

UMA LEITURA CONSTITUCIONAL DA ATIVIDADE DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL NA MODALIDADE DIFUSA

André Tiago Pasternak Glitz¹

“(…) no período de 1991 a 1997, no município de São Paulo, apenas 5,48% das ocorrências policiais geraram instauração de inquérito. (...) Mesmo em casos de homicídio, apenas 60,13% das comunicações geraram IP, o que significa que quase 40% dos homicídios sequer foram comunicados ao Ministério Público. De forma mais genérica, cerca de 95% das comunicações de crimes não são conhecidas pelo Ministério Público pelo fato de não gerarem instauração de IP, não havendo qualquer espécie de controle sobre tal situação. Em sentido semelhante, Guimarães dá notícia de que em 2000, 75% das notícias de crimes em Curitiba não geravam instauração de inquéritos. Em Recife, no ano de 2002, apenas 13,9% dos homicídios registrados geraram instauração de IP”.²

Síntese dogmática e fundamentação

Este trabalho sustenta a tese de que o conceito de controle externo da atividade policial na modalidade difusa pelo Ministério Público urge revisão. A partir de uma renovada leitura constitucional é possível injetar-lhe diferenciado conteúdo, materializado em ações que correspondam efetivamente às aspirações da Constituição Federal de 1988. Alicerçando-se neste novel conjunto de ações, que, dada a exiguidade da proposta desta “tese”, serão aqui abordadas de forma meramente exemplificativa, deve o Ministério Público se estruturar e planejar sua atuação no âmbito do controle externo da atividade policial.

Na Parte I serão apresentadas as bases da tese, a partir de uma mudança paradigmática na forma de pensar o processo penal brasileiro, abandonando a superficial distinção dos sistemas “inquisitório *versus* acusatório” como epicentro sistêmico e partindo em busca de um garantismo integral, que imponha limites ao Estado e, ao mesmo tempo, obrigue-o a promover a tutela de todos os direitos e garantias fundamentais assegurados na CF/88. A Parte II tratará dos problemas relacionados à construção reducionista do conceito de controle externo da atividade policial na modalidade difusa, no plano objetivo e subjetivo, e enfatizará a necessidade de sua releitura constitucional. A Parte III abordará um novo conjunto de ações a serem desempenhadas pelo Ministério Público no âmbito do controle difuso, de modo a acompanhar em tempo real toda a atividade investigativa policial, notadamente controlando as notícias-crimes, os chamados procedimentos policiais de averiguações preliminares e os inquéritos policiais. Será sustentado que apenas uma intervenção precoce e verticalizada na investigação permite a indicação oportuna de diligências, ao mesmo tempo em que é capaz de evitar as eventualmente inúteis para o desenvolvimento da linha investigativa, garantindo uma apuração mais eficiente e condizente com o princípio da proibição da proteção insuficiente. Por outro lado, a pronta atuação do Ministério Público pode ser fator de inibição das eventuais ilegalidades e abusos por parte da polícia, dando, por sua vez, maior concretude ao princípio da proibição do excesso. Ao final da Parte III será sustentada a imprescindibilidade de reestruturação do Ministério Público para o desempenho destas ações, pois para a efetividade da proposta o *como fazer* é tão importante como o *quê é feito*. Nesta linha, é necessário um órgão de apoio à atividade-fim de controle externo da atividade policial na modalidade difusa, sem prescindir da sua executada permanecer sendo realizada pelos órgãos com atribuições criminais na primeira fase da persecução penal. A derradeira Parte IV trará o resumo da tese em forma de proposta de enunciado.

PARTE I

A reformulação do que se costumou denominar de controle externo da atividade policial na modalidade difusa pelo Ministério Público alicerça-se ao longo do texto sobre algumas premissas, as quais serão tratadas sinteticamente nesta Parte I.

O axioma central diz respeito à superação definitiva da dicotomia dos sistemas “inquisitório *versus* acusatório” como pilar de orientação interpretativa do processo penal pátrio.³ Mesmo depois do advento da Constituição Federal de 1988, e talvez como um efeito de sua promulgação, boa parte da doutrina brasileira tratou e ainda se vale da prolapada distinção como sendo o coração hermenêutico do processo penal brasileiro.

No entanto, um estudo histórico dos diferentes modelos processuais penais evidencia que a insistente diferenciação que se opera no Brasil é artificial, carecendo mesmo de uma sólida base científica, ante a inexistência de um princípio universal unificador dos “sistemas”.⁴ Esta falta de cientificidade tornou-se campo fértil para um

¹Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná; Master’s of Laws (LL.M.) pela Columbia Law School, NY/USA; Professor de investigação criminal e processo penal na Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná (FEMPAR).

²ÁVILA, Juruá, 2016. p.233.

³GUIMARÃES, 2016. p.241-313.

⁴DAMASKA, 1986. A inexistência deste princípio universal unificador fica evidenciada no Brasil quando se trata do tema dos poderes instrutórios do juiz no processo penal, sendo bem simbolizada pela distinção entre *adversarial system* e *inquisitorial system* proposta por GRINOVER no afã de encontrar uma solução sem desconstruir o mito da dicotomia “inquisitório *versus* acusatório.” GRINOVER, 2016.

fenômeno que se identifica fortemente no Brasil no campo da produção doutrinária processual penal.

Trata-se da manipulação do discurso acadêmico, variando de acordo com as conveniências de seus autores, fortemente difundida e sedimentada no ensino do Direito no Brasil e que invariavelmente busca satisfazer aspirações pessoais disfarçadas de um suposto compromisso com o Estado de Direito democrático constitucionalizado em 1988.⁵

Essa constatação fomenta a busca por um novo paradigma fundante do processo penal brasileiro, apresentado sinteticamente por GUIMARÃES: *de um lado, a proibição de excesso (protegendo o cidadão frente ao possível arbítrio estatal) e, de, outro, a proibição de proteção insuficiente (protegendo o cidadão através do Estado), expressadas nas garantias de inviolabilidade à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, conforme disposto no caput do art.5º, da Constituição, sem olvidar da gama de direitos e garantias processuais dos incisos do mesmo artigo 5º e da titularidade da ação penal pública prevista no inciso I, do art.129, também da Constituição.*⁶

Além de possibilitar a busca por um processo penal equilibrado, de natureza efetivamente garantista, portanto, integral⁷, calcado na concepção da unidade da Constituição⁸, esta nova matriz apresenta-se capaz de corresponder à complexidade da realidade de uma sociedade pós-moderna, superando postulados unilaterais amoeçados a partir de concepções de cunho individualista e patrimonialista.⁹

Cabe, contudo, um alerta antes de prosseguir. O sobrepujamento da supervalorização da sedimentada dicotomia não significa uma repulsa absoluta à afirmação de que a Constituição Federal de 1988 firmou compromisso com um processo penal de cunho acusatório, fundado na separação entre órgão acusador e órgão julgador (artigo 129, inciso I, CF) e na *garantia constitucional do contraditório como fórum de participação e controle mútuo, onde ao acusador não compete a disponibilidade absoluta da acusação.*¹⁰

É que o foco proposto é diverso. Ele se volta agora à busca das particularidades do processo penal acusatório brasileiro, nos termos do ordenamento jurídico interno, (re)fundado e guiado pela Carta de 1988. A emancipação em relação aos modelos apresentados e difundidos como acabados, ou verdades absolutas, permite, enfim, o reconhecimento de que no Brasil vige um processo penal acusatório dotado de características próprias, no bojo do qual deve ser compreendida a atividade de controle externo da atividade policial.

É nesse novo edifício construído sobre repaginada fundação que interessa investigar os espaços de autonomia da polícia na atividade de investigação de infrações penais e o alcance do controle externo da atividade policial na modalidade difusa pelo Ministério Público.

PARTE II

A Constituição Federal de 1988 definiu uma série de funções institucionais do Ministério Público, dentre elas a de exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar (artigo 129, inciso VII da CF).

Em 1993 a Lei Complementar nº 75/93 dispôs, em seu artigo 3º, as bases para o exercício do controle

p.1-13.

⁵Sobre o maquiagemismo com que é utilizada a distinção “inquisitório *versus* acusatório”, vale transcrever a síntese de GUIMARÃES: “tudo que é acusatório representa o “bem” e merece ser seguido e tudo que é inquisitório representa o “mal” e merece ser execrado”. GUIMARÃES, 2016, p.251.

⁶GUIMARÃES, 2016, p.501.

⁷A doutrina garantista do italiano LUIGI FERRAJOLI não é limitada a oferecer um instrumento de oposição ao Estado, conforme deturpado entendimento tão difundido no Brasil, mas corresponde a uma teoria de fundamentação e justificação do próprio sistema jurídico-penal. Douglas Fischer relata interessante passagem que bem representa o pensamento do professor da *Università degli Studi Roma Tre: No dia 16 de outubro de 2013, em evento organizado e realizado no Ministério da Justiça em Brasília, ao final de sua exposição, Ferrajoli foi indagado sobre como poderia ser conformada ao garantismo a pretensão de punir agentes de repressão política por crimes cometidos no período da ditadura brasileira em razão do período já transcorrido até os dias atuais pela fluência da prescrição. De forma muito objetiva (mas sem surpresa para quem conhece a ideia central do garantismo em sua essência original), respondeu que não seria perfeitamente possível a conformação (utilizando a expressão da indagação que lhe foi feita), pois o garantismo defendido por ele traz em seu bojo à luz de (todos os) princípios constitucionais vigentes e do Direito Internacional, a obrigação de o Estado agir para punir, eficazmente, os autores dos crimes dessa natureza, não podendo ser invocadas regras de prescrição como forma de pretender afastar eventuais ações penais.* (destaque de nossa autoria). FISCHER, 2015. p.34.

⁸Na feliz expressão de GRAU, a unidade da Constituição representa um método hermenêutico calcado na concepção de que: “Não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços”. GRAU, 1991. p.181.

⁹SALGADO, 2015. p.81.

¹⁰Postulados moduladores de um há muito superado modelo de “Estado Liberal”. NETO; RAMIRES, 2016. p.30.

externo das polícias no âmbito do Ministério Público da União¹¹, indicando em seu artigo 9º medidas judiciais e extrajudiciais para o desempenho da atividade.¹²

No entanto, ainda sob os efeitos das pressões corporativistas que marcaram as discussões em torno da expressão *controle externo da atividade policial* durante a Assembleia Nacional Constituinte¹³, o texto da Lei Complementar nº 75/93 tem como marca a **indefinição concreta das ações** a serem realizadas pelo Ministério Público da União na atividade de controle externo das polícias.

Idêntica indeterminação caracterizou tanto o texto da Lei nº 8.625/93, que estabelece normas gerais para regulamentação dos Ministérios Públicos estaduais,¹⁴ como a redação da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado Paraná (Lei Complementar Estadual nº 85/99).¹⁵

Para RIBEIRO, o pecado da LC nº 75/93 e que acaba por contaminar o restante da legislação infraconstitucional no país, consiste no fato de que os instrumentos legais delineados, a partir das parcas referências normativas, se interpretados restritivamente, são decorrentes da própria essência constitucional e de atribuições já conferidas ao Ministério Público.¹⁶ Na mesma toada, SALGADO destaca que o legislador, ao não estabelecer claramente os lindes do controle externo da atividade policial, foi minimalista ao tentar regulamentá-lo, deixando de precisar algumas definições legislativas mais acuradas.¹⁷

Ao longo dos anos, somou-se ao quadro de extrema fluidez normativa uma certa ausência de produções científicas sobre o tema no país. De fato, salvo destacadas exceções¹⁸, o desenvolvimento de pesquisas sobre a matéria do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público foi tímido, ao menos até recentemente.¹⁹

¹¹ Artigo 3º – O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial tendo em vista: a) o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei; b) a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público; c) a prevenção e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder; d) a indisponibilidade da persecução penal; e) a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública.

¹² Artigo 9º – O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais podendo: I – ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais; II – ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial; III – representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder; IV – requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial; V – promover a ação penal por abuso de poder.

¹³ GUIMARÃES recorda que, à época da Constituinte, *apesar de o Ministério Público também ter promovido seu lobby no Congresso Nacional, o mesmo mostrou-se insuficiente para combater o posicionamento contrário sustentado pela Polícia junto a boa parcela dos Legisladores. Este jogo de interesses corporativos resultou na aprovação de um dispositivo que não é o melhor para a aplicação da Justiça, mascarando-se a cessão às pressões com a alteração do texto proposto, para colocar onde se lia “supervisão e correição”, a expressão “controle externo da atividade policial”, de conotação genérica e que não se define de imediato. O temor da Polícia em ver-se vigiada por órgão externo e independente acabou prejudicando a Justiça como um todo, distanciando ainda mais o Brasil dos países desenvolvidos, onde a polícia está sempre, de uma forma ou de outra, vinculada ao Ministério Público, sob orientação e comando deste.* GUIMARÃES, 2008. p.75.

¹⁴ A Lei nº 8.625/93 praticamente repete, em seu artigo 26, inciso IV, a redação do artigo 129, inciso VIII, da CF e em seu artigo 40, inciso VIII especifica a genérica referência do artigo 9º, inciso II, da LC 75/93, ao dispor que é uma prerrogativa dos membros dos Ministérios Públicos estaduais *examinar, em qualquer repartição policial, autos de flagrante ou inquérito, findos ou em andamento, ainda que conclusos à autoridade, podendo copiar peças e tomar apontamentos.*

¹⁵ Além das funções previstas na Constituição Federal, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Constituição Estadual e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público: XII – exercer o controle externo da atividade policial, civil e militar, instituído por ato do Procurador Geral de Justiça, por meio de medidas administrativas e judiciais, visando assegurar a indisponibilidade da persecução penal e a prevenção ou correção de ilegalidades ou abuso de poder, com a faculdade de: a) fiscalizar e acompanhar atividades investigatórias; b) requisitar providências visando sanar omissão, ilegalidade ou abuso de poder; c) recomendar à autoridade policial a observância de leis e princípios jurídicos; d) ter livre ingresso em estabelecimentos policiais e prisionais; e) ter acesso ou requisitar documentos relativos à atividade-fim policial; f) receber da autoridade policial comunicação sobre a prisão de qualquer pessoa, com a indicação do lugar onde se encontra preso; g) recomendar à autoridade competente a instauração de sindicância ou procedimento cabível.

¹⁶ RIBEIRO, 2003, p.204, *apud* SALGADO, 2013. p.166.

¹⁷ SALGADO, Op. Cit. p.166.

¹⁸ ÁVILA menciona 4 obras escritas no Brasil que se dedicaram exclusivamente ao tema: FREYESLEBEN, 1993; D.C. RIBEIRO, 2003 p.183-322; GUIMARÃES, 2008; D.R. SALGADO et al., 2013. ÁVILA, D'Plácido, 2016. p.29. As razões desta escassez não são de fácil identificação e afirmar que uma outra circunstância foi decisiva para o fenômeno beira a leviandade. Não obstante, em menor ou maior intensidade, arrisca-se identificar como alguns dos principais fatores decisivos: i) a necessidade de imersão em campos do conhecimento estranhos ao jurista para compreensão adequada do tema, como a criminologia do desvio policial, a sociologia e a psicologia; ii) a resistência histórica a mudanças por parte das Instituições policiais brasileiras; iii) a própria centralização das discussões processuais penais em torno da dicotomia “inquisitório *versus* acusatório”; iv) a gradual perda de representatividade política do Ministério Público junto ao Congresso Nacional; v) a centralização de esforços Institucionais nos embates e negociações noutros temas, como a possibilidade de serem encetadas investigações diretas de infrações penais pelo Ministério Público.

¹⁹ Sem embargo da qualidade e originalidade das obras que ainda em momento incipiente tiveram a ousadia de tratar do tema há recentes trabalhos publicados no Brasil marcados pela originalidade na medida em que abordam a matéria interdisciplinarmente, revelando a existência de uma vasta doutrina internacional sobre a atividade policial e demonstrando a necessidade de mecanismos eficientes de controle externo das polícias. Neste contexto, a obra coletiva organizada por SALGADO, DALLAGNOL e CHEKER, 2016 e ambas as obras de ÁVILA, 2016.

Tal cenário conduziu a uma realidade em que a pauta das discussões sobre o tema do controle externo se viu dominada por interesses corporativistas preocupados com a manutenção de espaços de poder em detrimento da prestação de um serviço de segurança pública de qualidade e efetivamente comprometido com a defesa dos direitos fundamentais dos brasileiros. A superficialidade das discussões gerou compreensão inadequada e proporcionou conclusões rasas que infelizmente acabaram por influenciar políticas institucionais do próprio Ministério Público brasileiro.

Fruto deste complexo quadro legislativo, científico e político é a perfunctória classificação que subdividiu o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público em duas modalidades: *difusa e concentrada*.²⁰ Referida classificação teve sua utilidade limitada à identificação do(s) órgão(s) do Ministério Público com atribuições pelo desempenho da atividade: quando realizada por múltiplos órgãos de execução com atribuições criminais, a modalidade de controle seria a difusa; quando executada por poucos órgãos de execução, por vezes um único órgão, estar-se-ia perante forma concentrada de controle, com algum grau de especialização.²¹

Esse recorte **subjetivo** não se dispôs, portanto, a efetuar uma concreta identificação das ações de controle externo da atividade policial na modalidade difusa e concentrada pelos membros do Ministério Público. Por conseguinte, em relação a forma difusa de controle, o objeto da atividade acabou por naturalmente se identificar com a prática cimentada pelo artigo 16, do Código de Processo Penal de 1941²², antecedente a Constituição Federal de 1988.

Assim, no plano **objetivo**, o controle externo da atividade policial na modalidade difusa tomou concepção vinculada à atividade de lançar quotas de dilação de prazo em inquéritos policiais, acompanhadas, ou não, da requisição de diligências complementares à autoridade policial.²³

Essa classificação subjetiva e objetiva do controle externo da atividade policial na modalidade difusa acabou sendo incorporada pelo Conselho Nacional do Ministério Público no texto da Resolução nº 20/2007 (artigo 3º, inciso I): *O controle externo da atividade policial será exercido: na forma de controle difuso, por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal, quando do exame dos procedimentos que lhes forem atribuídos*.²⁴

Com a devida vênia, tal compreensão da atividade de controle externo da atividade policial na modalidade difusa importa numa redução normativa que não representa o âmago do projeto constitucional brasileiro para com o exercício desta atribuição pelo Ministério Público. O enfoque puramente **subjetivo** estreitou a compreensão da atividade como um todo e contribuiu, ainda que inadvertidamente, para um ambiente de descontrole e ineficiência da investigação criminal policial no Brasil, deixando de atender os dois vetores orientadores do processo penal pátrio, sumariamente tratados na Parte I deste trabalho.

Portanto, urge: i) identificar as ações de controle externo da atividade policial na modalidade difusa (**aspecto objetivo**) compatíveis com uma leitura constitucional de proteção e eficiência (*garantista integral*); ii) identificar uma estrutura orgânica do Ministério Público (**aspecto subjetivo**), capaz de executar essas ações, de

²⁰A definição de controle externo da atividade policial na modalidade concentrada não é objeto deste trabalho, mas cabe ao menos mencionar aqui que sua definição padece de problemas ainda mais sérios, também derivados da fluidez normativa já mencionada, mas agravados pela ausência de ações e estruturação Institucional que o enfrentem sob o ponto de vista da criminologia dos desvios de condutas policiais. As ações de controle concentrado, portanto, estão hoje reduzidas na grande maioria dos Ministérios Públicos brasileiros: i) à atividade de repressão dos desvios de conduta policiais nas esferas criminal e de improbidade administrativa; ii) às visitas ordinárias e extraordinárias às repartições policiais (Resolução nº 20/2007, do CNMP).

²¹Para uma definição doutrinária neste sentido ver ROLIM, 2013. p.139-162.

²²Art. 16. O Ministério Público não poderá requerer a devolução do inquérito à autoridade policial, senão para novas diligências, imprescindíveis ao oferecimento da denúncia.

²³FREITAS explicita esta limitação ao comentar o artigo 3º, inciso I, da Resolução nº 20/2007: *Quando aqui se fala em procedimentos, entenda-se essencialmente que se trata de inquéritos policiais e outros procedimentos de natureza semelhante, que concretizam a atividade de investigação policial. O exercício do controle difuso é, portanto, o meio mais comum de concretização desta atribuição do Ministério Público, tendo em conta que realizada por todos aqueles membros que apreciem autos de investigações policiais*. FREITAS, 2016 p.132.

²⁴Não se olvide que a Resolução nº 20/2007, do CNMP dispõe que dentre as atividades de controle externo (não distinguindo se pela via difusa ou concentrada), incumbe ao Ministério Público ações que se defende nesta tese devam integrar o conteúdo do que se compreende por controle externo da atividade policial na modalidade difusa. Neste sentido, em especial, se encontram as ações dos incisos II (examinar, em quaisquer dos órgãos referidos no inciso anterior, autos de inquérito policial, inquérito policial militar, autos de prisão em flagrante ou qualquer outro expediente ou documento de natureza persecutória penal, ainda que conclusos à autoridade, deles podendo extrair cópia ou tomar apontamentos, fiscalizando seu andamento e regularidade) e V (verificar as cópias dos boletins de ocorrência ou sindicâncias que não geraram instauração de Inquérito Policial e a motivação do despacho da autoridade policial, podendo requisitar a instauração do inquérito, se julgar necessário) do seu artigo 4º. Não obstante, na prática, tais atividades acabam sendo realizadas pela via concentrada, ou seja, pontualmente quando das visitas às unidades policiais, sendo que deveriam estar vinculadas a atividade de controle externo na modalidade difusa (ao órgão do MP encarregado da persecução penal daquela investigação), contando com o apoio de um órgão especializado do Ministério Público para tanto, conforme se verá adiante.

acordo com cada realidade Institucional.²⁵

PARTE III

(a) Aspecto objetivo: as ações de controle externo da atividade policial na modalidade difusa.

O controle externo da atividade policial na modalidade difusa deve ser compreendido como corolário do perfil constitucional do Ministério Público brasileiro. A Constituição Federal de 1988 incumbiu à Instituição a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127, *caput*, CF) e, neste viés, atribuiu-lhe a responsabilidade pela fiscalização dos Poderes Públicos do Estado e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados pela Carta Magna, devendo promover as medidas necessárias a sua garantia (artigo 129, inciso II, CF).

Adicionalmente, o constituinte brasileiro traçou as linhas arquitetônicas de um processo penal em que o controle de toda a atividade policial ligada à persecução penal surge como corolário e deve ser interpretada a partir da própria titularidade exclusiva da ação penal pelo Ministério Público (artigo 129, inciso I, CF)²⁶, conclusão que é reforçada pela via do comando expresso do artigo 129, inciso VII, da CF, dispositivos legais infraconstitucionais, doutrina e jurisprudência.

Todas as ações desenvolvidas pelo *Estado-polícia*, desde o registro na *notitia criminis* até a remessa do inquérito policial concluído e relatado ao Ministério Público, forma um conjunto de atividades instrumentais ao exercício da atribuição ministerial do artigo 129, inciso I, da CF.²⁷ Cuida-se de uma atividade-meio desempenhada para um fim: a decisão do Ministério Público em oferecer ou não a denúncia, concretizando na eficiência desta relação a proibição da proteção insuficiente.²⁸ Além disso, a atividade policial na primeira fase da persecução penal possui a função de filtro protetivo, para evitar acusações infundadas, destacando-se, aqui, o vetor da proibição de excesso.²⁹

Ressalte-se que toda e qualquer atividade policial – e não apenas a investigação policial e muito menos somente a investigação formalmente materializada no inquérito policial – desempenhada por instituições públicas que atuem na área de segurança pública estão no âmbito de controle do Ministério Público por imposição da Constituição Federal de 1988, já que esta *não limitou essa atividade apenas à atividade de polícia judiciária, mas a toda a atividade policial e, onde não houve restrição, não cabe ao intérprete restringir*.³⁰

Nesta conjuntura, o sistema constitucional brasileiro estabeleceu uma inegável *dependência funcional da investigação policial enquanto função de Estado ao Ministério Público*³¹, característica comum às democracias constitucionais modernas a partir do reconhecimento de que a fase de investigação e de prevenção da prática de crimes é momento de significativo incremento dos riscos à violação de direitos fundamentais.

No Direito comparado ÁVILA destaca sistemas em que a atividade de investigação policial está

²⁵ Não obstante, como o conceito do qual se discorda é de natureza doutrinária, ainda que tenha sido encampado pela Resolução nº 20/2007, do CNMP, é desnecessária qualquer mudança de *lege lata* para migrar do atual estado de coisas, em que o controle externo da polícia na modalidade difusa corresponde tão somente à requisição tardia de diligências em inquéritos policiais, para um controle de objeto mais amplo.

²⁶ O E. Supremo Tribunal Federal entendeu assim ao julgar o Recurso Extraordinário 593727, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, em 14 de outubro de 2015, que inclusive reconheceu ser também consequência da titularidade exclusiva da ação penal a legitimidade de investigações diretas de infrações penais pelo Ministério Público.

27 Reconhecendo que o inquérito policial é um procedimento destinado ao Ministério Público, vide a decisão do E. Supremo Tribunal Federal no HC nº 94173 – Rel. Min. Celso de Mello – 2ª T. - Dje-223, 27.11.2009.

²⁸ Neste sentido, BADARÓ: (...) *não se pode perder de vista que o inquérito policial não tem um fim em si mesmo. Trata-se, em verdade, de um instrumento para viabilizar o futuro processo penal: seja para que através dele o promotor de justiça verifique se há justa causa para a ação penal, seja para que, no caso de oferecimento de denúncia, o juiz verifique se há viabilidade da acusação, receba a denúncia e permita o transcorrer do processo até a sentença final*. BADARÓ, 2016.

²⁹ LOPES JÚNIOR identifica como uma das finalidades da investigação preliminar: *a função de evitar acusações infundadas é o principal fundamento da investigação preliminar, pois, em realidade, evitar acusações infundadas significa esclarecer o fato oculto (juízo provisório e de probabilidade) e, com isso, também assegurar à sociedade de que não haverá abusos por parte do poder persecutório estatal. Se a impunidade causa uma grande intranquilidade social, não menos grave é o mal causado por se processar um inocente*. JÚNIOR, 2014. p.107-108. No Brasil, este filtro é também exercido, em certa medida, pelo Poder Judiciário, no momento em que é apreciada a resposta à acusação, introduzida na reforma promovida pela Lei nº 11.719/2008 nos artigos 396 e 396-A do CPP. Esta tendência se verifica em outros sistemas processuais penais, como na Itália cujo *codice di procedura penale* de 1988 prevê como etapa procedimental a *udienza preliminare*, ato cujo fundamento é aferir a presença de elementos sumários de prova produzidos pela *indagine preliminare* e admitir, ou não a acusação imputada pelo Ministério Público.

³⁰ ÁVILA, Juruá, 2016, p.147.

³¹ ROXIN, 2000, *apud* ÁVILA, Juruá, 2016.

funcionalmente dependente ao Ministério Público, como Itália, Portugal e Alemanha.³² No Brasil, da mesma maneira, é possível que se extraia diretamente da Constituição Federal de 1988 a conclusão de que o limitado conjunto de ações comumente referidos como representativos do controle externo da atividade policial na modalidade difusa deva ser doravante compreendido como ações de controle processual mediato de toda a atividade policial com repercussões persecutórias penais.

Logo, uma compreensão constitucionalizada das ações de controle externo da atividade policial pelo Ministério Público deve necessariamente compreender, ao menos, as seguintes ações³³:

i) *Controle das ocorrências policiais.*

De acordo com o conceito consolidado de controle externo da atividade policial na modalidade difusa, a seleção daquilo que é registrado formalmente e eventualmente investigado é realizada exclusivamente pelas polícias, sem o controle adequado por parte do Ministério Público.

O discurso político-criminal que busca justificar, e quiçá em alguma medida legitimar, essa realidade se escora na abismal distância que separa o vasto programa de *criminalização primária*³⁴ e o número de ocorrências noticiando infrações penais da estrutura que o Estado brasileiro disponibiliza aos órgãos de segurança pública.³⁵ Ou seja, a polícia efetua, com exclusividade e num ambiente de descontrole, a filtragem que definirá *o quê e como* as investigações apontarão ao Ministério Público e eventualmente ao Poder Judiciário.

Um dos efeitos mais perversos dessa realidade é a concentração da atuação criminal do Ministério Público brasileiro na chamada *obra tosca da criminalidade*³⁶, de fácil detecção e investigação. Nas palavras de BITTNER: *os casos são resolvidos (quando são resolvidos) ou no momento em que o crime acontece ou pouco depois de ter acontecido ou, então, de modo geral, nunca mais.*³⁷

É evidente que a investigação criminal brasileira, assim como toda a atividade de persecução penal, precisa ser racionalizada, o que passa necessariamente por uma eleição de prioridades. No entanto, os fins não podem justificar os meios, ou seja, é fundamental ao nosso Estado Democrático de Direito fazer observar os espaços apropriados para se decidir como se daria essa atividade de seleção.

Assim é que, por imposição constitucional e legal, tais decisões devem necessariamente passar pelo crivo do legislador e a seleção policial não pode escapar ao controle do Ministério Público. Cada recusa em registrar uma *notitia criminis* (o que importa em infração do dever funcional do policial) e cada *notitia criminis* que deixa de ser investigada pelas agências policiais (com a presença de *elementos mínimos para tanto*) caracteriza usurpação da atribuição constitucional que confere ao Ministério Público a titularidade exclusiva da ação penal pública (artigo 129, inciso I, da CF), além de violar o sistema normativo de controle da atividade policial (artigo 129, inciso VII, da CF e artigo 3º, alínea “d”, da Lei Complementar nº 75/93).

Ademais, o regime jurídico-constitucional conferiu ao Ministério Público o dever de defender os interesses indisponíveis do indivíduo e da sociedade, bem como de defesa da ordem jurídica e do próprio regime democrático, consagrando, para tanto, a autonomia institucional e independência funcional de seus

³²ÁVILA, Juruá, 2016, p.23-121.

³³Deixa-se de incluir aqui, intencionalmente, o controle da atividade de inteligência policial como ação integrante do controle externo da atividade policial na modalidade difusa. A inteligência policial deve ser, também, controlada por ação do Ministério Público pela via difusa, mas a necessidade de abordar uma série de conceitos e premissas acerca do assunto impede sua abordagem no âmbito desta tese. Recomenda-se ao leitor interessado o artigo de CORRÊA, Marcos José Gomes; ARAÚJO, Márcio Schusterschitz da Silva. O controle externo e o trabalho de inteligência policial. In: Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. JUSPODVM: Salvador, 2013. p.193-208.

³⁴Para ZAFFARONI, a criminalização primária é o programa penal de determinado país através de suas leis criminalizadoras de condutas enquanto que criminalização secundária é entendida como a forma como o programa é levado a cabo pelas agências do Estado. ZAFFARONI, 2003, p.43-53.

³⁵A *criminalização primária é um programa tão imenso que nunca e em nenhum país se pretendeu levá-la a cabo em toda a sua extensão nem sequer em parcela considerável, porque é inimaginável. A disparidade entre a quantidade de conflitos criminalizados que realmente acontecem numa sociedade e aquela parcela que chega ao conhecimento das agências do sistema é tão grande e inevitável que seu escândalo não logra ocultar-se na referência tecnicista a uma cifra oculta. As agências de criminalização secundária têm limitada capacidade operacional e seu crescimento sem controle desemboca em uma utopia negativa. Por conseguinte, considera-se natural que o sistema penal leve a cabo a seleção de criminalização secundária apenas como realização de uma parte ínfima do programa primário.* (ZAFFARONI, 2003, p.44). No Estado do Paraná, o Centro de Apoio Operacional das Promotorias Criminais, do Júri e de Execuções Penais aferiu, em julho de 2016, que apenas cerca de 15% de todas as notícias-crimes registradas no Estado do Paraná são investigadas através de inquéritos policiais. Verificou-se, ainda, uma aparente falta de critérios, com crimes graves como roubos e homicídios não sendo investigados formalmente pela via do IP pela polícia civil paranaense (Informações colhidas no PA nº 0046.16.057863-2).

³⁶ZAFFARONI, 2003.

³⁷BITTNER, 2003, p.229-230, *apud* ÁVILA, Juruá, 2016, p.234.

órgãos.³⁸Dentre estes direitos está o da prestação de um serviço de segurança pública adequado pelo Estado, não sendo *possível haver uma solicitação para se prestar um serviço público e simplesmente não ocorrer qualquer resposta concreta sobre se tal serviço público será ou não prestado*.³⁹

O controle de ocorrências criminais pelo Ministério Público já é realidade em sistemas processuais penais que ao longo da história têm influenciado significativamente legislação, doutrina e jurisprudência brasileiras. Em Portugal, a comunicação da *notitia criminis* pela polícia ao Ministério Público é obrigatória (artigo 242.1.a, do CPP português); na Itália, não obstante a grande maioria das notícias-crimes serem endereçadas à polícia, entende-se que é o Ministério Público seu destinatário imediato, devendo a polícia encaminhá-la por escrito e *sem retardo* ao MP (artigo 347.1 do CPP italiano); na Alemanha, apesar da lei processual penal dispor que a notícia-crime recebida pela polícia deva ser encaminhada *sem demora* ao Ministério Público (§ 158.1, StPO), responsável por dirigir a fase investigativa, na prática apenas quando concluída a investigação pela polícia é ela encaminhada ao MP, de certa forma reproduzindo a prática brasileira.⁴⁰

A proposta de controle das ocorrências policiais não é original⁴¹, mas enquanto não for devidamente localizada como ação atinente ao controle externo difuso da atividade policial, a tendência é que o Ministério Público brasileiro permaneça se omitindo nessa atividade.

Apesar de não ser este o espaço para uma incursão minuciosa sobre o grau de controle que pode e deve ser desempenhado pelo Ministério Público nessa atividade, é preciso deixar claro que não se está a defender a hipótese de que a *notitia criminis* deva sempre dar azo à instauração de um inquérito policial. **O controle deve ser legal.** Cabe ao Ministério Público aferir a presença, ou não, de *justa causa* para a instauração do inquérito policial, nos termos do que exige o artigo 5º, §3º, do CPP⁴² e conforme jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal.⁴³

E a *justa causa* aqui possui um baixo nível de cognição, identificado pela doutrina como a possibilidade minimamente respaldada de verossimilhança da existência de um fato criminoso, ou seja, o exigido para a instauração do inquérito são os indícios sobre a existência do fato (materialidade), diretos ou indiretos, não sobre a sua autoria, a ser identificada durante a investigação policial no bojo de um inquérito policial.⁴⁴

Enfim, além do latente aspecto de controle da legalidade dessa atividade, o controle de ocorrências criminais pelo Ministério Público concretiza os dois princípios centrais do processo penal brasileiro: (i) a proibição da proibição insuficiente, na medida em que a intervenção precoce do titular exclusivo da ação penal pública importa em uma investigação mais eficiente, pois possibilita a imediata indicação de diligências a serem executadas no bojo de inquérito policial, a fim de eventualmente assegurar a produção de provas relevantes ao esclarecimento da hipótese investigada⁴⁵, evitando-se, também, a dispersão da investigação com a prática de atos inúteis; (ii) a proibição de excesso, pois o controle da *notitia criminis* em seu nascedouro reduz os riscos de desvios de condutas policiais (como a corrupção) e minimiza a natural tendência de violações a direitos individuais nesta fase embrionária da persecução penal; possibilita-se, inclusive, que o papel de filtro da investigação preliminar seja mais qualificado e menos inocentes sejam formalmente acusados pelo Ministério Público.

(ii) Controle dos “procedimentos de averiguação preliminar”.

Consequência natural da implementação do controle de ocorrências é a efetividade de mecanismos de controle sobre a ilegal rotina de diversas Delegacias de Polícia brasileiras em realizar investigações preliminares a partir do momento que a ocorrência chega ao seu conhecimento, para apenas depois decidir sobre a instauração de inquérito policial.

³⁸MAZZILLI, 2001. p.94.

³⁹ÁVILA, Juruá, 2016, p.244.

⁴⁰Há nestes sistemas jurídicos dispositivos que apresentam as circunstâncias extraordinárias nas quais poderá a polícia executar algumas espécies de atos investigatórios urgentes, para preservação da prova ou salvaguardar direitos fundamentais dos cidadãos. Para mais detalhes do seu funcionamento: ÁVILA, Juruá, 2016. p.24-59.

⁴¹A proposta já constava do *Manual Nacional do controle externo da atividade policial*, do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais, 2012.

⁴²Artigo 5º – Nos crimes de ação penal pública o inquérito policial será iniciado: I – de ofício; II – mediante requisição da autoridade judiciária ou do Ministério Público, ou a requerimento do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo. §3º – Qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública poderá, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial, e esta, verificada a procedência das informações, mandará instaurar inquérito.

⁴³STF, HC 100.042, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 02/10/2009.

⁴⁴ÁVILA, Juruá, 2016, p.242/243. No mesmo sentido: STJ, AgRg na Sd 56/DF, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Corte Especial, j. em 04/02/2009.

⁴⁵Sob o ponto de vista da *dinâmica da investigação criminal* a atuação precoce do Ministério Público, na condição de órgão externo à polícia, é recomendada por pesquisas da psicologia experimental, pois o controle externo precoce, no momento da formação da hipótese investigatória, é capaz de reduzir os impactos negativos dos fatores cognitivos e motivacionais sempre presentes no “processo” investigatório. Neste sentido, a obra de SIMON, 2012, p.17-49.

Como precisamente observado por ÁVILA, *essa prática acaba por condicionar a instauração do inquérito à viabilidade de solução do caso (e não o contrário, de se instaurar o inquérito exatamente para verificar a viabilidade de solução do caso). Em situações ainda mais graves, a Polícia realiza toda a investigação fora do IP, para depois simplesmente instaurá-lo, juntar todas as diligências anteriores já prontas e remetê-lo à Justiça.*⁴⁶

Acrescente-se, ainda, o problema atinente a natureza informal desses procedimentos. Algumas Delegacias chegam a instaurar formalmente um procedimento que, caso não atenda aos critérios para instauração de inquérito, são arquivados diretamente pelo Delegado de Polícia, em nítida afronta ao artigo 129, inciso I, da CF. Por outro lado, há unidades que adotam práticas absolutamente informais, que não são registradas e escapam à qualquer espécie de controle, representando graves riscos à violação de direitos individuais e desvios de conduta dos policiais.

A própria Lei nº 12.830/2013, em seu artigo 2º, §1º, dispõe que a investigação policial conduzida pelo Delegado de Polícia ocorrerá no inquérito policial, **ou de outro procedimento previsto em lei**. E a legislação brasileira prevê apenas o inquérito policial como instrumento de investigação do Delegado de Polícia.⁴⁷

Não se olvida que a prática encontra certo respaldo em parte da jurisprudência, que admite a realização de *procedimentos de averiguações preliminares* pela polícia e pelo Ministério Público. Esta construção jurisprudencial surgiu como uma maneira de buscar uma solução intermediária ao problema da *notitia criminis* anônima.⁴⁸

Nesse contexto, é preciso reconhecer que o Ministério Público brasileiro tem – implicitamente, ou o que é ainda mais preocupante, explicitamente – admitido as práticas ilegais da instauração de *procedimentos de averiguações preliminares*, ou mesmo se valido delas, anuindo, assim, ao discurso político das polícias e admitindo que o Delegado de Polícia, ou o membro do Ministério Público, se sobreponham ao legislador.⁴⁹

Imprescindível, assim, que se promova o efetivo controle de tais procedimentos. Apesar de se defender a sua ilegalidade, reconhece-se que pelo fato da jurisprudência amparar, em alguma medida, a realização dos procedimentos de averiguação preliminar⁵⁰, a atuação do Ministério Público poderia se dar pela via de recomendação a Polícia Civil para que: (i) regulamente a sua prática, delimitando as hipóteses, fixando prazos e um mínimo procedimento para a sua execução; (ii) no bojo da regulamentação estabeleça ser imprescindível a comunicação de sua instauração (de preferência no próprio sistema eletrônico onde as atividades cartorárias da Polícia Civil são registradas) e o seu desfecho ao Ministério Público, a quem cabe a última palavra na hipótese de seu arquivamento (artigo 129, inciso I, CF).

(iii) O pragmatismo com o qual o tema é tratado e a Integridade do Direito.

Não se olvida que os posicionamentos que defendem a discricionariedade policial na seleção das *notitias criminis* que serão investigadas e da utilização de procedimentos informais de investigação prévios ao inquérito policial acabaram surgindo e se impondo por razões pragmáticas. Em última análise, trata-se de um viés utilitarista que se alimenta da inércia do legislador, da escassez de investimentos na segurança pública por parte do Estado e da burocratização do modelo de investigação policial adotado no Brasil.

⁴⁶ÁVILA, Juruá, 2016, p.244.

⁴⁷A Resolução nº 13, do CNMP, que dispõe acerca da investigação direta de infrações penais pelo Ministério Público e prevê que o instrumento para esta atividade será o Procedimento Investigatório Criminal, determina que à *notitia criminis* deve ser dado encaminhamento no prazo de 30 (trinta) dias a contar de seu recebimento, sendo que tal prazo pode ser prorrogado por até 90 (noventa) dias, *nos casos em que sejam necessárias diligências preliminares para a investigação dos fatos para formar juízo de valor*. (artigo 3º, §5º)

⁴⁸Alguns poucos precedentes do STJ chegam a aceitar a legalidade do que se denomina procedimento de verificação de procedência das informações: STJ, 6ª Turma, HC 103.566/RJ, Rel. Min. Jane Silva, j. em 11/11/2008. O STF já aceitou, inclusive, a averiguação sumária aparentemente informal nos casos de notícias anônimas: STF, 2ª Turma, HC 109598, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 15/03/2016.

⁴⁹“Ainda que a taxa de não resolução de casos se elevasse com essa solução (que é a legal), isso seria produtivo para documentar a situação problemática e cobrar resultados efetivos das autoridades responsáveis pelo aparelhamento das forças policiais. Aliás, o excesso de burocracia na tramitação do IP poderia ser substancialmente reduzido, como, por exemplo, ocorre com o procedimento dos Termos Circunstanciados previstos na Lei 9.099/1995, ou mesmo pela reinvenção da rotina administrativa das Delegacias de Polícia, preferencialmente orientada por profissionais de administração (e não do Direito)”. ÁVILA, Juruá, p.245.

50

De fato, a prática encontra certo respaldo em parte da jurisprudência, que admite a realização de *procedimentos de averiguações preliminares* pela polícia e pelo Ministério Público. Alguns poucos precedentes do STJ chegam a aceitar a legalidade do que se denomina *procedimento de verificação de procedência* das informações: STJ, 6ª Turma, HC 103.566/RJ, Rel. Min. Jane Silva, j. em 11/11/2008. O STF já aceitou, inclusive, a averiguação sumária aparentemente informal nos casos de notícias anônimas: STF, 2ª Turma, HC 109598, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 15/03/2016. Esta construção jurisprudencial surgiu como uma maneira de buscar uma solução intermediária ao problema da *notitia criminis* anônima.

Não obstante, a fim de manter a integridade do próprio Direito⁵¹, o Estado de Direito impõe limites à atividade do operador jurídico, como bem adverte STRECK: *Juízes têm responsabilidade política, não no sentido vulgar, mas no sentido de accountability. Juízes devem julgar por princípio e não por moral ou política ou por análise econômica. Não é a sua função. É o Direito que deve filtrar a subjetividade, a moral, os desejos políticos e as idiosincrasias dos juízes e membros do MP. E não o contrário. Se a moral (o subjetivismo lato sensu ou o particularismo subjetivista, como bem diz Lorenz Puntel) pode corrigir o direito, então já não teremos direito. Teremos uma coisa que já não é ela mesma, mas outra bem diferente: a substituição das leis e da CF pela convicção pessoal do magistrado.*⁵²

(b) Plano subjetivo: os órgãos de controle externo da atividade policial na modalidade difusa.

O controle proposto seria, até pouco tempo atrás, impossível de ser colocado em prática. Atribuir a cada Promotor de Justiça responsável pelo controle externo da atividade policial na modalidade difusa o escrutínio de todas as ocorrências policiais lavradas em uma determinada Comarca seria inviável do ponto de vista operacional e funcional.

Justamente por isso essas ações estão atualmente sendo executadas no âmbito do controle concentrado, esporadicamente e de maneira deslocada da atividade de persecução penal. Nesta senda, necessário um primeiro aspecto corretivo: ações relacionadas ao controle da atividade investigativa policial - como as de controle das ocorrências e dos procedimentos de averiguação preliminar - devem ser compreendidas como parte do controle externo da atividade policial na modalidade difusa.

Portanto, integram as atribuições de execução das Promotorias de Justiça com função ordinária de atuação na primeira fase da persecução penal. E para torná-la factível a atividade deve contar com **apoio um órgão estadual ou regional, com acesso irrestrito e imediato aos sistemas gerenciados pelos órgãos de segurança pública do Estado**, nos quais se operem registros e atualizações em tempo real das informações sobre todas as ocorrências registradas pela polícia, procedimentos de averiguação preliminar e inquéritos policiais.

A viabilização das atividades deste órgão de apoio se dará a partir do registro eletrônico das ocorrências com pontos de referência (ou metadados) que permita racionalizar sua interpretação e categorização. A viabilidade de um órgão desta natureza no âmbito do Ministério Público passa pela definição de métodos e rotinas de trabalho que otimizem a “leitura inteligente” dos dados das ocorrências, separando-as em diferentes níveis para posterior repasse, já sistematizado, aos órgãos de execução.

Controle externo da atividade policial na modalidade difusa: estruturação do MP



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

Além disso, a partir dessa visão global/estadual de cada Ministério Público, o órgão de apoio ora proposto poderá detectar deficiências da atividade policial investigativa e auxiliar o órgão de execução especializado pela tutela estadual da segurança pública (ou de controle externo da atividade policial na modalidade concentrada) no âmbito de cada Ministério Público.

Assim, finalmente terá o Ministério Público a possibilidade de estabelecer uma política criminal Institucional, alicerçada em dados e direcionada ao controle da legalidade, verificando o quê está e como está investigando a polícia em cada uma das Promotorias de Justiça criminal. Nas palavras de BRUSHI, tais controles se apresentam como verdadeiros pré-requisitos para a **emancipação do Ministério Público como órgão de política criminal**.⁵³

PARTE IV

⁵¹DWORKIN, Capítulo 6, 1988.

⁵²STRECK, texto disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-dez-15/senso-incomum-direito-tres-tipos-amor-isto-ver-subjetivismo>.

⁵³BRUSCHI, 2002, p.335, *apud* ÁVILA, Juruá, 2016, p.231.

Ao final, apresenta-se a conclusão da tese através da seguinte **PROPOSTA DE ENUNCIADO**:

O controle externo da atividade policial na modalidade difusa deve ser compreendido no bojo de um processo penal fundamentado na busca pelo **equilíbrio entre a proibição da proteção insuficiente e a proibição do excesso**, com um **primeiro enfoque de caráter objetivo** visando identificar as atividades a serem executadas pelo órgão do Ministério Público, v.g. as ações de controle da legalidade das *notitias criminis* que ensejam na instauração de inquéritos policiais e instauração, diligências e encerramento de procedimentos preliminares de averiguação (artigo 129, incisos I e VII, da CF; artigo 3º, “d”, da LC nº 75/93; artigo 57, XII, “a”, da Lei Orgânica Estadual do Ministério Público do Estado do Paraná – LC 85/99).

Somente a partir da definição de quais serão as ações executadas no bojo do controle mediato da investigação policial é que o Ministério Público deve se ocupar em **definir quais órgãos serão responsáveis pela atividade**, sendo que, nos termos ora propostos:

- i) a sua **execução deve necessariamente ser atribuição das Promotorias de Justiça criminais atualmente responsáveis pela análise de inquéritos policiais** (primeira fase da persecução penal);
- ii) deve haver **um órgão de apoio especializado, estadual ou regional**, responsável pelo desenvolvimento de um método de leitura e categorização dos dados de segurança pública (v.g., rotinas e regulamentações das atividades policiais relacionadas à investigação, estruturação material e pessoal das agências policiais de investigação, registro de ocorrências policiais, procedimentos preliminares de averiguação, inquéritos policiais), a fim de racionalizar e otimizar o exercício da atividade do órgão de execução, além de possibilitar uma visão macro dos padrões de atuação policial que demandem ações ampliadas e planejadas de controle.

Referências bibliográficas.

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

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

BADARÓ, Gustavo. *O valor probatório do inquérito policial*. In: *Polícia e investigação no Brasil*. Coordenadores: Kai Ambos, Ezequiel Malarino, Eneas Romero de Vasconcelos. p.260. Gazeta Jurídica: Brasília/DF, 2016.

DAMASKA, Mirjan R. *The faces of justice and state authority*. Yale University Press, 1986.

DWORKIN, Ronald. *Law's Empire*. Harvard University Press, 1988.

FISCHER, Douglas. *O que é garantismo (penal) integral?* In: *Garantismo penal integral*. Org. Bruno Calabrich et al. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FREITAS, Enrico Resende de. *Modalidades e extensão do controle externo*. Org. Daniel de Resende Salgado, et al, *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 2. ed. São Paulo: RT, 1991.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Verdade real e verdade formal? Um falso problema*. In: *Verdade e prova no processo penal: estudos em homenagem ao Professor Michele Taruffo*. Coord. Flávio Cardoso Pereira. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2016.

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

_____, Rodrigo Régner Chemim. *Desvinculando-se da dicotomia “inquisitório versus acusatório” e firmando-se o novo paradigma constitucional para Sistema Processual Penal Brasileiro, funcionalizado pela dupla baliza de proibição de excesso e proibição de proteção insuficiente*. In: *Ministério Público e Princípio da Proteção Eficiente*. Coord. Eduardo Cambi, Fábio André Guaragni. São Paulo: Almedina, 2016.

JÚNIOR, Aury Lopes. *Investigação preliminar no processo penal*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

Manual Nacional do controle externo da atividade policial, do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais. 2. ed. Brasília, 2012.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público*. 5. ed. Saraiva: São Paulo, 2001.

NETO, Orlando Faccini; RAMIRES, Maurício. *Refutando a indiferença do ceticismo: a estrutura narrativa dos casos penais e a função do juiz na produção da prova*. In: A prova no enfrentamento à macrocriminalidade. Org. Daniel de Resende Salgado e Ronaldo Pinheiro de Queiroz. 2. ed. Salvador: Juspodvm, 2016.

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

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

_____, Daniel de Resende. *A elite do crime: discurso de resistência e laxismo penal*. In: Garantismo penal integral. Org. Bruno Calabrich et al. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

_____, Daniel de Resende. DALLAGNOL, Deltan Martinazzo; CHEKER, Monique. *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

SIMON, Dan. *In doubt: the psychology of the criminal justice process*. Cambridge: Harvard University Press, 2012.

STRECK, Lenio Luiz. *O Direito e três tipos de amor: o que isso tem a ver com subjetivismo?* Artigo disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-dez-15/senso-incomum-direito-tres-tipos-amor-isto-ver-subjetivismo>. Acesso em: 22 de março de 2017.

ZAFFARONI, Eugenio Raul; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro e SLOKAR, Alejandro. *Direito penal brasileiro – I*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.