 criou um perfil uniforme para a instituição em nível nacional.

A Constituição Federal de 1988, ao contrário das anteriores, alocou o Ministério Público em um capítulo separado, destacando-o como uma das “Funções Essenciais à Justiça”. Definido no art. 127 como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (Brasil, 1988), o Ministério Público foi reconhecido como autônomo em relação aos demais poderes.

O papel do Ministério Público na Constituição de 1988, focado na defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos direitos sociais e individuais indisponíveis, além de sua atribuição exclusiva para a propositura da ação penal pública, foi amplamente influenciado pela Carta de Curitiba, elaborada em junho de 1986 durante o 1º Encontro Nacional de Procuradores-gerais de Justiça e Presidentes de Associações do Ministério Público (Ribeiro, 2003).

A Constituição conferiu ao Ministério Público um *status* elevado, garantindo uma série de direitos e garantias à instituição e a seus membros (Mazzilli, 2014). Entre essas garantias, destacam-se a autonomia administrativa e funcional, a iniciativa de lei para a criação de cargos e a proposta orçamentária.

Os membros do Ministério Público receberam direitos e garantias semelhantes aos da magistratura, como vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios. Essas garantias visam assegurar que possam desempenhar suas funções de forma independente, sem influência externa ou interna.

O § 1º do art. 127 da Constituição estabelece os princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência para o Ministério Público. Esses princípios, oriundos do Direito francês, aparecem pela primeira vez em uma constituição brasileira, embora já tenham sido introduzidos no ordenamento jurídico nacional pela Lei Complementar 40 de 1981.

Além dos princípios da unidade e da indivisibilidade, a Constituição consagra a independência funcional como um princípio ministerial. Essa independência se refere à liberdade de atuação dos membros do Ministério Público, sem subordinação hierárquica interna ou em relação aos poderes constituídos, devendo submeter-se apenas aos ditames da Constituição e da lei.

Esses direitos e garantias dos membros e da instituição Ministério Público destinam-se a garantir o livre exercício das funções constitucionais e legais que possuem. Após a Constituição de 1988, o Ministério Público assume o papel de guardião da ordem jurídica, exercido mesmo nos casos em que é parte. Nesse sentido que a Carta Magna enquadrava expressamente o Ministério Público como:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Brasil, 1988).

No mesmo sentido, objetivando atualizar, no plano infraconstitucional, o papel do Ministério Público, o Código de Processo Civil passou a prever expressamente, no art. 176, que o “Ministério Público atuará na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses e direitos sociais e individuais indisponíveis” (Brasil, 2015), e, para tanto, além de atuar como parte, poderá intervir como “fiscal da ordem jurídica”.

No âmbito da seara criminal, a função do Ministério Público como defensor da ordem jurídica se destaca claramente através de sua atribuição exclusiva de titularidade plena da persecução penal. É a partir dessa função e dessa responsabilidade que emerge a importância central do Ministério Público no campo negocial-criminal, especialmente no sistema jurídico-criminal brasileiro, predominantemente baseado no *civil law*.

Por meio do exercício dessa função pelo Ministério Público, será possível criar um cenário que compatibilize as peculiaridades do sistema de *civil law*, alinhando os princípios da obrigatoriedade e da legalidade às características de conveniência e oportunidade dos institutos da justiça negocial.

4. Atuação do Ministério Público no campo negocial no Processo Penal

A ordem jurídica brasileira engloba diversas esferas de atuação, entre as quais está a seara criminal, formada pela Política Criminal, pelo Direito Penal e pelo Direito Processual Penal (Fernandes, 2001). No campo do Processo Penal, surge a atividade persecutória do Estado,

[...] consistente no conjunto de atos e meios utilizados pelo investigador, no procedimento preliminar administrativo (investigação criminal), e pelo acusador, no procedimento principal judicial (processo penal), para demonstrar a existência da infração penal e sua autoria e, no procedimento principal, também para obter a sentença penal condenatória transitada em julgado (Feitoza, 2008, p. 47).

Por meio da persecução penal, formada pelas fases investigativa e judicial, busca-se garantir a ordem pública na esfera criminal. A fase investigativa, que vai até o recebimento da denúncia, é titularizada pelos órgãos de investigação, entre os quais está a Polícia Judiciária e o Ministério Público. Já a fase processual é privativa do Ministério Público, nos termos do art. 129, inciso I, da Constituição Federal. Ou seja, apenas o Ministério Público possui titularidade plena da persecução penal, o que reflete de forma decisiva no campo negocial. Essa titularidade plena é resultado do papel do Ministério Público, consolidado pela Constituição Federal de 1988, de guardião da ordem jurídica.

No campo negocial, surgem os espaços ou zonas de consenso, nos quais se busca “uma solução pactuada destinada a pacificar a tensão causada em razão da prática de um crime” (Andrade, 2019, p. 34). A solução consensual, porém, não é prevista como forma de “contrastar com as garantias processuais do acusado, mas para aproximar as partes” (Andrade, 2019, p. 34), objetivando uma solução para a questão delitiva em discussão.

A negociação no Processo Penal, não diferindo da negociação que ocorre nas demais searas do Direito (cível, administrativa etc.), só pode ser exercida por aqueles que são titulares dos direitos em discussão. No Processo Penal, de um lado está o acusado e seus direitos e garantias fundamentais, entre os quais se encontram o direito à liberdade, o direito ao contraditório e à ampla defesa, o direito de não produzir prova contra si mesmo etc. Do outro lado, em defesa da ordem jurídica, representada pela persecução penal, estão os Órgãos de Persecução Penal, sendo que apenas o Ministério Público é, repita-se, “titular pleno” da persecução penal.

Diante dessa titularidade plena do Ministério Público que o Supremo Tribunal Federal, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 550.812, ao analisar a questão da legitimidade do delegado de polícia para a celebração do acordo de colaboração premiada, entendeu que o acordo pode ser realizado tanto pelo Ministério Público quanto pelo delegado de polícia. Porém a legitimidade do delegado só poderá ocorrer na fase do inquérito policial e a proposta realizada pela autoridade policial não pode interferir na atribuição constitucional do Ministério Público, enquanto titular da ação penal e responsável pela decisão sobre o conteúdo da denúncia. O acordo celebrado pela autoridade policial, desse modo, não poderá conter benefícios em favor do colaborador, sob pena de violação da titularidade privativa do Ministério Público para propor a ação penal. A fixação de benefícios por parte da autoridade policial interfere na persecução penal de cunho processual, que não se encontra no âmbito de atuação policial.

Nos acordos celebrados pelo Ministério Público, que possui titularidade plena da persecução penal, é possível a fixação de benefícios em favor do colaborador. Já os acordos celebrados pela autoridade policial, que se restringe à fase investigativa, eventual benefício só poderá ocorrer no curso do processo, a ser aferido pelo juiz no momento da sentença, após prévia manifestação do Ministério Público.

A razão é simples, só se pode negociar algo que é “seu”, por isso se observa o papel preponderante do Ministério Público no campo negocial no Processo Penal brasileiro, como é o caso da transação penal (art. 76 da Lei 9.099/95), a suspensão condicional do processo (art. 89 da Lei 9.099/95) e o acordo de não persecução penal. A importância da atuação do Ministério Público no campo negocial criminal é tamanha que é considerada um dos fatores principais de desenvolvimento, ao longo da história, da *plea bargaining* (Fischer, 2004), instituto do qual surgiram os principais fundamentos de desenvolvimentos da justiça negocial.

Em países que adotam sistemas com características predominantes do *civil law*, como é o caso do Brasil, a adoção de mecanismos negociais no Processo Penal passa por uma regulação por meio de lei, responsável pela fixação dos parâmetros e limites a serem observados. Essa necessidade de previsão legal é uma forma de respeito ao princípio da obrigatoriedade da ação penal, que deve ser afastado apenas em situações expressas em lei, por meio da atuação do Ministério Público, titular pleno da persecução penal, que decidirá qual a melhor solução, nos limites da lei, para uma situação delitiva.

É nesse momento que surge o papel essencial assumido atualmente pelo Ministério Público em nosso ordenamento jurídico de guardião da ordem jurídica, buscando garantir o respeito aos direitos e garantias fundamentais.

Críticos dos institutos negociais argumentam que a “verdade” construída pelas partes, por meio de um consenso de versões, muitas vezes é fantasiosa e distorcida da realidade. Entendem que a busca pela verdade é imperativa no processo penal (Weigend, 2003). Afirma-se que essa busca é essencial para estabelecer

a justiça no caso em questão. Segundo os críticos, os acordos possibilitam que um acusado inocente reconheça a culpa para evitar o risco de uma condenação mais severa. Nesse contexto, a confissão é valorizada, refletindo o caráter coercitivo do sistema, que compromete os direitos e garantias fundamentais do acusado. Entretanto a admissão de culpa se revela, na verdade, como uma forma de solução do processo, e não como uma busca genuína pela verdade (Albegaria, 2007). É nesse momento que o Ministério Público desempenha um papel crucial, pois cabe a esse órgão verificar, antes de celebrar um acordo, se existem elementos suficientes que possam atribuir a prática delitiva ao acusado. Não se trata de uma busca irrestrita por acordos, mas sim de encontrar uma solução que se adeque à realidade da conduta delitiva em questão, visando proporcionar um Processo Penal mais eficaz.

Soluções processuais mais céleres são essenciais no Brasil, diante da realidade de sobrecarga do Poder Judiciário. Entre 2 de janeiro de 2022 e 31 de dezembro de 2022, o total de processos distribuídos e registrados no STJ alcançou 430.991, representando um aumento de 4,46% em relação ao ano anterior. No mesmo período, foram proferidas 588.413 decisões, e o STJ encerrou o ano com 267.358 processos em andamento (Brasil, 2022).

Por outro lado, a adoção do instituto negocial do acordo de não persecução penal tem demonstrado resultados positivos. Dados do Ministério Público Federal, levantados pela 2.^a Câmara de Coordenação e Revisão, mostram que, até 6 de abril de 2021, foram propostos 11.199 acordos na Justiça Federal. Entre 2018 e 2022, 9.078 desses acordos foram homologados na esfera federal, sem contabilizar a justiça estadual, que possui uma demanda processual ainda maior. Entre 2019 e 2022, 8.962 acordos de não persecução penal foram homologados no âmbito federal, superando o número de transações penais (3.299 pactos homologados) e a suspensão condicional do processo (3.655 acordos homologados), todos considerados institutos negociais (Brasil, 2021).

5. Considerações finais

A constante busca pelo aprimoramento do sistema de justiça, com o objetivo de garantir um processo penal que respeite os direitos fundamentais e assegure a eficácia processual, passa pela adoção, em muitos sistemas jurídicos, de institutos que possuem características diferentes das adotadas pelos sistemas receptores.

O Brasil, assim como outros países com sistemas jurídicos baseados no *civil law*, tem incorporado institutos jurídicos de natureza negocial para tornar o sistema de justiça criminal mais eficaz. No entanto essa importação de institutos enfrenta desafios, como a necessidade de respeitar o princípio da legalidade estrita. Nesse contexto, a atuação do Ministério Público é crucial. De acordo com a Constituição Federal de 1988, o Ministério Público é o “guardião da ordem jurídica” e exerce a titularidade plena da persecução penal no campo criminal.

Somente o Ministério Público pode atuar de maneira integral no âmbito negocial-criminal no Brasil, pois é o responsável pela representação dos interesses da sociedade no Processo Penal e pela observância rigorosa da ordem jurídica.

Ao desempenhar esse papel fundamental, o Ministério Público buscará conciliar a conveniência e a oportunidade, características da Justiça Negocial, com os princípios da legalidade e da obrigatoriedade presentes em nosso ordenamento jurídico. Assim, tomará decisões sobre a solução processual que melhor se adeque ao caso, sempre respeitando os direitos e garantias fundamentais.

Não se pode ignorar os problemas decorrentes da adoção dos institutos negociais e a necessidade de aprimorar as previsões normativas atualmente existentes, visando a melhoria do ordenamento jurídico. Além disso, diversos desafios emergem para o Ministério Público em face das mudanças sociais que estamos enfrentando. Portanto, é essencial realizar um estudo mais aprofundado sobre esses problemas, as transformações em curso e os novos desafios que o Ministério Público deve enfrentar nessa nova realidade.

Informações adicionais e declarações do autor (integridade científica)

Declaração de conflito de interesses: o autor confirma que não há conflitos de interesses na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: somente o pesquisador que cumpre o requisito de autoria deste artigo é listado como autor. **Declaração de originalidade:** o

autor garante 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; ele também atesta que não há plágio de terceiros ou autoplágio.

Como citar (ABNT Brasil)

PAULINO, Galtiênio da Cruz. O papel do ministério público na justiça negocial criminal no Brasil. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, v. 32, n. 385, p. 13-17, 2024. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13913073>. Disponível

em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1636. Acesso em: 1 dez. 2024.

Referências

- ALBEGARIA, Pedro Soares. *Plea bargaining*: aproximação à justiça negociada nos E.U.A. Coimbra: Almedina, 2007.
- ANDRADE, Flávio da Silva. *Justiça penal consensual*: controvérsias e desafios. Salvador: JusPodivm, 2019.
- ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Educ/Sumaré, 2002.
- BARROSO, Luís Roberto. Eficácia e efetividade do direito à liberdade. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Curitiba, v. 2, n. 5, p. 35-53, 2000. <https://doi.org/10.21056/aec.v0i5.773>
- BRANDALISE, Rodrigo da Silva. *Justiça penal negociada*: negociação de sentença criminal e princípios processuais relevantes. Curitiba: Juruá, 2016.
- BRASIL. [Constituição de (1824)]. *Constituição Política do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Império do Brasil, 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 7 out. 2024.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 7 out. 2024.
- BRASIL. *Lei de 29 de novembro de 1832*. Promulga o Código do Processo Criminal de primeira instância com disposição provisória acerca da administração da Justiça Civil. Rio de Janeiro: Assembléa Geral, 1832. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-29-11-1832.htm. Acesso em: 7 out. 2024.
- BRASIL. *Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 7 out. 2024.
- BRASIL. Procuradoria-Geral da República. Sistema Único [acesso restrito]. Brasília: Ministério Público Federal, 2021. Disponível em: https://portal.mpf.mp.br/bi5/servlet/mstrWeb?evt=3140&src=mstrWeb.3140&documentID=1027*FE88747159940884B8218C85F50&Server=SVLP-STRIS03&Project=Unico&Port=0. Acesso em: 14 out. 2024.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Relatório Estatístico 2022*. Brasília: STJ, 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/RelEst/article/view/12781/12898>. Acesso em: 7 out. 2024.
- CUNHA, Vitor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: Juspodivm, 2019.
- DAMASKA, Mirjan R. *The faces of justice and state authority*: a comparative approach to the legal process. New Haven: Yale University Press, 1986.
- DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. v. 1. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.
- FEITOZA, Denilson. *Direito Processual Penal*: teoria, crítica e práxis. Niterói: Impetus, 2008.
- FERNANDES, Fernando. *O processo penal como instrumento de política criminal*. Coimbra: Almedina, 2001.
- FISCHER, George. *Plea bargaining's triumph*: a history of plea bargaining in America. Stanford: Stanford University Press, 2004.
- GAZOTO, Luís Wanderley. *O princípio da não-obrigatoriedade da ação penal pública*: uma crítica ao formalismo no Ministério Público. Barueri: Manole, 2003.
- LANGER, Máximo. From legal transplants to legal translations: the globalization of plea bargaining and the americanization thesis in criminal procedure. In: THAMAN, Stephen C. (Org.). *World plea bargaining*: consensual procedures and the avoidance of the full criminal trial. Durham: Carolina Academic Press, 2010. p. 3-80.
- LANGER, Máximo. La dicotomía acusatorio-inquisitivo y la importación de mecanismos procesales de la tradición jurídica anglosajona: algunas reflexiones a partir del procedimiento abreviado. In: MAIER, J. B. J.; BOVINO, A. (Org.). *El procedimiento abreviado*. Buenos Aires: Del Puerto, 2001. p. 93-133.
- LEITE, Rosimeire Ventura. *Justiça consensual e efetividade do processo penal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- PAES, José Eduardo Sabo. *O Ministério Público na construção do Estado Democrático de Direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.
- PRACUCHO, Davi Marcucci. A doutrina do devido processo legal substantivo e a (in)completude da ordem jurídica. *Revista Direito em Debate*, Ijuí, v. 26, n. 48, p. 25-44, 2017. <https://doi.org/10.21527/2176-6622.2017.48.25-44>
- RIBEIRO, Diaulas Costa. *Ministério Público*: dimensão constitucional e repercussão no processo penal. São Paulo: Saraiva, 2003.
- WEIGEND, Thomas. Is the criminal process about truth? A German perspective. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, Cambridge, v. 26, n. 1, p. 157-174, 2003.

Recebido: 05 09 2024. Aprovado: 26 09 2024. Última versão dos autores: 09 10 2024.

PARCERIAS ESTRATÉGICAS: DIÁLOGOS INTERINSTITUCIONAIS ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO E OS ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS NO ENFRENTAMENTO DO CRIME DE LAVAGEM DE DINHEIRO

**STRATEGIC PARTNERSHIPS: INTERINSTITUTIONAL DIALOGUES BETWEEN THE
PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE AND ADMINISTRATIVE AGENCIES IN COMBATING
MONEY LAUNDERING**

**Ana Cristina Tahan de
Campos Netto de Souza¹**

Procuradoria da República, Brasil
anasouza@mpf.mp.br

**Carlos Roberto
Diogo Garcia²**

Procuradoria da República, Brasil
crdgarcia@gmail.com

**Wesley Franco
Ramos Barguena³**

Procuradoria da República, Brasil
wesleybarguena@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13834717>

Resumo: O presente artigo analisa o fortalecimento das relações interinstitucionais entre órgãos de fiscalização e controle, como o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), a Receita Federal (RFB) e o Ministério Público Federal, no combate aos crimes de lavagem de dinheiro e outros crimes relacionados. A análise foca na recente posição do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o compartilhamento de dados entre esses órgãos para fins criminais sem a necessidade de autorização judicial prévia (Tema 990), além de considerar a Portaria 393/2024 da RFB, que regulamenta essa troca de informações entre as instituições.

Palavras-chave: cooperação interinstitucional; inteligência financeira; Tema 990.

Abstract: This article examines the strengthening of interagency cooperation between oversight and regulatory bodies, such as the Financial Activities Control Council (Coaf), the Federal Revenue Service, and the Federal Public Prosecutor's Office, in the fight against money laundering and related crimes. The analysis focuses on the recent ruling of the Federal Supreme Court (STF) on the sharing of information between these bodies for criminal purposes without the obligation of prior judicial authorization (Theme 990), as well as considering Ordinance 393/2024 of the Federal Revenue Service, which regulates this exchange of information between the institutions.

Keywords: interinstitutional cooperation; financial intelligence; Theme 990.

¹ Graduada em Direito pela USP. Procuradora da República. Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5752024262880041>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-3384-8431>.

² Doutor pela Universidad Pablo de Olavide. Mestre em Direito pela UNAERP. Procurador da República. Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2505259762989625>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-1520-2973>.

³ Mestre e Graduado em Direito pela FDRP/USP. Estagiário de Pós-Graduação no Ministério Público Federal. Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1588487006251313>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6872-4986>.

1. Introdução

O combate ao crime de lavagem de dinheiro tem sido uma preocupação crescente em um mundo cada vez mais globalizado. Com fluxos de capital que não se restringem aos limites das fronteiras dos países, organizações criminosas empregam meios sofisticados para camuflar a origem ilícita de seu patrimônio, a fim de conferirem uma aparência de legalidade e escaparem das autoridades competentes. Por meio dos valores obtidos ilegalmente, financiam ainda mais atividades criminosas, alimentando um ciclo de fortalecimento do crime organizado. Dessa forma, o verdadeiro e eficaz enfrentamento a esses grupos dá-se por meio do combate e confisco do dinheiro e dos bens que possuem (Mendroni, 2015). Partindo-se dessa premissa, foi estabelecido no País um sistema antilavagem, composto por entidades de inteligência financeira capazes de monitorar e investigar condutas consideradas suspeitas e comunicá-las às autoridades, como o Ministério Público Federal e a Polícia Federal, para que sejam realizadas as investigações necessárias de forma rápida e eficiente. Embora a articulação entre essas instituições seja alvo de críticas, sobretudo devido à troca de informações sigilosas, essa parceria tem sido benéfica no combate ao crime organizado.

2. A construção de uma rede de articulação institucional

De acordo com Peter Lilley (2001), lavagem de dinheiro é o método por meio do qual os recursos provenientes do crime são integrados aos sistemas bancários e ao ambiente de negócios do mundo todo. “É através deste processo que a identidade dos proprietários desses ativos — é transformada de tal forma que os recursos parecem ter origem em uma fonte legítima” (Lilley, 2001, p. 17). A origem da expressão “*money laundering*” é imprecisa; como destaca Marco Antonio de Barros (2022), o termo geralmente é associado Alphonse “Al” Capone, que, na década de 1930, usou uma rede de lavanderias para ocultar a origem ilícita dos valores obtidos pela venda de bebidas alcoólicas, atividade proibida na época. Contudo foi nos anos 1980 que o termo se popularizou, à medida que a prática chamava a atenção das autoridades internacionais responsáveis pelo combate ao narcotráfico. Desde então, o mundo passou a se preocupar cada vez mais com a fiscalização e o controle de recursos suspeitos.

Diante dos desafios introduzidos pela globalização e pelo crescente nível de sofisticação dos grupos criminosos, que utilizam diversos meios para ocultar o patrimônio de origem ilícita, houve a necessidade de criar uma política antilavagem e uma rede global de cooperação para atuar conjuntamente no combate ao crime de lavagem de dinheiro. É nesse cenário que, em 20 de dezembro de 1988, ocorre em Viena a Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, cujos termos foram ratificados pelo Brasil em 1991, e que lançaram as diretrizes para a edição da primeira lei antilavagem do País, a Lei 9.613/98, posteriormente alterada pela Lei 12.683/2012, com o objetivo de tornar mais eficiente a persecução penal e eliminar o rol taxativo dos crimes antecedentes ao crime de lavagem de dinheiro (Florêncio; Zanon, 2021).

Com a nova lei, foi criada a Unidade de Inteligência Financeira (UIF), responsável pela proteção dos setores financeiros e comerciais suscetíveis a serem utilizados para a ocultação de recursos de origem ilícita. Com isso, esses grupos passam a ter a responsabilidade de identificar e informar operações consideradas suspeitas, sob pena de sofrerem sanções administrativas. Com essa mudança, o Brasil se integrou ao plano internacional como um país que atua na prevenção à lavagem de dinheiro e no combate ao

financiamento do terrorismo, seguindo os parâmetros de órgãos intergovernamentais como o Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro (GAFI/FATF), bem como de outros fóruns internacionais como o Gafilat e CPLD/FT (Brasil, 2024a).

Ainda no âmbito nacional, em 2003, é criada a **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro** ([202-?]), uma das principais redes de articulação institucional brasileira para enfrentar a corrupção e a lavagem de dinheiro, composta por instituições públicas pertencentes aos três Poderes e ao Ministério Público. Possuindo como um de seus pilares a construção coletiva de soluções por meio da participação de múltiplos especialistas no tema. A gestão do grupo é de responsabilidade do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional.

Na formação desse arranjo institucional, há ainda outros órgãos importantes, como o Banco Central do Brasil (Bacen), responsável por regulamentar e monitorar as instituições financeiras e comunicar à UIF os indícios de crime, e a Receita Federal do Brasil (RFB), que também atua no monitoramento de operações consideradas suspeitas, elaborando procedimentos fiscalizatórios e encaminhando às autoridades competentes para investigação.

Com relação ao trabalho realizado por essas instituições observa-se que o Coaf, segundo dados da **Federação Brasileira de Bancos** (2023), recebeu quase 1 milhão de comunicações suspeitas somente no ano de 2023, produzindo mais de 16 mil relatórios de inteligência financeira (RIFs), os quais, após concluídos, são encaminhados às autoridades competentes. Com relação à RFB, no ano de 2023, foram produzidas mais de 1.700 Representações Fiscais para Fins Penais (RFFPs), que são encaminhadas ao Ministério Público Federal (Brasil, 2024b). Dessas investigações, uma parte considerável fica a cargo da Polícia Federal, que atua para desarticular as organizações criminosas que utilizam essa prática para ocultar o patrimônio de origem ilícita, especialmente proveniente de crimes como o tráfico de drogas.

Por meio dessa troca de informações entre autoridades, é possível articular ações rápidas no combate ao crime de lavagem de dinheiro. Em 2023, o Coaf realizou quase 23 mil intercâmbios de informações com autoridades nacionais, principalmente com o Departamento de Polícia Federal e a Polícia Militar, correspondendo a 77,83% do total (Brasil, 2023a). Como destaca o próprio Coaf, esses dados não implicam que todas as investigações resultarão em ações penais, mas indicam um monitoramento extensivo de condutas suspeitas. Como resultado, segundo informações da pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça, entre os anos de 2020 e 2022, foram ajuizadas mais de 11 mil ações envolvendo o crime de lavagem ou ocultação de bens, direitos ou valores (Brasil, 2023b, p. 60).

3. Preocupações em relação à cooperação interinstitucional

Apesar de o fortalecimento dessa rede de cooperação interinstitucional ser algo positivo, surgem algumas preocupações sobre possíveis práticas decorrentes do estreitamento das relações. Uma crítica frequente é a possível violação do sigilo fiscal dos investigados, o que poderia comprometer seu direito à privacidade. Ademais, argumenta-se que órgãos com poderes de investigação penal, capazes de afetar diretamente os cidadãos, não deveriam ter acesso indiscriminado às informações.

Nesse sentido, Gustavo Henrique Badaró e Pierpaolo Cruz Bottini (2012) defendem que, por se tratar de um direito fundamental, sua interpretação deve ser estrita, não admitindo qualquer forma de ampliação. Para o jurista, a autoridade policial e o Ministério Público devem ter acesso, sem ordem judicial, exclusivamente aos dados cadastrais dos investigados que informam a qualificação

peçoal. No mesmo sentido, **Andrade Filho** (2007) argumenta que o direito à privacidade do indivíduo deve ser resolvido de forma a compatibilizar as garantias do cidadão com os superiores interesses da coletividade, sugerindo que o sujeito passivo seja previamente notificado sobre a quebra de seu sigilo.

Embora as críticas sejam relevantes, cabe destacar que essa prática é comum em diversos países democráticos, onde ocorre o intercâmbio de informações entre órgãos de fiscalização e controle administrativos, sem que isso implique uma quebra do sigilo fiscal dos investigados. Como veremos a seguir, trata-se de uma troca de dados entre instituições realizada de maneira formal e por canais seguros. Outro ponto a ser considerado é que essas apurações são posteriormente submetidas ao controle jurisdicional, o qual avaliará sua legalidade e poderá reconhecer eventuais abusos cometidos durante as investigações.

4. O compartilhamento interinstitucional de informações sigilosas

A discussão sobre o sigilo fiscal em casos de compartilhamento de informações entre instituições ocorreu novamente em 2019, durante o julgamento do RE 1.005.941, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a constitucionalidade do compartilhamento de RIFs da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da RFB com os órgãos de persecução penal para fins criminais, sem a obrigatoriedade de prévia autorização judicial. A fixação da tese favorável ao compartilhamento veio após o Ministro Dias Toffoli ter suspenso todas as investigações e ações penais instruídas com informações repassadas por órgãos de controle sem autorização judicial. Com nove votos favoráveis, a Corte reforçou o entendimento firmado ainda em 2016, quando, no RE 601.314, reconheceu a constitucionalidade do acesso aos dados bancários de contribuintes sem ordem judicial (**Brasil**, 2019a).

Dentre os argumentos contidos no acórdão, os Ministros vislumbraram que, havendo indícios de prática de ilícito penal, a comunicação ao órgão de persecução penal passa a ser um dever legal, conforme previsão do art. 116 da Lei 8.112/1990. Ademais, a decisão, segundo os Ministros, estaria em consonância com a previsão do art. 198, § 3º, inciso I, do Código Tributário Nacional e o art. 83 da Lei 9.430, introduzido pela Lei Complementar 104/2021. Destacando, no entanto, a necessidade de uma ponderação entre os direitos individuais, como a intimidade e a vida privada, e outros valores salvaguardados no texto constitucional. Para o Ministro Barroso, “não ocorreria uma quebra de sigilo, mas sim uma troca de sigilo entre os órgãos”, de modo que a confidencialidade das informações deve ser mantida (**Brasil**, 2019b).

Mais recentemente, a Suprema Corte foi novamente instada a se manifestar sobre o tema. Isso porque o Superior Tribunal de Justiça (STJ) realizou uma distinção no precedente fixado para restringir o compartilhamento de informações para as hipóteses em que houver o compartilhamento espontâneo, quando os órgãos de fiscalização identificarem indícios de ilegalidade no curso do trabalho administrativo, sendo vedada a requisição pelas autoridades.

Provocada, a Corte manteve o entendimento de que autoridades podem sim requerer RIFs, sem necessidade de autorização judicial, entendendo ser indevida a distinção entre RIFs fornecidos espontaneamente pelo Coaf, ou solicitados por autoridades, uma vez que tais relatórios trazem informações aptas a subsidiar a investigação criminal, no mínimo, servindo como justa causa e ponto de partida para esta, cabendo, então, ao magistrado aferir

o valor probante das informações trazidas pela UIF e dos dados bancários e fiscais que as embasam.

Em seu voto, o relator do caso, o Ministro Cristiano Zanin, destacou os compromissos internacionais assumidos pelo País. Para o Ministro, barrar o compartilhamento de informações pode dificultar investigações, além de acarretar graves implicações ao Brasil no plano internacional. (**Brasil**, 2024c, p. 15).

5. O fortalecimento do diálogo

Diante da mudança de paradigma, ainda em 2020, o Ministério Público Federal e a RFB firmaram um acordo de cooperação técnica e operacional, com o objetivo de estreitar suas relações e permitir maior eficiência na recuperação de ativos federais e no combate a ilícitos penais federais. O acordo prevê, entre as obrigações, o compartilhamento de informações que possam indicar indícios de crimes contra a ordem tributária, respeitando o seu caráter sigiloso. Como resultado dessa parceria, em 2024, a RFB editou a Portaria 393/2024, que modifica o art. 17 da Portaria 1.750/2018, para autorizar os auditores a realizarem a representação fiscal para fins penais dos crimes de falsidade de títulos, lavagem ou ocultação de bens e aqueles contra a Administração Pública Federal.

Antes dessa modificação, caso a RFB se deparasse com indícios de lavagem, apenas lhe era permitido fazer a representação, sem poder compartilhar informações sobre esses indícios com o órgão acusador, o que dificultava a persecução penal. No entanto críticos dessas mudanças alegam que há uma violação ao princípio da legalidade ao transferir para os auditores a possibilidade de realizarem persecução penal, extrapolando os limites de competência da RFB (**Rodas**, 2024), o que, por consequência, tornaria ilícitas as provas obtidas.

Apesar disso, a medida é elogiada por estar em consonância com os compromissos internacionais assumidos pelo País na prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Ademais, a nova Portaria estaria em conformidade com o atual posicionamento do STF, que, no referido Tema 990, fixou a tese da constitucionalidade do compartilhamento de dados sensíveis de natureza financeira com órgãos de persecução penal sem a necessidade de autorização judicial.

6. Conclusão

O fortalecimento desse arranjo jurídico-institucional tem se mostrado um eficiente mecanismo no enfrentamento ao crime de lavagem de dinheiro, proporcionando um ambiente de cooperação e aprendizado para a execução de ações rápidas e eficazes contra grupos criminosos. Ademais, a parceria entre o Ministério Público Federal e entidades como a UIF e a RFB, sem dúvida, contribui para a prevenção e a repressão do crime de lavagem de dinheiro. Para além das críticas, o objeto desse diálogo institucional é garantir a hígidez do sistema financeiro nacional, impedindo que seja infiltrado por organizações criminosas. Nesse sentido, a decisão do STF e a Portaria 393/2024 da RFB abrem novas frentes no combate ao crime organizado, alinhando-se aos compromissos internacionais assumidos pelo País.

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 artigo. **Declaração de autoria:** todos e somente os pesquisadores que cumprem os requisitos de autoria deste artigo 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)

SOUZA, Ana Cristina Tahan de Campos Netto de; GARCIA, Carlos Roberto Diogo; BARGUENA, Wesley Franco Ramos. Parcerias estratégicas: diálogos interinstitucionais entre o ministério público e os órgãos administrativos no enfrentamento do crime de lavagem de dinheiro. **Boletim IBCCRIM**,

São Paulo, v. 32, n. 385, p. 18-21, 2024. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13834717>. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1199. Acesso em: 1 dez. 2024.

Referências

ANDRADE FILHO, Edmar Oliveira. *Direito Penal Tributário*: crimes contra a ordem tributária e contra a previdência social. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. *Lavagem de dinheiro*: aspectos penais e processuais penais: comentários à Lei 9.613/1988, com as alterações da Lei 12.683/2012. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

BARROS, Marco Antonio de. *Lavagem de capitais*: crimes de lavagem, procedimento penal especial, protocolos administrativos e preventivos. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2022.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. *O que faz o Coaf?* Brasília: Coaf, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/OquefazoCoaf.pdf>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. *Relatório Integrado de Gestão 2023*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2023.pdf>. Acesso em: 17 set. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Lavagem de dinheiro, corrupção e recuperação de ativos*: características processuais, funcionamento do arranjo institucional e alternativas de aperfeiçoamento. 5. ed. Brasília: CNJ, 2023b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/05/relatorio-lavagem-dinheiro-jp-5a-edicao.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. *Relatório anual de fiscalização: Resultados 2023 & Planejamento 2024*. Brasília: RFB, 2024c. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/fiscalizacao/relatorio-anual-fiscalizacao_2023-2024.pdf/view. Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *Reclamação 61.944*. Cassar o acórdão proferido pela Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça, para que outro seja proferido em observância ao decidido no Tema 990/RG. Relator Min. Cristiano Zanin, julgamento: 2 abr. 2024c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *Recurso Extraordinário com Repercussão Geral RE 1.055.941/SP*. Possibilidade de compartilhamento com o Ministério Público,

para fins penais, dos dados bancários e fiscais do contribuinte, obtidos pela Receita Federal no legítimo exercício de seu dever de fiscalizar, sem autorização prévia do Poder Judiciário. Relator Min. Dias Toffoli, julgamento: 28 nov. 2019, publicação: 5 dez. 2019a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *Recurso Extraordinário com Repercussão Geral RE 1.055.941/SP*. Possibilidade de compartilhamento com o Ministério Público, para fins penais, dos dados bancários e fiscais do contribuinte, obtidos pela Receita Federal no legítimo exercício de seu dever de fiscalizar, sem autorização prévia do Poder Judiciário. Relator Min. Dias Toffoli, julgamento: 28 nov. 2019, publicação: 5 dez. 2019b.

ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E LAVAGEM DE DINHEIRO. *O que é a ENCCLA?* Brasília: ENCCLA, [202-?]. Disponível em: <https://enccla.camara.gov.br/quem-somos/quem-somos>. Acesso em: 23 abr. 2024.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. Operações do Coaf e avaliação do Gafi são destaques no 1º dia de Congresso PLDFT. *Febraban*, 26 out. 2023. Disponível em: <https://febrabantech.febraban.org.br/evento/pldft2023/noticias/operacoes-do-coaf-e-avaliacao-do-gafi-sao-destaques-no-1-de-congresso-pldft>. Acesso em: 24 abr. 2024.

FLORÊNCIO, Marco Aurelio; ZANON, Patricie Barricelli. Novos contornos jurídico-institucionais de controle da lavagem de dinheiro no Brasil. *Delictae: Revista de Estudos Interdisciplinares sobre o Delito*, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p. 33-56, 2021. Disponível em: <https://delictae.com.br/index.php/revista/article/view/161>. Acesso em: 17 set. 2024.

LILLEY, Peter. *Lavagem de dinheiro*: negócios ilícitos transformados em atividades legais. São Paulo: Futura, 2001.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. *Crime de lavagem de dinheiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2015.

RODAS, Sérgio. Novas regras da Receita para lavagem podem aumentar risco de erros judiciais. *Consultor Jurídico*, 25 jan. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jan-25/novas-regras-da-receita-para-lavagem-podem-melhorar-investigacoes-mas-elevar-erros/>. Acesso em: 23 abr. 2024.

O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTITUIÇÃO DE GARANTIAS E O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

*THE PROSECUTOR'S OFFICE AS A GUARANTEE INSTITUTION AND EXTERNAL
OVERSIGHT OF POLICE ACTIVITIES*

Ana Cláudia Pinho¹  

Universidade Federal do Pará, UFPA, Brasil
acpinho9@gmail.com

Amanda Blanco Chaves²  

Universidade Federal do Pará, UFPA, Brasil
amandablanco2001@gmail.com

**Marcus Vinicius Cruz
de Miranda³**  

Universidade Federal do Pará, UFPA, Brasil
marcusv832@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13891971>

Resumo: O objetivo deste trabalho é analisar, a partir do marco teórico do Garantismo, o papel do Ministério Público como instituição de garantias, destacando como, além de manter a titularidade da ação penal, amplia suas funções, incluindo o controle externo da atividade policial. Partindo-se do pressuposto garantista de que todo o poder tende ao abuso, o texto aborda a importância do Ministério Público em controlar a legitimidade dos atos policiais, já que uma atuação policial isenta de constrangimentos compromete as garantias processuais e penas estabelecidas pelo ordenamento constitucional.

Palavras-chave: garantismo; proteção dos direitos fundamentais; instituições contramajoritárias; limites ao poder.

Abstract: The aim of this paper is to analyze, from the theoretical framework of Guarantees Theory (as developed by Luigi Ferrajoli), the role of the Public Prosecutor's Office as a guarantee institution, highlighting how, in addition to holding the power to initiate criminal proceedings, it expands its functions to include external oversight of police activities. Based on Ferrajoli's guarantee principle that all power tends toward abuse, the text discusses the importance of the Public Prosecutor's Office in overseeing the legitimacy of police actions, given that unrestrained police conduct jeopardizes the procedural and criminal guarantees established by the constitutional framework.

Keywords: guarantees theory; protection of fundamental rights; counter-majoritarian institutions; limits on power; limits to police power.

¹ Doutora em Direito Penal pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Professora da UFPA. Coordenadora do Grupo de Pesquisa “Garantismo em Movimento” (UFPA). Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Pará. Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3470653249189577>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5050-2840>. Instagram: [instagram.com/anaclaudiabpinho](https://www.instagram.com/anaclaudiabpinho).

² Acadêmica de Direito da UFPA. Monitora da disciplina “Teoria do Direito Penal” (UFPA). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa “Garantismo em Movimento” (UFPA). Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5405254309563346>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-1251-5051>. Instagram: [instagram.com/amandablancoc](https://www.instagram.com/amandablancoc).

³ Acadêmico de Direito da UFPA. Monitor da disciplina “Teoria do Direito Penal” (UFPA). Pesquisador do Grupo de Pesquisa “Garantismo em Movimento” (UFPA). Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7636181060014331>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-1288-7325>. Instagram: [instagram.com/marcusmir](https://www.instagram.com/marcusmir).

Inicialmente, é preciso destacar que o Ministério Público brasileiro possui um desenho diferenciado¹ no que diz respeito ao seu papel como verdadeira “instituição de garantias”. Uma instituição de garantias se caracteriza pela presença de mecanismos jurídicos e institucionais que têm como função a limitação do poder e a proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos. Portanto, tais instituições desempenham um papel fundamental na teoria garantista, pois estabelecem limites e procedimentos que devem ser seguidos para que qualquer intervenção estatal, na esfera individual, seja legítima, prevenindo abusos e arbitrariedades. Dessa forma, são essenciais para a concretização de um Estado de Direito verdadeiramente democrático (Ferrajoli, 2023, p. 474).

Em seu *capolavoro Principia Iuris: teoria del diritto e della democrazia*, especificamente no Tomo 1 (*teoria del diritto*), Luigi Ferrajoli (2007, p. 876) distingue instituições de governo de instituições de garantias². As primeiras dizem respeito ao aspecto formal (ou político) da democracia, isto é, com a regra de maioria e com a subordinação à vontade popular. Dessa feita, as instituições de governo são pautadas pela discricionariedade e têm, sob o seu radar, temas que estão afetos à esfera do decidível (aquilo sobre o que a maioria pode decidir). Por outro lado, as instituições de garantias (nas quais se encontra o Ministério Público) dizem com o aspecto material (ou substancial) da democracia, ou seja, são contramajoritárias, pertencendo à esfera vinculada ao indecidível (aquilo sobre o que, sequer a maioria — por mais qualificada que seja — pode decidir) e, assim, não pactuam com a discricionariedade. Todo o contrário, são subordinadas à lei e aos princípios constitucionais.

Ainda, sobre a distinção entre instituições de governo e instituições de garantias, Ferrajoli (2014, p. 189) aduz:

Como he sostenido en diversas ocasiones, la distinción y la separación deberían producirse entre instituciones de gobierno e instituciones de garantía: las primeras investidas de las funciones políticas de opción y de innovación normativa en orden a la «esfera de lo decidible» y por eso legitimadas por la representación popular; las segundas dedicadas a la garantía de los derechos fundamentales, es decir, a la «esfera de lo no decidible», y por ello legitimadas por la aplicación de la ley, tanto ordinaria como constitucional. Dentro de las instituciones y las funciones de gobierno están comprendidos tanto el poder legislativo como el ejecutivo, este último ya no confiado al soberano, como en el antiguo régimen, sino legitimado, en democracia, por la representación política al igual que el poder legislativo, al que además, en los sistemas parlamentarios, está vinculado por la relación de confianza que, por eso, no es de separación, sino de coparticipación en el poder político. En cambio, entre las instituciones y las funciones de garantía se cuentan no solo las jurisdiccionales, sino también las funciones administrativas dedicadas de manera directa a la garantía de los derechos, como las instituciones educativas, las sanitarias, de previsión y similares.

Graças às peculiaridades históricas da América Latina, que passou por períodos autoritários, sobretudo durante as ditaduras civis-militares, dos anos 1960–70, a escolha constitucional brasileira foi por tornar o Ministério Público um órgão de defesa intransigente dos direitos fundamentais de todas as pessoas e, portanto, uma instituição de garantias, que não está subordinada à vontade popular, tampouco dependente da regra de maioria. No âmbito penal, o controle externo da atividade policial é uma missão destacada, ainda mais quando pensamos, exatamente, nesse contexto autoritário, potencializado com o período ditatorial, de incremento da violência no interior das forças policiais.

Ferrajoli (2012, p. 31) esclarece que esse formato de um Ministério Público enquanto instituição de garantias foi permitido única e exclusivamente pelo advento de constituições de terceira geração³, reforçando como o órgão brasileiro ultrapassou a barreira de mero acusador. É bem verdade que a titularidade da ação penal subsiste, no entanto se somaram a ela inúmeras outras atribuições que estão

para muito além da visão tradicionalmente imposta ao Ministério Público.

O Ministério Público, portanto, deve ser compreendido como um órgão complexo, incumbido da tutela dos direitos fundamentais, quer os de índole liberal (garantismo penal), quer os de caráter social (garantismo social). O artigo 127 da Constituição da República é a prova disso. A partir dessa “virada de chave”, o Ministério Público passou a ter o dever constitucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, independente do que queira a maioria⁴.

Afirmar que o Ministério Público — a partir desse novo desenho constitucional — é uma efetiva instituição de garantia de bens, direitos e interesses fundamentais, implica reconhecer, necessariamente, duas coisas: (i) a sua função primeva (por meio da qual sempre foi conhecido), que é a de titular da ação penal pública (ou seja, a função de acusar, no processo penal), foi fortemente remodelada a partir de parâmetros rígidos impostos pelos direitos fundamentais liberais (direitos de liberdade), significando que o Ministério Público deixa de ser o “acusador sistemático” para se tornar o órgão de acusação submetido aos limites garantistas de controle do poder de punir, ou, em outras palavras, submetido às regras do jogo democrático; e (ii) além de sua função no campo penal, passaram a existir outras tantas, no campo dos direitos sociais, que vão exigir do Ministério Público — de outra banda — seja arrojado para a atuação firme no que diz respeito às políticas públicas que visam à diminuição das desigualdades (direitos sociais).

Tal submissão do poder aos limites e vínculos impostos pelos direitos fundamentais de índole liberal passa a ser essencial para refrear o excesso que acompanha a discricionariedade, sobretudo na atuação policial, foco deste breve artigo. Isso porque, para Ferrajoli (1995, p. 42), todo poder tende ao abuso, e a atividade da polícia não é exceção a essa regra, mas de todo o contrário! A violência está presente desde a atuação ostensiva dos policiais militares até a atividade investigativa em si, que, por vezes, viola garantias fundamentais do ser humano.

É preciso lembrar que a polícia investigativa tem, como principal função, o auxílio aos órgãos que compõem o sistema de justiça criminal (em especial, o Ministério Público, que tem a função de acusar; mas, de igual forma — e isso precisa ser destacado — à defesa do investigado, que também possui o interesse — e o direito — de acompanhar todas as fases pré-processuais de investigação). No entanto, diferentemente dos demais ramos da administração pública, a polícia (e, aqui, não só a investigativa) lida diretamente com as liberdades fundamentais, quer na colheita de provas, quer em suas missões de policiamento ostensivo e, desde esse lugar, essas forças estão — constantemente — em tensão com as garantias individuais de quem está, digamos assim, “do outro lado” (“suspeitos”, “indivíduos perigosos”) (Ferrajoli, 1995, p. 766). A sedução, portanto, ao rompimento das barreiras da legalidade é inconteste.

É nesse sentido que o Ministério Público, enquanto instituição de garantias, é indispensável ao controle externo da atividade policial, pois a fiscalização da atuação desses profissionais diz respeito — e muito — à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, como preconiza nossa Constituição. Lembrando sempre — e aqui está o ponto fulcral — que o Ministério Público está obrigado a agir nos estreitos limites da Constituição, sem ceder a pressões populares ou a discursos sedutores de defesa social e incremento punitivo. Existem barreiras claras a isso, nos direitos fundamentais.

São indiscutíveis os dados que demonstram práticas arbitrárias e violentas, das forças policiais brasileiras, baseadas em critérios raciais e geográficos, produzindo diversas violações de direitos fundamentais. Exemplos disso são as condenações do Estado brasileiro pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em casos de violência policial⁵, assim como os dados do Anuário de Segurança

Pública que demonstram a letalidade policial que atinge pobres e negros. Não é à toa, pois, a insistência de **Ferrajoli** (1995) acerca da imprescindibilidade de limites, controle e constrangimentos ao poder. Por esses motivos, o debate sobre a atuação do Ministério Público no controle externo da atividade policial se faz essencial em um Estado Democrático de Direito.

De todos os poderes, o mais terrível é o de punir (**Montesquieu**, 2005, p. 120). Desenhando um cenário mais alargado do que se compreende por “poder de punir” (sobretudo, levando em consideração os processos de criminalização secundária), chegamos — inevitavelmente — às forças de polícia, cuja atuação, dentro da estrutura normativa do Estado Democrático de Direito, está em uma espécie de “zona de fronteira” entre legislação e jurisdição⁶. A própria natureza autoritária do nosso sistema de justiça criminal⁷ — e também das nossas polícias — exige uma atenção redobrada quando se fala em controle da atuação da força. Se as instituições de garantias falharem em seu papel fiscalizador, se cederem à pressão das ruas, teremos, conseqüentemente, um rebaixamento significativo das garantias estabelecidas pela Constituição, operando-se um gap entre a normatividade e a efetividade.

Isso significa dizer que, embora o texto constitucional ostente um sistema de garantias complexo e articulado, marcado pela rigidez associada ao extenso leque de direitos fundamentais, tais garantias se tornam ineficazes diante da deficiência de subordinação dos poderes policiais aos vínculos formais e substanciais da legalidade. Nesse sentido, pouco importa que a Constituição brasileira proíba a pena de morte, se a polícia, a torto e a direito, continua matando jovens pretos e pobres na periferia, por meios extralegais. Trata-se da análise do grau de efetividade das normas. Todas as instituições que operam no sistema de punir (e as polícias estão, aqui, incluídas) precisam possuir amarras legais. Cabe ao Ministério Público fazer valer o que está disposto no texto constitucional e fiscalizar a atuação policial.

A Constituição de 1988, no artigo 129, VII, atribui, como função institucional do Ministério Público, o controle externo da atividade policial. Esse controle pode ser dividido em difuso ou concentrado (**Brasil**, 2007, Resolução 20, art. 3º). O controle difuso faz referência aos membros do Ministério Público com atribuição criminal, quando do exame dos procedimentos que lhes forem atribuídos; já o controle concentrado diz respeito aos membros com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial, conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público.

Freyesleben (1993, p. 82-83) aduz que o controle externo da atividade policial deve ser entendido como um conjunto de normas que disciplinam as relações entre o Ministério Público e a Polícia, cujo objetivo é a efetiva participação do Promotor de Justiça na atividade de polícia judiciária e na apuração de infrações penais. Portanto, a função de controle está dada no próprio texto constitucional. Isso implica reconhecer que o Ministério Público brasileiro — no papel de instituição de garantias — precisa zelar pela contenção do poder que é exercido pelas forças policiais. O caráter autoritário de nossas instituições aliado a uma atuação policial imune a constrangimentos, fatalmente, atingirá, na ponta, o sujeito mais fraco dessa relação entre liberdades versus poder: o sujeito investigado/imputado.

Como sabemos, quando **Ferrajoli** (1995, p. 280) constrói a sua teoria do Garantismo Penal, ele chama atenção para a necessidade de o Direito Penal — para além de proteger a maioria não desviante contra ações lesivas produzidas pelos crimes — também dever resguardar a minoria de desviantes contra as ações muitas vezes arbitrárias das instituições que, a pretexto de combaterem o crime, praticam violências. Dito de outra forma: se a vítima é a parte mais frágil no momento do crime, o investigado/réu/condenado é o polo mais fraco no momento da investigação/processo/execução da pena.

Os dados do **Fórum Brasileiro de Segurança Pública** (2024) demonstram que, nos últimos dez anos, a violência da atuação policial, com base em critérios raciais, geográficos e de gênero, apenas aumentou. O risco de um homem negro morrer pela atuação policial é quase quatro vezes maior do que o de um homem branco. Isso foi comprovado pela pesquisa disponível na 18ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, que mostrou que 82,7% dos mortos pela polícia são negros. Destes, 72% têm entre 12 e 29 anos. Reitera-se que de nada adianta a Constituição Federal garantir a presunção de inocência, o contraditório e a inviolabilidade domiciliar, se a polícia prende inocentes e realiza diversas abordagens ilegais. Note-se, aqui, a imprescindibilidade do controle! E mais: o Ministério Público é, também, o destinatário da prova. Portanto, se não contesta o que vem antes, vai reproduzir o que vier depois!

Eis o preocupante *gap* entre o que está disposto no texto constitucional e o que vem acontecendo no Brasil (normatividade *versus* efetividade). O Ministério Público, devido à expansão de suas atribuições, deve e precisa estar atuante nas diversas violações decorrentes da atuação policial arbitrária. Aos membros do Ministério Público cabe o compromisso com a Constituição Federal e o respeito por toda e qualquer pessoa, sem discriminação.

Por fim, segundo **Ferrajoli** (1995, p. 766), em um Estado Democrático de Direito, a polícia deveria exercer apenas as seguintes funções: (i) investigação de crimes e infrações administrativas; (ii) prevenção de crimes e infrações administrativas; e (iii) colaboração com o poder judiciário e a administração pública. Isso ocorre porque a polícia opera no limite entre a legislação e a jurisdição, aproveitando-se da discricionariedade da segunda e da força da primeira, mas sem se submeter às restrições de ambas.

Portanto, qualquer função alheia a essas estabelecidas, ou seja, que envolva atuações arbitrárias e autônomas, contraria os limites de um Estado Democrático de Direito, bem como legitima uma atuação policial violenta.

Ou bem compreendemos isso, ou seguiremos reproduzindo a tradição autoritária que nos foi legada, ficando o Ministério Público paralisado nela, sem dar o salto fundamental para, verdadeiramente, posicionar-se como uma instituição de garantias, que não cede a pressões majoritárias, nem a discursos fáceis, devendo rendição, apenas, à Constituição.

Ao Ministério Público, além da titularidade da ação penal, cabe a obrigação de zelar pelos direitos sociais, pela liberdade e pelos demais direitos fundamentais. No Brasil, acrescenta-se a isso, especificamente, a função de zelar pelo controle externo da atividade policial. Contudo, conforme evidenciado, constata-se, ainda, uma grave disparidade entre normatividade e efetividade, tendo em vista que a força policial brasileira age continuamente na violação de direitos de pessoas negras, jovens e pobres.

As pesquisas aqui expostas evidenciam que o aumento da letalidade policial está intimamente ligado à ausência de controle (interno e externo) da atuação da polícia, sobretudo em situações de flagrante delito. Isso se torna ainda mais evidente se fizermos um recorte racial, geográfico e de gênero das principais vítimas dessa práxis absolutamente inconstitucional.

É daí que surge a importância do Ministério Público e dos Promotores de Justiça neste particular, uma vez que o próprio texto da Constituição entende enquanto função institucional desse órgão e desses profissionais o controle externo da atividade policial. É necessário que exista — no papel e na prática — a fiscalização da atividade da polícia pelo Ministério Público, a fim de que a legalidade e a legitimidade dos atos praticados pelos policiais militares e civis, em especial, seja verificada.

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 artigo. **Declaração de autoria:** todos e somente os pesquisadores que cumprem os requisitos de autoria deste artigo 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)

PINHO, Ana Cláudia; CHAVES, Amanda Blanco; MIRANDA Marcus Vinicius Cruz de. O Ministério Público como instituição de garantias e o controle externo da atividade policial. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, v. 32, n. 385,

p. 22-25, 2024. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13891971>. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1606. Acesso em: 1 dez. 2024.

Notas

- 1 O Ministério Público brasileiro se difere dos demais, pois a Constituição Federal de 1988 ampliou consideravelmente as suas competências e atribuições. Santoro e Cyrillo (2020, p. 1276) explicam que a formação constitucional brasileira gerou um Ministério Público autônomo e independente, com a função de controlador dos poderes públicos para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Portanto, tem-se uma dualidade institucional: ao Ministério Público cabe impulsionar a ação penal, mas também a atribuição de zelar pela coisa pública, pela democracia e pelos direitos humanos.
- 2 "La constitucionalización de una esfera pública supraestatal requiere hoy — mucho más que el desarrollo de funciones de gobierno en la perspectiva de un improbable y ni siquiera augurable super-estado conforme al modelo del estado representativo nacional — el reforzamiento y la introducción de funciones e instituciones de garantía de los derechos fundamentales estipulados en las diversas cartas internacionales" (Ferrajoli, 2014, p. 179).
- 3 O fim das ditaduras militares que assolaram os países latino-americanos no século passado trouxe consigo o que Ferrajoli (2012) denomina constitucionalismo de terceira geração. Esse termo nada mais é do que uma forma de denominar a "nova onda" de constituições enriquecidas em direitos sociais e extremamente preocupadas em estabelecer um sistema de garantias complexo e articulado, a começar pela sua rigidez, associada ao extenso leque de direitos fundamentais e ao controle de constitucionalidade.
- 4 "Art. 127 - O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do

- regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis" (Brasil, 1988).
- 5 Podemos citar a condenação do Brasil pelo uso desproporcional da força por agentes de segurança pública no estado do Paraná, no caso Tavares Pereira vs. Brasil. Para a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), os seguintes direitos foram violados: direito à vida, à integridade pessoal, à liberdade de pensamento e de expressão, à reunião, aos direitos da criança e à liberdade de circulação, além das garantias de devida diligência nas investigações, devido processo legal, prazo razoável de duração do processo e proteção judicial efetiva.
- 6 Segundo Ferrajoli (1995, p. 766), a polícia é participante de todos os poderes do Estado (executivo, legislativo e judiciário), pois é um ramo da administração que atua diretamente nas liberdades individuais como função auxiliar da jurisdição, mas também possui poderes próprios e autônomos de caráter preventivo exercidos em relação aos sujeitos denominados "perigosos" ou "suspeitos". Citando Benjamin (1955, p. 15), Ferrajoli (1995, p. 766) menciona que ela se encontra em uma "zona de fronteira" entre legislação e jurisdição, gozando da discricionariedade de uma e da força da outra, mas sem estar vinculada aos limites e fontes de legitimação de ambas.
- 7 O histórico autoritário do sistema penal brasileiro é bem retratado nas seguintes obras: Sales (2021) e Gloeckner (2019).

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007*. Regulamenta o art. 9º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993 e o art. 80 da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial. Brasília: CNMP, 2007. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CSP/Resolu%C3%A7%C3%B5es_/Resolu%C3%A7%C3%A3o_20.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024.

FERRAJOLI, Luigi. *A construção da democracia*: teoria do garantismo constitucional. Tradução: Sérgio Cademartori. Florianópolis: Emais, 2023.

FERRAJOLI, Luigi. *La democracia a través de los derechos*: el constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político. Tradução: Perfecto Andrés Ibáñez. Madri: Trotta, 2014.

FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón*: teoría del garantismo penal. Madri: Trotta, 1995.

FERRAJOLI, Luigi. Per un pubblico ministero come istituzione di garanzia. *Questione Giustizia*, Milão, n. 1, p. 31-43, 2012. <https://doi.org/10.3280/QG2012-001003>

FERRAJOLI, Luigi. *Principia Iuris: teoria del diritto e della democrazia*. v. 1. Roma: Laterza, 2007.

FREYESLEBEN, Márcio Luís Chila. *O Ministério Público e a Polícia Judiciária*: controle externo da atividade policial. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024.

GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. *Autoritarismo e processo penal*: uma genealogia das ideias autoritárias no processo penal brasileiro. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2019.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *Do Espírito das Leis*. Tradução: Paulo Neves. São Paulo: Martins Fontes, 2005. Obra original publicada em 1748.

SALES, José Edvaldo Pereira. *Autoritarismo e garantismo*: tensões na tradição brasileira. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2021.

SANTORO, Antonio Eduardo Ramires; CYRILLO, Carolina. As forças-tarefas do Ministério Público Federal: o discurso político punitivo anticorrupção na instituição de garantias. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, Porto Alegre, v. 6, n. 3, p. 1271-1300, 2020. <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v6i3.431>

Recebido: 06 08 2024. Aprovado: 11 09 2024. Última versão dos autores: 23 09 2024.

TEMA:

ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Supremo Tribunal Federal

EMENTA: Agravo interno. Recurso extraordinário com agravo. Atribuições do Ministério Público Federal. Controle externo da atividade policial. Art. 129, VII, da Constituição Federal. Possibilidade de acesso à informação sobre quantitativo de agentes e delegados em determinada unidade policial. 1. A Constituição Federal de 1988 ampliou sobremaneira as funções do Ministério Público, transformando-o em um verdadeiro defensor da sociedade, tanto no campo penal, com a titularidade exclusiva da ação penal pública, quanto no campo cível, como fiscal dos demais Poderes Públicos e defensor da legalidade e moralidade administrativa, inclusive com a titularidade do inquérito civil e da ação civil pública. 2. O poder investigatório do Ministério Público não é sinônimo de “poder sem limites” ou “aveso a controles”, mas sim derivado diretamente das suas funções constitucionais enumeradas no art. 129 de nossa Carta Magna e com plena possibilidade de responsabilização

dos seus membros por eventuais abusos cometidos no exercício das suas funções, pois, em um regime republicano, todos devem fiel observância à Lei. 3. O que não se pode permitir é, sob falsos pretextos, o afastamento da independência funcional do Ministério Público e a diminuição das suas funções — expressas ou implícitas —, sob pena de grave perigo de retrocesso no combate ao crime organizado e na fiscalização à corrupção na administração pública. 4. A solicitação, pelo Ministério Público Federal, de informações acerca do quantitativo discriminado de agentes e delegados por turno na Delegacia de Polícia Federal de Mossoró/RN insere-se no controle externo da atividade policial (art. 129, VII, da CF). 5. Agravo Interno a que se nega provimento.

(ARE 1477981 AgR, Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em: 13 maio 2024, Processo eletrônico DJe-s/n. Divulgado: 17 maio 2024. Publicado: 20 maio 2024).

Nosso comentário: O exercício do poder de polícia judiciária reflete uma das formas de atuação da Administração Pública. Enquanto a polícia administrativa exerce uma atividade que se exaure em si mesma, a polícia judiciária preside a apuração dos elementos de provas para avaliação do órgão titular da ação penal, no caso o Ministério Público, ou para eventual prestação jurisdicional. Assim, a natureza jurídica da atividade exercida pela polícia judiciária é de função administrativa.

Para deixar mais clara a natureza jurídica acima indicada, há de se lembrar que a polícia judiciária também pode exercer função administrativa em sentido mais estrito do termo, e o faz, por exemplo, quando a Polícia Federal emite passaportes.

Da caracterização como função administrativa se extrai que o controle externo da polícia pelo Ministério Público não é extraído apenas do inciso VII do art. 129 da Constituição Federal, mas também de outros dispositivos daquele artigo, em especial o inciso II que determina o “zelo pelo efeito respeito aos serviços de relevância pública aos direitos assegurados” pela Constituição Federal.

Essa garantia de exercício do controle da atividade policial, tanto no inciso II, quanto no inciso VII, da Constituição Federal, foi diretamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do *Habeas Corpus* 97.969, em que o Relator Ayres Britto:

4. Duas das competências constitucionais do Ministério Público são particularmente expressivas dessa índole ativa que se está a realçar. A primeira reside no inciso II do art.

129 (“II - zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia”). É dizer: o Ministério Público está autorizado pela Constituição a promover todas as medidas necessárias à efetivação de todos os direitos assegurados pela Constituição. A segunda competência está no inciso VII do mesmo art. 129 e traduz-se no “controle externo da atividade policial”. Noutros termos: ambas as funções ditas “institucionais” são as que melhor tipificam o Ministério Público enquanto instituição que bem pode tomar a dianteira das coisas, se assim preferir (*HC* 97.969, Relator: Ministro Ayres Britto, Segunda Turma, julgado em: 1 fev. 2011, DJe-096, Divulgado: 20 maio 2011. Publicado: 23 maio 2011. Ement. vol. 02527-01 PP-00046).

O exercício do controle externo pelo Ministério Público, e dentro do papel de fiscal da ordem jurídica, de acordo com a Resolução 279, de 12 de dezembro de 2023, do Conselho Nacional do Ministério Público, pode ser difuso ou concentrado. A modalidade difusa é aquela feita

[...] por todos os membros do Ministério Público com atribuição nas áreas criminal ou cível, quando do exame de procedimentos investigatórios de qualquer natureza, bem como processos judiciais que lhes forem atribuídos (art. 4º, I).

A modalidade concentrada é feita “por órgãos especializados que deverão dispor de condições materiais, técnicas e operacionais necessárias e compatíveis para o exercício dessas atribuições.” (art. 4º, II).

A partir disso, seja no bojo de inquéritos policiais instaurados, seja no exercício do controle externo difuso, a exemplo das inspeções ordinárias e extraordinárias em unidades policiais (Resolução 279/2023, art. 6º), os membros do Ministério Público podem requisitar informações e dados, a exemplo do quantitativo discriminado de agentes e delegados por turno de uma delegacia para garantir o bom exercício dos serviços de relevância pública, no caso a segurança pública, prevista no art. 144 da Constituição Federal.

A possibilidade de requisição de dados e informações para órgãos da administração direta está prevista no art. 26, b, da Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, e na Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, art. 8º, II. Ademais, de acordo como art. 9º, I e II, da Lei Complementar 75, de 20 de maio

de 1993, o Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial, podendo "I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais; II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial"

Assim, caso a polícia negue acesso a informações requisitadas pelo Ministério Público, estará, a um só tempo, desobedecendo o mandamento previsto no art. 129, II, e VII, da Constituição Federal, bem como dispositivos legais das próprias leis orgânicas dos Ministérios Públicos estaduais e do Ministério Público da União. Em função dessa previsão constitucional e legal, o acórdão do Supremo Tribunal Federal afirma que a negativa de dados requisitados seria uma afronta às funções institucionais do Ministério Público.

Superior Tribunal de Justiça

EMENTA: ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL EXERCIDO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ART. 129, VII, DA CF/1988. ART. 9º, I E II, DA LC 75/1993. INGRESSO EM ESTABELECIMENTOS POLICIAIS. ACESSO A TODAS AS DEPENDÊNCIAS DA POLÍCIA FEDERAL.

1. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público emana expressamente no art. 129, VII, da Constituição Federal e é disciplinado na Lei Complementar 75/1993.

2. Como dito anteriormente, o art. 9º, I e II, da LC 75/1993 garante expressamente ao Ministério Público da União o exercício do controle externo da atividade policial mediante o livre ingresso em estabelecimentos policiais e o acesso a qualquer documento relativo à atividade-fim policial.

3. Não há fundamento hermenêutico razoável para se excluir da expressão "estabelecimentos policiais" as salas de inteligência de um órgão policial, no caso a Polícia Federal, sendo certo que tais atividades almejam, ao fim e ao cabo, justamente a apuração de infrações penais, como consta no art. 9º, II, da LC 75/1993.

4. Controle externo não significa ingerência. E, ao contrário do alegado pela recorrente, a real violação da separação dos poderes parece ocorrer quando até mesmo a entrada dos membros do MPF em determinados lugares é liminarmente impedida pela Polícia Federal, pois o aludido princípio constitucional se consubstancia somente mediante a clássica ideia de "freios e contrapesos", que, por óbvio, nem sequer pode existir se não houver ao menos acesso às informações.

5. As normas aplicáveis garantem acesso aos documentos — e não domínio ou controle sobre eles — e ingresso nos locais — que não se traduz em direção nem comando. As competências e atribuições constitucionais e legais de cada uma das instituições devem ser exercidas com respeito mútuo, pois são deveres-poderes atribuídos pela ordem jurídica em prol da sociedade.

6. Agravo Interno não provido.

(AgInt no REsp 1.848.640/PE, Relator: Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em: 18 ago. 2020, DJe: 2 out. 2020.)

Nosso comentário: De acordo como art. 9º, I e II, da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, o Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial, podendo "I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais; II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial."

No caso concreto, a Polícia Federal negou acesso ao Ministério Público às salas onde se realizam interceptações telefônicas sob a alegação de que haveria "informações sigilosas". Ainda, pretendeu excluir da expressão "estabelecimentos policiais" (prevista na Lei Complementar) as salas de inteligência do órgão policial.

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região reconheceu como indevido o empecilho feito pelo órgão policial, fazendo a distinção entre controle externo difuso e concentrado:

a autorização para ingresso nesses locais [pelo controle externo concentrado] não implica aquiescência para conferir as

informações sigilosas obtidas nas interceptações telefônicas ou mesmo nas atividades de inteligência policial, pois, consoante já se afirmou, o conteúdo desses dados somente é assegurado ao procurador responsável para atuar no caso [controle externo difuso].

O exercício do controle externo pelo Ministério Público, dentro do papel de fiscal da ordem jurídica, de acordo com a Resolução 279, de 12 de dezembro de 2023, do Conselho Nacional do Ministério Público, pode ser difuso ou concentrado. A modalidade difusa é aquela feita

[...] por todos os membros do Ministério Público com atribuição nas áreas criminal ou cível, quando do exame de procedimentos investigatórios de qualquer natureza, bem como processos judiciais que lhes forem atribuídos (art. 4º, I).

A modalidade concentrada é feita "por órgãos especializados que deverão dispor de condições materiais, técnicas e

operacionais necessárias e compatíveis para o exercício dessas atribuições.” (art. 4º, II).

O julgado do Superior Tribunal de Justiça fundamenta, ainda, o controle externo da polícia pelo Ministério Público pelo “sistema de freios e contrapesos.” Embora não haja letra expressa prevendo esse sistema, há julgados do Supremo Tribunal Federal que o consideram estabelecidos na Constituição Federal (ADPF 449, Relator: Ministro Luiz Fux, julgado: 8 maio 2019. Publicado DJe: 2 set. 2019).

O acórdão trata, ainda, de mais um tema sensível: a tentativa do órgão controlado (a polícia) em impedir e dificultar a atividade do órgão controlador. Sobre isso, cabe lembrar da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.515/DF, na qual o Procurador-Geral da República à época questionou o art. 10 do Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal, aprovado pela Portaria 2.877, de 30 de dezembro de 2011, do Ministro de Estado da

Justiça, bem como as Resoluções 1 e 2, de 26 de março de 2010, do denominado Conselho Superior de Polícia e a Resolução Conjunta 1, de 1º de julho de 2015, desse Conselho e do chamado Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil, as quais, sob o pretexto de definir “procedimentos internos a serem adotados pelas polícias criminais em face de solicitações e requisições externas”, na realidade, queriam colocar óbices às requisições do Ministério Público.

A citada ação foi julgada prejudicada, por conta da revogação da Portaria 2.877/2011, mas o conflito fez com que o Conselho Nacional do Ministério Público editasse a Recomendação 15, de 7 de abril de 2010, em que recomendou que os membros do Ministério Público responsabilizassem agentes públicos policiais que se opusessem às requisições de dados para o exercício de controle externo.

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. RELATÓRIOS AVULSOS DE INTELIGÊNCIA POLICIAL. ACESSO IRRESTRITO. DIREITO. INEXISTÊNCIA.

1. O Plenário do STJ decidiu que “aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça” (Enunciado Administrativo n. 2).

2. Entre as funções institucionais atribuídas ao Ministério Público pela Constituição Federal está o controle externo da atividade policial (CF, art. 129, VII), o que abrange o acesso a quaisquer documentos relativos àquela atividade-fim (art. 9º da LC n. 75/1993).

3. A atividade de inteligência, disciplinada pela Lei n. 9.883/1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), consiste na “obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado”. 4. “O controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional” (art. 6º daquele diploma legal).

5. A inclusão do Departamento de Polícia Federal entre os órgãos integrantes do SISBIN (art. 4º do Decreto n. 4.376/2002) permitiu àquela unidade a elaboração de relatório de inteligência (RELINT), que, de acordo com a União, “pode transcender o âmbito policial”.

6. O controle externo da atividade policial exercido pelo Parquet deve circunscrever-se à atividade de polícia judiciária, conforme a dicção do art. 9º da LC n. 75/1993, cabendo-lhe, por essa razão, o acesso aos relatórios de inteligência policial de natureza persecutório-penal, ou seja, relacionados com a atividade de investigação criminal.

7. O poder fiscalizador atribuído ao Ministério Público não lhe confere o acesso irrestrito a “todos os relatórios de inteligência” produzidos pelo Departamento de Polícia Federal, incluindo aqueles não destinados a aparelhar procedimentos investigatórios criminais formalizados.

8. O exercício de atividade de inteligência estranha às atribuições conferidas pela Constituição Federal à Polícia Federal (polícia judiciária) demanda exame de eventual contrariedade a preceitos constitucionais, o que não é possível na via do recurso especial.

9. Agravo interno desprovido.

(AgInt no REsp 1.439.165/RJ, Relator: Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado: 12 ago. 2019, DJe: 20 ago. 2019.)

Nosso comentário: De acordo com art. 9º, I e II, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, o Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial, podendo “I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais; II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial”.

No caso concreto, a Polícia Federal negou acesso ao Ministério Público às salas onde se realizam interceptações telefônicas sob a alegação de que haveria “informações sigilosas”. Ainda, pretendeu excluir da expressão “estabelecimentos policiais” (prevista na Lei Complementar) as salas de inteligência do órgão policial.

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região reconheceu como indevido o empecilho feito pelo órgão policial, fazendo a distinção entre controle externo difuso e concentrado: “a autorização para ingresso nesses locais [pelo controle externo concentrado] não implica aquiescência para conferir as informações sigilosas obtidas nas interceptações telefônicas ou mesmo nas atividades de inteligência policial, pois, consoante já se afirmou, o conteúdo desses dados somente é assegurado ao procurador responsável para atuar no caso [controle externo difuso].”

O exercício do controle externo pelo Ministério Público, dentro do papel de fiscal da ordem jurídica, de acordo com a Resolução

nº 279, de 12 de dezembro de 2023, do Conselho Nacional do Ministério Público, pode ser difuso ou concentrado. A modalidade difusa é aquela feita

por todos os membros do Ministério Público com atribuição nas áreas criminal ou cível, quando do exame de procedimentos

investigatórios de qualquer natureza, bem como processos judiciais que lhes forem atribuídos. (art. 4º, I).

A modalidade concentrada é feita “por órgãos especializados que deverão dispor de condições materiais, técnicas e operacionais necessárias e compatíveis para o exercício dessas atribuições.” (art. 4º, II).

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. RELATÓRIOS AVULSOS DE INTELIGÊNCIA POLICIAL. ACESSO IRRESTRITO. DIREITO. INEXISTÊNCIA.

1. O Plenário do STJ decidiu que “aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça” (Enunciado Administrativo n. 2).

2. Entre as funções institucionais atribuídas ao Ministério Público pela Constituição Federal está o controle externo da atividade policial (CF, art. 129, VII), o que abrange o acesso a quaisquer documentos relativos àquela atividade-fim (art. 9º da LC n. 75/1993).

3. A atividade de inteligência, disciplinada pela Lei n. 9.883/1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), consiste na “obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado”. 4. “O controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional” (art. 6º daquele diploma legal).

5. A inclusão do Departamento de Polícia Federal entre os órgãos integrantes do SISBIN (art. 4º do Decreto n. 4.376/2002) permitiu àquela unidade a elaboração de relatório de inteligência (RELINT), que, de acordo com a União, “pode transcender o âmbito policial”.

6. O controle externo da atividade policial exercido pelo Parquet deve circunscrever-se à atividade de polícia judiciária, conforme a dicção do art. 9º da LC n. 75/1993, cabendo-lhe, por essa razão, o acesso aos relatórios de inteligência policial de natureza persecutório-penal, ou seja, relacionados com a atividade de investigação criminal.

7. O poder fiscalizador atribuído ao Ministério Público não lhe confere o acesso irrestrito a “todos os relatórios de inteligência” produzidos pelo Departamento de Polícia Federal, incluindo aqueles não destinados a aparelhar procedimentos investigatórios criminais formalizados.

8. O exercício de atividade de inteligência estranha às atribuições conferidas pela Constituição Federal à Polícia Federal (polícia judiciária) demanda exame de eventual contrariedade a preceitos constitucionais, o que não é possível na via do recurso especial.

9. Agravo interno desprovido.

(AgInt no REsp 1.439.165/RJ, Relator: Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em: 12 ago. 2019, DJe: 20 ago. 2019.)

Nosso comentário: Segundo o caso concreto, o Ministério Público Federal no Estado do Rio de Janeiro requisitou ao Departamento de Polícia Federal todos os relatórios de inteligência entre janeiro de 2008 e março de 2010, no intuito de “conhecer a finalidade e o conteúdo dos aludidos relatórios que não ensejaram procedimentos investigatórios penais”. Havia o objetivo de fiscalizar e aferir a existência de relatórios de inteligência que, indevidamente, faziam às vezes de investigações criminais, sem sua formalização em inquérito policial, bem como relatórios de inteligência que não obstante documentarem eventuais crimes também não ensejaram procedimentos investigatórios criminais.

O Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2) decidiu que

Os relatórios de inteligência produzidos pela Polícia Federal decorrem do exercício de sua atividade, delineada no art. 144 da Constituição Federal, razão pela qual estão sujeitos ao controle externo da atividade policial e devem ser encaminhados ao Ministério Público Federal por força de requisição [...],

tendo havido recurso da União ao Superior Tribunal de Justiça.

A legislação brasileira define Inteligência como

[...] a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimento dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado (art. 1º, § 2º, da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999).

A redação acima é limitativa e relaciona inteligência apenas como Inteligência Governamental, não abrangendo a Inteligência Criminal. Esta não é exclusiva da polícia, podendo ser realizada por qualquer instituição que tenha como preocupação a criminalidade, como o Ministério Público e órgãos responsáveis pela segurança pública e sistema prisional.

De acordo com o item 1.4. do Anexo ao Decreto 10.777, de 24 de agosto de 2021, que instituiu a Polícia Nacional de Inteligência de Segurança Pública, a atividade de segurança pública é conceituada como:

[...] exercício permanente e sistemático de ações especializadas destinadas à identificação, à avaliação e ao acompanhamento de ameaças reais e potenciais no âmbito da segurança pública, orientadas para a produção e a salvaguarda de conhecimentos necessários ao processo decisório no curso do planejamento e da execução da PNSPDS e das ações destinadas à prevenção,

à neutralização e à repressão de atos criminosos de qualquer natureza que atentem contra a ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Ainda, segundo o art. 1º, § 4º, IV, da Resolução SENASP 1, de 15 de julho de 2009, que regulamenta o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), a atividade de inteligência policial (mais adequado seria chamar “inteligência criminal”) é:

O conjunto de ações que empregam técnicas especiais de **investigação**, dividindo a confirmar evidências, indícios e a obter conhecimentos sobre a atuação criminosa dissimulada e complexa, bem como a identificação de redes e organizações que atuem no crime, de forma a proporcionar um perfeito entendimento sobre a maneira de agir e operar, ramificações, tendências e alcance de condutas criminosas. (destacou-se).

Portanto, a Inteligência Policial (Criminal) tem relação íntima com o conjunto de métodos de investigação, mais do que uma atividade de produção de conhecimento para decisões governamentais políticas. Assim, enquanto a Inteligência Governamental é de âmbito amplo, trabalhando com conhecimento nas áreas de política externa, defesa, tecnologia etc., a Inteligência Criminal atua na área de segurança pública, obtendo conhecimento para a tomada de decisões quanto à prevenção e à repressão do crime (Corrêa; Araújo, 2016, p. 281). Pelo exposto, é possível concluir que o acórdão do Superior Tribunal de Justiça, ao negar plenamente o acesso ao Ministério Público dos dados de inteligência com base na Lei 9.883/1999, que instituiu o SISBIN e criou a ABIN, apesar de tangenciar a distinção entre a Inteligência Governamental e a Inteligência Criminal, criou uma imunidade absoluta contra o controle externo do Ministério Público pois autorizou que o “controlado” entregasse ao “controlador” apenas o que, em seu entender, tivesse relação com a investigação criminal.

Pelo caso concreto, é possível deduzir que o Ministério Público Federal não queria exercer o controle externo da atividade de

inteligência governamental, mas sim ter acesso aos relatórios para fiscalizar se havia atividades de inteligência que, sob o véu de “governamentais”, na realidade, poderiam estar sendo utilizadas para investigação criminal, sem a formalização do devido inquérito policial.

Ademais, a decisão limitou-se a analisar a atuação do Ministério Público sob a óptica do controle externo da polícia, sem discutir o possível uso indevido do serviço de inteligência governamental como um controle necessário do serviço de relevância pública que deve ser fiscalizada nos moldes do art. 129, II, da Constituição Federal.

O art. 5º, k, da Resolução 279, de 12 de dezembro de 2023, do Conselho Nacional do Ministério Público, dispõe que, para o exercício de controle externo, os Ministérios Públicos podem requisitar e ter acesso “aos relatórios de inteligência”.

Cabe registrar que, conforme decisão posterior do Superior Tribunal de Justiça, as “salas de inteligência policial” estão enquadrados no conceito de “estabelecimentos policiais” do art. 9º Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993 (AgInt no REsp 1.848.640/PE, Relator: Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em: 18 ago. 2020, DJe de: 2 ago. 2020).

Dessa forma, não obstante não esteja previsto na Lei 9.883/1999, o Ministério Público e a Justiça Criminal devem ter acesso aos relatórios de inteligência como um todo, não para fiscalizar a inteligência governamental, mas para aferir Inteligência Criminal, que não se confunde com àquela Lei, pois tanto a repressão aos crimes ocorridos quanto a compreensão dos cenários de criminalidade (para prevenção de crimes e identificação de *hotspots*, previsão de tendências, identificação de lideranças etc.) são de interesse do Ministério Público e da Justiça Criminal.

EMENTA: PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. DISPONIBILIZAÇÃO DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES. ATIVIDADE-FIM. RESSALVA. IMPOSSIBILIDADE DO CONTROLE PRÉVIO DAS ORDENS DE MISSÃO POLICIAL DECORRENTES DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E SOBRE AS QUAIS HAJA ACORDO DE SIGILO.

1. “O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público está previsto expressamente no art. 129, VII, da Constituição Federal e disciplinado na Lei Complementar 75/93. VI - O Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, com o objetivo de disciplinar o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, editou a Resolução n. 20/2007, e estabeleceu nos arts. 2º, V e 5º, II, respectivamente: O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das Polícias voltada para a persecução penal e o interesse público atentando, especialmente, para: a correção de irregularidades, ilegalidades ou de abuso de poder relacionados à atividade de investigação criminal”; “Aos órgãos do Ministério

Público, no exercício das funções de controle externo da atividade policial caberá: ter acesso a quaisquer documentos, informatizados ou não, relativos à atividade-fim policial civil e militar, incluindo as de polícia técnica desempenhadas por outros órgãos [...]” Precedente: REsp 1.365.910/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Rel. p/ Acórdão Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 5/4/2016, DJe 28/9/2016.

2. Ressalva-se a impossibilidade de fornecimento prévio das ordens de missão policial - OMPs decorrentes de cooperação internacional exclusiva da Polícia Federal sobre as quais haja acordo de sigilo.

Em tais casos, as OMPs estão sujeitas à controle por parte do Ministério Público *a posteriori*, de forma a não comprometer o sigilo e a confidencialidade das investigações desenvolvidas com base em acordo técnico de cooperação internacional. Nesse sentido: EDcl no REsp 1.365.910/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 10/10/2017, DJe 17/10/2017.

3. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp 1.354.069/RS, Relator: Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em: 5 dez. 2017, DJe de: 13 dez. 2017).

Nosso comentário: O exercício do controle externo pelo Ministério Público, e dentro do papel de fiscal da ordem jurídica, de acordo com a Resolução 279, de 12 de dezembro de 2023, do Conselho Nacional do Ministério Público, pode ser difuso ou concentrado. A modalidade difusa é aquela feita

[...] por todos os membros do Ministério Público com atribuição nas áreas criminal ou cível, quando do exame de procedimentos investigatórios de qualquer natureza, bem como processos judiciais que lhes forem atribuídos (art. 4º, I).

A modalidade concentrada é feita “por órgãos especializados que deverão dispor de condições materiais, técnicas e operacionais necessárias e compatíveis para o exercício dessas atribuições” (art. 4º, II).

No caso concreto, o grupo de controle externo da atividade policial no estado do Rio Grande do Sul requisitou à Polícia Federal as OMPs que possuem relação direta com a atividade-fim do órgão policial, para análise de eventual irregularidade no uso de bens públicos.

A requisição estava e está em consonância com as Resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público que tratam do controle externo da atividade policial. O atual art. 5º, da Resolução 279, de 12 de dezembro de 2023, prevê o acesso

[...] a quaisquer informações, registros, dados e documentos, informatizados ou não, relativos, direta ou indiretamente, à atividade policial, incluindo as de polícia técnica desempenhadas por outros órgãos.

No julgado, o Superior Tribunal de Justiça realizou a distinção entre OMPs decorrentes de cooperação internacional exclusiva da Polícia Federal e as OMPs internas, sendo que o controle daquelas deverá ser “*a posteriori*, de forma a não comprometer o sigilo e a confidencialidade das investigações desenvolvidas com base em acordo técnico de cooperação internacional”.

Entendemos que seja a Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, seja a Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, fazem essa limitação e retira o caráter preventivo do controle externo,

nesta temática específica. Pelo contrário, o art. 3º, *caput*, deste diploma legal prevê expressamente que o controle externo da atividade policial será exercido pelo Ministério Público tendo em vista também os princípios das relações internacionais, o que abrange atos de cooperação internacional.

De acordo com o art. 3º, V, da Resolução 279, de 12 de dezembro de 2023, do Conselho Nacional do Ministério Público, o controle da atividade policial tem que ser preventivo na correção de irregularidades e ilegalidades. O conhecimento da ordem de missão após o seu cumprimento impossibilita esse controle prévio.

Cabe registrar a previsão no art. 8º, § 2º, da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, que dispõe que

Nenhuma autoridade poderá opor ao Ministério Público, sob qualquer pretexto, a exceção de sigilo, sem prejuízo da subsistência do caráter sigiloso da informação, do registro, do dado ou do documento que lhe seja fornecido.

Por fim, cabe lembrar que, no mesmo ano que o Superior Tribunal de Justiça julgou essa questão das ordens de missão, um outro julgado, pela mesma Turma, sedimentou a possibilidade do Ministério Público ter acesso: a) relação de servidores e contratados em exercício na unidade, com especificação daqueles atualmente afastados; b) relação de coletes balísticos da unidade; c) pasta com OMPs expedidas nos últimos 12 meses; d) livro e autos de sindicâncias e processos disciplinares eventualmente em trâmite na delegacia; e) memorandos, ofícios, mensagens circulares, relatórios de missão policial e quaisquer outros documentos que envolvam comunicações oficiais, para que o próprio Ministério Público Federal avalie o interesse ao controle externo da atividade policial. (REsp 1.365.883/RS, Relator: Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em: 21 set. 2017, DJe: 4 out. 2017).

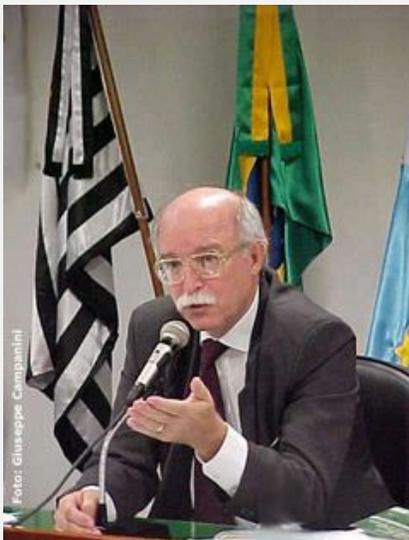
Compilação e curadoria científica:

Comentários elaborados pelo Grupo de Trabalho de Controle Externo da Atividade Policial da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, composto pelos **Procuradores Regionais da República Marcelo de Figueiredo Freire e Roberto Antonio Dassi Diana e pelos Procuradores da República Monique Cheker Mendes, Gabriel Pimenta Alves, Mirella de Carvalho Aguiar e Thiago Pinheiro Correa.**

Referências

CORRÊA, Marco José Marco; ARAÚJO, Márcio Schusterschitz da Silva. O controle externo e o trabalho de inteligência. In: SALGADO, Daniel de Resende;

DALLAGNOL, Deltan Martinazzo; CHEKER, Monique. (Org.). *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2016. p. 274-290.



Antonio Scarance Fernandes

Professor titular aposentado de Direito Processual Penal da Universidade de São Paulo USP. Membro Fundador e Presidente do Instituto de Estudos Avançados de Processo Penal.

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9661132768261848>

Professor titular aposentado de Direito Processual Penal da Universidade de São Paulo USP, onde regeu cursos de graduação e pós-graduação voltados ao estudo e à pesquisa do processo penal à luz do binômio "eficiência e garantismo".

Foi procurador de justiça do Estado de São Paulo, advogado criminalista durante 10 anos, consultor jurídico e parecerista em matéria criminal. Membro Fundador e Presidente do ASF-Instituto de Estudos Avançados de Processo Penal.

Integrou diversas comissões de reforma legislativa, como os

anteprojetos de reforma do Código de Processo Penal que resultaram, em 2008, em alterações nos procedimentos comuns, no procedimento do júri, na citação, na prova, na sentença, na prisão. Colaborou, notadamente, com a elaboração do projeto de lei que deu origem à Lei 9.099/95.

Em 2024 foi homenageado pelo CNMP, pela FADUSP e outras instituições pelo seu trabalho em prol do direito de defesa do cidadão e dos direitos da pessoa humana.

O que motivou o senhor a ingressar no Ministério Público?

O meu ingresso no Ministério deve-se a influências recebidas de meu tio, que era advogado, com o qual eu trabalhei, e de meu irmão, que era juiz de direito. Resolvi, então, seguir uma carreira na área jurídica e escolhi o Ministério Público, porque entendi que ele melhor se ajustava à minha maneira de ser.

Quais foram as atividades exercidas como membro do Ministério Público e quais foram aquelas que o senhor mais se identificou?

Das atividades que exerci no MP, a que mais me motivou foi a criminal. Desde o início, percebi que era a área que mais me atraía. E assim foi. Durante toda minha carreira, sempre preferi a área criminal.

O que o motivou a se dedicar, em paralelo, à academia? Como foi seu ingresso na pós-graduação e como foi a aproximação com a professora Ada Grinover, mesmo tendo sido orientando do professor Cândido Dinamarco?

Desde quando ingressei no Ministério Público, eu já tinha o sonho de um dia retornar à Universidade de São Paulo, porque lá eu havia me formado. Assim, logo que eu tive a oportunidade, me aproximei do professor Cândido Dinamarco, que era membro do Ministério Público. Com ele, fiz a pós-graduação em Teoria Geral do Processo e o auxiliei na pós-graduação. Mas a minha tendência era realmente a área criminal. A professora Ada Grinover, assim que passou a professora titular, por interferência do professor Dinamarco, convidou-me para auxiliá-la e eu comecei a trabalhar com ela.

Como surgiu a ideia da linha de pesquisa "eficiência e garantismo" no processo penal, capitaneada pelo senhor?

A ideia da pesquisa sobre a linha da eficiência e do garantismo adveio de uma preocupação minha. Eu sempre sustentei que a

meta de todo o ser humano deve ser o equilíbrio. E por isso me pareceu que o processo penal, que lida com as dores profundas do ser humano, deve buscar também um equilíbrio, ficando entre a eficiência e o garantismo: nem privilegiando demais um lado ou o outro da relação processual.

Como surgiu a ideia da criação do ASF-Instituto de Estudos Avançados de Processo Penal?

A ideia de criar o Instituto ASF adveio de eu verificar que, após os alunos terminarem o curso de pós-graduação e apresentarem os seus trabalhos, não havia mais contato entre eles e, assim, não poderiam partilhar todos os conhecimentos por eles adquiridos. Não havia uma atividade para que eles pudessem transmitir esses conhecimentos. Por isso, resolvi me reunir no Instituto com os meus alunos de pós-graduação. O período em que o mantivemos foi realmente muito proveitoso. Nós nos reuníamos sempre que havia um tema para debate. Chegamos a, inclusive, trazer professores estrangeiros para conversar conosco.

Como foi trabalhar com doutrina e projetos de lei (como anteprojetos de reforma do Código de Processo Penal), a partir dessa doutrina, inovadores para o sistema de justiça criminal?

Nós, professores da Universidade de São Paulo, sentíamos que havia necessidade de reformas, assim como professores de outras universidades. A linha da Universidade de São Paulo sempre foi mais garantista. O Código de Processo Penal vinha de uma época autoritária, então havia necessidade de reformas. Na busca de conjugar a posição doutrinária garantista com a necessidade de reformas, percebemos que várias tentativas de reforma total do Código de Processo Penal não vingaram. Então, optou-se por fazer reformas parciais, procurando verificar quais pontos eram mais relevantes. A partir daí, saíram, então, os anteprojetos dos quais eu tive a oportunidade de participar.

O senhor ajudou na configuração da Lei 9.099/95. Qual foram as dificuldades e resistências da época para a construção de formas alternativas de resolução de conflitos?

Quando o projeto criminal que gerou a Lei 9.099/95 foi apresentado, houve natural resistência. Os movimentos contrários sustentavam que a lei afetaria o direito de defesa do investigado e do futuro acusado. Por outro lado, havia movimentos para aprovação da Lei pelos órgãos que atuam na Justiça Criminal, juízes e membros do Ministério Público. Ainda, colaborou para a aprovação da Lei a participação decisiva dos deputados Michel Temer, que colaborou na redação do projeto criminal, e Ibraim Abi-Ackel, que auxiliou na elaboração do projeto civil. Este deputado figurou como relator e os dois projetos foram reunidos, originando a Lei dos Juizados Especiais Civil e Criminal.

Passados quase 30 anos da Lei 9.099/95, qual o balanço que o senhor faz a ela? Atendeu as expectativas ou foi “colonizada” pelo sistema penal clássico?

Quanto à evolução da Lei 9.099/95, eu não tenho acompanhado. Mas imagino que, com o passar do tempo, é natural alguma automatização, porque a aplicação de qualquer lei sofre processo semelhante. Penso ainda que, com a epidemia da COVID-19, deve ter havido mudanças na forma como os acordos se efetivaram.

Como o senhor vê novas formas de justiça criminal cooperativa, como a colaboração premiada e o ANPP?

Eu sempre me mostrei favorável a outras formas de conciliação. Eu creio que estas outras formas representaram avanço do sistema de processo penal nacional. O processo penal clássico deve ficar reservado para infrações graves.

Outro pioneirismo do senhor foi quanto a moderna “perspectivação” da vítima no processo penal. Como o tema da posição da vítima no processo penal começou a incomodá-lo?

A preocupação com a vítima adveio principalmente da minha atividade no Ministério Público. Notei que ela era esquecida dentro do sistema processual penal. Ela era chamada para colaborar, trazendo a notícia do crime, auxiliando com informações a investigação criminal e prestando seu depoimento, mas nada lhe era dado em troca ou em recompensa. Então, comecei a estudar o assunto e percebi que havia alguns movimentos em defesa da vítima. Inclusive, aqui no Brasil, havia um grupo de professores preocupados com o mesmo assunto. Aí, então, eu resolvi escrever a respeito do tema, tentando sistematizar a doutrina nacional e chamando a atenção para esse personagem esquecido.

E hoje, o senhor, como espectador, vê que houve alguma evolução quanto ao papel da vítima no sistema de justiça criminal?

Atualmente, há uma maior preocupação com a vítima. Em alguns casos de vítimas especiais, há um tratamento bem específico, como nos casos de violência doméstica, em que há uma legislação cujo objetivo é proporcionar maior amparo às vítimas. Depois também surgiram alguns estatutos específicos que, de certo modo, se preocuparam com determinados tipos de vítimas, como a criança, o idoso. Agora, além disso, eu creio que há movimentos muito fortes tendentes a valorizar o papel da vítima do processo penal brasileiro. Durante as reformas das quais eu participei, já havia essa preocupação com o papel da vítima. Disso resultou previsão de um papel mais relevante ao assistente do Ministério Público e, ainda, previsão de disposições direcionadas à vítima no Código de Processo Penal.

De suas obras, qual o senhor acredita que foi aquela que teve mais ressonância e aceitação na comunidade acadêmica e pelos aplicadores do direito?

Escrevi duas obras que eram de Teoria Geral do Processo: Prejudicialidade e Incidente Processual. Soube que a obra sobre prejudicialidade era bastante utilizada. De processo penal, também escrevi dois trabalhos com os seguintes temas: a vítima no processo penal e a teoria dos procedimentos. Dessas duas obras, a que mais teve aceitação foi aquela sobre a vítima. Também escrevi obras em coautoria com a professora Ada Pellegrini Grinover e com o professor Antonio Magalhães Gomes Filho. Dessas obras, o livro sobre os juizados especiais criminais e a obra sobre nulidades tiveram bastante aceitação. Ainda, houve uma outra obra que eu escrevi e não era trabalho acadêmico, intitulada Processo Penal Constitucional. Essa obra teve muita aceitação e, até hoje, pelo que eu sei, ela é bastante utilizada.

Como o senhor vê o avanço do uso de novas tecnologias na persecução penal?

O avanço da tecnologia no sistema criminal deve ser cada vez mais intenso, porque isso é inevitável, especialmente nas atividades da polícia, nas atividades investigativas. É certo que isso deve ser contrabalançado com o respeito aos direitos individuais de pessoas que tenham suas vidas eventualmente devassadas, suas intimidades violadas. Para isso, é necessário que haja cada vez mais um aprimoramento da justiça criminal. Ressentimos da falta no sistema nacional de uma legislação consolidada, própria e específica sobre o uso da tecnologia para a obtenção de prova no sistema de justiça criminal.

Como espectador, como o senhor vê o sistema de justiça criminal nesses últimos anos, com atuação mais proativa do STF, por exemplo? Teremos, no futuro, um sistema de justiça criminal equilibrado ou reequilibrado?

Sempre me pareceu que o sistema de justiça criminal sofre as mazelas da natureza humana. É difícil imaginar o sistema de justiça criminal sempre constante, sempre justo. Eu vejo sempre, e sempre dizia isso nas aulas, que a busca do equilíbrio da justiça criminal é uma meta, uma meta que sempre deve ser perseguida, mas que nunca será atingida. Isso é próprio da natureza humana. É assim que eu vejo o sistema de justiça criminal.

Quanto ao Supremo Tribunal Federal, o que me parece é que nos últimos tempos tem havido uma atuação mais ativa, muitas vezes necessária, como para superar a inércia do Poder Legislativo. O que eu vejo com uma certa reserva são as manifestações públicas dos ministros, às vezes externando posições e opiniões que, de certo modo, podem antecipar algum juízo a respeito do que vai ser resolvido. Ainda não consegui compreender a extensão da competência do Supremo Tribunal Federal para julgar todos os crimes relacionados com a invasão em janeiro de 2023 e que é bastante conhecida.

Há algumas atribuições do Ministério Público na seara criminal de difícil exercício, como o controle externo da

atividade policial e a sua atuação no sistema prisional. Como o senhor acha que o Ministério Público poderia melhor exercer seus misteres nestas searas?

Creio que o controle externo da atividade policial é realizado pelo próprio exame dos inquéritos policiais e das investigações criminais. Talvez, mediante orientações dos órgãos superiores e estabelecimento de metas, pela detecção de falhas na atuação investigativa policial, fosse possível apresentar sugestões para melhoria junto aos órgãos superiores da polícia e para reformas legislativas.

Quanto à atuação do Ministério Público no sistema prisional, ela é bastante difícil. Nós sabemos que o sistema penitenciário hoje é controlado por determinadas organizações que atuam dentro dos presídios, sendo muito difícil uma atividade que possa romper com esse sistema já instituído.

Hoje, como espectador, como o senhor vê o Ministério Público do presente? E o que o senhor espera do Ministério Público do futuro?

O Ministério Público evoluiu muito. O Ministério Público está muito mais organizado, muito mais estruturado se comparado ao Ministério Público da minha época. Na minha época, nós éramos, como promotores, sozinhos, com a sua máquina de escrever. Não tinha secretário, não tinha assistentes, não tinha estagiários. Hoje temos o Ministério Público muito mais aparelhado, muito mais desenvolvido. É lógico que tudo depende muito da atuação do próprio promotor de justiça. Deve ele ser dedicado às suas tarefas e deve buscar aprimoramento, inclusive por meio de estudos. Ela depende de cada um, de cada promotor de justiça. Mas, em termos de organização, hoje o Ministério Público é muito mais aparelhado do que os Ministérios Públicos de antigamente. E acho que o Ministério Público deve cada vez mais investir no futuro em tecnologia para melhorar sua atuação.

Que conselho o senhor daria a um jovem membro do Ministério Público? E a um jovem professor?

Lembro-me sempre de um professor que dizia: conselho não se deve dar a ninguém, mesmo quando ele pede. Todavia, aqui, gostaria de dizer o seguinte ao jovem promotor de justiça: você ingressou numa instituição que realiza um papel muito relevante na sociedade. Com relação à atividade criminal que eu exerci, posso dizer que a sociedade espera muito do promotor de justiça, ela acredita no promotor de justiça. É preciso que os jovens promotores estejam imbuídos de ideal, sabendo que, com a atuação deles, depende a melhoria da nossa sociedade.

Com relação ao jovem acadêmico, eu acho que o professor deve ter sempre em mente que estudar é uma atividade contínua, nunca se para de estudar, estuda-se a vida inteira. E ainda que é muito importante que os novos professores desenvolvam a curiosidade intelectual. Lembro-me que a professora Ada Grinover sempre disse isso: o que diferencia os professores é a curiosidade intelectual. É não aceitar respostas prontas, mas ir além, duvidando e questionando. Se a resposta for confirmada, ótimo. Se não confirmada, é preciso ir além, buscando outra resposta. Porque a ciência é assim. A ciência nunca termina. A ciência está sempre se desenvolvendo, sempre sendo construída. Na nossa área jurídica também é assim.

DIRETORIA EXECUTIVA

Presidente: **Renato Stanzola Vieira**

1.ª Vice-Presidente: **Maria Carolina de Melo Amorim**

2.ª Vice-Presidente: **Vinicius de Souza Assumpção**

1.ª Secretária: **Raquel Lima Scalcon**

2.ª Secretário: **Bruno Shimizu**

3.ª Secretária: **Carina Quito**

1.ª Tesoureira: **Camila Torres Cesar**

2.ª Tesoureiro: **Antonio Pedro Melchior**

Diretoras Nacionais das Coord. Regionais e Estaduais:

Juliana Sanches Ramos

Luanna Tomáz de Souza

Fernanda Pascoal Valle Bueno de Castilho

CONSELHO CONSULTIVO

Marina Pinhão Coelho Araújo

André Nicolitt

Ester Judite Rufino

Felipe Cardoso Moreira de Oliveira

Cleunice Aparecida Valentim Bastos Pitombo

Marcos Alexandre Coelho Zilli

OUVIDORA

Alessandra Rapacci Mascarenhas Prado

BOLETIM IBCCRIM

ISSN (Impresso): 1676-3661 | ISSN (Eletrônico): 2965-937X

CONSELHO EDITORIAL: Ana Elisa Liberatore Silva Bechara (Universidade de São Paulo, USP, Brasil), Aury Lopes Jr. (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUCRS, Brasil), Juarez Cirino dos Santos (Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil), Sérgio Salomão Shecaira (Universidade de São Paulo, USP, Brasil), Luis Fernando Niño (Universidad de Buenos Aires, UBA, Argentina), Vera Malaguti Batista (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil) e Vera Regina Pereira de Andrade (Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil).

COORDENADOR EDITORIAL: Willians Meneses (Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, IBCCRIM, Brasil).

EDITOR-CIENTÍFICO CHEFE: Fernando Gardinali (Universidade de São Paulo, USP, Brasil).

EDITORES(AS)-CIENTÍFICOS(AS) ASSISTENTES: Andrey Borges (Universidade de São Paulo, USP, Brasil); Gessika Christiny Drakoulakis (Universidade de São Paulo, USP, Brasil); Maíra Beauchamp Salomi (Universidade de São Paulo, USP, Brasil).

ASSISTENTE EDITORIAL: Bianca Ramos de Oliveira (Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, IBCCRIM, Brasil).

ESTAGIÁRIA: Leidiane de Souza Cruz (Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, IBCCRIM, Brasil).

EXPEDIENTE EDITORIAL: IBCCRIM

CORPO DE PARECERISTAS DESTE NÚMERO: Fernanda Caroline Alves de Mattos (Universidade Tiradentes, UNIT, Brasil), Gilmar Pinheiro de Andrade (Universidade Estadual de Roraima, UERR, Brasil), Lucio Mauro Carloni Fleury Curado (Universidade de São Paulo, USP, Brasil), Maria Paula Daltro Lopes (Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil), Mário Alves Medeiros (Procurador da República, Brasília/DF), Tomás Grings Machado (Universidade do Vale do Rio dos Sinos, UNISINOS, Brasil), Vlamir Costa Magalhães (Universidade de Coimbra, Portugal).

AUTORES(AS) DESTE NÚMERO: Amanda Blanco Chaves (Universidade Federal do Pará, UFPA, Brasil), Ana Cláudia Pinho (Universidade Federal do Pará, UFPA, Brasil), Ana Cristina Tahan de Campos Netto de Souza (Procuradoria da República, Ribeirão Preto/SP, Brasil), Antonio Henrique Graciano Suxberger (Centro Universitário de Brasília, UNICEUB, Brasil), Carlos Roberto Diogo Garcia (Procuradoria da República, Ribeirão Preto/SP, Brasil), Daniel de Resende Salgado (Universidade de São Paulo, USP, Brasil), Galtênio da Cruz Paulino (Ministério Público Federal, Brasília/DF), Marcus Vinicius Cruz de Miranda (Universidade Federal do Pará, UFPA, Brasil), Mauro Fonseca Andrade (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRS, Brasil), Mylene Compoier (Universidade Presbiteriana Mackenzie, UPM, Brasil), Wesley Franco Ramos Barguena (Procuradoria da República, Ribeirão Preto/SP).

COMPOSIÇÃO DA CAPA: Willians Meneses, Harumi Visconti e Able Digital | Tel.: (11) 97426-3650 | E-mail: contato@abledigital.com.br

REVISÃO E PRODUÇÃO GRÁFICA: Gustavo Marcelino de Souza | Tel: (16) 99763-7678

IMPRESSÃO: Eskenazi Indústria Gráfica | Tel: (11) 98424-0654



DIVULGADORES | BASES DE DADOS INDEXADAS:



O Boletim do IBCCRIM circula exclusivamente entre os associados e membros de entidades conveniadas. O conteúdo dos artigos publicados expressa a opinião dos autores, pela qual respondem, e não apresenta necessariamente a opinião deste Instituto.

ENDEREÇO DO IBCCRIM:

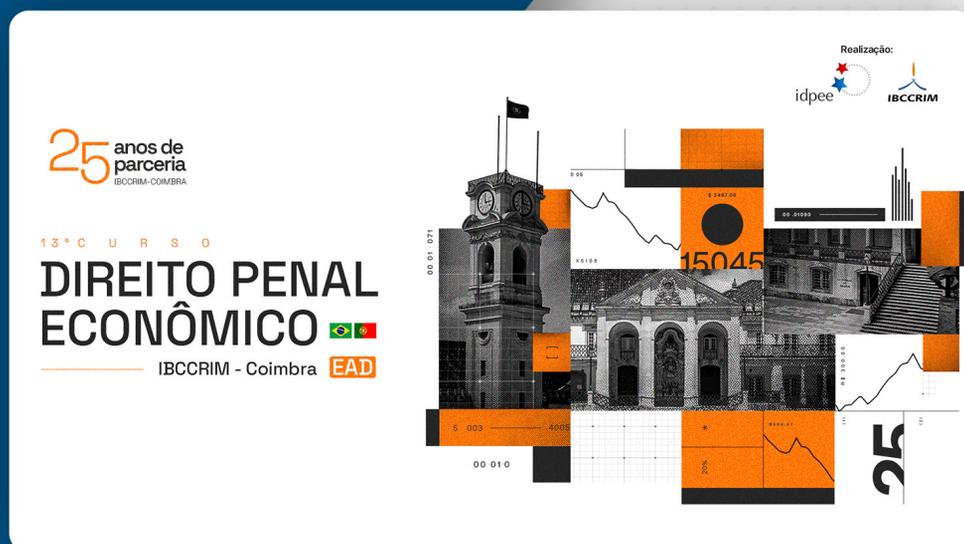
Rua Onze de Agosto, nº 52, 6º andar, CEP 01018-010, São Paulo/SP, Brasil.

Tel.: (11) 3111-1040 (tronco-chave)

www.ibccrim.org.br

CURSOS EM DESTAQUE

O IBCCRIM promove cursos de excelência em Ciências Criminais. Conheça os que estão com inscrições abertas e estude no seu tempo e no seu ritmo.



Acesse:



ibccrim.org.br