

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO  
SISTEMA DE JUSTIÇA  
MESTRADO ACADÊMICO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**REFORMA NA FASE PRELIMINAR DA PERSECUÇÃO PENAL BRASILEIRA E  
PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA:** Condições, possibilidades, limites e  
desafios da vinculação da polícia judiciária estadual ao Ministério Público.

**RONALD LUIZ NEVES RIBEIRO JUNIOR**

São Luís - MA

2023

**RONALD LUIZ NEVES RIBEIRO JUNIOR**

**REFORMA NA FASE PRELIMINAR DA PERSECUÇÃO PENAL BRASILEIRA E PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA:** Condições, possibilidades, limites e desafios da vinculação da polícia judiciária estadual ao Ministério Público.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão (PPGDIR/UFMA) como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Dinâmica Efetividade das Instituições do Sistema de Justiça

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos

São Luís - MA

2023

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Ribeiro Junior, Ronald Luiz Neves.

REFORMA NA FASE PRELIMINAR DA PERSECUÇÃO PENAL  
BRASILEIRA E PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA  
EFICIÊNCIA: :

Condições, possibilidades, limites e desafios da  
vinculação da polícia judiciária estadual ao  
Ministério Público / Ronald Luiz Neves Ribeiro  
Junior. - 2023.

121 f.

Orientador(a): Paulo Roberto Barbosa Ramos.  
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação  
em Direito e Instituições do Sistema de  
Justiça/ccso, Universidade Federal do Maranhão,  
São Luís/MA, 2023.

1. Ministério Público. 2. Persecução Penal. 3.  
Polícia Judiciária estadual. I. Barbosa Ramos,  
Paulo Roberto. II. Título.

## **RONALD LUIZ NEVES RIBEIRO JUNIOR**

**REFORMA NA FASE PRELIMINAR DA PERSECUÇÃO PENAL BRASILEIRA E PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA:** Condições, possibilidades, limites e desafios da vinculação da polícia judiciária estadual ao Ministério Público.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão (PPGDIR/UFMA) como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Dinâmica Efetividade das Instituições do Sistema de Justiça

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos

### **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

---

Prof. Dr. Cláudio Alberto Gabriel Guimarães

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

---

Prof. Dr. Rubens Beçak

Universidade de São Paulo (USP)

---

(suplente)

Prof. Dr. Fernando Leal

Fundação Getúlio Vargas-RJ (FGV-RIO).

Até amanhã, Se DEUS quiser e permitir.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a DEUS pela vida que me deu, pela família que me deu e por me permitir tantas oportunidades que me trouxeram até este momento.

Agradeço a minha família, em especial meus pais, Ronald e Josânia, que sempre acreditaram em mim, se preocuparam com meu futuro e sempre me apoiaram para que eu nunca desistisse de nenhum desafio.

Agradeço ao meu filho, Tomás, que mesmo com pouca idade sempre teve paciência para entender que era necessário eu abrir mão de alguns momentos com ele, em favor dos meus estudos.

Agradeço a minha esposa Monique Leray, que além de uma excelente companheira é uma amiga que sempre me ajudou em vários aspectos da minha vida, e, nos desafios do mestrado não foi diferente.

Agradeço aos professores que me acompanharam em toda minha trajetória estudantil, fazendo aqui especial destaque ao meu Orientador, Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos, por ter confiado na minha capacidade, pelo incentivo que sempre me deu e pelos espaços que sempre abriu para que pudéssemos expandir nossas experiências.

Agradeço também às professoras doutoras Márcia Haydée Porto de Carvalho e Edith Maria Barbosa Ramos que sempre foram muito presentes na minha trajetória no mestrado e das quais tive a felicidade de contar com a colaboração.

Agradeço aos meus antigos amigos e aos novos que conquistei no mestrado em uma trajetória estudantil que marcou a minha vida e será lembrada com muito carinho e saudade.

Por fim, gostaria de agradecer aos servidores do Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça (PPGDIR/UFMA) por todo o suporte e paciência.

## RESUMO

Esta pesquisa visa discutir a eficiência da persecução penal brasileira. Desse modo, objetiva examinar as condições, limites e possibilidades da vinculação das Polícias Judiciárias estaduais ao Ministério Público dos Estados em atenção ao Princípio da Eficiência. Como objetivos específicos propõem-se a descrever e comparar os ordenamentos jurídicos estrangeiros pautados na *Civil Law* que trazem a Polícia Judiciária como instituição subordinada diretamente ao Ministério Público e como isso impacta na sua eficiência no combate ao crime, discutir a possibilidade de reforma estrutural das Polícias Judiciárias estaduais e Ministérios Públicos no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro e demonstrar os custos e benefícios de um aperfeiçoamento reforma na fase preliminar da persecução penal brasileira por meio de uma mudança estrutural de vinculação da Polícia Judiciária estadual ao Ministério Público, a considerar as possíveis vantagens e desvantagens a partir da exemplificação. Na metodologia de pesquisa adotou-se método indutivo em que se realizou investigação exploratória de viés qualitativo, utilizando-se técnicas de pesquisa do tipo bibliográfica e documental. O trabalho é dividido em três capítulos em que, após a introdução, no Capítulo I, por meio de descrição comparativa, tratou-se da relação de subordinação da Polícia Judiciária ao Ministério Público em países que passaram por consideráveis reformas estruturais no século XX e quais são os reflexos na persecução penal e no combate à criminalidade, com recorte de países em que a sistemática normativa adotada é *Civil Law*, limitando-se o trabalho a falar da Alemanha, França e Itália. No Capítulo II fez-se uma avaliação histórica e principiológica da Polícia Judiciária e do Ministério Público com a finalidade de demonstrar a importância de tais instituições na persuasão penal brasileira, bem como identificar os pontos de tangenciamento das funções dessas instituições. Por fim, no Capítulo III, tratou-se da necessidade de reforma na persecução penal brasileira, a apontar a ineficiência estatística das investigações criminais em todo o Brasil e em seguida fez-se um recorte espacial quanto à realidade do Ministério Público e da Polícia Judiciária no Estado do Maranhão, além de tratar dos movimentos pertinentes à proposta do trabalho, os quais já estão em execução no Brasil. Concluiu-se então pela verificação da necessidade e das condições e possibilidades da reforma administrativa estrutural aqui delimitada pela subordinação das Polícias Judiciárias estaduais ao Ministérios Públicos do estados com fundamento no princípio constitucional da Eficiência.

**Palavras-Chaves:** Persecução Penal, Polícia Judiciária estadual, Ministério Público.

## ABSTRACT

This research aims to examine the efficiency of the Brazilian criminal prosecution system and its compliance with the Principle of Efficiency. Specifically, the study aims to describe and compare foreign legal systems based on Civil Law that have the Judiciary Police as an institution subordinated directly to the Public Prosecutors, and how this impacts its effectiveness in combating crime. Additionally, the study aims to discuss the possibility of structural reform of the State Judiciary Police and Public Prosecution within the Brazilian legal system. Finally, the study aims to demonstrate the costs and benefits of linking the State Judiciary Police to the Public Prosecutors, considering the potential advantages and disadvantages. The research methodology employs an inductive approach using exploratory investigation techniques of the bibliographical and documental type. The study is divided into three chapters. In Chapter I, the relationship of subordination of the judicial police to the Public Prosecutor's in countries that underwent considerable structural reforms in the 20th century was discussed. This was done using a comparative law technique, and the focus was on countries with a Civil Law normative system, specifically Germany, France, and Italy. The effects of this relationship on criminal prosecution and the fight against crime were also examined. Chapter II provides a historical and principled evaluation of the Judiciary Police and the Public Prosecutor's Office, highlighting the importance of these institutions in Brazilian criminal prosecution and identifying the points of intersection of their functions. Finally, in Chapter III, the need for reform in the Brazilian criminal prosecution system was addressed. The study identifies the statistical inefficiency of criminal investigations throughout Brazil and makes a spatial cut regarding the reality of the Public Prosecutor's and the Judiciary Police in the State of Maranhão. Additionally, the chapter examines the relevant movements already being carried out in Brazil. In conclusion, this study establishes the need, conditions, and possibilities of structural administrative reform that would subordinate the State Judiciary Police to the Public Prosecutor's based on the constitutional principle of Efficiency.

**Keywords:** Criminal prosecution, State Judiciary Police, Public Prosecutor's

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AGEMPU – Associação Nacional dos Agentes de Segurança Institucional do MPU e CNMP

APJ – Agentes de Polícia Judiciária

CF – Constituição Federal

CLS – Contratos Locais de Segurança.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CPP – Código de Processo Penal

CSM – Conselho Superior da Magistratura

EC – Emenda Constitucional

LC – Lei Complementar

LO – Lei ordinária

PDS – Planos Departamentais de Segurança

PGR – Procuradoria Geral da República

PLS – Planos Locais de Segurança

PL – Projeto de Lei

MP – Ministério Público

MPU – Ministério Público da União

OPJ – Oficiais de Polícia Judiciária

REX – Recurso Extraordinário

STF – Supremo Tribunal Federal

TGI – Tribunal de Grande Instância

TTR – Tratamento em Tempo Real

## LISTA DE TABELAS

|   |    |
|---|----|
| Tabela 1 - Número de inquéritos de crimes de homicídios arquivados no projeto mutirão durante os anos de 2017 a 2020.....                                   | 81 |
| Tabela 2 - Motivo do Arquivamento de inquéritos de crimes de homicídios no âmbito do Projeto Mutirão durante os anos de 2017 a 2020.....                    | 81 |
| Tabela 3 - Quantidade de procedimentos policiais instaurados na circunscrição de São Luís/MA no ano de 2020.....  | 83 |
| Tabela 4 - Percentual de boletins de ocorrência de fatos típicos convertidos em procedimentos policiais na circunscrição de São Luís/MA no ano de 2020..... | 84 |

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>13</b> |
| <b>2 A RELAÇÃO DA POLÍCIA E MINISTÉRIO PÚBLICO NA ALEMANHA, FRANÇA E ITÁLIA: UM PARALELO PARA O BRASIL. ....</b>        | <b>18</b> |
| 2.1 Polícia e Ministério Público na Alemanha.....   | 20        |
| 2.2 Polícia e Ministério Público na França.....   | 25        |
| 2.3 Polícia e Ministério Público na Itália.....   | 31        |
| <b>3 PERSECUÇÃO PENAL NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA.....</b>   | <b>48</b> |
| 3.1 Persecução Penal e Polícia Judiciária Estadual (Polícia Civil): breve resumo do contexto histórico no Brasil.....   | 50        |
| 3.2 Polícia Judiciária e inquérito policial: natureza e princípios.....   | 52        |
| 3.3 Escorço dos princípios constitucionais que regem a persecução penal brasileira no âmbito da polícia judiciária..... | 58        |
| 3.4 Persecução penal e Ministério Público. Breve resumo histórico.....  | 60        |
| 3.5 Persecução Penal e Ministério Público: O controle externo da polícia judiciária exercido pelo Ministério Público.   | 64        |
| 3.6 Princípio da Eficiência na Persecução Penal Brasileira.....   | 69        |
| <b>4 A (INEFICIÊNCIA DA PERSECUÇÃO PENAL BRASILEIRA NA FASE PRELIMINAR E A NECESSIDADE DE REFORMA ESTRUTURAL.....</b>   | <b>74</b> |
| 4.1 Ministério Público e Polícia judiciária no Estado do Maranhão: experiências e visão.....                            | 77        |
| 4.2 Projeto Mutirão de Inquéritos de São Luís do Maranhão: Ministério Público e Polícia Civil.....                      | 78        |
| 4.3 Dados estatísticos fornecidos pela Polícia Civil do Estado do Maranhão.....   | 82        |
| 4.4 A Tramitação Direta de Inquéritos Policiais entre a Polícia Civil e o Ministério Público do Estado do Maranhão..... | 84        |

|   |            |
|---|------------|
| 4.5 O Ministério Público e A Teoria Dos Poderes Implícitos.....   | 86         |
| 4.6 Conselho Nacional do Ministério Público e investigação criminal a cargo do Ministério Público: Atual movimento.....   | 89         |
| 4.7 Da efetiva vinculação por subordinação ou incorporação das Polícias judiciárias dos Estados aos Ministérios Públicos Estaduais: vantagens, meios e consequências..... | 92         |
| <b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>  | <b>101</b> |
| <b>6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>  | <b>103</b> |
| <b>7 LEGISLAÇÃO NACIONAL CONSULTADA.....</b>  | <b>119</b> |
| <b>8 ANEXOS .....</b>   | <b>120</b> |

# 1 INTRODUÇÃO

Os índices de criminalidade<sup>1</sup> no Brasil são preocupantes e comparáveis aos de guerras civis ao redor do mundo<sup>2</sup>. No ano de 2021 foram registrados 47.503 homicídios no Brasil, o que equivale a 130 mortes por dia. Ou seja, a cada 9 minutos um brasileiro é assassinado no país<sup>3</sup>. Por outro lado, a morosidade das investigações criminais e seus reflexos no andamento dos futuros processos judiciais são apontados como agravantes que reclamam por novas providências para a solução desse problema.

O enfrentamento dessa problemática, o combate à criminalidade, notadamente em desfavor do crime organizado, exige um nível de estratégia distinto do atualmente utilizado no Brasil. Desse modo, a análise dos sistemas de persecução penal internacionais de maior êxito serve como parâmetro e ponto de partida para uma nova tática que vise minorar a situação criminal a qual o Brasil está submetido.

Desse modo, é necessário buscar-se pela eficiência nos trabalhos da polícia judiciária e do *Parquet* estadual, bem como no regular andamento da persecução criminal, de modo a garantir a melhor prestação jurisdicional e diminuição da impunidade por letargia estatal, com fundamento no Princípio da Eficiência<sup>4</sup> insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Embora seja notória a necessidade de modernização ou alterações, na persecução criminal brasileira, no intuito de dar celeridade às investigações, com consequente resolução de casos levados à justiça, não se percebe em meio acadêmico pesquisas que se debrucem nesses dados em específico ou que busquem discutir soluções para essa temática, subsidiando mudanças legislativas e sociais<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> As instituições brasileiras de segurança pública elegeram como critério para aferir os níveis de criminalidade o número de homicídios praticados pelo número de cem mil habitantes (SOUZA, 2021).

<sup>2</sup> Segundo o Atlas brasileiro da violência, os números de mortes violentas no Brasil são maiores que os da guerra da Síria (TOTAL DE MORTES, 2018).

<sup>3</sup> No ano de 2021 o Brasil teve uma redução no registro do número de homicídios, contudo os dados ainda são alarmantes (ÍNDICES, 2022).

<sup>4</sup> O foco deste trabalho é tratar quanto a eficiência em sua espécie principiológica constitucional, contudo, faz-se oportuno neste ponto indicar uma breve distinção conceitual entres os termos efetividade, eficácia e eficiência, muito utilizados no âmbito da administração pública. Tais diferenças residiriam no fato de que a efetividade depende da avaliação de transformações ocorridas a partir da realização de ação base. Já a eficácia diz respeito ao resultado da análise das metas pretendidas face às metas efetivamente alcançadas. Por fim, eficiência diria respeito a tirar maior proveito dos recursos já à disposição do administrador e dos servidores (SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013).

<sup>5</sup> No decorrer da pesquisa verificou-se a diminuta quantidade de trabalhos quanto à temática ora em análise, sob o prisma das funções da Polícia Judiciária e do Ministério Público. A título de ilustração, fora realizado levantamento junto ao banco de dados das pesquisas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e PPGDIR/UFMA, em que se constatou não existirem trabalhos aprofundados quanto ao tema ora proposto.

O resultado obtido foi a partir da pesquisa dos termos “ministério público”, “polícia civil” e “polícia judiciária” nos respectivos websites: <https://www.gov.br/capes/pt-br> e

[https://sigaa.ufma.br/sigaa/public/programa/apresentacao\\_stricto.jsf?lc=pt\\_BR&idPrograma=1161](https://sigaa.ufma.br/sigaa/public/programa/apresentacao_stricto.jsf?lc=pt_BR&idPrograma=1161).

Diante da lacuna apontada, surge um anseio por melhorias na estratégia e prestação laboral no âmbito das instituições mencionadas que possam adequá-las às determinações e previsões constitucionais relacionadas à eficiência. A pesquisa, portanto, tem em vista a possibilidade de estimular grandes transformações funcionais no recorte administrativo ora indicado.

Desse modo, o trabalho buscou produzir informações que valerão à prática administrativa e processual, com vista a solucionar problemáticas oriundas do âmbito da atuação dessas instituições, que poderão embasar alterações administrativas e ou legislativas, a gerar, assim, impacto social.

De um modo geral, tem-se como objetivo analisar as condições, limites e possibilidades da vinculação das Polícias Judiciárias estaduais ao Ministério Público em atenção ao Princípio da Eficiência. Como objetivos específicos neste trabalho, propõem-se: a) descrever e comparar os ordenamentos jurídicos estrangeiros pautados na *Civil Law* que trazem a Polícia Judiciária como instituição subordinada diretamente ao Ministério Público e como isso impacta na sua eficiência no combate ao crime; b) discutir a possibilidade de reforma estrutural das Polícias judiciárias estaduais e Ministérios Públicos no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro; c) demonstrar os custos e benefícios de uma reforma estrutural das Polícias Judiciárias e Ministérios Públicos, a considerar as possíveis vantagens e desvantagens a partir da exemplificação.

Para atingir tais objetivos buscou-se tratar no Capítulo I do desenvolvimento, a descrição comparativa da relação de subordinação da Polícia Judiciária ao Ministério Público e quais são seus reflexos na persecução penal e no combate à criminalidade mundo afora. O trabalho se limitou ao recorte de países que possuem ordenamento jurídico baseado na sistemática normativa da *Civil Law* e tiveram alterações legislativas no sentido de integrar as polícias aos Ministérios Públicos com resultados positivos no que se refere ao combate ao crime, de maneiras que tais países possam servir de espelho para possíveis alterações legislativas brasileiras. Diante desses critérios optou-se por examinar a relação entre tais instituições no contexto da Alemanha, França e Itália.

Assim, viu-se que na Alemanha o Ministério Público, com fundamento nas determinações do *StrafprozeBordnung* (StPO) - Código de Processo Penal Alemão – tem a incumbência de direcionar a atividade investigativa da polícia. Já a França, tida como berço da instituição do Ministério Público, a Polícia Judiciária é subordinada ao *Parquet* que naquele ordenamento é denominado de magistrado. Por fim, na Itália, em que os membros do Ministério Público também são denominados magistrados, a polícia judiciária é dependente do *Parquet* por ordem constitucional, mas se limita o Ministério Público a dirigir as investigações dos crimes considerados mais graves.

A partir dos dados apontados, verificou-se que na realidade jurídica dos três países apontados a persecução penal tem se demonstrado mais eficiente que a brasileira, assim como as taxas de criminalidade são consideravelmente menores que as do Brasil.

No Capítulo II do desenvolvimento avaliou-se a atual dimensão da persecução penal na ordem jurídica brasileira e analisaram-se as características criminológicas atinentes ao tema, principalmente no que diz respeito ao papel da Polícia Judiciária e do Ministério Público. Em seguida realizou-se um breve resumo do contexto histórico da Polícia Judiciária Estadual (Polícia Civil) no Brasil, assim como se explorou o instituto do inquérito policial, notadamente quanto a sua natureza e princípios regentes, com a finalidade de demonstrar o papel e a importância dessa instituição no controle formal brasileiro.

Após, também se promoveu uma análise do resumo histórico do Ministério Público e avaliaram-se os seus princípios e funções institucionais, com especial destaque para o controle externo da polícia judiciária exercido pelo *Parquet*. Por fim, adentrou-se na análise do Princípio da Eficiência e sua importância na persecução penal brasileira.

Por último, no Capítulo III, enfrentou-se a necessidade de reforma na persecução penal brasileira ao apontar a ineficiência das investigações criminais em todo o Brasil através de dados estatísticos e, em seguida, fez-se um recorte espacial quanto ao Ministério Público e Polícia Judiciária no Estado do Maranhão, com especial destaque ao Projeto Mutirão de Inquéritos de São Luís do Maranhão, exercido pelo Ministério Público em conjunto com a Polícia Civil, bem como pelos dados estatísticos fornecidos pela Polícia Civil do Estado do Maranhão em que se inferiu uma ineficiência latente nos trabalhos da polícia judiciária estadual.

Evidenciaram-se ainda movimentos já executados no Brasil que corroboram com as propostas desta pesquisa, tais como a Tramitação Direta de Inquéritos Policiais entre a Polícia Civil e o Ministério Público do Estado do Maranhão e em outras localidades. Além da adoção pelo ordenamento jurídico brasileiro da Teoria dos Poderes Implícitos em favor da liberdade investigatória por parte do Ministério Público, bem como, o atual entendimento do Conselho Nacional do Ministério Público-CNMP, quanto ao cabimento e possibilidade de investigação criminal a cargo do *Parquet*.

Por fim, tratou-se da efetiva vinculação das Polícias Cíveis dos Estados aos Ministérios Públicos Estaduais e buscou-se demonstrar suas vantagens, meios e consequências, sendo indicado que as vantagens estão afins ao princípio da eficiência. Os meios de tal alteração estrutural de modo a subordinar a Polícia Judiciária ao *Parquet* se dariam via Emenda à Constituição, uma vez que as funções do Ministério Público e da Polícia Judiciária brasileira possuem arcabouço em sede constitucional. Já as consequências seriam a tão desejada melhoria no trato da persecução penal conforme os anseios da sociedade e diminuição nos altos índices de criminalidade brasileira.

Assim sendo, conclui-se verificada a necessidade, condições e possibilidades de reforma administrativa estrutural aqui representada pela efetiva vinculação das polícias judiciárias estaduais ao Ministério Público para o alcance dos anseios sociais de uma persecução penal brasileira adequada, fundamentada no princípio constitucional da eficiência.

Quanto às bases metodológicas e considerando a importância da organização do raciocínio, optou-se pelo método indutivo, o qual permite analisar o objeto em que se tiram conclusões gerais ou universais e possibilita a aplicação em outro fenômeno a ser analisado<sup>6</sup>. Nesse sentido, almeja-se angariar dados de pesquisas atinentes ao tema, bem como observar as experiências já existentes, visto que se parte de casos concretos aqui separados, a buscar semelhanças em suas ocorrências para ao final se propor conclusões generalistas atinentes ao recorte temático<sup>7</sup>.

Por considerar que a pesquisa possui como método auxiliar a análise comparativa, buscou-se ainda bibliografias no sentido de compreender as interações entre Polícias Judiciárias e Ministério Público nos países da Alemanha, França e Itália e se ressaltou os aspectos de estruturação da persecução penal em sua fase preliminar que permitem inferir diretamente quanto à eficiência ao combate à criminalidade nesses países no intuito de fazer uma análise de cunho propositivo para a melhoria da persecução penal no Brasil.

Quanto à natureza da pesquisa empregada, ou ainda sua abordagem, tem-se a pesquisa qualitativa, que é uma das principais técnicas utilizadas nas ciências sociais, uma vez que parte-se da natureza do objeto investigado e avaliam-se as peculiaridades, elementos característicos, historicidade, dentre outros, com a finalidade de alcançar o significado mais adequado<sup>8</sup>.

Nesse diapasão, utilizou-se a abordagem qualitativa no intuito de originar informações para aproveitamento prático voltado à resolução de problemas peculiares de realidades e interesses específicos, nesse caso as instituições Ministério Público e Polícia Judiciária<sup>9</sup>.

Portanto, ainda que algumas porcentagens sejam apresentadas ao logo da pesquisa, ressalta-se que os números não foram alcançados através de pesquisa quantitativa realizada pelo autor, mas sim obtidos através de fontes documentais e bibliográficas preexistentes.

No que se refere aos objetivos, a pesquisa tem cunho exploratório-descritivo. A considerar que a pesquisa exploratória busca coletar mais informações acerca de determinado tema para então defini-lo, utilizou-se desse método em associação ao descritivo para que fossem apontadas mais informações sobre as instituições aqui retratadas, Ministério Público e Polícias Judiciárias, a

---

<sup>6</sup> Conforme as lições de Mezarroba e Monteiro (2019).

<sup>7</sup> Nessa linha de raciocínio ver Fonseca (2009).

<sup>8</sup> Conforme os ensinamentos de Guimarães e Ramos (2020).

<sup>9</sup> Pois segundo Silva e Menezes (2001, p.20), neste tipo de abordagem do problema “o ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento chave”.

descrever em sua extensão e detalhes, com as peculiaridades, intersecções e como se relacionam no que se refere ao seu funcionamento para traçar-se os aspectos referentes a (in)eficiência administrativa no âmbito da persecução penal, notadamente na fase de investigação<sup>10</sup>.

Dentre os tipos possíveis de procedimentos técnicos utilizados em pesquisas exploratórias, a considerar o procedimento monográfico, optou-se por levantamento bibliográfico e documental. Portanto, foram empregadas bibliografias no sentido de demonstrar a origem e aplicabilidade dos princípios constitucionais, administrativos e processuais no âmbito da persecução penal e no que diz respeito à hipótese de vinculação das Polícias Judiciárias dos Estados ao Ministério Público estadual, a apontar os meios, vantagens e consequências de tal prática no âmbito da administração pública e os eventuais reflexos no âmbito do processo judicial.

Para a revisão bibliográfica, os buscadores utilizados foram o Google Acadêmico, com a pesquisa dos seguintes marcadores “Persecução Penal”, “Polícia Judiciária estadual”, “Polícia Civil” e “Ministério Público”. Os textos foram selecionados em relação a sua pertinência temática dentro do contexto do marco temporal utilizado, qual seja, pós Constituição Federal de 1988 até os dias de hoje, tendo em vista que tal disposição constitucional instituiu os organismos e princípios debatidos neste trabalho.

No que se refere à pesquisa documental utilizou-se principalmente a legislação e jurisprudências no sentido de, principalmente, examinar a atual estrutura da persecução penal no Brasil, avaliar a (in)eficiência e buscar dados que possibilitassem um prospecto de possíveis melhorias no ordenamento jurídico brasileiro, sendo então analisados os seguintes documentos: Aditamento à Termo de Ajustamento de Conduta (TAC/MPMA-2020), Recomendação N° 03/2018 CAOP-Crim/MPMA, Provimento n.º 50/2019-TJMA, Lei Estadual (MA) n.º 8.508/2006, MARANHÃO, Lei Estadual (MA) n.º 8.957/2009, Dados do Departamento de Estatística e Análise Criminal da Polícia Civil do Maranhão, legislação constitucional e infraconstitucional, entre outros.

---

<sup>10</sup> Nesse sentido ver Marconi e Lakatos (2017).

## **2 A RELAÇÃO DA POLÍCIA E MINISTÉRIO PÚBLICO NA ALEMANHA, FRANÇA E ITÁLIA: UM PARALELO PARA O BRASIL.**

O brasileiro se preocupa com a criminalidade. Em uma pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2016), chegou-se à conclusão de que 76% dos brasileiros têm medo de morrer assassinados. Dados apresentados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2017<sup>11</sup> apontam que no ano de 2016 foram registradas no Brasil 61.238 mortes violentas intencionais, o que representou, à época, o maior número já registrado na história do país. No Brasil há mais mortes violentas intencionais do que em grandes conflitos internacionais, como a guerra na Síria, por exemplo, o que coloca o Brasil em nível de descontrole governamental, segundo a Ordem Mundial de Saúde (OMS), com uma média de 29,7 mortes a cada 100 mil habitantes.

Além disso, a percentagem de elucidação de crimes em todo o território brasileiro, ou seja, o percentual de crimes resolvidos nos quais se apontam a materialidade e autoria da infração penal, para a subsequente atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário não acompanham o crescimento criminal e está bem abaixo da média de elucidação em outros países (KAHN apud ANJOS, 2019).<sup>12</sup>

No que diz respeito ao Estado do Maranhão o quadro não parece ser diferente, visto que o índice de homicídios nessa unidade da federação teve uma variação que ficou em torno de 2,02% a cada 100 mil habitantes no mês de fevereiro de 2020, acima da média brasileira que era de 1,90% para aquele mês. O aumento de mortes violentas no Maranhão<sup>13</sup> foi duas vezes maior que o registrado em todo o Brasil (NEV/USP, 2020)<sup>14</sup>.

De outro modo, o aumento da criminalidade é uma preocupação muito presente na sociedade brasileira de maneira geral, consistindo em uma inquietação que ocupa grande parte dos pensamentos dos líderes mundiais. A criminalidade ameaça os sistemas democráticos, a qualidade de vida das pessoas e o contrato social como um todo (GRECCO, 2007).

Tal situação tende a piorar diante da globalização que, favorece o livre comércio, mas também facilita a expansão das organizações criminosas. Além disso, o sistema financeiro

---

<sup>11</sup> Destacou-se aqui o estudo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública de 2017 tendo em vista o impacto recorde de mortes violentas apontadas nas pesquisas daquele anuário (ANUÁRIO DO FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 2017).

<sup>12</sup> A taxa brasileira de elucidação criminal é de 20%, enquanto que no Japão é de 95%, na Inglaterra de 81%, no Canadá de 80% e nos Estados Unidos de 64% (KAHN apud ANJOS, 2019).

<sup>13</sup> Segundo o Relatório Institucional do Atlas da Violência 2021 realizado pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) no que diz respeito à taxa de homicídio por 100 mil habitantes, o Estado do Maranhão teve uma variação de elevação de 9,7% no período de 2009 a 2019.

<sup>14</sup> Em 2020 o Estado do Maranhão registrou aumento de 19% do número de mortes violentas segundo o Monitor da Violência do NEV/USP (Núcleo de Estudos da Violência da USP).

internacional se torna cada vez mais dinâmico e junto às telecomunicações difusas, aceleram o crescimento da criminalidade organizada ao redor do mundo. Assim, a globalização em seus grandes benefícios trouxe consigo maior intercâmbio de informações, dados financeiros e certa homogeneização de conhecimentos para aqueles que possuem acesso aos meios de comunicação básicos. Entretanto, tais facilidades também impulsionam outros fatores sociais como a criminalidade que se fortalece tanto internamente nos países como internacionalmente, justamente pelas facilidades de comunicação e obtenção de dados proporcionados pelo novo período tecnológico (SANTIBANEZ, 2012).

Assim, não existe sentido em buscar perspectivas de combate à criminalidade, principalmente contra o crime organizado, senão por meio do exame das experiências internacionais<sup>15</sup> de maior êxito. Desse modo, é necessário que nosso sistema jurídico esteja minimamente antenado aos ajustes que os demais ordenamentos legais vêm implantando nos últimos anos (PONTE; DEMERCIAN, 2016).

Com base no exposto, serão analisadas três sistemáticas normativas ancoradas na *Civil Law*, com a finalidade de se promover uma abordagem comparativa ao nosso ordenamento jurídico.<sup>16</sup> A *Civil Law* tem sua origem apontada para as rupturas, especialmente ligadas aos eventos da Revolução Francesa, os quais influenciaram muitos países do continente europeu e ao redor do mundo. Nessa sistemática, o juiz não faz a lei, mas sim o poder legislativo, restando ao magistrado somente a aplicação da legislação (WIEACKER, 2004).

Tal sistemática normativa tem profunda ligação com sociedades que sofreram rupturas históricas, em decorrência de insatisfações com desvios de poder que seus povos experimentaram ao longo dos anos. Essas circunstâncias exigiam um sistema normativo descentralizado, legalista e igualitário, em que a norma nasce em um poder e é aplicada em outro (CARVALHO; RIBEIRO JUNIOR 2021)

Ante a essa rápida ponderação quanto à sistemática da *Civil Law*, passa-se à análise comparativa de ordenamentos jurídicos que seguem tal técnica normativa e que sofreram

---

<sup>15</sup> A relação entre o Ministério Público e a polícia judiciária sob a ótica do direito comparado, é destaque nos trabalhos de Ávila (2016) que afirma: “Uma análise dos sistemas processuais penais estrangeiros lança luz sobre a problemática da relação entre Ministério Público e Polícia no sistema brasileiro. Com efeito, há tratados internacionais de direitos humanos com aplicações diretas às fases investigativas que são formalmente idênticos entre o Brasil e os países estudados (especialmente a CEDH e a CADH), de forma que as soluções convergentes nos sistemas europeus são de alta relevância para um reenquadramento das soluções brasileiras, à luz dos mesmos princípios. Especialmente quando se considera que a tradição da cultura jurídica brasileira está fortemente ligada aos modelos do sistema europeu continental, seja pela apropriação de categorias do Direito português após a independência brasileira no século XIX, seja pela forte influência dos imigrantes italianos (e seu Direito) nas reformas processuais no século XX.”

<sup>16</sup> O recorte se faz necessário tendo em vista que abordar as diferenças existentes entre os sistemas jurídicos da *Common Law* e da *Civil Law*, tem muita pertinência para os estudos jurídicos, pois a utilização acrítica de exemplos oriundos de outras sistemáticas normativas, sem levar em consideração as razões históricas de sedimentação de cada um desses sistemas, pode desaguar em conclusões equivocadas quanto ao seu correto cabimento nas diretrizes bases do ordenamento jurídico brasileiro, o qual adota *Civil Law* (BRANDÃO, 2020).

modificações administrativas no século XX estabelecendo uma relação de subordinação da Polícia Judiciária ao Ministério Público. Constituídos esses critérios de escolha, limitou-se a pesquisa a analisar a persecução penal em fase preliminar na Alemanha, França e Itália.

## 2. 1 Polícia e Ministério Público na Alemanha

A Alemanha é uma democracia parlamentar e federal dividida em 16 estados autônomos (Lander), com competências próprias (GIL, 2006). Além disso, o ordenamento jurídico alemão possui nítida influência da sistemática normativa da França, principalmente após a Revolução Francesa, que fez despertar o entendimento de que o sistema penal não poderia se consolidar em caráter inquisitivo e, portanto, sua acusação e julgamento não poderiam ser concentrados nas mãos de um único personagem, momento em que surge a figura do Ministério Público alemão que passou a ter a atribuição de acusador na persecução penal (MOLINARI, 1985).

Em decorrência da forma de estado instituída na Alemanha, qual seja a federal<sup>17</sup>, a estrutura do Ministério Público segue a divisão de competências, razão pela qual existe a figura do *Parquet* Federal e do *Parquet* Estadual estruturados de modo independente. Assim no âmbito federal existe a Procuradoria- Geral da Federação, tal qual a Procuradoria Geral da República-PGR no Brasil (AMBOS, 1998).

Além disso, em decorrência do princípio da hierarquia o Procurador Geral alemão é subordinado diretamente ao Ministro da Justiça. Já no âmbito estadual os Promotores de Justiça estão subordinados à autoridade denominada de Ministro da Justiça do Estado Federado. Portanto por sua subordinação direta ao poder executivo o Ministério Público possui baixa independência funcional (CARVALHO, 1986).

Nesse sentido, o Procurador-geral da Federação e Ministro da Justiça estão autorizados a dar ordens aos órgãos inferiores que integram a administração da Justiça. Contudo, aos Promotores de Justiça subsistem várias prerrogativas que os deixam a salvo de ingerência do Poder Executivo, uma vez que não são obrigados a acatar determinações de promoção da ação penal quando insuficientes os indícios. De outro modo, é inclusive proibido à chefia do Ministério Público determinar que o *Parquet* se abstenha de agir diante de eventuais delitos perpetrados, o que tem fundamento nos termos do StPO, § 152, 2 que diz:

Artigo 152.º Autoridade de acusação; princípio da legalidade

(1) O Ministério Público é chamado a apresentar acusações públicas.

(2) Salvo disposição legal em contrário, é obrigada a intervir em todas as infrações penais

---

<sup>17</sup> Ensina Ramos (2012) que a sistematização do conceito de federalismo deve passar a preencher elementos essenciais tais como a existência de, pelo menos, dois polos de governo (ente central e entes locais), a preservação da autonomia dos entes locais, garantias constitucionais rígidas, resguardadas por um Tribunal Constitucional.

*passíveis de ação penal*, desde que existam indícios factuais suficientes (tradução livre) (grifou-se).

Nesse sentido também o artigo 170 que diz:

Seção 170 Decisão sobre acusação

§ 1º Se as investigações oferecerem motivos suficientes para a instauração do Ministério Público, o Ministério Público *deverá* fazê-lo mediante ajuizamento de auto de acusação no tribunal competente e

(2) Caso contrário, o Ministério Público encerrará o processo. Deve informar disso o arguido se tiver sido interrogado como tal ou se tiver sido emitido um mandado de detenção contra ele; o mesmo se aplica se ele tiver pedido uma decisão ou se for evidente um interesse especial na divulgação. (tradução livre) (grifou-se).

Além disso, o membro do *Parquet* pode se opor à ordem do superior imediato via contestação aos chefes de nível mais elevado na hierarquia e em caso de visível ilegalidade em eventual comando o membro do Ministério Público poderá recusar-se ao cumprimento da medida (MOLINARI, 1985).

Assim, apesar da forte hierarquia presente na estrutura do Ministério Público alemão, tal estrutura é tida como de grande resistência a ingerências internas e externas, sendo vista também como fiel seguidora da legalidade, da verdade e da justiça (PONTE; DEMERCIAN, 2016).

Como em muitos países, o direito processual alemão - com fundamento nos princípios da oralidade, imediação, concentração, identidade física do juiz, continuidade da audiência de julgamento e aceleração do processo - estipula ainda as fases de investigação, procedimento intermediário e a fase final denominada de cognição judicial. O procedimento tido como intermediário verifica a justa causa do processo, a suficiência dos indícios de imputação ao investigado e então a decisão sobre a instauração do procedimento principal. Por fim, a etapa denominada de cognição judicial, principal fase do procedimento, trata da persecução penal em etapa processual em que se promove o contraditório pleno. Destaca-se que as provas produzidas na fase da investigação e do procedimento intermediário não podem influenciar diretamente no procedimento principal, salvo nas hipóteses de conjunto probatório considerado irrepetível e as medidas cautelares já realizadas (SCHMIDT, 1957).

Pois como dito, no procedimento principal é que irá se estabelecer a tese de culpabilidade do réu, o que se faz pela técnica da oralidade. Além disso, se prestigia também o princípio da concentração com a finalidade de acarretar maior dinamismo e rapidez para o processo penal naquele país. Assim o artigo 229 do Código de Processo Penal alemão (*StPO- Strafprozeßordnung*) estabelece que a duração máxima de uma interrupção de uma audiência principal é de até três semanas. Já o artigo 115.º trata da apresentação perante o juiz competente em caso de detenção o

qual indica que o arguido será interrogado “sobre a acusação imediatamente após a apresentação, o mais tardar no dia seguinte” (ALEMANHA, 1987, grifou-se) (tradução livre).

O artigo 121 trata das restrições à hipótese de Continuação da prisão preventiva por mais de seis meses. Em continuidade o artigo 128 que trata dos casos de prisão provisória impõe que:

128.1 Se o detido não voltar a ser posto em liberdade, deve ser apresentado sem demora ao juiz do tribunal de comarca em que foi detido, o mais tardar no dia seguinte à detenção. O juiz examina a pessoa trazida de acordo com a Seção 115 (3). 2 Se o juiz não considerar justificada a detenção ou as razões que a motivaram afastadas, ordenará a sua libertação. *Caso contrário, a pedido do Ministério Público ou, se o Ministério Público não puder ser contactado, emitirá de ofício um mandado de detenção ou uma ordem de colocação.* A Seção 115 (4) se aplica em conformidade.” (ALEMANHA, 1987, grifou-se) (tradução livre).

Nesse sentido, a decisão final do magistrado deve decorrer logicamente dos debates realizados no procedimento principal, momento em que o julgador precisa demonstrar o motivo de seu convencimento (SCHMIDT, 1957).

Por outro lado, no sistema penal alemão, o Ministério Público não está obrigado a requerer a condenação do réu, podendo inclusive vir a pedir a sua absolvição, tal como ocorre no processo penal brasileiro (GOMEZ-COLOMER, 1985).

No processo penal alemão, além do procedimento comum, existe a possibilidade de arquivamento condicional de aspectos muito semelhantes à transação penal brasileira. Assim como existe ainda o procedimento de rito acelerado a critério do próprio Ministério Público quando o caso aparentar ser hipótese de baixa complexidade, ocasião em que serão suprimidos os ritos intermediários nos termos do artigo StPO, §§ 212 e seguintes (ALEMANHA, 1987).

No sistema penal alemão o Ministério Público possui o monopólio da ação penal sob sua convicção. Nesse sistema nas hipóteses de arquivamento promovido pelo *Parquet* é cabível impugnação ao superior hierárquico, seja ele o Procurador-chefe na Corte de Apelo, o Advogado Geral Federal na Suprema Corte ou o Ministro da Justiça no último nível (REUTER, 1994).

Nesse ordenamento jurídico também existe a figura da acusação suplementar ao trabalho do Ministério Público por meio da intervenção como assistente, ação penal subsidiária e a ação penal acessória. Além disso, nas hipóteses de crimes submetidos à ação penal privada, tais como: violação a direito autoral, patentes, segredo de correspondência, concorrência desleal, injúria, ameaça, dano e lesão corporal, a vítima pode decidir pelo seu direito de ação, mas nesse caso específico o particular não tem poder de requisição de diligências por parte das polícias, tal como

pode fazer o Ministério Público e, além disso, o particular deve arcar de modo antecipado com as despesas do processo.<sup>18</sup>

No ano de 1974 ocorreu na Alemanha a chamada Grande Reforma do Processo Penal, em que a investigação criminal que antes se tratava de atribuição de um juiz instrutor, passou à competência do Ministério Público. A justificativa para tal modificação residia na alegação de que os magistrados precisavam se manter equidistantes das partes (acusação e defesa) e não poderia imperar uma magistratura com aspectos inquisitivos (SCHMIDT, 1957).

Nesse sentido, quanto à relação funcional entre a polícia e o Ministério Público alemão, destaca-se que apesar de tais instituições serem subordinadas a autoridades distintas - já que a polícia está subordinada ao Ministério do Interior e o Ministério Público ao Ministério da Justiça - o primeiro ponto a se destacar diz respeito ao fato de que a comunicação de infração penal pode ser feita à autoridade policial ou diretamente ao Ministério Público (AMBOS, 1998).

Nesse sentido preconiza o artigo 158 do Código de Processo Penal alemão (*StPO-Strafprozeßordnung*) que:

158 Queixa Criminal - 1 A notificação da infração penal e a queixa-crime podem ser feitas oralmente ou por escrito *ao Ministério Público*, às autoridades e funcionários do serviço de polícia e aos tribunais locais. A notificação verbal deve ser autenticada. Mediante pedido, a parte lesada deve receber uma confirmação por escrito da recepção do seu relatório. A confirmação deve conter um breve resumo das informações prestadas pelo lesado sobre a hora e o local do crime e do crime denunciado. A confirmação pode ser recusada se o objetivo da investigação parecer estar em risco, também em outros processos criminais. 2 Tratando-se de infrações penais que só podem ser objeto de ação judicial, o pedido deve ser feito por escrito ou registado no tribunal ou *no Ministério Público* e por escrito a outra autoridade. (tradução livre) (ALEMANHA, 1987, grifou-se).

Além disso, é obrigatória a comunicação ao Ministério Público de achado de cadáver e suspeita de morte não natural, assim como, é necessária a aprovação por escrito do *Parquet* para o enterro<sup>19</sup> (ALEMANHA, 1987).

Na Alemanha, a polícia está obrigada a atender aos comandos dos promotores, tendo em vista que a investigação é dirigida pelo Ministério Público em decorrência dos ditames do StPO, §§ 160 e 161, sendo os membros do Ministério Público titulares da ação penal e ainda podem realizar investigações por si só, ou por intermédio de atos determinados à polícia, nos seguintes termos:

---

<sup>18</sup> Sobre o tema o artigo 374 do Código de Processo Penal alemão traz as hipóteses em que o lesado pode se valer da “ação privada sem necessidade de recurso prévio ao Ministério Público”. (tradução livre).

<sup>19</sup> O Artigo 159 do CPP alemão diz: “1 Se houver indícios de que alguém não tenha morrido naturalmente, ou se for encontrado o corpo de uma pessoa desconhecida, a polícia e *as autoridades municipais são obrigadas a notificar imediatamente o Ministério Público* ou o tribunal distrital. 2 *É necessária a aprovação por escrito do Ministério Público para o enterro.*” (tradução livre) (grifou-se).

§§ 160 Obrigação de esclarecimento dos fatos. 1 *Logo que o Ministério Público tome conhecimento da suspeita de infração penal através de boletim de ocorrência ou outro meio, procederá à apuração dos fatos para decidir da instauração de uma acusação pública.* 2 *O Ministério Público deve determinar não só as circunstâncias que servem para incriminar, mas também as que servem para inocentar e assegurar a recolha da prova cuja perda é receosa.* 3 *As investigações do Ministério Público também devem abranger as circunstâncias que são importantes para determinar as consequências jurídicas do delito.* (...)

161 Poderes gerais de investigação do Ministério Público - 1 Para os efeitos previstos nos n.ºs 1 a 3 do artigo 160.º, o Ministério Público está autorizado a solicitar informações a todas as autoridades e a realizar inquéritos de qualquer natureza, quer por si próprio, quer pelas autoridades policiais diretores, a menos que se apliquem outras disposições estatutárias que regulem especificamente seus poderes. *As autoridades e agentes do serviço de polícia são obrigados a acatar o pedido ou ordem do Ministério Público e, neste caso, têm o direito de solicitar informações a qualquer autoridade.* (tradução livre) (ALEMANHA, 1987, Grifou-se).

Especial destaque aqui se dá para os deveres da polícia em face do Ministério Público no processo preliminar, uma vez que o § 163 do Código de Processo Penal alemão assim preconiza:

§ 163 Deveres da polícia no processo preliminar

- (1) *As autoridades e oficiais do serviço de polícia devem investigar as infrações penais e expedir todas as ordens que não permitam atrasos para evitar que o assunto seja encoberto. Para o efeito, estão autorizados a solicitar informações a todas as autoridades, em caso de perigo iminente também a solicitar informações, e a realizar investigações de qualquer natureza, salvo outras disposições legais que regulem especificamente as suas competências.*
- (2) *As autoridades e agentes do serviço de polícia remetem sem demora as suas audiências ao Ministério Público. Se for necessário proceder rapidamente à investigação judicial, os documentos podem ser enviados diretamente ao tribunal distrital.*
- (3) *As testemunhas são obrigadas a comparecer perante os investigadores do Ministério Público e a depor sobre o assunto se a citação for baseada em ordem do Ministério Público. A menos que especificado de outra forma, as disposições da sexta seção do primeiro livro se aplicam de acordo. O interrogatório juramentado é reservado ao tribunal.*
- (4) *O Ministério Público decide:*
  1. *sobre o status de uma testemunha ou a existência de direitos para se recusar a prestar depoimento ou informações, desde que na medida em que existam ou surjam dúvidas durante o interrogatório,*
  2. *sobre uma permissão de acordo com o § 68, parágrafo 3, frase 1, informações pessoais não ou apenas sobre uma anterior identidade*
  3. *sobre a nomeação de um advogado de testemunha de acordo com o § 68b parágrafo 2 e*
  4. *Em caso de ausência injustificada da testemunha ou recusa injustificada de impor as medidas previstas nos artigos 51.º e 70.º; a determinação da detenção permanece reservada ao tribunal competente de acordo com o § 162.*

Caso contrário, as decisões necessárias são tomadas pelo responsável pelo interrogatório.

- (5) *A decisão judicial pode ser requerida pelo tribunal competente nos termos do artigo 162.º contra as decisões dos agentes policiais nos termos do artigo 68.º b inciso 1 sentença 3 e contra as decisões do Ministério Público nos termos do inciso 4 sentença 1 números 3 e 4. As seções 297 a 300, 302, 306 a 309, 311 a e 473a se aplicam em conformidade. As decisões judiciais de acordo com a sentença 1 são finais. (...) (ALEMANHA, 1987, grifou-se) (tradução livre).*

Já quanto à criminalidade na Alemanha, como meio de averiguar o sucesso em sua tática de combate aos delitos, pode-se destacar aqui que no ano de 2019 a taxa de homicídios por 100.000

habitantes na Alemanha foi de 0,75 (COUNTRY ECONOMY, 2020) enquanto que no Brasil a taxa de homicídio foi de 30,5 no mesmo ano (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019).

Além disso, a taxa de elucidação criminal germânica é de aproximadamente 96%, enquanto que a brasileira é de cerca de 20%. Tal situação, assim como nas demais comparações com o Brasil, aponta para a conclusão de que a arquitetura do processo penal alemão, conciliado com a análise de outros critérios sócios jurídicos<sup>20</sup>, tem trazido maior proveito do que a arquitetura da persecução penal brasileira (KAHN apud ANJOS, 2019).

## 2. 2 Polícia e Ministério Público na França

A figura do Ministério Público é apontada como tendo seu nascedouro na França, por meio inicialmente de procuradores constituídos para fazer valer os interesses da monarquia (CABRAL NETTO, 1984).

Na França, por ser sua forma de estado unitária, a figura do Ministério Público segue os princípios da hierarquia e indivisibilidade (*hiérarchie et indivisibilité*)<sup>21</sup>, estando alocado no âmbito do poder Executivo e subordinado ao Ministro da Justiça (*Garde des Sceaux*), intermediado pelo Procurador-Geral (da Corte de Cassação) ou pelos Procuradores-Gerais (das Cortes de Apelação). Além disso, nesse ordenamento jurídico a titularidade privativa da ação penal pública é conferida ao *Parquet* por meio do Código de Processo Penal Francês e é regido pelo princípio da oportunidade<sup>22</sup> (PRIETO-CASTRO Y FERANDIZ; CABIEDES Y FERNANDEZ DE HEREDIA, 1989).

O ingresso na carreira ocorre, via de regra, por meio de concurso, mas também existe a possibilidade de ingresso por recrutamento, mas em ambos os casos é obrigatório frequentar curso de formação para, ao final, se submeterem a exame quanto a sua capacidade técnica e operacional (CARNEIRO, 1987).

---

<sup>20</sup> Para Rawls (2000) devem ser preocupações do Estado as desigualdades sociais acarretadas pela complexa composição da sociedade principalmente pela divergência de assimilação de valores morais e filosóficos dentro de uma mesma sociedade ainda que declaradamente contratualista. Nesse sentido, ressalta-se que a Alemanha possui uma população de aproximadamente 83.237.124 milhões de pessoas e ocupa a 6º colocação do ranking do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Já o Brasil possui uma população de aproximadamente 213.993.441 e está na 84ª colocação no ranking do IDH (COUNTRY ECONOMY, 2020).

<sup>21</sup> Curiosidade destacável é que no ordenamento jurídico português adotou-se um meio termo entre os sistemas italiano (com maior autonomia) e o francês (com hierarquia marcante), tendo, portanto, a conjugação dos princípios da autonomia e o da hierarquia (CRUZ, 2019).

<sup>22</sup> Tal discricionariedade tem fundamento na tradição jurídica francesa de que se deve ter razoabilidade na análise de elementos prévios tais como relevância do delito e gravidade da lesão ao bem jurídico tutelado, apreciação da situação fática do cometimento da infração e custo benefício da aplicação das penas. Mas após a análise caso decida pela propositura da ação criminal, estará o promotor obrigado a seguir com o feito até o final (CARVALHO, 1986).

Assim como no Brasil, a indivisibilidade e unidade do Ministério Público constituem-se na hipótese de que cada integrante da magistratura do Ministério Público representa um organismo como um todo e, portanto, podem substituir-se entre si num mesmo processo sem comprometer a validade deste (RASSAT, 1967).

Por outro lado, a identificação funcional dos membros do Ministério Público francês é de magistrado<sup>23</sup> e, portanto, sendo todos eles (magistrados do judiciário ou *Juges du siège* e magistrados do Ministério Público ou *Parquet*) formados na Escola Nacional da Magistratura. Contudo, existem diferenças marcantes entre as duas modalidades de magistratura, uma vez que apesar dos magistrados do Judiciário serem inamovíveis, os magistrados do Ministério Público têm tal prerrogativa mitigada, pois em decorrência do princípio institucional da hierarquia, são subordinados aos comandos e entendimentos do Ministério da Justiça por meio das Procuradorias Gerais (DERVIEUX, 1998).

Tal subordinação é caracterizada por um traço hierárquico na estrutura do Ministério Público, no qual cada promotor tem auxílio de um vice-promotor (ou vários a depender da localidade e demanda). Além disso, na França as jurisdições de Tribunal de Grande Instância (TGI) são divididas em um número de 180. A respectiva promotoria além de avaliar as hipóteses de oferecimento da denúncia, também avalia e controla os trabalhos da polícia judiciária (FRANÇA, 1958).<sup>24</sup>

Mas de um modo geral, os membros do Ministério Público francês têm tratamento institucional assegurado por lei ordinária, análogo ao dos juízes e estes, por sua vez, possuem prerrogativas garantidas em sede constitucional<sup>25</sup> (FERREIRO, 1999). Contudo no ordenamento francês, em razão de sua estrutura hierarquizada e apesar de existir níveis de resistência decisória, os membros do *Parquet* estão obrigados a acatar os comandos do diretor da instituição inclusive

---

<sup>23</sup> Na Itália os membros do Ministério Público também são denominados magistrados. O tema também é tratado neste trabalho.

<sup>24</sup> Nesse sentido, o artigo 65 da Constituição francesa de 1958, trata do caráter institucional dos magistrados do Ministério Público do seguinte modo: “Artigo 65º O Conselho Supremo de Magistratura compreende uma formação competente em relação aos magistrados da sede e uma formação competente *em relação aos magistrados do Ministério Público* (...) (...) A formação competente em relação *aos magistrados do Ministério Público* é presidida pelo procurador-geral junto ao Supremo Tribunal. Compreende, além disso, cinco promotores do Ministério Público e um juiz, bem como o conselheiro de Estado, o advogado e as seis personalidades qualificadas mencionadas no segundo parágrafo. (...) A formação do Conselho Supremo de Magistratura competente em relação aos promotores do Ministério Público fornece o seu parecer sobre as nomeações que se referem aos promotores do Ministério Público. (...) A formação do Conselho Supremo de Magistratura competente *em relação aos magistrados do Ministério Público* dá o seu parecer sobre as sanções disciplinares que lhes diz respeito. Compreende então, para além dos membros referidos no terceiro parágrafo, o promotor do Ministério Público que pertence à formação competente em relação aos juízes.” (tradução livre) (grifou-se).

<sup>25</sup> A Constituição Francesa de 1958 determina em seu artigo 64 que: “Artigo 64º - O Presidente da República é o garantidor da independência do poder judiciário. Ele é assistido pelo Conselho Supremo de Magistratura. Uma lei orgânica trata do estatuto dos magistrados. Os magistrados da sede são inamovíveis.” (FRANÇA, 1958). (tradução livre).

quanto às estratégias e decisões na condução de cada caso específico (TRASSARD, 2008).

Peculiaridade destacável diz respeito ao fato de que em cada distrito há uma denominada Procuradoria de Grande Instância, chefiada por Procuradores da República. Além disso, nos Tribunais Correccionais e Tribunais de Polícia, os inspetores e comissários de polícia exercem as funções do Ministério Público (PONTE; DEMERCIAN, 2016).

Assim, o Ministério Público francês é organizado em Procurador-Geral junto à Suprema Corte (Corte de Cassação), os Procuradores-Gerais nos Tribunais de Apelação e os Procuradores da República nos Tribunais de primeiro grau. Além disso, existem os Tribunais de Polícia competentes para as hipóteses de contravenções penais (penas que não ultrapassem dez dias de prisão ou a multa) em que os Comissários de Polícia exercem as funções do Ministério Público (CARNEIRO, 1987).

As promotorias são divididas hierarquicamente, geograficamente e por matérias. Tal especialização proporciona uma maior autonomia e otimização do filtro de trabalho a ser exercido por cada uma das unidades do Ministério Público francês. O processo penal na França é regido pelo princípio da oportunidade que visa evitar a utilização de ação penal, quando o réu não tiver antecedentes, em situações em que os benefícios da ação são menores que os malefícios do delito cometido (ROLIM, 1988).

Além do âmbito criminal o Ministério Público francês atua em sede processual civil, seja na qualidade de *custos legis*, seja na qualidade de parte, podendo ainda intervir em todos os processos que entender ser necessária sua ingerência (PERROT, 1986).

O Ministério Público francês, assim como no Brasil, também é responsável pelo controle das atividades de Polícia Judiciária, avaliando a adequação do modo de proceder dos agentes, bem como verificando denúncias eventualmente feitas em desfavor dos órgãos policiais.

Na França, as questões de segurança pública ocupam bastante espaço nos debates políticos, tendo em vista a histórica necessidade de combate à criminalidade, principalmente aos temas ligados ao terrorismo. Nesse país existia ainda uma grande discussão em torno da responsabilização do Poder Judiciário pela ineficácia da repressão criminal, colocando de um lado as forças policiais como aquela preocupada com uma atuação mais rígida e do outro, o poder judiciário como sendo mais benevolente (MOUHANNA, 2011).

Em âmbito nacional existe a Polícia Nacional de índole civil e com atuação nas grandes cidades e a *Gendarmerie* Nacional que tem caráter militar e atua nas zonas- rurais.

A Polícia Nacional é representada nas cidades por meio das Delegacias de Segurança Pública que repassam ao Ministério Público as comunicações de crimes e sobre as situações de detenção de pessoas. Tais unidades são constituídas por Oficiais de Polícia Judiciária e Agentes de Polícia Judiciária que mantêm constante contato com os membros do *Parquet*.

Já a Gendarmaria Nacional, que tem competência além das zonas urbanas, toma conta da atuação de polícia Judiciária na zona rural e também é preenchida pelos OPJ<sup>26</sup>. Além disso, existe também a divisão territorial em Serviços Regionais de Polícia Judiciária com especialização em matérias determinadas que atuam tanto nas zonas urbanas como na rural, para a investigação de delitos mais graves e de maior complexidade (MOUHANNA, 2011).

Assim, no que diz respeito à relação da polícia e o Ministério Público, o Código de Processo Penal francês prevê em seu artigo 12 que o Ministério Público dirige a polícia Judiciária: Art. 12 do CPP francês (*Code de procédure pénale*): “A polícia judiciária é exercida, sob a direção do Ministério Público, pelos oficiais, funcionários e agentes designados para esse título” (FRANÇA, 1958, grifou-se) (tradução livre).

Além disso, assim como no Brasil, o *Parquet* francês é o encarregado pelo controle externo das atividades das instituições policiais, instituições essas que devem manter o constante envio de informações ao Ministério Público. Assim, o CPP francês também afirma no artigo 41 que as atividades da polícia judiciária estão sob a direção do Procurador da República da respectiva jurisdição:

art. 41: O Procurador da República procede e faz proceder a todos os atos necessários à investigação e ao processamento de infrações à lei penal. *Para esse fim, ele dirige as atividades de oficiais e agentes da polícia judiciária na jurisdição de seu tribunal* (FRANÇA, 1958, grifou-se) (tradução livre)

No sistema penal francês existe a figura da prisão temporária, estabelecida diretamente por um oficial da polícia e tem validade de 24 horas, prorrogáveis por mais 24 horas. Tal hipótese de prisão tem previsão nos artigos 63, 77, 154, 706-88, 803-2 e seguintes do Código Penal francês. A resolução de tal cárcere, contudo, é decidida pelo Ministério Público que averiguará quanto ao correto cabimento de tal medida de privação de liberdade (FRANÇA, 1994).

Assim, tão logo verificado a prática de um crime, tais instituições policiais, sem demora, comunicam o ocorrido ao Ministério Público que decidirá sobre os rumos das investigações e sobre o procedimento quanto à eventual prisão realizada (PAES, 2013).

Portanto, como mencionado, os Oficiais de Polícia Judiciária possuem o poder de deliberar quanto a prisões temporárias que não podem exceder a 48 horas. Após tal prazo e apresentado o competente relatório pelo OPJ, os respectivos casos e prisões serão reavaliados pelo Ministério Público, o qual aceitando-os como adequados, irá ofertar a respectiva denúncia. Por

---

<sup>26</sup> A sigla APJ significa *Agentes de Polícia Judiciária* e OPJ significa *Oficiais de Polícia Judiciária* que são agentes com maiores poderes tendo em vista terem recebido certificações concedidas pelo Ministério Público.

outro lado, em determinados casos, em decorrência da complexidade da situação, é necessário autorização do juiz de instrução (LEVY, 1987).

No ordenamento francês as infrações são divididas em contravenções, delitos ou crimes.<sup>27</sup> Quem efetua a análise e classificação de tais infrações é o *Parquet*, que ao verificar hipótese de cometimento de crimes (infrações com pena superior a dez anos de prisão), decidirá pelo encaminhamento de acusação introdutória ao juiz de instrução (FRANÇA, 1994).

A relação entre o Ministério Público e a Polícia Judiciária francesa é tida como um liame de confiança em que a cooperação é o centro principiológico da atuação das instituições. No sistema jurídico francês existe uma instituição armada denominada *Gendarmaria* que no aspecto estatutário está subordinada ao Ministério da Defesa – pois faz parte das Forças Armadas – e no aspecto orçamentário está vinculada ao Ministério do Interior, sendo a *Gendarmaria* responsável por atuação nas matérias e áreas que não sejam de competência da Polícia Nacional, exercendo também a função de polícia judiciária e de investigação (MOUHANNA; ACKERMANN, 2001).

Como dito, em decorrência da forma de estado adotado no sistema francês, qual seja, estado unitário, tal estrutura é apontada como centralizadora e com a estrutura do Ministério Público e da polícia a situação não é diferente. Além disso, no ordenamento francês também é possível identificar a existência de sistema de polícia na modalidade militar, extremamente hierarquizados e com grande subordinação aos comandos do Estado (FRANÇA, 1958).<sup>28</sup>

Existe ainda um vasto rol de instituições policiais, dentre as quais várias possuem caráter de polícia judiciária em constante contato com o Ministério Público.

Como mecanismo de intercâmbio administrativo e estratégico de ações entre a polícia e o Ministério Público existem os planos de segurança (PLS, PDS e CLS)<sup>29</sup> com a finalidade de tornar mais objetivo e eficiente o trato das informações entre os dois órgãos (GATTO; THOENIG, 1993).

Na França, em decorrência do fato de as polícias não estarem incorporadas na estrutura do Ministério Público, mas somente subordinadas aos seus comandos, isso propicia algumas vezes, mecanismos de escapes laborais ainda passíveis de aprimoramento, tais como imprecisões funcionais que acabam diminuindo a velocidade ou o foco nos comandos decisórios das investigações. Apesar do MP não controlar diretamente a carreira das polícias é o Ministério Público francês a instituição responsável por avaliar o desempenho de tais policiais, uma vez que

---

<sup>27</sup> O artigo 111-1 do Capítulo I que trata dos princípios gerais do Código Penal francês afirma em seus termos originais que: “*Les infractions pénales sont classées, suivant leur gravité, en crimes, délits et contraventions*”

<sup>28</sup> O artigo 1º da Constituição da França de 1958 afirma que: “Art. 1ª. A França é uma República indivisível, laica, democrática e social. Assegura a igualdade de todos os cidadãos perante a lei sem distinção de origem, raça ou religião. Respeita todas as crenças. Sua organização é descentralizada.” (tradução livre).

<sup>29</sup> As siglas referidas significam: PLS: Planos Locais de Segurança, PDS: Planos Departamentais de Segurança e CLS: Contratos Locais de Segurança.

inclusive a habilitação de Oficial de Polícia Judiciária ao policial é concedida pelo *Parquet* (ROBERT, 1996).

Uma das críticas feitas ao sistema francês diz respeito ao baixo número de servidores associados ao Ministério Público, o que dificulta o atendimento de toda a demanda criminal, gerando situações de escolhas discricionárias dos casos que serão atendidos e dos que ficarão de fora de uma atuação condizente com o esperado pela sociedade (HAENEL, 1991).

Os oficiais de polícia judiciária são os agentes de campo do *Parquet*. Este dá continuidade às atividades burocráticas junto à magistratura, enquanto recebe informações colhidas pelos policiais e também por outras instituições coletoras de dados públicos (FRANÇA, 1958).

No processo de reestruturação da polícia francesa, a autoimagem dos OPJ passou por uma considerável transformação, saindo de uma postura funcional voltada exclusivamente para as estatísticas e quantidades de prisão para uma postura de compreensão de que seu trabalho tem como objetivo solucionar casos e não simplesmente achar um indivíduo que leve a culpa e que desague em uma detenção somente com o intuito de melhorar as avaliações de produtividade.

Oportuno salientar que os OPJ possuem uma postura distinta dos policiais uniformizados de patrulhamento ostensivo, uma vez que os oficiais de Polícia Judiciária, que também são denominados civis na França, cuidam dos processos e são vistos como aqueles que lidam com a burocracia e também exercem certo controle corporativo em desfavor de práticas informais realizadas pelos policiais uniformizados quando cometem atos não amparados pela lei.

Desse modo, as pretensões resistidas são percebidas com maior clareza entre as diferentes modalidades de policiais e não entre os oficiais de polícia e o *Parquet*, pois entre esses últimos impera uma postura de confiança e respeito pelas atividades desempenhadas por cada um deles (MOUHANNA, 2011).

Com base em um espírito de respeito e credibilidade mútua o *Parquet* passa a não mais contar somente com informações rasas sobre os casos, mas sim com os relatos especializados do OPJ que lhe darão maior embasamento para decisões procedimentais na persecução penal (AXELROD, 1984).

Desse modo, surgiram na França movimentos visando dar maior eficiência e inovação no trato da persecução penal, tais como o Tratamento em Tempo Real, formas de mediação e Casa da Justiça e do Direito, os quais são instaladas, via de regra, em regiões urbanas com grandes manchas criminais e em que o controle social tem se demonstrado ineficiente<sup>30</sup>. Essas instituições inovadoras tomam conta, diretamente, da resolução da criminalidade de pequeno e médio potencial

---

<sup>30</sup> O controle social, diz respeito às interações de um determinado grupo inserido em um projeto de poder, que se baseia em mecanismos que garantam a manutenção de uma sociedade nos rumos pré-estabelecido por determinada bandeira ideológica (GUIMARÃES, 2013).

ofensivo, basicamente por meio da mediação, auxiliando as vítimas e envolvidos, bem como oferecendo informações aos cidadãos quanto à prevenção e repressão de crimes.

O procedimento realizado em tais TTR<sup>31</sup> começa pela apresentação por parte do OPJ de pessoas detidas na presença de um promotor plantonista que decidirá de plano sobre o cabimento da detenção ou não, sanções alternativas bem como a imediata designação da audiência junto ao Judiciário, dando maior agilidade ao trâmite processual penal e evitando gargalos naquele trabalho. Para tal agilidade são utilizados mecanismos tecnológicos a exemplo de uma central de atendimento telefônico que providencia a sistematização e registro das situações comunicadas pelos OPJ. Tal comunicação imediata auxilia também num maior controle dos caminhos e políticas dos trabalhos da Polícia Judiciária francesa bem como facilita uma padronização em tais serviços, produzindo assim nítidos resultados positivos ao sistema de segurança pública daquele país (MOUHANNA, 2011).

Desse modo, como forma de verificar o êxito na estratégia francesa no enfretamento à criminalidade, pode-se citar que no ano de 2019 sua taxa de homicídios por 100.000 habitantes foi de 1,32 (COUNTRY ECONOMY, 2020) enquanto que no Brasil foi de 30,5 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019). Além disso, a taxa de elucidação<sup>32</sup> de crimes de homicídios na França é de 70% enquanto que no Brasil fica em torno de 7 a 15% de processos com autoria definida (ZEPEDA, 2013). Tal situação comparativa demonstra forte indicativo<sup>33</sup> de que o arranjo estrutural da persecução penal na França tem melhor eficiência do que a atual estratégia empregada no Brasil.

### **2.3 Polícia e Ministério Público na Itália**

A Itália é uma República parlamentar e tem como forma de estado a modalidade unitária, portanto não está constituída em uma arquitetura federal. Em outro aspecto, o sistema processual penal italiano possui pontos de similaridade com o Código Modelo para a América Latina, uma vez que no Código de Processo Penal Italiano de 1988 seguiu uma metodologia processual de modalidade acusatória (GRINOVER, 1995).

A evolução histórica do Ministério Público na Itália apesar de também ser fortemente influenciada pelo modelo napoleônico da França do século XIX possui peculiaridades que serão destacadas.

---

<sup>31</sup> A sigla TTR significa Tratamento em Tempo Real.

<sup>32</sup> Frisa-se que neste ponto está a se tratar da porcentagem de elucidação (descoberta de autoria, materialidade e motivação de crimes) enquanto que em outros pontos do trabalho, trata-se do número relativo à ocorrência de homicídios.

<sup>33</sup> Atualmente a França possui uma população de aproximadamente 67.842.582 milhões de pessoas e é o 26º colocado no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, enquanto o Brasil tem uma população de 213.993.441 ocupando a 84ª colocação no ranking do IDH (COUNTRY ECONOMY, 2020).

Os membros do Ministério Público no ordenamento jurídico italiano fazem parte da magistratura por força dos ditames constitucionais dos artigos 101 a 110 e, portanto são denominados de magistrados do Ministério Público (magistrados - requerentes), com funções distintas, mas que podem vir a ser fungíveis entre si, já que possuem as mesmas garantias funcionais dos Magistrados Judicantes (que julgam as ações), tais como autonomia, inamovibilidade e independência<sup>34</sup>, tendo em vista conquistas do *Parquet* italiano que conseguiu se desvincular consideravelmente da autoridade do Ministro da Justiça (CARNEIRO, 1987).

No século XX com o fortalecimento das instituições da magistratura italiana os membros do Ministério Público também fortaleceram sua independência e prerrogativas institucionais (GUARNIERI, 2011).

O ingresso na carreira de magistrados do Ministério Público se dá via concurso, em que passam a fazer parte do corpo de estágio e são indicados aos escritórios. Os membros do Ministério Público estão sujeitos às diretrizes do Conselho Superior da Magistratura que possuem poderes disciplinares sobre o *Parquet* italiano<sup>35</sup>, sendo tal órgão composto por membros eleitos entre os magistrados, bem como por membros escolhidos pelo executivo e pelo legislativo (BENTIVOGLIO; BUONO, 1991).

Na Itália, mesmo durante certo período do regime fascista, a magistratura conseguiu preservar algumas prerrogativas conquistadas mediante um sistema judicial burocrático. Assim,

---

<sup>34</sup> O modelo do *parquet* italiano na segunda metade do século XIX era apontado como representante do Poder Executivo em sede judicial, assim como devia obediência e subordinação ao Ministério da Justiça, tendo em vista sua inspiração no modelo napoleônico de índole burocrática, o que possibilitava que o executivo tivesse controle, por meio do *Parquet*, das movimentações em sede processual criminal, inclusive daqueles processos de seus interesses. Contudo, com o fim do fascismo na Itália, os membros do *Parquet* adquiriram a inamovibilidade deixaram de ser subordinados ao Executivo. Tal situação desaguou nos termos dos artigos 107 e 108, a Constituição Italiana que diz: “Art. 107 - Os magistrados são inamovíveis. Não podem ser dispensados ou suspensos dos serviços, nem destinados a outras sedes ou funções, a não ser após decisão do Conselho Superior da Magistratura, adotada ou pelos motivos e com as garantias de defesa estabelecidas pelo ordenamento judicial ou com o seu consentimento. O Ministro da Justiça tem a faculdade de promover a ação disciplinar. Os magistrados só se distinguem entre eles pela diversidade das funções. O Ministério Público goza das garantias estabelecidas, no que diz respeito a ele, pelas normas sobre o ordenamento judicial.” (tradução livre). “Art. 108 - As normas de ordenamento judicial ou de cada magistratura são estabelecidas pela lei.” (tradução livre).

<sup>35</sup> Tal situação acarretou considerável fortalecimento institucional, pois já no fim do século XIX, o ingresso na carreira deixou de lado as nomeações ministeriais e passou a exigir concurso com critérios profissionais. Além disso, o MP italiano passou a ter um autogoverno que se apresenta por meio dos *Consiglio Superiore dalla Magistratura* – Csm, o qual era composto por magistrados eleitos pelas Cortes de Cassação. Contudo, por vezes os membros do Csm ainda eram nomeados pelo governo. Mas tal situação pavimentou um caminho institucional com maior foco e juízo crítico quanto sua organização. O tema é tratado nos artigos 105 e 106 da Constituição Italiana que diz: “Art. 105 - Cabe ao Conselho Superior da Magistratura, conforme as normas do ordenamento judicial, as contratações, as atribuições e as transferências, as promoções e as providências disciplinares em relação aos magistrados. Art. 106 - As nomeações dos magistrados são efetuadas por concurso. A lei sobre o ordenamento judicial pode admitir a nomeação, mesmo elegível, de magistrados honorários para todas as funções atribuídas a cada juiz. Por designação do Conselho Superior da Magistratura, podem ser chamados ao gabinete dos conselheiros do Tribunal de Cassação, por méritos ilustres, professores catedráticos de faculdades em assuntos jurídicos e advogados que tenham quinze anos de exercício e estejam inscritos nas Ordens especiais para as jurisdições superiores.” (tradução livre).

segiu o caminho para o fortalecimento institucional observado hoje em dia (NEPPI MODONA, 1973).

Quanto à relação da polícia e o Ministério Público na Itália, antes do fortalecimento da prerrogativa do *Parquet* italiano, o arcabouço decisório delegado à polícia pelo Ministério da Justiça, fazia com que o governo conseguisse evitar que situações vexatórias ao Estado chegassem à judicialização. Além disso, no auge do regime fascista, a magistratura não resistiu às pressões políticas e começou a ser infiltrada pelos comandos governamentais tais como a obrigatoriedade de filiação partidária e a utilização de identidade visual fascista (GUARNIERI, 2011).

Sob a vigência do Código Rocco<sup>36</sup>, durante o período fascista, a polícia possuía uma pernicioso autonomia, tendo em vista que não tinha subordinação a nenhum órgão do judiciário e nem mesmo estava submetida a mecanismo de controle de produção pré-processual o que lhe permitia manter investigações discricionárias por longos períodos, sem a mínima razoabilidade. Pela total ausência de ingerência da magistratura na fase do inquérito, quando tal procedimento chegava à fase judicial já havia passado muito tempo e a repetição de atos seria contraproducente, razão pela qual as informações colhidas em caráter inquisitivo, acabavam por influenciar sobremaneira a decisão final do magistrado, fazendo com que o papel da polícia, sem o devido filtro jurídico, exercesse controverso papel no poder judiciário (BRESCIANI, 1999).

Por conta dessa situação histórica constrangedora, a Constituição italiana de 1947, nos seus artigos 101<sup>37</sup> a 103, teve a preocupação de sedimentar o papel institucional da magistratura no país, principalmente diante da necessidade de obediência ao princípio da legalidade como ancorado no ordenamento democrático constitucional que se pretendia prestigiar (ITÁLIA, 1947).

Na Itália dos anos 70 do século XX inicia-se um movimento na justiça criminal com vistas a contemplar interesses coletivos, momento em que temas como combate à sonegação fiscal, proteção do meio ambiente, saúde pública, segurança nas fábricas e terrorismo passaram a ter lugar central em vários debates jurídicos por meio de uma visão colaborativa para a resolução de tais problemas (BRUTI LIBERATI, 1997).

Desse modo, com especial destaque a questão do terrorismo, tal fator impulsionou que as investigações criminais passassem a ser dirigidas pelo Ministério Público desde a fase preliminar, uma vez que antes o inquérito policial se restringia aos trabalhos autônomos da polícia judiciária e o *Parquet* atuava de modo muito passivo e dependente de tais informações. Essa abordagem proativa do Ministério Público, que inicialmente se restringia aos casos de terrorismo, passou a se

---

<sup>36</sup> O Código de processo penal italiano de 1930 do período fascista foi elaborado sob a supervisão do jurista italiano Alfredo Rocco, razão pela qual ficou conhecido como Código Rocco (SBRICCOLI, 1999).

<sup>37</sup> O artigo 101 da Constituição italiana assevera que “A justiça é administrada em nome do povo. Os juízes só são sujeitos à lei.” (tradução livre).

estabelecer também no combate ao crime organizado, em desfavor da evasão fiscal e da corrupção na máquina burocrática (FERRARESE, 1984).

O Conselho Superior da Magistratura no ano de 1977 estipulou caminhos operacionais para garantir um processo célere, especialmente no que diz respeito ao combate ao crime organizado e aos crimes de grande repercussão. Ademais, foi consagrado o princípio da legitimidade das discricionariedades de prioridade pelo grau de relevância do delito (CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, 1977).

Assim, o Ministério Público com seu poder acusatório passou a desempenhar maior protagonismo no ordenamento jurídico italiano, o que teve reflexos não só na Itália, mas também em toda a Europa. Tal fenômeno de crescimento do papel central do *Parquet* teria relação ao papel que a instituição exerce ao intermediar as relações sociais e o processo (GARAPON; SALAS, 1996).

Oportuno destacar também que nos anos 70 do século XX o Ministério Público italiano estava incumbido de tratar de assuntos relacionados a acidentes de trabalho, fator que também impulsionou uma postura proativa e aproximada da situação fática frente à necessidade de se ter rápida ciência das situações de risco no âmbito laboral fabril, uma vez que o *Parquet* começou a trabalhar junto a órgãos administrativos e à polícia para avaliar, prevenir e reprimir situações recorrentes de acidentes de trabalho nas fábricas do país, o que promoveu uma drástica queda no número de acidentes trabalhista na Itália (ANANIA, 1974).

Essas ações de combate às ilicitudes diretamente por parte do Ministério Público comandando os trabalhos da polícia, com o passar dos anos, se expandiu para outros temas jurídicos tais como combate à sonegação fiscal, proteção do meio ambiente até chegar ao combate das práticas de corrupção da máfia italiana (FERRUA, 1986).

Diante do crescimento do poderio das máfias e números alarmantes de criminalidade o Ministério Público italiano passou por profundas transformações se tornando um ator protagonista e ativo que deixou de esperar passivamente provocações de outras instituições, uma vez que a estruturação do crime organizado exigia do *Parquet* uma atuação cada vez mais ágil, técnica e presente (ORLANDI, 1996).

Ainda no final da década de 70 o Poder Legislativo italiano já mostrava também compreender a necessidade de maior poder de atuação do Ministério Público no combate às máfias, ocasião em que diversos dispositivos legais, tais como o Decreto Legislativo n. 625/1979, que tratava da prevenção ao terrorismo, passaram a demonstrar uma maior preocupação com a eficiência da estratégia de persecução penal, impulsionando assim os membros do Ministério Público à execução de atividade que outrora tinham maior atuação dos órgãos de polícia judiciária (ITÁLIA, 1979).

Além disso, o surgimento da figura da delação premiada, ali denominada de “arrepentimentos”, frente a uma atuação imediata do Ministério Público, proporcionou um novo caminho para dismantlar as já sólidas composições do crime organizado. Desse modo, a atividade de persecução penal do Ministério Público foi ampliada de maneira a proporcionar maior eficiência no combate à criminalidade, notadamente no que diz respeito às máfias que estavam instaladas naquele país (D’AMBROSIO, 2001).

Tal situação passou por diversos debates e controvérsias, principalmente por aquelas autoridades policiais que eram céticas ao sucesso dessa nova arquitetura de investigação criminal. Entretanto, após resultados positivos, essa perspectiva estratégica foi confirmada pelo novo Código de Processo Penal de 1988 ao afirmar que “O Ministério Público e a Polícia Judiciária tomarão conhecimento dos crimes por iniciativa própria”. Essa relação foi estipulada como sendo de direção da investigação por parte do Ministério Público e de subordinação por parte da polícia judiciária (SANTALUCIA, 2000).

Existia um ceticismo inicial das autoridades públicas que passava inclusive pela preocupação da futura fiscalização dos trabalhos da própria polícia judiciária, bem como temia por uma valoração política dos trabalhos das procuradorias, uma vez que a partir de então suas atividades teriam maior visibilidade por parte da opinião pública (DUBOLINO, 1999).

Contudo, não foi isso que ocorreu, pois em verdade o Ministério Público conseguiu alcançar um nível de eficiência na persecução penal que a polícia judiciária sozinha nunca tinha conseguido realizar e nem atingir em áreas em que o combate à criminalidade exige maior profundidade de análise técnico-jurídica e celeridade nas decisões (GUARINIELLO, 1999).

Assim, das reformas que possuem maior afinidade com debate principal deste trabalho, pode-se destacar a reforma processual italiana de 1989, que passou a estruturar o processo penal do país, não mais de modo semi-inquisitório, mas sim para um sistema essencialmente acusatório, em que o juiz de instrução não tem mais papel de destaque, mas sim o Ministério Público, que passou a comandar e ter liberdade nas investigações preliminares, liberdade essa excepcionada pelas hipóteses de incidência sobre direitos de liberdade dos indivíduos, situação na qual prevalece o controle do juiz de investigação preliminar (BIAVATI, 2008).

Nesse sentido, tal reforma apontou para as grandes modificações no papel do Ministério Público italiano em relação à polícia judiciária. Essa situação ficou mais evidente com a instituição da Direção Nacional Antimáfia em 1991, uma estrutura especializada, interna à Procuradoria Geral, mas que possuía certa autonomia em relação a esta, pois tinha como finalidade resguardar a importância das investigações de combate ao crime organizado, de modo a aperfeiçoar os trabalhos, garantindo assim mais proteção ao *Parquet* de interferências internas e externas (NICOLÌ, 2008).

Como consequência desse arranjo a persecução penal italiana obteve sucesso, um exemplo de grande destaque foi a Operação Mãos Limpas que nos anos 90 proporcionou um combate à corrupção no âmbito da administração pública. Pois de outro modo, a polícia judiciária, sem garantias e autonomia, não teria como prosseguir em tais investigações uma vez que isso iria depender de vontade política do próprio Poder Executivo o qual estava envolvido nos escândalos descobertos (BORGNA; MADDALENA, 2003).

A independência e imparcialidade do Ministério Público italiano foram fortalecidas, dentre outros aspectos, pela inserção do princípio da obrigatoriedade da ação penal. Por meio desse mecanismo o magistrado requerente possuiria maior proteção às influências internas e externas quanto à função acusatória colocando-o no mesmo nível de prerrogativa dos magistrados judicantes<sup>38</sup> (DI FREDERICO, 2008).

Com fim da figura do juiz instrutor e a assunção das investigações preliminares por parte do Ministério Público italiano<sup>39</sup>, o *Parquet* teve suas prerrogativas robustecidas passando a conduzir as investigações desde sua gênese e podendo se valer de delegações à polícia caso precisasse<sup>40</sup> (GUARNIERI, 2011).

O crescimento da atuação da magistratura, principalmente dos magistrados do Ministério Público, também teria se dado frente a constante detecção de lacunas na gestão do processo penal as quais precisavam ser preenchidas e otimizadas, fazendo com que o Ministério Público italiano se tornasse cada vez mais protagonista da persecução penal, o que aos poucos foi ganhando força e se confirmando por meio de novos dispositivos legais (DI FREDERICO; SAPIGNOLI, 2002).

Atualmente o Ministério Público italiano é incumbido das investigações iniciais, uma vez que as provas colhidas em sede exclusivamente policial não possuem valor probatório. Contudo o *Parquet* italiano possui atribuições peculiares no processo penal principalmente pelo fato de exercer a direção da polícia judiciária. Possui ainda atribuições de titularidade da ação penal como no Brasil e está autorizado a pedir revisão criminal e graça em favor do condenado, assim como

---

<sup>38</sup> As reformas realizadas no final do século XX são as que apresentam caráter mais evidente quanto ao fortalecimento das prerrogativas da magistratura italiana como um todo. No caso do Ministério Público, representado pelo magistrado requerente, estes conseguiram desfazer a ideia de hierarquia inferior ao magistrado judicante que antes permeava a relação judicial no campo da magistratura (NICOLI, 2008).

<sup>39</sup> Tal modificação se deu com a reforma do sistema processual penal italiano de 1989.

<sup>40</sup> Nesse sentido o Código de Processo Penal italiano de 1988 diz em seu artigo 370 que: “Art. 370. Atos diretos e atos delegados – 1 O Ministério Público realiza pessoalmente cada atividade de investigação. Pode recorrer à polícia judiciária para a realização de atividades de investigação e atos especificamente delegados, incluindo interrogatórios e confrontos envolvendo o investigado em estado de liberdade, com a necessária assistência do defensor. 2 Quando a polícia judiciária proceder de acordo com o n.º 1 observa o disposto nos artigos 364, 365 e 373. 3 Para atos singulares a praticar na jurisdição de outro tribunal, o Ministério Público, se não entender que procede pessoalmente, pode delegar, de acordo com a respectiva competência para a matéria, o Ministério Público no tribunal local. (90) ((90a)). 4 Quando se verificarem motivos de urgência ou outros motivos graves, o Ministério Público delegado nos termos do n.º 3 tem o direito de proceder, por sua própria iniciativa, também aos atos que, na sequência da realização dos especificamente delegados, se mostrem necessários para a propósitos das investigações.” (tradução livre) (grifou-se).

tem a atribuição de fiscalizar a execução penal do condenado até o fim do cumprimento da pena (CARNEIRO, 1987).

Como dito, quanto à relação funcional entre a Polícia Judiciária e o Ministério Público, destaca-se que essa interação foi se moldando ao longo dos anos, mesmo tendo sido prevista desde a promulgação da Constituição de 1947. Inicialmente não se tinha uma interdependência entre as instituições nem juridicamente, nem de fato. No início, a polícia exercia principal figura no imaginário público quando se falava em persecução penal. Contudo, tal instituição demonstrava-se fiel seguidora dos comandos do executivo e não necessariamente seguidora do adequado desenvolvimento dos trabalhos de segurança pública, uma vez que prestigiava o Estado em detrimento do cidadão (DELLA PORTA; REITER, 2003).

Noutra ponta, a magistratura requerente interpretava um papel em que o Ministério Público era passivo e dependente dos frutos da investigação preliminar que ficava a cargo da Polícia. Apesar de a Constituição de 1947 (vigente até os dias de hoje) trazer no artigo 109 o princípio da dependência da polícia judiciária em relação ao *Parquet*, até a introdução do novo Código de Processo Penal italiano de 1988<sup>41</sup>, essa relação ainda não tinha se consolidado. Somente a partir da referida novidade legislativa ocorreria a efetiva subordinação da Polícia à Magistratura e posteriormente ao Ministério Público após o fim da figura do juiz de instrução (VOGLIOTTI, 2011).

Assim, como marco revolucionário das funções do Ministério Público, o Código de Processo Penal italiano de 1988, fundado na filosofia acusatória, prestigiou o *Parquet* ao lhe ceder atribuições que outrora cabiam ao juiz de instrução, outorgando-lhe ainda a possibilidade de ser o estrategista do processo penal assim como consolidando o papel do Ministério Público na direção da Polícia Judiciária, o que foi fortalecido posteriormente pela legitimidade do *Parquet* a pré-constituir provas por si mesmo (BORGNA; MADDALENA, 2003).

Durante um longo período a magistratura foi ali apontada como menos eficiente que a polícia, a qual, por sua maior visibilidade social nas ruas, era tida como responsável pelas prisões que, contudo, no imaginário popular, não eram valorizadas pelo Ministério Público e pelo Judiciário (AMURRI, 2003).

Ao logo da história italiana o Ministério Público passou por um processo de independência, conseguindo se desvincular do executivo, bem como adquirindo maior autonomia institucional (PIZZORUSSO, 1990).

---

<sup>41</sup> Destaque à já mencionada Operação Mãos Limpas dos anos 90 em que o Ministério Público passou a cumprir uma função cada vez mais importante na sociedade civil (DELLA PORTA; REITER, 2003).

Em 1990 é observado um movimento organizacional da repartição de processo, o qual demonstra a preocupação com a eficiência, pois o princípio da obrigatoriedade da ação penal italiana por si só não estava garantindo os comandos constitucionais da racionalização dos trabalhos em sede de processo penal. Nesse sentido, a procuradoria de Turim inovou ao buscar eficiência via distinção do processamento dos casos, com base em sua importância e relevância social, principalmente no que diz respeito aos trabalhos contraproducentes e de alta probabilidade de prescrição (SARZOTTI, 2007).

Confirma-se, portanto, que depois de instituída a Constituição da República italiana (promulgada desde 1947), a sua efetividade demorou a ser sentida em razão da resistência institucional em se portar ainda do mesmo modo do período fascista (PIZZORUSSO, 1995). Além disso, foi necessária a declaração de inconstitucionalidade de norma que subordinava as deliberações do Conselho Superior da Magistratura ao arbítrio do Ministro, situação essa que evidenciava a grande relutância institucional em deixar que a magistratura (judicante e requerente) galgasse sua independência (ITÁLIA, 1963).

Contudo, mesmo após tal situação o Ministro da Justiça ainda conseguiu garantir sua prerrogativa de inspeção sobre processos disciplinares e designação das chefias da Magistratura, o que perdurou em debates quanto a autonomia do Conselho Superior da Magistratura sendo necessário a Corte Constitucional em 1992 confirmar que as decisões do plenário do CSM prevalecem frente aos pareceres do ministro (VOGLIOTTI, 2011).

Oportuno destacar que existe controvérsia sobre a efetiva ação do Ministério Público em todas as investigações policiais, uma vez que sua estrutura física não conseguiria acompanhar a evolução do número de crimes e que por isso teria que dar prioridade a algumas categorias de delitos considerados mais graves, filtro esse que era inclusive defendido por alguns teóricos da persecução penal italiana (CONSO, 1979).

Novamente, quanto ao tema eficiência, o Conselho Superior da Magistratura Italiana, em diversas oportunidades, especialmente a partir do final do século XX, passou a adotar uma postura mais taxativa quanto à discricionariedade das matérias de atuação de cada procuradoria para que se restringissem a matérias específicas de trabalho, visando acarretar uma maior especialização dos servidores de cada gabinete, bem como atingir maior eficiência e otimização dos trabalhos do Ministério Público, principalmente frente ao aumento da criminalidade e do crime organizado, tendo em vista que a postura do *Parquet* estava cada vez mais atenta e conectada aos anseios sociais quanto à correta maneira de agir na administração da justiça (MANZIONE, 1992).

O atendimento de tais anseios da sociedade civil era visto como um importante mecanismo para contemplar, por meio das instituições públicas, valores democráticos quanto aos rumos da nação, notadamente no que dizia respeito ao enfrentamento da criminalidade. Assim as

procuradorias passaram a montar grupos operacionais que tivessem maior interação com a polícia (VOGLIOTTI, 2011).

Tal prática, frente às limitações estruturais oferecidas pelo Estado ao combate à criminalidade, se mostrou otimizadora e proporcionou maior efetividade no que se refere ao princípio da obrigatoriedade da ação penal, uma vez que a especialização e a filtragem favoreciam uma sistematização com maior controle da produtividade do Ministério Público e da polícia (COLOMBO, 2011).

Nos trabalhos da polícia italiana não existe a divisão das figuras de polícias judiciária (investigativa) e polícia administrativa (ostensiva/ de patrulhamento), a exemplo do Brasil. Essa unificação e simbiose de funções faz com que tais instituições policiais tenham relações com dois poderes (Executivo e Judiciário). A relação com o Judiciário é voltada aos trabalhos de investigação em si, já a relação com o Executivo diz respeito às questões administrativas, funcionais, disciplinares e de ingresso na carreira (ITÁLIA, 1988).<sup>42</sup>

A divisão de atuação das polícias na Itália pode seguir critérios gerais ou mais específicos. Nesse sentido, para apuração de delitos de modo geral, destaca-se a *Polizia di Stato*, que tem sujeição ao Ministério do Interior que trata dos assuntos nacionais de segurança pública. Tal instituição já teve caráter militar, mas seu regimento funcional passou a caráter civil (ITÁLIA, 1981).<sup>43</sup>

Destaca-se também a *Arma dei Carabinieri*, que é uma das forças armadas da Itália e tem subordinação ao Ministro da Defesa (Lei n. 78/2000). Existem ainda a Guarda florestal (*Guardia Forestale*) e Guarda de Finança (*Guardia di Finanza*), subordinada ao Ministro das Finanças. Além de tais instituições, existem outros organismos com competência para investigações com caráter de Polícia Judiciária, mas com atuação mais restrita às matérias específicas, tais como direito do trabalho e sistema municipal de segurança (SCAGLIONE, 2001).

Pois como dito anteriormente, durante a vigência do Código de Processo Penal de 1930 o poder de direção do Ministério Público sobre a Polícia Judiciária era quase inexistente, uma vez que no regime fascista a única interferência da Procuradoria Geral sobre a polícia era pela hipótese de sanção disciplinar, mas que necessitava de ingerência das autoridades do executivo. Já ao tempo

---

<sup>42</sup> Nesse sentido o artigo 55 do Código de Processo penal italiano, trata das funções da polícia judiciária esclarecendo que “Art. 55 1- A polícia judiciária deve, ainda que por iniciativa própria, tomar conhecimento dos crimes, impedir que sejam levados a novas consequências, procurar os seus autores, tomar as medidas necessárias para assegurar as fontes de prova e recolher tudo o mais que possa ser utilizado para a aplicação do direito penal. 2 - Realizar todas as investigações e atividades organizadas ou delegadas pela autoridade judiciária. As funções indicadas nos n.ºs 1 e 2 são exercidas por agentes e agentes da polícia judiciária.” (tradução livre)

<sup>43</sup> Tal transformação legal se deu em decorrência Lei n. 121 de abril de 1981, que tratava há época da “Nova organização da Administração de Segurança Pública” e em seu artigo 3º afirma: “A Administração de Segurança Pública é civil” (tradução livre).

da Assembleia Constituinte italiana, tal situação fora tema de debates, pois era nítido que da forma como estava estruturada a relação da Polícia Judiciária e o Ministério Público, havia demora no procedimento policial bem como no cumprimento das ordens de prisão, razão pela qual se discutia constantemente e principalmente por meio da Associação Nacional dos Magistrados, a real necessidade de se ter uma estrutura de Polícia Judiciária à disposição de um Ministério Público estabelecido com maior autonomia operacional (TONINI, 1979).

Por essa razão, a atual Constituição italiana já estipulava desde sua promulgação (em 1947) no artigo 109 que “a autoridade judiciária dispõe diretamente sobre a Polícia Judiciária”. Contudo tal dispositivo nem sempre teve plena aplicabilidade na relação do *Parquet* com a polícia judiciária. Nesse sentido, ao longo do século XX, vários mecanismos foram implementados para garantir tal simbiose institucional, como se pode destacar o Acórdão n. 122, de 1971 da Corte Constitucional, que apontava a necessidade de a Polícia Judiciária ser constituída de maneira a garantir sua eficiência em cumprir as diretrizes do Ministério Público (ZAGREBELSKY, 1992).

Desse modo, no ano de 1988, ao tempo do novo Código de Processo Penal italiano se estruturou mais profundamente a relação institucional da polícia judiciária com a magistratura, ocasião em que apesar de a Itália se constituir em uma forma de estado unitário, a nova legislação estabeleceu órgãos de atuação interprovincial e órgãos de atuação em âmbito nacional tais como o ROS dos *Carabinieri*, o SCO da *Polizia* e o SCICO da *Guardia di Finanza*. Surgem ainda, unidades de intercâmbio policial direcionadas pelas procuradorias com a finalidade de combate às máfias italianas que cada vez mais se fortaleciam, tudo de modo a consolidar a dependência e subordinação da polícia judiciária ao Ministério Público (SCAGLIONE, 2001).

Assim, as procuradorias passaram a ter ingerência sobre a formação das equipes policiais, quantidade de seus membros, ações disciplinares, promoções na carreira policial, bem como transferências, ainda que temporárias, dos dirigentes dos órgãos policiais, passando a ser necessário autorização de dois membros do *Parquet*. Dessa maneira, houve um aumento do profissionalismo e eficiência das investigações principalmente nos casos mais complexos em que o Ministério Público desde a origem do delito fazia a melhor análise dos caminhos a serem seguidos na apuração, tudo dentro de uma perspectiva jurisdicional e sem desperdício de tempo e energia (DI NICOLA, 1989).

Na Itália um dos papéis do Ministério Público é de controlar a atuação dos oficiais de polícia, bem como coordenar e cobrar os resultados dos processos aos quais tais policiais são incumbidos. O *Parquet* pode se valer ainda de delegações de ações e da produção documental, com a finalidade de agilizar os trabalhos, frente à demanda laboral que o combate à criminalidade exige (COLOMBO, 2001).

Além disso, nos grandes centros urbanos em que o volume de trabalho é ainda maior foram criados mecanismos de filtragem e processamento em massa, principalmente dos casos de menor complexidade, onde a polícia judiciária (de investigação) faz a ponte do Ministério Público com as equipes de policiamento ostensivo/patrolhamento das ruas, promovendo assim maior presteza na tomada de decisões. E ainda, por meio de formulários pré-estabelecidos pelo *Parquet*, os policiais dão celeridade a atos judiciais mais simples que posteriormente serão ratificados pelos membros do Ministério Público (VOGLIOTTI, 2011).

Como dito, a partir do novo Código de Processo Penal o *Parquet* passou de mero orientador da polícia judiciária para efetivo coordenador do inquérito desde os momentos iniciais da investigação (COLOMBO, 2001).

De outro modo, apesar dos resultados positivos para a persecução penal, tais mudanças não agradaram unanimemente os envolvidos pois determinado grupo de dirigentes da polícia passou a alegar a diminuição da sua discricionariedade investigativa (PANSA, 1992).

A mudança de postura de um *Parquet* passivo e receptor de provocações penais para um Ministério Público ativo e coordenador da investigação criminal se deu em decorrência de movimentos funcionais de membros da magistratura requerente, insatisfeitos com o mecanismo de filtragem exercido pela polícia com submissão única ao executivo, o que acabava gerando camadas de imunidades informais, principalmente para aqueles que tivessem ingerência na vida política. Além disso, ao passar a filtragem da análise criminal para o Ministério Público, sem intermédio discricionário da polícia, evitou-se letargia nas comunicações, o que passou a dar maior proveito aos dados criminais coletados, frente a sua agilidade de processamento, bem como possibilitando a diminuição da atecnia jurídica na avaliação e classificação dos delitos (GUARINIELLO et al., 1974).

Contudo, é necessário ressaltar quanto à ocorrência de pontos de resistência ao longo dos anos na mudança da relação entre polícia e Ministério Público, uma vez que inicialmente existia uma postura relutante por parte dos policiais em cooperar imediatamente com o *Parquet*. Em outro aspecto, a magistratura como um todo (fosse judicante ou requerente) também tinha, inicialmente, resistência em executar atividades tidas como mais desgastantes como as do dia a dia policial. Tal situação só foi superparada após uma vertiginosa mudança de postura da magistratura que passou a sistematizar suas ações de modo a otimizar a comunicação com a polícia (tanto a polícia ostensiva como a judiciária), além de promover um maior aprofundamento nos conhecimentos de estratégias jurídicas no combate à criminalidade. Essa conjuntura além de ocasionar uma melhora na tática repressiva do crime, também proporcionou novas perspectivas para a prevenção criminal, pois a partir de então passou a se tratar os dados coletados como elementos de análise jurídica-científica (GUARINIELLO et al., 1974).

Como meio de operacionalizar a gestão da investigação por parte do Ministério Público, bem como para se evitar entraves burocráticos ou gargalos de investigação em sede policial, o novo código passou a exigir que a polícia repassasse as comunicações ao *Parquet*, “sem demora”<sup>44</sup> após seu conhecimento, com a finalidade de dar maior objetividade ao tempo de investigação preliminar, permitindo ainda certa autonomia de ações aos policiais para evitar demora decisória no *start* das investigações, desde que não contrariem os parâmetros estipulados pelo Procurador de Justiça (DELMAS-MARTY, 2001)<sup>45</sup>.

Uma das preocupações quanto à grande demanda laboral nas investigações era a capacidade da nova arquitetura de absorver tal demanda, razão pela qual se passou a admitir que os gestores do Ministério Público atuassem mais diretamente nos casos de maior complexidade como os crimes contra a vida e crime organizado. Já os delitos de natureza exclusivamente patrimonial tinham maior atuação autônoma dos policiais com a finalidade de garantir a confiança da população nos trabalhos das instituições de segurança pública (NARDI, 2003).

Em decorrência do aumento da criminalidade na Itália, já na virada do século XX, o legislativo italiano implementou alterações no Código de Processo Penal, no sentido de reafirmar a possibilidade de livre investigação por parte da polícia, mantendo, contudo, a constante obrigatoriedade de comunicação das investigações ao Ministério Público (ITÁLIA, 1988)<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Com alterações inseridas lei n. 356/1992 – (Decreto-Lei n. 306, de 8/6/1992, convertido na Lei n. 356, de 7/8/1992).

<sup>45</sup> Assim, nos precisos termos do artigo 347, localizado no Título IV do Código de Processo Penal italiano denominado “Atividades Iniciais Da Polícia Judicial” diz que: “Art. 347. - Obrigação de denunciar o crime 1 Adquirido o boletim de ocorrência, a polícia judiciária, *sem demora, comunica ao Ministério Público, por escrito, os elementos essenciais do facto e os demais elementos até então recolhidos, indicando as fontes de prova e as atividades desenvolvidas, das quais transmite a documentação relevante.* 2 *Comunica ainda, sempre que possível, os dados, o domicílio e o que mais for válido para a identificação da pessoa contra a qual se realizam as investigações, da pessoa lesada e daqueles que podem comunicar sobre circunstâncias relevantes para a reconstrução dos factos.* 2 bis. Se tiverem sido praticados atos para os quais se preveja a assistência do defensor da pessoa contra a qual se realiza a investigação, a comunicação do boletim de ocorrência é enviada, o mais tardar, no prazo de quarenta e oito horas a contar da realização do ato, sem prejuízo de disposições legais que prevejam prazos particulares. 3 No caso de um dos crimes indicados no artigo ((407, n.º 2, alínea a), números de 1 a 6)) e, em qualquer caso, havendo motivos de urgência, a comunicação da ofensa é dada imediatamente também na forma oral. A comunicação oral deve ser seguida sem demora pela comunicação escrita com as indicações e documentação exigidas pelos n.ºs 1 e 2. 4 Com a comunicação, a polícia judiciária indica o dia e hora em que obteve a notícia.” (tradução livre) (grifou-se).

<sup>46</sup> Tais modificações são mais evidentes nos artigos 327, 348 e 354 do Código de Processo Penal italiano que afirmam: “Art. 327. Direção dos inquéritos preliminares 1. O *Ministério Público dirige os inquéritos e dispõe diretamente da polícia judiciária* (que, mesmo depois de comunicada a notificação do crime, continua a exercer a sua atividade por iniciativa própria segundo as modalidades indicadas nos seguintes artigos); “Art. 348. Garantia de fontes de evidência - Mesmo depois de comunicada a notificação do crime, a polícia judiciária continua a exercer as funções indicadas no artigo 55.º, recolhendo nomeadamente todos os elementos úteis à reconstituição do facto e à identificação do culpado.”; “Art. 354. - Investigações urgentes sobre lugares, coisas e pessoas. 1 Os oficiais e agentes da polícia judiciária zelam pela conservação dos vestígios e coisas inerentes ao crime e pela não alteração do estado dos lugares e coisas antes da intervenção do Ministério Público. 2 Se houver perigo de que as coisas, vestígios e lugares indicados no n.º 1 sejam alterados ou dispersos ou em qualquer caso mudem e o Ministério Público não possa intervir prontamente, ou ainda não tenha assumido a direção das investigações, os oficiais de justiça a polícia realizam as investigações e pesquisas necessárias sobre o estado dos lugares e das coisas. Relativamente aos dados, informações e programas informáticos ou sistemas informáticos ou de telecomunicações, os agentes da polícia judiciária adoptam também as medidas técnicas ou emitem as prescrições necessárias para assegurar a sua conservação e impedir a sua alteração e acesso. duplicação imediata em suportes adequados, mediante procedimento que assegure a conformidade da cópia com o original e a sua

Já no ano de 2000 foi promulgado o Decreto Legislativo n. 274 que passou a estipular um prazo de quatro meses para a total conclusão das investigações por parte da polícia a ser comunicado ao Ministério Público, fato esse que carrou ainda mais objetividade aos critérios de eficiência da investigação criminal (D'AMBROSIO, 2001).

Desse modo, o que ficou estabelecido é que o Ministério Público italiano pode realizar as investigações diretamente, assim como tem a prerrogativa de delegar às polícias a condução de interrogatórios, perícias e outras diligências mais urgentes (VOGLIOTTI, 2011).

Como registrado, nas investigações de crimes de maior gravidade o Ministério Público se mantém a frente das averiguações, fato esse que garante maior eficiência tendo em vista evitar retrabalhos, bem como evita erros de análise jurídica quanto aos rumos da investigação. Além disso, a unidade de direção das investigações pelo Ministério Público impede que órgãos policiais, em suas mais diversas instituições, tenham conflitos de atribuição, uma vez que terão que acatar as determinações estratégicas do *Parquet*, fato esse que previne desperdício de recursos humanos, materiais e de verba pública (VIGNA, 1990).

A distribuição das atribuições do *Parquet* italiano tem similaridades com o sistema brasileiro em que o pretor do território correspondente tem competências para os atos preliminares de instrução e ação penal em primeiro grau. Além disso, as atribuições do *Parquet*, podem se alterar no decorrer do processo ou ainda quando a matéria trazida ao debate exija atuação de outro órgão do Ministério Público. No caso de eventuais erros de atribuição e competência de atos realizados por membro do Ministério Público que posteriormente se descobre ser diverso do efetivamente competente, o sistema italiano não impõe nulidade dos atos já concluídos (CARNEIRO, 1987).

Na Itália as provas colhidas no inquérito instaurado pela polícia judiciária servem somente para formar a opinião delitiva do *Parquet* para o *rinvio a giudizio* que faz as vezes da denúncia brasileira. Nesse sistema processual, as provas irrepetíveis também servem de exceção ao valor probatório, por razões lógicas, tal qual ocorre no sistema processual penal do Brasil. Nesse ponto, destaca-se que na realidade italiana, o enfrentamento do crime organizado via lei antimáfia ampliou as possibilidades de uso de provas emprestadas dando maior dinamismo a esse sistema (GRINOVER, 1995).

---

inalterabilidade. Se necessário, apreendem o corpo do crime e as coisas que lhe dizem respeito. 3 Se estiverem reunidas as condições previstas no n.º 2, os agentes da polícia judiciária procedem às investigações e vistorias necessárias às pessoas, para além da inspeção pessoal. (período cancelado por lei de 30 de junho de 2009, n. 85)." (tradução livre) (grifou-se).

Ainda quanto às semelhanças ao modelo de processo penal latino americano na legislação italiana o *Parquet* apresenta a denúncia quando não é o caso de arquivamento, momento em que será marcada audiência preliminar em que irá se verificar o cabimento do argumento acusatório e organizar as fases processuais seguintes. Tal audiência ocorre junto a Câmara de Conselho, ocasião em que a acusação apresenta oralmente suas razões de modo resumido e objetivo. As diligências imprescindíveis são deferidas ou não pelo juízo em favor do *Parquet* ou do acusado (BENTIVOGLIO; BUONO, 1991).

Em seguida o magistrado pode decidir pela absolvição antecipada do réu (*non luogo a procedere*)<sup>47</sup>. Se o juiz receber a denúncia, o processo se forma e são juntadas as provas não repetíveis e as antecipadas, devendo as demais provas ser produzidas nos autos, pois instruirão a fase sucessiva conhecida como *Fascicolo per il dibattimento* do art. 431, § 1º.

Nos artigos 465-469 do Código de Processo Penal Italiano pode ser lida a fase de preparação em que se citam as testemunhas, peritos e assistentes técnicos, fase conhecida como *dibattimento* ou *predibattimento*. Em seguida se tem a fase apontada como mais importante onde se dá a contestação, oitiva de testemunhas, peritos e debates orais, prevista nos artigos 470-524. Por fim, nos artigos 525-548 trata-se da sentença (GOMES FILHO, 1997).

O processo penal italiano está pautado nos princípios do contraditório<sup>48</sup>, publicidade, concentração<sup>49</sup>, imediação<sup>50</sup> e oralidade, via técnica de *cross examination*<sup>51</sup> (GRINOVER, 1995).

---

<sup>47</sup> O artigo 425 do CPP italiano afirma que: “Art. 425. (Julgamento de não haver lugar para prosseguir) - Se houver causa que extingue o crime ou pela qual a ação penal não deva ter começado ou não deva prosseguir se o fato não estiver previsto na lei como crime ou quando se verificar que o fato não existe ou que o réu não tenha cometido ou que o fato não constitui crime ou que se trata de uma pessoa que não é punível por qualquer causa, o juiz pronuncia uma sentença de não acusação, indicando a causa no dispositivo.” (tradução livre).

<sup>48</sup> O artigo 466 do CPP italiano esclarece que: “Colégio dos Defensores - Durante o prazo para comparecer, as partes e os seus advogados têm o direito de examinar, no local onde se encontrem, as coisas apreendidas, de examinar no cartório as escrituras e documentos recolhidos no processo para a audiência e de extrair uma cópia.” (tradução livre). Os artigos 486, 493, 498, 516 e 546, também tratam de aspectos do contraditório.

<sup>49</sup> Sobre o princípio da concentração a legislação afirma: “Art. 477. Duração e continuação da audição - 1. Quando for absolutamente impossível completar a audição numa única audição, o presidente ordena que se prossiga no dia seguinte, e não em feriado. O juiz só pode suspender a audiência por motivos de absoluta necessidade e por um prazo máximo que, após o cálculo de todos os diferimentos, não exceda dez dias, excluindo feriados. O presidente dá oralmente os avisos apropriados e os auxiliares mencionam isso na ata. Os avisos substituem as citações e notificações para aqueles que apareceram ou serão considerados presentes.” (tradução livre).

<sup>50</sup> Quanto à imediação o art. 498 aduz que: “Art. 498. - Inquirição direta e interrogatório de testemunhas - As perguntas são endereçadas diretamente pelo promotor ou pelo advogado que solicitou o interrogatório da testemunha. Posteriormente, outras perguntas poderão ser feitas pelas partes que não solicitaram o exame, na ordem indicada no artigo 496. Quem pediu o exame pode propor novas questões. O interrogatório do menor é realizado pelo presidente em questões e litígios propostos pelas partes. No exame, o presidente pode contar com a ajuda de um familiar do menor ou de um especialista em psicologia infantil. O presidente, ouvidas as partes, se entender que o exame direto do menor não pode prejudicar a serenidade da testemunha, ordena por despacho que o depoimento prossiga na forma prevista nos números anteriores. A ordem pode ser revogada durante o exame.” Além disso o art. 525 trata diretamente sobre o “Imediatismo da resolução”. (tradução livre).

<sup>51</sup> Quanto ao *cross examination* o art. 499 detalha que “Art. 499. Regras para o interrogatório de testemunhas 1. O interrogatório de testemunhas é realizado através de perguntas sobre fatos concretos. Perguntas prejudiciais são proibidas durante o exame à sinceridade das respostas. No interrogatório realizado pela parte que requereu a citação da testemunha e pela parte com interesse comum, são proibidas as perguntas que tendam a sugerir as respostas. O

Nesse sentido, no ordenamento italiano se demonstrou cada vez mais evidente um movimento de otimização dos mecanismos processuais por meio de procedimentos objetivos e breves, tornando os debates em juízo desnecessários em várias situações, tais como: os procedimentos especiais denominados de juízo abreviado<sup>52</sup>; aplicação da pena a pedido das partes; juízo diretíssimo<sup>53</sup>; juízo imediato; procedimento por decreto do artigo 459, em que na modalidade concentrada e oral possibilitam a conclusão antecipada do julgamento ainda que se trate de eventual aplicação de pena privativa da liberdade.

Cabe destacar que por força dos ditames do artigo 112 da Constituição Italiana, não é adotada a regra da “oportunidade” na ação penal pública, mas sim acolhida a característica da obrigatoriedade, com a finalidade de se evitar interferências por parte do poder executivo e garantir maior independência ao Ministério Público italiano (REUTER, 1994).

Tal independência do *Parquet* pode ser verificada pelos termos do artigo 108, da Constituição italiana, que diz: “A Lei assegura a independência dos juízes das jurisdições especiais, do Ministério Público junto às mesmas, e dos estranhos que participam na administração da justiça” (ITÁLIA, 1947).

É possível, de outro modo, que o ofendido na ação criminal possa interferir na atuação do Ministério Público ao requerer ao Juiz que: a) não seja acolhido o pedido de arquivamento; b) que não seja arquivado sem comunicação antecipada; c) que não seja acatado o pedido de dilatação de prazo; d) peticionar ao Procurador-Geral que em sede de Corte de Apelação avoque o

---

presidente assegura que o interrogatório da testemunha seja realizado sem prejudicar o respeito da pessoa. A testemunha pode ser autorizada pelo presidente a consultar, para auxiliar a memória, documentos por ele elaborados.” (tradução livre). Tal tema também é tratado nos artigos 500, 514 e 526.

<sup>52</sup> Sobre julgamento abreviado o Art. 438. Trata de seus pressupostos ao dizer: “O arguido pode requerer que o julgamento seja definido em audiência preliminar ao estado dos documentos, sem prejuízo do disposto no n.º 5 deste artigo e no n.º 5 do artigo 441.º. A solicitação pode ser proposta, oralmente ou por escrito, até que as conclusões sejam formuladas de acordo com os artigos 421 e 422. A vontade do arguido é expressa pessoalmente ou por procurador especial e a assinatura é autenticada nas formas previstas no n.º 3 do artigo 583.º. O juiz decide sobre o pedido com despacho com o qual ordena o julgamento abreviado. O arguido sem prejuízo da utilidade para efeitos de prova dos atos indicados no n.º 4 do artigo 442.º. 1-bis, pode sujeitar o pedido a requisito probatório adicional para efeitos da decisão. O juiz ordena o julgamento abreviado se as provas complementares solicitadas forem necessárias para os fins da decisão e compatíveis com os fins de economia processual do processo, tendo em conta os documentos já adquiridos e aproveitáveis. Neste caso, o Ministério Público pode requerer a admissão de prova em contrário. A aplicabilidade permanece inalterada do artigo 423. Em caso de indeferimento nos termos do parágrafo 5, o pedido pode ser reproposto até o prazo previsto no parágrafo 2. ((133))” (tradução livre).

<sup>53</sup> Já quanto aos casos e modos de julgamento direto o tema é tratado no Art.449 que diz: “Quando uma pessoa tiver sido detida em flagrante delito, o Ministério Público, se entender necessário proceder, pode apresentar diretamente o arguido detido perante o juiz de primeira instância, para validação e julgamento contextual, no prazo de quarenta e oito horas de prisão. Aplica-se o disposto no artigo 391.º ao juízo de validação, na medida em que sejam compatíveis. Se a prisão não for validada, o juiz devolve os documentos ao Ministério Público. No entanto, o juiz procede a um julgamento diretíssimo quando o arguido e o Ministério Público o permitem. Se a prisão for validada, o julgamento prosseguirá imediatamente. O procurador, quando já validada a detenção em flagrante, procede ao julgamento diretíssimo apresentando o arguido em audiência até ao trigésimo dia da prisão, salvo se isso prejudicar gravemente as investigações. O magistrado do Ministério Público procede também ao julgamento diretíssimo, salvo prejuízo grave da investigação, contra a pessoa que confessou durante o interrogatório.” (tradução livre).

procedimento. Prerrogativa essa, que também pode ser cumprida de ofício pelo Procurador-Geral diante de eventual letargia de membro do Ministério Público (PONTE; DEMERCIAN, 2016).

Portanto, conclui-se que na realidade laboral entre o *Parquet* e polícia judiciária italiana, a relação que hoje se estabeleceu possui um quadro de sucesso e harmonia. Contudo, foi destacado que em sua trajetória tal situação passou por diversos questionamentos e aprimoramentos jurídicos e legislativos (PALIDDA, 2000).

Assim, nos dias de hoje, essa mudança de postura do Ministério Público da Itália, passando a ser o órgão gestor das investigações, não é mais visto como uma hipótese de invasão de competências. Pelo contrário, os frutos da moderna arquitetura da relação do *Parquet* e a polícia judiciária italiana, permitiram que as instituições naquele país realizassem um efetivo combate à crescente criminalidade, especialmente em relação ao crime organizado. Os exemplos trazidos acima demonstram que foi acertada a reestruturação de tal relação institucional, que permitiu não só manter a Itália em níveis aceitáveis de enfrentamento à criminalidade, mas também colocou aquele país como exemplo a ser seguido tanto na Europa quanto em outros continentes (PANSA, 1992).

Como meio de aferição do sucesso da estratégia italiana no combate à criminalidade pode-se citar que no ano de 2019 a taxa de homicídios por 100.000 habitantes<sup>54</sup> na Itália era de 0,52 (COUNTRY ECONOMY, 2020) enquanto que no Brasil foi de 30,5 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019).<sup>55</sup>

A praxe no universo jurídico italiano é que diante de crimes mais graves a polícia imediatamente formaliza a comunicação ao *Parquet* que, por sua vez, toma providências imediatas, o que tem garantido considerável proveito e eficiência nesse arranjo institucional. Além disso, no aspecto político a subordinação da polícia judiciária ao Ministério Público é vista como mecanismo de proteção da polícia às ingerências administrativas, o que possibilita efetiva autonomia nas investigações que eventualmente envolvam interesse pessoal de gestores públicos (DUBOLINO, 199).

Assim, diante de uma ineficiência nos trabalhos de investigação policial nos sistemas anteriores, principalmente no período fascista, o que se observa é que o êxito na melhoria da eficiência na Itália tem direta ligação ao novo arranjo que se estabeleceu entre a Polícia e o Ministério Público ainda na fase do inquérito, fato esse que como demonstrado conseguiu garantir a confiança do cidadão no sistema de segurança italiano que passou a ser gerido em sua função

---

<sup>54</sup> Atualmente estima-se que a Itália tenha uma população de aproximadamente 58.983.122 milhões de pessoas e é o 29º colocado no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. O Brasil possui uma população de aproximadamente 213.993.441 e ocupa a 84ª colocação no ranking do IDH (COUNTRY ECONOMY, 2020).

<sup>55</sup> Naquele ano o Brasil teve a segunda pior taxa de homicídios da América do Sul (30,5 homicídios a cada 100 mil pessoas), ficando atrás somente da Venezuela que teve taxa de 56,8.

fim, pelo *Parquet*. O exemplo que evidencia esse sucesso tem maior destaque nas já mencionadas operações de combate à corrupção na administração pública italiana (BORGNA; MADDALENA, 2003).

### 3 PERSECUÇÃO PENAL NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA.

Após a análise da realidade de três países que seguem a sistemática jurídica da *Civil Law* e que sofreram modificações no âmbito de sua presunção penal passando a ter o Ministério Público como gestor da investigação criminal, avalia-se neste capítulo os aspectos da realidade jurídica brasileira, percorrendo pelas características da polícia judiciária e do Ministério Público e ainda dos princípios que regem a atuação criminal no Brasil. Além disso, faz-se neste capítulo análises criminológicas e quanto à eficiência da persecução penal brasileira, especialmente em sua fase de investigação preliminar.

De um modo geral o conceito moderno de polícia diz respeito a um serviço e atribuição de caráter exclusivamente estatal, exercido de modo coercitivo às ações da população e amparada por uma lógica de ordem pública com a finalidade de garantir a paz e a segurança social, tudo dentro de uma sistemática legalista (CRETELLA JÚNIOR, 1985).

No ordenamento jurídico brasileiro a polícia se encontra dividida em administrativa e judiciária. A polícia administrativa possui caráter preventivo, ostensivo e de patrulhamento, que se apresenta a sociedade para tentar evitar a ocorrência de ilegalidades de natureza criminal. O exemplo de maior destaque dessa modalidade de policiamento é o da polícia militar estadual (TACITO, 1952).

A polícia judiciária<sup>56</sup> brasileira está dividida em duas instituições, quais sejam: a Polícia Civil estadual<sup>57</sup> (subordinada aos Estados) e a Polícia Civil federal<sup>58</sup> (subordinada à União) (MAZZA, 2017).

Quanto à estrutura organizacional, em decorrência da forma federal de estado adotado no Brasil, a República Federativa brasileira possui entes regionais os quais são dotados de autonomia de governo, capacidade de auto-organização, prerrogativas e competências específicas. Tal circunstância também possui reflexos no que diz respeito ao planejamento de segurança pública nacional e conseqüentemente, a organização das polícias judiciárias estaduais, as quais estão constitucionalmente subordinadas aos respectivos Governadores dos Estados, do Distrito Federal

---

<sup>56</sup> A polícia judiciária é aquela “que procura as provas dos crimes e contrações e se empenha em descobrir os seus autores, cujo caráter se torna, por isso, essencialmente repressivo, abusivas, a fim de assegurar-se a ordem pública” (CRETELLA JUNIOR, 1985, p. 16).

<sup>57</sup> A Polícia Civil dos Estados, via de regra, é dividida em cargos, tais como Delegado, Escrivão, Agente/Investigador e outros a depender da peculiaridade daquela unidade da federação. Tal situação é visualizada, por exemplo, nos termos da Lei Orgânica da Polícia do Estado de São Paulo (Lei Complementar nº 207, de 05 de janeiro de 1979 - Atualizada até a Lei Complementar nº 1.282, de 18 de janeiro de 2016) que em sua estrutura básica, além de outras peculiaridades, apresenta os cargos acima descritos (SÃO PAULO, 2016).

<sup>58</sup> Apesar da polícia federal não carregar em seu nome a terminologia “civil”, tal instituição ficou fora dos regramentos das instituições militares, tendo, portanto, índole civil.

e dos Territórios em decorrência da redação do parágrafo 6º do artigo 144 da Constituição Federal. Assim, além das previsões constitucionais, cada polícia judiciária estadual possui seu regramento jurídico próprio<sup>59</sup> (RAMOS; RIBEIRO JUNIOR, 2022).

Em razão do recorte temático deste trabalho, aprofundar-se-á somente o que concerne a polícia judiciária estadual, sendo esta denominada pela Constituição somente de *Polícia Civil*.

Em outro prisma, a função de polícia judiciária tem íntima ligação com a criminologia<sup>60</sup>, uma vez que a instituição se vale de métodos empíricos e avaliações interdisciplinares dos estudos criminológicos para entender os meios de prevenção do crime e promover ainda as formas de repressão dos delitos (GUIMARÃES; NASCIMENTO, 2019).

Da forma como a estrutura da persecução penal brasileira<sup>61</sup> se estabelece atualmente, a investigação preliminar dos delitos é de responsabilidade da polícia judiciária, que determina o modo de investigação a ser seguido, quais provas e perícias serão realizadas, o que será apreendido e quem será ouvido nos autos, atuando de modo independente e sem subordinação a nenhum órgão judiciário ou ao Ministério Público. Em relação ao *Parquet*, o controle externo, via de regra, se limita a atuação após os resultados das investigações e da ação da polícia judiciária e, mesmo assim, quando tal controle ocorre, deve ser ainda submetido à avaliação final do Poder Judiciário.

Apesar de existir uma definição legal e institucional quanto ao papel da polícia judiciária, ainda subsiste um antigo entendimento de que a instituição seria um mecanismo de repressão e proteção do Estado e não de amparo ao cidadão. Além disso, persiste o paradigma de que os policiais estão em um regime jurídico distinto do resto da sociedade e que, portanto, não seriam sujeitos de direito como os demais indivíduos. Tal situação distancia funcionalmente as polícias dos anseios da sociedade (KANT DE LIMA, 2003).

Compreender a existência e finalidade da polícia judiciária exige que se entenda minimamente o enquadramento dessa instituição no campo das ciências criminológicas<sup>62</sup> e qual seria sua importância para as políticas públicas e para a manutenção do contrato social (BECCARIA, 2000).

---

<sup>59</sup> No Estado do Maranhão a Polícia Civil tem seu regramento jurídico determinado pela Lei Estadual n.º 8.508/2006 (com modificações da Lei Estadual n.º 8.957/2009).

<sup>60</sup> Para a criminologia crítica a Polícia Judiciária está inserida no âmbito da criminalização secundária nas situações em que se está aplicando a lei penal. Além disso, a Polícia Judiciária pode ser enquadrada também na criminalização terciária quando promove a custódia do criminoso no seu cárcere. Já a criminalização primária é aquela exercida pelo legislador ao tempo da previsão dos dispositivos criminais (ZAFFARONI, 2001).

<sup>61</sup> O ordenamento jurídico brasileiro, por meio de seu Código de Processo Penal definiu persecução penal (*persecutio criminis*) como sendo um conjunto de atividades realizadas pela Polícia Judiciária (atividades de investigação) somadas às atividades realizadas pelo Ministério Público, especialmente à ação penal.

<sup>62</sup> Guimarães e Nascimento (2019) entendem ser indispensável que o enfrentamento da criminalidade se valha de constante interação com a criminologia crítica para que se tenha uma correta condução do sistema penal, tendo em vista que é necessário compreender também a causa do crime como estratégia em seu combate.

O desenvolvimento humano, após diversos percalços históricos, culminou em uma filosofia social contratualista em que a organização do Estado chega a um denominador comum quanto aos elementos mínimos necessários para manutenção da paz social e das liberdades diante das constantes modificações políticas e econômicas. Com base nessa perspectiva e com a consolidação do capitalismo, surge no final do século XVII o entendimento contratualista clássico de que o contrato social pauta as condutas humanas pela razão, com o intuito de autopreservação (MOREIRA NETO, 1988).

Após as grandes guerras mundiais, tal vertente de filosofia política sofre mutações<sup>63</sup> e agrega valores além dos inicialmente estabelecidos, passando a dar mais enfoque aos direitos humanos, à moralidade, aos princípios da justiça e a proteção de não retroatividade de tais direitos (MATTOS, 2014).

Com relação a tal filosofia contratualista no Brasil o Ministério Público por determinação constitucional<sup>64</sup> é incumbido da defesa de todos os bens sociais, assim como aqueles individuais de natureza indisponível, com a finalidade de resguardar o Estado Democrático de Direito e o contrato social como um todo (BRASIL, 1988).

### **3.1 Persecução Penal e Polícia Judiciária Estadual (Polícia Civil): breve resumo do contexto histórico no Brasil.**

O Estado, em sua essência, é uma resposta à sociedade como meio de frear seus excessos e evitar que eventuais conflitos internos levem à desordem e ao esfacelamento social. Por isso, os governos desenvolveram mecanismos de controle, dos quais se destaca a figura da polícia (SCARAMAL, 2010).

Em 1530<sup>65</sup> surge a figura da polícia no Brasil. Em seguida aparece a figura dos Alcaides que efetuavam prisões e as relatavam aos juízes. Já a polícia judiciária estadual tem a sua origem no ano de 1760 e teria sido instituída para apuração de ilícitos penais previstos no Alvará do Rei

---

<sup>63</sup> A sociedade é mutável em suas estratégias e valores, como prova disso basta rápida análise da legislação brasileira, especialmente a criminal para se observar, por exemplo, que a Lei de Contravenções Penais de 1941 instituiu que a pessoa que se colocasse em caso de ociosidade era um indivíduo perigoso e, portanto, criminalmente reprovável. Assim em decorrência da mudança de postura social tramita o Projeto de Lei 3158/21 para revogar trecho da Lei de Contravenções Penais (Decreto-Lei 3.688/41) que pune a “vadiagem” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022). Tal visão social se modificou tanto no âmbito social e no campo material penal. Portanto, no campo processual não pode ser diferente, pois a evolução das interações sociais também reclama constantes modificações nessa área de atuação.

<sup>64</sup> O capítulo IV que trata das Funções Essenciais à Justiça e em sua Seção I aduz sobre o Ministério Público diz em seu artigo 127 que: “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.”

<sup>65</sup> O 1º Governador Geral da Colônia, Martin Afonso de Souza é enviado ao Brasil no referido ano e cria a primeira instituição denominada de polícia (FAORO, 1997).

de Portugal, do dia 25 de junho de 1760<sup>66</sup>. Em 1808 surge a polícia denominada civil, por meio da Intendência-Geral de Polícia da Corte (SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DE SÃO PAULO, 2022).

Naquela época a polícia civil desempenhava papel mais amplo do que somente investigar e reprimir crimes, uma vez que tinha a incumbência de organizar obras de melhoramento das cidades, bem como conferir obediência aos novos costumes, os quais, entendia a corte, serem mais *civilizados* (HOLLOWAY, 1997, grifou-se).

A figura da polícia se modifica após a Proclamação da República, ocasião em que as aglomerações urbanas naturalmente começaram a apresentar problemas de ordem pública, tornando-se necessário, uma atuação mais incisiva das instituições. Tal mudança também pode ser sentida na década de 30 do século XX, quando a polícia passou a exercer papel de maior importância no controle social, tendo em vista se tratar de um traço muito marcante dos governos autoritários<sup>67</sup> (HOLLOWAY, 1997).

Com o passar dos anos as designações da Polícia Judiciária<sup>68</sup> foram se alterando: Chefatura de Polícia (1832), Serviço de Segurança Pública (1892), Secretaria de Justiça e Segurança (1914), Chefatura de Polícia (1926), Polícia Civil (1948), Departamento de Segurança Pública (1963) e Polícia Civil (1981) (MARANHÃO, 2019).

Quanto ao regramento jurídico, na atual conjuntura constitucional, cada instituição da Polícia Civil em seu respectivo Estado<sup>69</sup> possui estatuto próprio. Além disso, de um modo geral compõe o sistema de segurança pública previsto no artigo 144, § 4º, da Constituição Federal de 1988, exercendo as atividades de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, ressalvadas a competência específica da União e as investigações de natureza militar. Ou seja, grande parte das infrações atinentes ao Código Penal e Legislação Extravagante recaem na atribuição de responsabilidade da Polícia Civil<sup>70</sup> (QUEIROZ, 2012).

---

<sup>66</sup> No estado do Maranhão o Ouvidor Intendente Geral, Henrique de Mello Coutinho de Vilhema, por meio do primeiro Plano de Polícia, deu início aos trabalhos do que hoje se entende por atividade de polícia judiciária. (MARANHÃO, 2019).

<sup>67</sup> Com o advento do período militar de 1964 o sistema de segurança pública passou a contar com atuação direta das forças armadas, que tinha a polícia militar sob sua subordinação (COSTA, 2004). Naquele período também existia uma polícia de patrulhamento ostensivo de caráter civil conhecida como Guardas Cíveis, que, contudo, foi extinta. De outro modo, a atual estrutura e filosofia de formação das polícias no Brasil tem conexão com o legado do período militar tendo em vista o papel desenvolvido pela Inspetoria-Geral das Polícias Militares do Ministério do Exército (IGPM), que por meio de treinamento de índole beligerante, supervisionou e moldou a atividade de todas as instituições policiais do país. (CARVALHO, 2007)

<sup>68</sup> Por outro lado, a polícia militar brasileira conforme conhecemos nos dias de hoje, tem seu surgimento apontado para a Guarda Real de Polícia que possuía organização de caráter marcial (HOLLOWAY, 1997).

<sup>69</sup> No Estado do Maranhão a Polícia Civil tem seu regramento estatutário disposto na Lei Estadual n.º 8.508/2006 com modificações da Lei Estadual n.º 8.957/2009.

<sup>70</sup> Portanto em contrário *sensu* a Polícia Federal possui uma atribuição residual expressa nos termos constitucionais (BRASIL, 1988).

O papel da polícia somente se modifica consideravelmente com o advento da Constituição Federal de 1988, em que a reputação de repressora começa a diminuir e as instituições passam a ter definições mais técnicas como polícias judiciárias (Polícia Civil estadual e Polícia Civil Federal) com a função de coletar provas para a persecução penal (CARVALHO, 2007).

### **3.2 Polícia Judiciária e inquérito policial: natureza e princípios.**

A polícia judiciária tem atuação repressiva, ou seja, posteriormente à ocorrência do crime, atua sobre as pessoas de maneira individual, buscando angariar elementos essenciais para os fins da persecução penal. Essa instituição é responsável pela formalização dos procedimentos policiais em sua fase de investigação criminal. No Brasil, o principal procedimento em sede policial é o Inquérito<sup>71</sup>. Tal instrumento, apesar de possuir suas raízes no direito romano, diz respeito a um procedimento com peculiaridades encontradas exclusivamente no Brasil, contrariamente ao que se vê em outros países que adotam o sistema da *Civil Law*. O inquérito policial brasileiro não é correlato com o procedimento francês ou alemão<sup>72</sup>, por exemplo, apesar de possuir a mesma finalidade de colher provas em caráter investigativo e todos serem executados pela Polícia Judiciária, a distinção se dá pelo fato de que no Brasil o procedimento é presidido por um delegado<sup>73</sup> de polícia por meio de atos cartoriais (MORAIS, 1986).

A atividade de Polícia Judiciária também se dá no âmbito das ações de cumprimento a ordens judiciais, como os mandados de prisão, de busca e apreensão, de interceptação telefônica e demais cumprimentos de requisições oriundas do Ministério Público e dos órgãos do Poder Judiciário (QUEIROZ, 2012).

Quanto à evolução histórica, no século XIX surge na persecução penal brasileira a investigação preliminar que embasava as decisões judiciais<sup>74</sup>. Já na segunda metade do referido século tal investigação preliminar no Brasil passa a ser denominada de Inquérito Policial<sup>75</sup> que

---

<sup>71</sup> Existe também a possibilidade de a autoridade policial dispensar o Inquérito Policial e lavrar um Termo Circunstanciado de Ocorrência-TCO quando se tratar de infração penal de menor potencial ofensivo (contravenções penais e os crimes com pena máxima não superior a dois anos, cumulada ou não com multa) nos termos da Lei n.º 9099/1995.

<sup>72</sup> Na França a investigação preliminar é conhecida como *la poursuite* ou em português “a perseguição”. Já na Alemanha tal fase é conhecida como “processo de investigação” ou procedimento preliminar.

<sup>73</sup> Tal função possui previsão na Constituição Federal de 1988 no artigo 144, §4º que diz: “§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.”

<sup>74</sup> No Brasil a figura da investigação preliminar tem seu nascedouro datado em 1841 por meio da Lei n.º 261, de 3 de dezembro (Regida pelo regulamento n.º 120/1842), que tratava da Reforma do Código do Processo Criminal.

<sup>75</sup> A Lei n. 2.033/1871 (Regulamentada pelo Decreto n. 4.824/1871) em seu artigo 10 assim dizia: “Art. 10. Aos Chefes, Delegados e Subdelegados de Polícia, além das suas actuaes attribuições tão sómente restringidas pelas disposições do artigo antecedente, e § único, fica pertencendo o preparo do processo dos crimes, de que trata o art. 12 § 7º do Código do Processo Criminal até a sentença exclusivamente. Por escripto serão tomadas nos mesmos processos, com os

naquela época chegou a possuir também natureza processual, uma vez que os chefes de polícia (delegados e subdelegados) estavam autorizados a fomentar no processo a averiguação de culpa e pronúncia diante de delitos de natureza comum (MISSE, 2010).

Somente com a promulgação do atual Código de Processo Penal Brasileiro, Decreto-Lei n. 3.689 datado da década de 40 do século XX, que as autoridades policiais deixaram de possuir prerrogativas processuais como a pronúncia. Faz-se oportuno destacar que o Decreto-Lei n. 3.689, de 1941 (Código De Processo Penal Brasileiro) em sua concepção teve forte influência do Processo Penal Italiano do período fascista.

Assim, o Inquérito Policial brasileiro atualmente é tido como um procedimento para a apuração da ocorrência de delitos criminais e tem como características ser inquisitivo<sup>76</sup>, escrito, sigiloso<sup>77</sup>, oficial, oficioso<sup>78</sup>, dispensável, discricionário, indisponível (NUCCI, 2008).

A polícia judiciária brasileira ainda carrega traços oriundos dos pretores romanos os quais foram importados no período da colônia portuguesa, em que se tem uma postura inquisitiva do sistema canônico, que foram reavivados pelos ordenamentos do período Vargas e dos governos militares de 1964 (HOTT, 2015).

Além disso, ao tempo da Constituinte Brasileira de 1988, pela falta de consenso legal, bem como pela delicadeza e pressão histórica que tal processo estava submetido, tanto o sistema de segurança pública quanto a figura do inquérito policial não sofreram grandes alterações, pois os constituintes não conseguiram romper significativamente com o arcabouço jurídico e filosófico já existente no período dos governos militares.

Desse modo, o Código de Processo Penal, anterior à Constituição de 1988, permaneceu, em sua essência, incólume mesmo diante de nítidas contradições estruturais entre suas funções e filosofia empregadas pela Constituição brasileira. Ou seja, como dito, ainda hoje, o sistema de persecução penal, principalmente na fase pré-processual, segue entendimentos trazidos de Portugal para o Brasil colônia. (ZAVERRUCHA, 2005).

Assim a segurança pública brasileira ainda carrega em certa medida a visão de que tais serviços estariam voltados à garantia da incolumidade do estado e não dos direitos fundamentais

---

depoimentos das testemunhas, as exposições da acusação e defesa; e os competentes julgadores, antes de proferirem suas decisões, deverão rectificar o processo no que fôr preciso.”

<sup>76</sup> O inquérito policial é tido como um procedimento inquisitivo tendo em vista que a ele não se aplicam os princípios do contraditório e da ampla defesa (LOPES JR, 2022).

<sup>77</sup> Tal característica de sigilo do Inquérito policial decorre das determinações do artigo 20 do código de processo penal que diz: “Art. 20. A autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade.”

<sup>78</sup> O inquérito policial é tido como oficioso, no sentido que pode ser iniciado de ofício e não necessita provocação de nenhuma das partes. Tal fato se dá em decorrência do determinado pelo artigo 5º do Código de Processo Penal brasileiro que diz: “Art. 5º Nos crimes de ação pública o inquérito policial será iniciado: I - de ofício;”

do indivíduo. Contudo, o inquérito policial apesar de decorrer de uma tradição jurídica muito antiga, idealizada para tempos diversos dos atuais e com visíveis colisões aos termos propostos pela Constituição Federal de 1998, ainda é um procedimento de grande importância no direito criminal brasileiro tendo em vista a carga valorativa que suas informações acarretam, ainda que indiretamente, no desaguar do processo criminal, uma vez que, em regra, tal procedimento não é desentranhado dos autos do processo (MISSE, 2011).

Desse modo, o procedimento tem servido em larga medida para fundamentar os processos penais, tornando-se um instrumento de extrema relevância na persecução penal brasileira, fazendo a ponte do âmbito administrativo com o processo judicial criminal (MISSE, 2011).

Apesar de o Inquérito Policial sofrer controle externo realizado pelo *Parquet* e o controle interno executado pelas Corregedorias de Polícia - com a finalidade de mensurar a eficiência e legalidade dos atos das polícias - a crítica que é feita a tal procedimento é que este, efetivamente, não é precedido de *accountability*<sup>79</sup>, além de ser um procedimento formalístico, cartorário, cheio de práticas desnecessárias<sup>80</sup> e contraproducentes, marcadas pela letargia (SPINOZA, 2012).

De outro modo, o papel da polícia judiciária também encontra alocação infraconstitucional mais especificamente nos termos do artigo 4º do CPP da década de 40 do século XX com redação da Lei 9.043/1995 que diz que “A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria.” Desse modo, o Título II do referido estatuto trata do seu artigo 4º ao 23 quanto aos termos do inquérito policial brasileiro (BRASIL, 1941).

Como uma tentativa de se instituir o referido *accountability*, o artigo 6º do Código de Processo Penal afirma que assim que a autoridade policial tiver conhecimento da prática da infração penal, deverá realizar as diligências ali descritas, formalizando assim o procedimento policial com a finalidade de subsidiar os trabalhos do Ministério Público. Tal procedimento facilita a sistematização do controle exercido pelo *Parquet*<sup>81</sup> (BRASIL, 1941).

---

<sup>79</sup> A expressão inglesa *accountability* aqui diz respeito à hipótese de que o procedimento anterior ao inquérito policial não está submetido a nenhum tipo de controle e se estabelece com excesso de discricionariedade por parte dos policiais (SPINOZA, 2012).

<sup>80</sup> Os trabalhos das polícias são tidos como de alto potencial estressor justamente por causa de seus procedimentos avaliados como defasados e desnecessários, tendo em vista sua falta de planejamento estratégico adequada, jornadas de trabalho exaustivas e baixos salários (FONTANA, 1994).

<sup>81</sup> Nos precisos termos do artigo 6º do CPP: “Art.6º Logo que tiver conhecimento da prática da infração penal, a autoridade policial deverá: I - dirigir-se ao local, providenciando para que não se alterem o estado e conservação das coisas, até a chegada dos peritos criminais; (Redação dada pela Lei nº 8.862, de 28.3.1994); II - apreender os objetos que tiverem relação com o fato, após liberados pelos peritos criminais; (Redação dada pela Lei nº 8.862, de 28.3.1994) III - colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias; IV - ouvir o ofendido; V - ouvir o indiciado, com observância, no que for aplicável, do disposto no Capítulo III do Título VII, deste Livro, devendo o respectivo termo ser assinado por duas testemunhas que tenham ouvido a leitura; VI - proceder a reconhecimento de pessoas e coisas e a acareações; VII - determinar, se for caso, que se proceda a exame de corpo de delito e a quaisquer outras perícias; VIII - ordenar a identificação do indiciado pelo processo datiloscópico, se possível, e fazer juntar aos autos sua folha de antecedentes; IX - averiguar a vida pregressa do indiciado, sob o ponto

O Inquérito Policial para a doutrina majoritária é procedimento com natureza jurídica de caráter administrativo e não processual. E apesar do inquérito policial possuir alguns regramentos insculpidos no Código de Processo Penal, tal fato não tem o condão de modificar sua natureza do âmbito administrativo para o processual (LIMA, 2016).

Portanto, o inquérito policial tem sua definição mais tradicional como sendo um procedimento de natureza administrativa por ser executado por órgão da polícia vinculado ao Poder executivo, logo da administração pública. Além disso, o Inquérito Policial tem índole inquisitiva e sigilosa em que se busca reunir elementos de materialidade, como sendo aquilo que resulta da execução do delito, e definição de autoria, no sentido de poder imputar a um indivíduo os indícios do cometimento do crime, daí o nome indiciamento. A natureza jurídica do Inquérito Policial é de procedimento e não de processo<sup>82</sup> pelo fato de não ser realizada nessa fase preliminar o contraditório e nem lhe ser dado publicidade (LOPES JR, 2006).

Em outro aspecto, o Ministério Público por ser o titular da ação penal é o destinatário dos resultados do inquérito policial, que fortalece os fundamentos para o oferecimento da denúncia criminal, além de ser o instrumento que dá segurança e legalidade para a formalização de eventuais diligências preliminares e medidas cautelares de urgência. Além disso, o inquérito, em casos específicos pode servir como elemento de justa causa que possibilite o ofendido ingressar com ação penal privada, ou seja, possibilita a persecução penal como um todo (TOURINHO FILHO, 2013).

Contudo, o inquérito policial, na sua atual estrutura e estratégia adotada no ordenamento jurídico brasileiro, sofre críticas e é apontado como um procedimento ineficiente, de construção duvidosa, com estratégia operacional defeituosa e que indubitavelmente tem pautado e prejudicado os trabalhos do Ministério Público (MISSE, 2010).

Nesse sentido, Mariano (2009, p.21) diz ainda:

Tenho a impressão de que o instituto do inquérito policial, do jeito que está formatado, coloca em xeque a previsão constitucional da presunção da inocência. Antes de o Ministério Público se pronunciar pela denúncia ou pelo arquivamento de determinado caso, ou de o Poder Judiciário se manifestar, a polícia já estabelece “culpa” quando indicia o cidadão. E, na maioria dos estados, ainda hoje, quando uma pessoa é indiciada pela polícia, mesmo tendo seu inquérito arquivado, o nome continua presente nos anais da polícia. Então, pela vida toda, ele vai ter que carregar essa “ficha suja”, mesmo que nas outras instâncias seu nome já não conste de nenhum procedimento formal.

---

de vista individual, familiar e social, sua condição econômica, sua atitude e estado de ânimo antes e depois do crime e durante ele, e quaisquer outros elementos que contribuam para a apreciação do seu temperamento e caráter. X - colher informações sobre a existência de filhos, respectivas idades e se possuem alguma deficiência e o nome e o contato de eventual responsável pelos cuidados dos filhos, indicado pela pessoa presa. (Incluído pela Lei nº 13.257, de 2016)”

<sup>82</sup> Apesar de que o item IV da Exposição de Motivos do Código de Processo Penal Brasileiro de 1941 em seu item “A Conservação, ao do Inquérito Policial” denomina o inquérito policial como “processo” ao dizer que: “Foi mantido o inquérito policial como *processo* preliminar (...)” (grifou-se).

O referido autor traz reflexões ainda quanto ao fato de que tal procedimento é presidido pela polícia:

Na época do Império, os chefes de polícia também misturavam atribuições de juizes de paz. A partir da reforma judiciária no Império, em 1871, isso ficou mais institucionalizado, com a criação do instituto do Inquérito Policial, que está presente até hoje e estabelece a possibilidade da nossa instituição policial indiciar pessoas. No mundo inteiro, apenas dois países, um deles o Brasil, têm na sua estrutura a possibilidade de a polícia indiciar pessoas. Isso fora invenção do Império, que não conseguimos resolver no período republicano (MARIANO, 2009, p.21).

Ainda nessa linha de raciocínio quanto à ineficiência da atual arquitetura da persecução penal brasileira em sua fase preliminar, destacam Caruncho e Glitz (2019, p. 205) que:

Adicionalmente, esse formato apresenta, ainda, adversidades de ordem temporal, já que, enquanto o caderno investigatório não venha a ser encaminhado ao Ministério Público, há uma absoluta liberdade à polícia para que decida quais diligências serão realizadas, como se dará a sua execução e quando isso ocorrerá. Considerando que raramente é cumprido o prazo legal de 30 dias para conclusão das investigações e remessa dos autos, essa discricionariedade descontrolada da polícia apresenta-se como fato ainda mais significativo. Infelizmente, pode-se comparar essa realidade à inquisição medieval, marcada justamente pelo monopólio policial da fase investigativa, que entregava o caso já “resolvido” para julgamento. Por isso é que, em países como a Alemanha, as origens do Ministério Público estão diretamente relacionadas ao efetivo exercício desse controle para, também, servir de garantia contra eventuais arbitrariedades na fase de investigação.

Por ser o Inquérito Policial um procedimento de natureza administrativa e dispensável, determina o art.155 do Código de Processo Penal que o magistrado pode usar as provas obtidas no inquérito para fundamentar sua decisão, não podendo, contudo, fundamentar tal decisão somente com base nos elementos colhidos no âmbito do inquérito policial (BRASIL, 1941).<sup>83</sup>

Uma das importâncias quanto à definição da natureza jurídica do inquérito policial reside justamente no fato de que se esse fosse revestido de contraditório, ampla defesa e publicidade, deixaria de existir a razão das vedações do artigo 155 do Código de Processo Penal que diz: “O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar a decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas” (HOTT, 2015).

Quanto ao tema das nulidades, no campo dos procedimentos administrativos e processuais, com o fim de evitar burocracias *pro forma*, prevalece o Princípio da Instrumentalidade

---

<sup>83</sup> Ainda quanto à natureza jurídica do Inquérito Policial o doutrinador Nucci (2008, p.143) o conceitua como: “O inquérito policial é um procedimento preparatório da ação penal, de caráter administrativo, conduzido pela polícia judiciária e voltado à colheita preliminar de provas para apurar a prática de uma infração penal e sua autoria. Seu objetivo precípuo é a formação da convicção do representante do Ministério Público, mas também a colheita de provas urgentes, que podem desaparecer, após o cometimento do crime.”

das Formas<sup>84</sup> que determina que sendo o ato processual uma ferramenta para se atingir uma finalidade, ainda que tal ato seja viciado, se por ventura alcançar a finalidade pretendida, sem, no entanto, causar prejuízo às partes, não se declarará sua nulidade (MARQUES, 2000).

No Processo Civil, tal princípio está presente no artigo 188 do Código de 2015 ao dizer que “Os atos e os termos processuais independem de forma determinada, salvo quando a lei expressamente a exigir, considerando-se válidos os que, realizados de outro modo, preenchem a finalidade essencial”. O artigo 277 do mesmo diploma diz ainda: “Quando a lei prescrever determinada forma, o juiz considerará válido o ato se, realizado de outro modo, lhe alcançar a finalidade” (BRASIL, 2015).

No Processo Penal predomina o Princípio do *pas de nullité sans grief*, que diz não haver nulidade processual sem prejuízo, uma vez que a declaração da nulidade causa perturbações ao processo, portanto, não seria qualquer inconsistência que acarretaria sanção, devendo estar suficientemente comprovado eventual dano (GRINOVER; FERNANDES; GOMES FILHO, 2011).<sup>85</sup>

O *pas de nullité sans grief* é verificado no disposto nos artigos 563 e 566 do Código de Processo Penal (Decreto Lei n.º 3689/1941) que estabelece que “nenhum ato será declarado nulo, se da nulidade não resultar prejuízo para a acusação ou para a defesa” e ainda, “não será declarada a nulidade de ato processual que não houver influído na apuração da verdade substancial ou na decisão da causa.” (BRASIL, 1941).<sup>8687</sup>

No que diz respeito ao entendimento jurisprudencial, destaca-se o julgado do Supremo Tribunal Federal do ano de 1996 em que em sede de Habeas Corpus não se reconheceu nulidade

---

<sup>84</sup> Em complemento ao conceito do Princípio da Instrumentalidade das Formas, Marques (2000, p.384) explica que é àquele em que o aspecto formal do ato cede espaço ao sentido teleológico, e o modo de se fazer, à causa final, tendo em vista que a “forma não é um fim em si, mas o modo e o meio de que serve a lei para que a relação processual atinja a seus objetivos dentro dos postulados a que se subordina”.

<sup>85</sup> Nesse sentido o referido princípio do *pas de nullité sans grief* é acolhido como base essencial das nulidades ilustrado inclusive na da Exposição de Motivos do CPP, senão vejamos: “O projeto não deixa respiradouro para o frívolo curialismo, que se compraz em espiolhar nulidades. É consagrado o princípio geral de que nenhuma nulidade ocorre se não há prejuízo para a acusação ou a defesa. Não será declarada a nulidade de nenhum ato processual, quando este não haja influído concretamente na decisão da causa ou na apuração da verdade substancial. Somente em casos excepcionais é declarada insanável a nulidade. Fora desses casos, ninguém pode invocar direito à irreduzível subsistência da nulidade.” (BRASIL, 1941).

<sup>86</sup> Nesse sentido o doutrinador Rangel (2004), leciona que “(...) pode haver ilegalidade nos atos praticados no curso do inquérito policial, a ponto de acarretar seu desfazimento pelo judiciário, pois os atos nele praticados estão sujeitos à disciplina dos atos administrativos em geral. Entretanto, não há que se falar em contaminação da ação penal em face de defeitos ocorridos na prática dos atos do inquérito, pois este é peça meramente de informação e, como tal, serve de base à denúncia. No exemplo citado, o auto de prisão em flagrante, declarado nulo pelo judiciário via *habeas corpus*, serve de peça de informação para que o Ministério Público, se entender cabível, ofereça denúncia” (RANGEL, 2004, p.87).

<sup>87</sup> Quanto ao tema das nulidades destaca-se: “(...) eventual desobediência às formas prescritas em lei só deve acarretar a invalidação do ato processual quando a finalidade para a qual foi instituída a forma, restar comprometida pelo vício. Em síntese, somente a atipicidade relevante, capaz de produzir prejuízo às partes autoriza o reconhecimento da nulidade.” (LIMA, 2016, p.1328)

processual afirmando que os vícios do procedimento em sede de polícia não são aptos por si só a invalidar o posterior processo criminal.<sup>88</sup> Toda essa preocupação em relatar quanto à superação de eventuais vícios na fase dos inquéritos policiais tem pertinência para responder previamente casuais questionamentos quanto à validade e cabimento da condução das investigações criminais por parte do Ministério Público. Além disso, para esta pesquisa, a importância da definição da natureza do Inquérito Policial tem relação com o fato de que ao Ministério Público também é assegurado a possibilidade de se realizar procedimentos administrativos e, portanto, não seria incabível a gestão das investigações por parte do *Parquet* (MOURA, 2008).

### **3.3 Escorço dos princípios constitucionais que regem a persecução penal brasileira no âmbito da polícia judiciária.**

Em relação aos princípios constitucionais a segurança é um direito fundamental de todos<sup>89</sup>, bem como seria um direito social<sup>90</sup>, além disso, a Segurança Pública é tratada com precisão em nossa atual ordem constitucional por meio do artigo 144 que descreve:

“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - *polícia federal*;

II - *polícia rodoviária federal*;

III - *polícia ferroviária federal*;

IV - *polícias civis*;

V - *polícias militares e corpos de bombeiros militares*.

§ 1º *A polícia federal*, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a:

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

---

<sup>88</sup> Nos precisos termos do julgado do Habeas Corpus n.º 73271/SP do Supremo Tribunal Federal: “HABEAS CORPUS – ALEGAÇÕES DE IRREGULARIDADE EM INQUÉRITO POLICIAL – PRETENDIDO RECONHECIMENTO DE NULIDADE PROCESSUAL – INADMISSIBILIDADE – TARDIA ARGUIÇÃO DE INÉPCIA DA DENÚNCIA – ALEGADA DEFICIÊNCIA DA DEFESA TÉCNICA – NÃO DESCONTRAÇÃO DE PREJUÍZO – SÚMULA 523/STF – REEXAME DA MATÉRIA FÁTICA EM HABEAS CORPUS – IMPOSSIBILIDADE – PEDIDO INDEFERIDO. INQUÉRITO POLICIAL – UNILATERALIDADE – A SITUAÇÃO JURÍDICA DO INDICIADO - (...) VÍCIOS DO INQUÉRITO POLICIAL. "Eventuais vícios concernentes ao inquérito policial não têm o condão de infirmar a validade jurídica do subsequente processo penal condenatório. As nulidades processuais concernem, tão somente, aos defeitos de ordem jurídica que afetam os atos praticados ao longo da ação penal condenatória" (STF, 1996, on-line)

<sup>89</sup> O caput do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 consagra que: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à *segurança* e à propriedade, nos termos seguintes:” (grifou-se).

<sup>90</sup> Já o caput do artigo 6º da constituição federal afirma que: “Art. 6º *São direitos sociais* a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, *a segurança*, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (grifou-se).

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

III - exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras;

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

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

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

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

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

Os trabalhos da polícia se subordinam aos princípios constitucionais atinentes aos serviços públicos<sup>91</sup> de um modo geral, tais como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, universalidade e continuidade.

Nesse sentido, destaca-se ainda que o princípio da razoável duração do processo tem estreita relação com os procedimentos policiais - que irão embasar eventuais futuros processos judiciais – uma vez que afirma o artigo 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal de 1988, quanto à garantia em sede processual, de que o procedimento deverá ter duração razoável de tempo, e assegure que se alcance o fim pretendido, respeitando as normas e princípios jurídicos, e não prejudicando o julgamento (BRASIL, 1988).

Por outro lado, as atividades exercidas pelas polícias civis estaduais têm menor visibilidade em relação ao policiamento ostensivo, contudo, a instituição tem o dever de atender demandas oriundas da Polícia Militar, da Polícia Rodoviária Federal, do Ministério Público Estadual, do Poder Judiciário, dos particulares, bem como a obrigação de resolver as demandas policiais oriundas da própria Polícia Civil.

Desse modo, o volume de trabalho sem uma estratégia objetiva de resolução ocasiona morosidade nas atividades da Polícia Civil estadual, pois apesar do Inquérito Policial ter natureza administrativa, ainda que indiretamente, pela demora na finalização das investigações, acaba por violar o princípio da razoável duração do processo em sede judicial (RAMOS; RIBEIRO JUNIOR, 2022).

Portanto, fica evidente que os princípios administrativos, processuais e constitucionais destacados, corroboram com a ideia de necessidade de reorganização administrativa da polícia

---

<sup>91</sup> O caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 assim preconiza: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (...)”

judiciária dos Estados via subordinação dessa instituição aos Ministérios Públicos Estaduais, com a finalidade de apresentar maior eficiência laboral, celeridade nos trabalhos, com baixo custo ao Estado e com a validade procedimental devidamente resguardada. Nota-se ainda que a atual natureza do procedimento policial, qual seja, de caráter administrativo, não imporá grandes dificuldades no deslocamento laboral para o âmbito dos trabalhos preliminares do Ministério Público (RAMOS; RIBEIRO JUNIOR, 2022).

### **3.4 Persecução penal e Ministério Público. Breve resumo histórico:**

Modernamente<sup>92</sup> o Ministério Público teria surgido em Portugal no século XIII pelo Estatuto de São Luís, pelo rei Luís IX (SOUZA, 2004). Já no século XIV a sociedade portuguesa por meio do Regulamento da Casa de Suplicação, tinha os procuradores de justiça como responsáveis pelas causas penais naquela instituição (SILVA, 1981).

Entretanto, com maior força doutrinária histórica, a figura do Ministério Público é apontada com suas origens para a França do Século XIII, especialmente por meio da "*Ordonnance*" de Filipe, o Belo, a qual estabeleceu o Ministério Público como responsável, via delegação, pela tutela dos interesses penais da monarquia. Após a queda da Bastilha no século XVIII, o Ministério Público passa a ser determinado como agente do Poder Executivo responsável por fiscalizar o cumprimento das leis, tendo a nova ordem constitucional garantido sua independência frente ao Poder Judiciário e ao Poder legislativo (SAUWEN FILHO, 1999).

Já quanto à evolução do Ministério Público no Brasil, tem-se como marco inicial o período colonial, frente a forte influência que o ordenamento da coroa portuguesa exerceu na gênese de tal instituição no país. Assim em Portugal ao tempo das Ordenações Manuelinas surge a figura do Promotor de Justiça incumbido de exercer a fiscalização do cumprimento da lei (RANGEL, 2016).

No período imperial os membros do Ministério Público eram nomeados pelo Governo, para mandato com prazo certo, após indicação de lista tríplice das Câmaras Municipais (MACHADO, 1989).

Em 1871, após a vigência da Lei do Ventre Livre, o Ministério Público passou a ficar incumbido de zelar pelo registro dos filhos de mães de escravas, que nasceram livres, já

---

<sup>92</sup> Para alguns autores a ideia de uma instituição de fiscalização da ordem social nos moldes do Ministério Público seria vista por alguns autores ainda no Egito antigo, na figura do procurador do rei e de atribuições de caráter penal que eram defensores de grupos fragilizados como viúvas e órfãos. Tal ideia também teria figura similar na Grécia antiga onde os indivíduos identificados como *Tesmotetas* eram tidos como aqueles com atribuição para a fiscalização da execução das leis atenienses e também pela acusação penal, a qual, contudo, não era fundamentada numa sistemática igual nos dias de hoje, mas sim se valia de critérios religiosos e filosóficos para a sua atuação, razão pela qual era tida como desprovida de técnica e confiabilidade (LYRA, 1989). Na idade média a figura do Ministério Público seria detectada na figura dos *saions*, de origem germânica e que teriam também funções de fiscalização tributária e fiscalização da lei (MONTEIRO, 1956).

demonstrando assim uma predisposição da função ministerial para com a defesa dos direitos humanos (MARUM, 2005).

Os membros do Ministério Público no período colonial e imperial brasileiro eram representantes dos governos e exerciam atividades em seu nome. Assim inicialmente os membros do Ministério Público estavam incumbidos de fiscalizar as cadeias e verificar a necessidade de custódia ou não dos indivíduos ali ergastulados. Em 1890, após Proclamação da República, o Ministério Público, por meio de legislação que organizava a Justiça Federal<sup>93</sup> é consolidado como instituição de relevo, sendo então na Constituição de 1891 o Procurador-Geral da República citado no título atinente ao Poder Judiciário (ALMEIDA, 2021).

Após a Constituição brasileira de 1934, fortemente influenciada pela Constituição de Weimar, de 1919, a Carta passa a tratar de modo mais objetivo a instituição do Ministério Público. Assim a nova constituição garantiu à instituição a criação de sua carreira de um modo geral, assegurando o ingresso no cargo via concurso público e reforçando as prerrogativas de seus membros. Contudo tais prerrogativas foram fragilizadas no período de exceção do Governo Vargas e somente em 1946 o *Parquet* voltou a ter tratamento diferenciado passando a ter os direitos de estabilidade e inamovibilidade (ALMEIDA, 2021).

Tanto o Código de Processo Civil de 1939, Decreto-Lei 1.608, quanto o Código de Processo Penal de 1941 exerceram importante papel em consolidar o Ministério Público como elemento de suma relevância para o ordenamento jurídico brasileiro (BRASIL, 1941).

A Constituição Federal de 1967 aboliu a possibilidade de "concursos internos" no âmbito do executivo para ingresso nos cargos do Ministério Público, evitando assim ingerências políticas na instituição. Contudo, a Constituição Outorgada de 1969 representou uma série de perdas ao Ministério Público o subordinando diretamente ao Poder Executivo, sem independência funcional, administrativa e financeira (SAUWEN FILHO, 1999).

Portanto, no período de exceção da década de 60 do século XX o Ministério Público é alocado com submissão ao Poder Executivo, perdendo, portanto, grande parte de suas prerrogativas de independência. Durante o período dos governos militares verificou-se nítida a submissão do Ministério Público como seu mero agente de repressão chegando à possibilidade de o Procurador Geral da República promover a interrupção das atividades de um parlamentar a pretexto de ocorrência de crime em desfavor da Segurança Nacional. Tal prática inclusive independia de consulta ou autorização do poder legislativo (MAZZILI, 1988, p. 17- 18).

---

<sup>93</sup> Ao artigo 21 do Capítulo VI do Decreto 848/1890 que tratava do Ministério Público preconizava que: "Art. 21. O membro do Supremo Tribunal Federal, que for nomeado procurador geral da República, deixará de tomar parte nos julgamentos e decisões e, uma vez nomeado, conservar-se-á vitaliciamente nesse cargo."

Nos anos 80, aos poucos, diversas legislações foram consagrando ao Ministério Público novas prerrogativas, tais como a Lei Nacional de Organização do Ministério Público Estadual (Lei Complementar 40/81), a Lei n.º 6.938/1981 que aumentou a legitimidade do Ministério Público (da União e dos Estados) ao lhe possibilitar a propositura de ação para a responsabilização civil e penal, por prejuízos acarretados ao meio ambiente. Assim também a Lei federal n.º 7.347/1985 acrescentou ao *Parquet* o encargo de defender o patrimônio histórico, o direito do consumidor, o paisagismo, entre outros, por meio da Ação Civil Pública-ACP (ALMEIDA, 2021).

Por fim quanto aos termos da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público viu renascer prerrogativas perdidas, bem como o surgimento de novas atribuições que consolidaram ainda mais seu destaque para a prática jurídica brasileira, passando a ser o exclusivo titular da ação penal, retomando sua autonomia em várias vertentes.

Passa então o Ministério Público a ter como princípios administrativos, processuais e constitucionais regentes de sua atividade a ideia de unidade e indivisibilidade institucional, representação do Controle externo da atividade policial, a defesa de interesses coletivos, a possibilidade de realização direta de diligências investigatórias, a legitimidade para propor inquérito civil e da ação civil pública com a finalidade de tutelar interesses difusos entre outros (SOUZA, 2004).

Desse modo, o Ministério Público brasileiro tornou-se uma referência mundial no que diz respeito a sua peculiar formação, atribuições e garantias. Deixou assim, de ser uma instituição sem muitos recursos e efetivo, tendo em vista que antes da Constituição Federal de 1988, a atividade do *Parquet* em pequenas comarcas, era tida como uma atribuição solitária e sem muitas garantias institucionais.

O Ministério Público no Brasil, principalmente após a Constituição de 1988, firmou-se como instituição que não era mais mera representante dos interesses do Estado, mas sim da sociedade. A Constituição brasileira de 1988 é um marco em que a figura do Ministério Público rompe barreiras e passa a exercer uma efetiva independência e importância como função essencial à justiça, já que ao tempo do Império estava vinculado ao Legislativo<sup>94</sup>, em 1981 estava ligado constitucionalmente ao Judiciário e na década de 30 do século XX até a atual Constituição, o Ministério Público basicamente se subordinava ao Executivo como seu auxiliar (RANGEL, 2016).

Contudo, foi sim a Constituição Federal brasileira de 1988 que acarretou o maior arcabouço de prerrogativas sendo a terminologia “Ministério Público” mencionada 101<sup>95</sup> (cento e uma) vezes na referida legislação (MARUM, 2005, p. 49-52).

---

<sup>94</sup> Na vigência da Constituição Imperial de 1824 o Ministério Público estava vinculado ao Senado.

<sup>95</sup> O termo Ministério Público aparece 101 vezes na constituição federal de 1988. Já o termo Polícia Judiciária aparece apenas duas vezes na Constituição Federal mais precisamente no artigo 144 (BRASIL, 1988).

Entretanto, apesar das garantias institucionais conquistadas pelo Ministério Público como independência e autonomia, ainda se faz necessário grande evolução na efetivação de tais prerrogativas, que dentre muitos fatores, destaca-se as limitações financeiras que impedem a possibilidade de presença constante do *Parquet* em todos os lugares do Brasil. Como prova da constante busca da imparcialidade e seriedade nos trabalhos do Ministério Público, bem como pela luta por independência e proteção contra ingerências externas, a instituição não se furta a “cortar na própria carne” suas falhas por meio de seus órgãos de controle tais como as ouvidorias e corregedorias onde os membros do *Parquet* são submetidos a representações, reclamações, recursos internos e correições (SOUZA, 2004).

Apesar disso, destaca-se que ainda hoje o papel do Ministério Público não é tão conhecido em nossa sociedade que por vezes desconhece a importância de tal entidade no efetivo funcionamento do sistema judicial brasileiro (AXT, 2012).

A sociedade brasileira ainda possui profunda dificuldade em compreender o real papel, importância e prerrogativas do Ministério Público, por desconhecimento, fato esse que não acontece em outras partes do mundo, como, por exemplo, nos Estados Unidos da América, em que a figura do promotor de justiça é fortemente conhecida, principalmente por sua constante representação nos filmes de *Hollywood* exibidos no mundo todo, inclusive no Brasil. Portanto o brasileiro tem maior noção das atividades do Ministério Público norte americano do que do próprio país, onde nem mesmo os operadores do direito tais como advogados, estudantes e estagiários sabem, por vezes, com precisão, a distinção entre as funções dos promotores, procuradores do estado e defensores públicos<sup>96</sup> (MAZZILLI, 2000).

É certo que quanto mais desigual e carente de políticas públicas é uma sociedade, maior se torna a necessidade da constante atuação do Ministério Público. Essa instituição deve se apresentar como pronta para agir em todas as frentes, sem distinção, com a finalidade de atender aos interesses coletivos e aos individuais indisponíveis, baseada nos valores preconizados pelo Estado Democrático de Direito e de acordo com as determinações do artigo 129 da Constituição Federal de 1988, que trata das funções institucionais do Ministério Público (SOUZA, 2004).

---

<sup>96</sup> Nesse sentido, ressalta Souza (2004) que: “Uma prova recente desse desconhecimento ocorreu em pesquisa realizada pelo instituto Toledo & Associados, encomendada pela OAB nacional. Foram ouvidas 1700 pessoas, de todas as classes sociais, no período de 10 a 26 de setembro de 2003, a respeito das instituições que compõem o Estado, naquilo que é pertinente à Justiça. Algumas das várias conclusões da pesquisa: 57% dos entrevistados não sabem quais são as diferenças das funções de um juiz para um promotor; 28% dos entrevistados desconfiam do MP; a maioria — 37% —, entretanto, confia na instituição. (...) (...) O próprio diretor do Instituto, Francisco José de Toledo, ratifica a obviedade que já se aguardava, na análise da pesquisa: “boa parte da população brasileira não tem noção clara das funções e atribuições do Ministério Público.”

### 3.5 Persecução Penal e Ministério Público: O controle externo da polícia judiciária exercido pelo Ministério Público.

James Madison, no Artigo 51 de Os Federalistas, afirma: “Se os homens fossem anjos, não haveria necessidade de governo; e se anjos governassem os homens, não haveria necessidade de meio algum externo ou interno para regular a marcha do governo.”, essa afirmação tem precisa pertinência no que diz respeito à relação entre o Ministério Público e as polícias. Principalmente no que se refere à polícia judiciária, o controle externo exercido pelo *Parquet* tem fundamento justamente na falibilidade humana e na necessidade de gestão da atividade policial, frente a sua pouca publicidade, sobretudo pelo caráter sigiloso de seu principal procedimento: o inquérito policial (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p.318).

No Estado Democrático de Direito a polícia tem o dever de representar a Administração Pública na proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos. Nesse sentido recai a necessidade de regularidade, legalidade e higidez nos trabalhos das forças de segurança pública, o que lhe acarretará sua legitimidade perante a sociedade de uma democracia<sup>97</sup> saudável. Pois como visto, os princípios administrativos e constitucionais regem todas as atividades do Estado e isso inclui as atividades de segurança pública.

Nesse ramo público o princípio da legalidade tem papel crucial nas ações policiais, uma vez que seu fiel acatamento além de afiançar legitimidade perante a sociedade garante ainda um posterior *accountability* por parte das instituições públicas e privadas. Já a motivação administrativa também reside nas atividades policiais e também possibilita a melhor visualização do cumprimento do princípio da legalidade. Ademais, as funções de segurança pública devem obediência aos princípios da proporcionalidade, igualdade, impessoalidade, racionalidade e finalidade, justamente como é feito com a fundamentação dos outros atos da administração pública (ÁVILA, 2019).

---

<sup>97</sup> Nessa linha de raciocínio destacam Caruncho e Glitz (2019, p. 205) que: “No contexto da nossa Constituição, o controle mediato da investigação policial surge como consequência lógica tanto do princípio acusatório quanto da titularidade exclusiva da ação penal pública atribuída ao Ministério Público (CR, 129, I) e, finalmente, por ser a Instituição incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CR, art. 127, *caput*). Das duas primeiras normas constitucionais derivam uma série de consequências para as relações jurídicas entre Instituição e polícia judiciária, que se irradiam para o âmbito do controle mediato da investigação policial. Com efeito, inicialmente, a investigação policial figura com o uma atividade instrumental ao exercício da atribuição ministerial do artigo 129, inciso I. Isso significa que (i) a atividade investigativa policial é realizada como um meio para um fim: a decisão do Ministério Público em oferecer ou não a denúncia; (ii) inexistente investigação policial fora do quadro de controle do Ministério Público; (iii) toda a atividade investigativa policial deve ser submetida ao Ministério Público; (iv) a polícia investigadora possui o dever funcional de cumprir as requisições do Ministério Público; (v) o destino final do trabalho policial (promoção de arquivamento ou oferecimento de denúncia) é decisão exclusiva do Ministério Público.

Além disso, o controle da atividade policial<sup>98</sup> tem previsão em convenções internacionais tais como a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) no que diz respeito ao direito a um processo equitativo<sup>99</sup> e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH- Pacto de São José da Costa Rica) quanto ao Direito à liberdade pessoal e as Garantias judiciais<sup>100</sup> (ANDRADE, 2001).

Por esses motivos já existem normas procedimentais com definições objetivas com a finalidade de promover uma melhor averiguação quanto à regularidade dos trabalhos da polícia judiciária em que podemos destacar as determinações do Título II do Código de Processo Penal que trata do Inquérito Policial bem como as normas que tratam da realização de buscas domiciliares e a limitação de sua realização no período noturno (exceto nas hipóteses de flagrante delito), a necessidade de lavratura de auto circunstanciado de busca domiciliar, dentre outros<sup>101</sup> (CPP, 1941).

Na atual conjuntura constitucional brasileira, já não há independência da polícia judiciária em relação ao Ministério Público, muito menos em relação ao judiciário, uma vez que a fase preliminar da persecução penal pode resvalar em restrições de direitos fundamentais. Tal falta de independência das polícias decorre das democracias modernas contrárias às práticas inquisitivas, o que foi consagrado no ordenamento brasileiro, notadamente pelos termos do art. 1º que diz que a República Federativa do Brasil constitui-se num Estado Democrático de Direito (ÁVILA, 2016).

Entretanto, a sistemática de *accountability*<sup>102</sup> tem se demonstrado insuficiente, pois o controle do Ministério Público sobre a polícia judiciária, somente na modalidade externa, não tem garantido a imposição de eficiência das investigações policiais e a solidez da persecução penal

---

98 A Convenção Contra a Tortura da ONU no art. 10.1 trata da necessidade do adequado treinamento policial ao dizer: “Artigo 10. 1. Cada Estado Parte assegurará que o ensino e a informação sobre a proibição de tortura, sejam plenamente incorporados no treinamento do pessoal civil ou militar encarregado da aplicação da lei, do pessoal médico, dos funcionários públicos e de quaisquer outras pessoas que possam participar da custódia, interrogatório ou tratamento de qualquer pessoa submetida a qualquer forma de prisão, detenção ou reclusão.”

99 A Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) em seu artigo 6º acentua que: “Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a proteção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça.”

<sup>100</sup> Quanto a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) destaque para os artigos 7º e 8º principalmente para o seguinte: “Artigo 7. Direito à liberdade pessoal. 1. Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais. 2. Ninguém pode ser privado de sua liberdade física, salvo pelas causas e nas condições previamente fixadas pelas constituições políticas dos Estados Partes ou pelas leis de acordo com elas promulgadas. 3. Ninguém pode ser submetido a detenção ou encarceramento arbitrários. 4. Toda pessoa detida ou retida deve ser informada das razões da sua detenção e notificada, sem demora, da acusação ou acusações formuladas contra ela.”

<sup>101</sup> Nesse sentido ver art. 241, CPP, c/c art. 5º, XI, CRFB/1988, art. 5º, XI, CRFB/1988, e art. 245, caput, CPP, art. 245, § 7º, CPP e o demais do Capítulo XI do Código de Processo Penal Brasileiro.

<sup>102</sup> O termo em inglês *accountability* aqui tem sentido de fiscalização e prestação de contas dos trabalhos em sede de polícia judiciária por meio do controle externo exercido pelo Ministério Público (SPINOZA, 2012).

como um todo (SPINOZA, 2012).

No sistema investigativo do Brasil, via de regra, a *notitia criminis é de cognição mediata*, ou seja, onde a autoridade policial é provocada e toma conhecimento do delito por meio do registro de um boletim de ocorrência, por exemplo. Tal registro deveria<sup>103</sup> levar ao tombamento de um inquérito policial ou, a depender do caso, a formalização de procedimento competente (como por exemplo, um Termo Circunstanciado de Ocorrência – TCO)<sup>104</sup>.

Contudo essa não é a realidade das polícias judiciárias estaduais, uma vez que o índice de instauração de procedimentos - diante da falta de um eficaz controle (interno ou externo) - é baixíssimo ante a quantidade de comunicação de crimes que chegam ao conhecimento das autoridades policiais (ADORNO; PASINATO, 2010).

Além da falta de eficiência na produtividade da polícia judiciária, outro aspecto que o controle externo do Ministério Público por si só não tem se mostrado suficiente, tem relação com as eventuais ocorrências de cometimento de crimes por parte dos próprios policiais (FONSECA, 2015). Isso sem levar em consideração as cifras ocultas dos delitos que sequer chegam ao conhecimento das autoridades por vários motivos como: descrédito no sistema de segurança pública, burocracias contraproducentes - mesmo em tempos de informatização já consolidada - falta de informação sobre a importância de comunicação da ocorrência de crimes para as políticas públicas de reação, dentre outros (RABELO; GUIMARÃES; TEIXEIRA, 2022).

No que diz respeito à Resolução n. 20/2007 que disciplina o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, entendem Caruncho e Glitz (2019) que as visitas às unidades policiais deveriam ir além do controle processual e se tornar uma verdadeira auditoria dos órgãos de segurança pública. Além disso, entende-se ser de suma importância a necessidade de concentração de dados colhidos para que possibilite uma melhora na análise estratégica da tutela difusa da segurança pública e que, por essa razão, seria necessária a especialização de promotorias no tema da segurança pública.

Ainda com base no tema do controle externo do Ministério Público sobre a polícia, e como prova da necessidade de modificação na relação do *Parquet* com a polícia judiciária, existem vertentes jurídicas que defendem que diante da amplitude do conceito de Ordem Pública, e em decorrência do papel constitucional atribuído ao Ministério Público, esse teria atribuição de

---

103 Tal obrigação ocorre nos casos de crimes de ação pública nos termos do artigo 5º do Código de Processo penal que diz: “Art. 5º Nos crimes de ação pública o inquérito policial será iniciado: I - de ofício;” (BRASIL, 1941).

104 Essa previsão diz respeito a procedimento previsto na Lei n.º 9099/1995 que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais em que nas hipóteses de ocorrência de infrações penais de menor potencial ofensivo (contravenções penais e os crimes com pena máxima não superior a dois anos, cumulada ou não com multa) o artigo 69 assim determina que: “Art. 69. A autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários.”

controle não somente sobre a atividade policial<sup>105</sup> mas sim sobre todas as ações do Estado que sejam revestidas de poder de polícia<sup>106</sup> (GUIMARÃES; SANTOS; MELO, 2021).

Contudo apesar da atribuição de controle externo da polícia por parte do Ministério Público, tais atos de inspeção são submetidos ao final à apreciação do Poder Judiciário que irá deliberar pela validade ou não da conclusão de tal fiscalização, fato esse que faz com que os efeitos práticos de tal controle externo sejam mitigados (TACITO, 1952).

As críticas a essa situação também se estendem ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, uma vez que grandes reformas ainda não foram implementadas para mudar esse diagnóstico ou simplesmente dinamizar<sup>107</sup> e dar eficiência em todos os aspectos da persecução penal (ZAFFARONI, 2001).

E pior, além dessa falta de rigor<sup>108</sup> na tomada de providências quanto à ocorrência de delitos, após a eventual instauração dos procedimentos, esses tendem a ficar em infundáveis idas e vindas da polícia ao Poder Judiciário, pois o artigo 10 do Código de Processo Penal brasileiro diz que o prazo do inquérito policial é de 30 dias (se o suspeito não estiver preso)<sup>109</sup>, podendo, quando

---

<sup>105</sup> O artigo 129 da Constituição Federal Brasileira de 1988 atribui ao Ministério Público a função de controle externo da atividade policial o que também foi confirmado pelo art. 144, e regulado por dispositivos infraconstitucionais (Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993).

<sup>106</sup> Com estreita relação ao recorte espacial deste trabalho, destaca-se que na capital do estado do Maranhão (São Luís), as Promotorias Estaduais de Justiça do Controle Externo da Atividade Policial, têm realizado a responsabilização dos atores sociais detentores do poder de polícia diante de sua omissão ou atividade ilegal que tenha repercussão no âmbito criminal. Além disso, por meio da gestão estratégica do Ministério Público são realizadas operações institucionais em que são reunidas as forças detentoras de poder de polícias para a repressão de atividades irregulares e indesejadas no meio social. Como exemplo, destaca-se a conhecida Operação Manzuá realizada a partir do ano de 2008 com a finalidade de coibir a desordem urbana, coibir a poluição sonora e promover a organização de espaços públicos. Tais operações possuem nítida influência da Escola Criminológica de Chicago (GUIMARÃES; SANTOS; MELO, 2021).

<sup>107</sup> Ávila (2019, p.59) já entende que na atual arquitetura da persecução penal na fase preliminar, é preciso um diálogo entre o Ministério Público e a polícia judiciária para tentar superar as lacunas legislativas existentes, ao dizer: “Esse processo de diálogo entre Ministério Público e Polícia também poderá auxiliá-la a suprir as eventuais omissões legais, sedimentando tais boas práticas em “Procedimento Operacional Padrão” para a investigação criminal.”

<sup>108</sup> Ainda no entendimento de Ávila (2019, p.58) a atuação do Parquet no controle externo tem que ser mais dinâmica e buscar soluções alternativas ou mesmo judiciais para regularizar os trabalhos da polícia judiciária, nos seguintes termos: “Quando padrões de atuação desviantes se tornam conhecidos, o direito à proteção jurídica coletiva preventiva permite justificar interações entre o órgão de controle externo e a Polícia, tendentes à implementação de alterações de procedimentos tendencialmente arbitrários para outros procedimentos que possibilitem a redução do arbítrio. Tais tratativas ocorrem fundamentalmente através de reuniões, para tratativas mediante negociações recíprocas ou para a própria construção das soluções, ou ainda mediante recomendações, quando o órgão de controle externo já possui uma posição fixada sobre o tema. Se as tratativas administrativas se tornarem infrutíferas, parece-nos inegável a possibilidade de recorrer ao Poder Judiciário para a alteração de procedimentos policiais tendencialmente abusivos, devidamente documentados. Nessa última situação, será admissível uma ação civil pública para impor reformas institucionais ao Departamento de Polícia.”

<sup>109</sup> Caso o suspeito esteja preso em decorrência de flagrante ou medida cautelar (prisão preventiva) o prazo para a conclusão do Inquérito policial vence em dez dias a contar da data da prisão. Nos precisos termos do artigo 10 do Código de Processo Penal brasileiro: “Art. 10. O inquérito deverá terminar no prazo de 10 dias, se o indiciado tiver sido preso em flagrante, ou estiver preso preventivamente, contado o prazo, nesta hipótese, a partir do dia em que se executar a ordem de prisão, ou no prazo de 30 dias, quando estiver solto, mediante fiança ou sem ela. § 1º A autoridade fará minucioso relatório do que tiver sido apurado e enviará autos ao juiz competente. § 2º No relatório poderá a autoridade indicar testemunhas que não tiverem sido inquiridas, mencionando o lugar onde possam ser encontradas. § 3º Quando o fato for de difícil elucidação, e o indiciado estiver solto, a autoridade poderá requerer ao juiz a devolução dos autos, para ulteriores diligências, que serão realizadas no prazo marcado pelo juiz.” (BRASIL, 1941 -online)

o indiciado estiver solto e o caso for de difícil elucidação, a autoridade policial solicitar dilação de prazo quantas vezes achar cabível ficando somente a critério da decisão do magistrado (BRASIL, 1941).

O que é feito por um procedimento extremamente proforma e padronizado, pois, via de regra, o procedimento somente será integralmente lido pelo *Parquet* após o relatório policial final, deixando, portanto, de existir razão para tais idas e vindas, frente ao nítido desperdício de tempo ao deslocar o processo ao judiciário, tudo a pretexto de se manter um nível de controle meramente simbólico sobre o inquérito (MISSE, 2010).

Diante de tal situação, inclusive, em vários estados brasileiros, a polícia judiciária estadual se comunica diretamente com o Ministério Público quanto a esses pedidos de dilação de prazo que é conhecido como procedimento de tramitação direta<sup>110</sup>. Tal situação será melhor trabalhada nesta pesquisa, uma vez que tem íntima ligação com os propósitos de eficiência e otimização do tema principal aqui tratados.

Além do controle externo, no ordenamento jurídico pátrio também existe a possibilidade de controle interno das polícias por meio de suas corregedorias que executam trabalhos de índole administrativa, os quais constantemente são questionados em sede judicial (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2022).

Ocorre que diante dos maus resultados de produtividade da polícia judiciária já mencionados, é nítido que o controle exclusivamente na modalidade externa da forma como é exercida pelo Ministério Público nos dias de hoje, não tem se mostrado eficiente. Porquanto na atual arquitetura, por estar a polícia judiciária estadual dirigida diretamente pelos governadores, quer dizer, pelos chefes do poder executivo, os problemas de tal instituição não são efetivamente avaliados e expostos tendo em vista o desgaste político que tal situação acarretaria. Além disso, pela falta de estabelecimento legal e objetivo quanto à relação do *Parquet* com a polícia judiciária, acaba por ocorrer nítidas pretensões resistidas uma vez que as autoridades policiais se afirmam invadidas pela atual forma de controle realizada pelo Ministério Público (ADORNO; PASINATO, 2010).

Essa situação ficou evidente no ano de 2013 quando um verdadeiro conflito de interesses foi travado ao tempo da Proposta de Emenda Constitucional n.º 37 em que muitas vezes, inclusive da polícia judiciária, se posicionaram contra a possibilidade de o Ministério Público realizar investigações sob a alegação de usurpação de funções (RODRIGUES, 2013).

---

<sup>110</sup> Tal prática de tramitação direta tem inclusive gerado controvérsia com especial destaque ao Estado de Mato Grosso em que entidade de classe discute no Supremo Tribunal Federal quanto a constitucionalidade de tal prática. (COUTO, 2022).

Assim, corroborando com a ideia de necessidade de modificações radicais no que diz respeito a relação do Ministério Público e a polícia judiciária no âmbito do controle externo, destaca-se a manifestação de Agra (2019, p.149):

É necessário, contudo, mudar o paradigma do controle externo da atividade policial, priorizando a sua modalidade concentrada (art. 3º, II, da Resolução CNMP nº 20/2007). De pouco adianta o Ministério Público, no controle difuso, cobrar mais eficiência na investigação policial às infrações penais já cometidas se os órgãos policiais encarregados da prevenção e da repressão criminal estão desaparelhados para cumprir adequadamente as suas competências, e, por falta de governança eficiente, os recursos materiais e humanos disponíveis não são bem empregados. Não existe discricionariedade para gerir mal recursos públicos nem a ineficiência é uma opção legítima.

Essa atuação ministerial deve visar à identificação e à busca de soluções para problemas sistêmicos que afetam a qualidade e a eficiência dos órgãos do sistema de segurança pública, numa ação controladora mais prospectiva do que repressiva.

Nesse mesmo sentido, ressalta-se o entendimento de Caruncho e Glitz (2019, p. 204/205) que afirmam:

Embora exista de fato uma carência legislativa infraconstitucional que especifique quais ações fazem parte do controle difuso da atividade policial, este não pode mais se restringir a uma tardia e corriqueira requisição de diligências em inquéritos policiais que chegam ao Ministério Público.

Esse controle meramente formal, posterior e distante da investigação policial é uma das causas da ineficiência dessa atividade no Brasil.

E ainda:

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

Portanto, apesar de um instrumento muito importante, o controle externo da atividade policial, do modo como se apresenta nos dias de hoje, não implementa a eficiência necessária aos trabalhos da polícia judiciária.

### **3.6 Princípio da Eficiência na Persecução Penal Brasileira.**

Quanto aos princípios administrativos, processuais e constitucionais regentes da atividade de polícia judiciária, destaca-se aqui o princípio da eficiência, insculpido no Art. 37 da Constituição Federal de 1988, que diz: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da

União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e *eficiência* e, também, ao seguinte: (...)” (BRASIL, 1988, on-line, grifou-se).

O referido princípio fora inserido no texto constitucional pela Emenda Constitucional n.º 19 do ano de 1998, em razão da necessidade de se aperfeiçoar os mecanismos administrativos e adequá-los à nova demanda de trabalho, frente ao crescimento do país, bem como diante dos anseios sociais quanto aos bons préstimos do serviço público. Com especial subsunção ao presente trabalho observa-se que o próprio art. 144 da Constituição Federal de 1988, que trata da segurança pública, em seu parágrafo 7.º, faz menção à necessidade de observância quanto à eficiência nas atividades dos órgãos de segurança.

Desse modo, o princípio da eficiência preceitua que a atividade administrativa deve ser executada com agilidade, boa produtividade funcional, uma prestação de serviços públicos de qualidade e com baixo custo ao Estado, com base na compreensão trazida pela ideia de administração pública gerencial empregada, *mutatis mutandis*, no campo das Polícias Judiciárias Estaduais e dos respectivos Ministérios Públicos (ABRÚCIO, 1997).

Nesse sentido, já se manifestaram diversos doutrinadores como Carvalho (2015, p.71) o qual ensina que: “eficiência é produzir bem, com qualidade e com menos gastos. Uma atuação eficiente da atividade administrativa é aquela realizada com presteza e, acima de tudo, um bom desempenho funcional”.

O princípio da eficiência seria, portanto, a conjunção dos valores de quantidade, qualidade e economicidade na execução da atividade administrativa pelo Estado. Uma atuação administrativa eficiente é aquela realizada com agilidade, bom desempenho funcional, buscando sempre melhores resultados e menos desperdício, de modo que toda a sociedade seja beneficiada. (BUGARIN, 2001)<sup>111</sup>

No ano de 2017 foi promulgada a Lei n.º 13.460 que estabelece normas básicas sobre a defesa dos direitos dos usuários dos serviços da administração pública, com a finalidade de dar cumprimento aos comandos constitucionais do princípio da eficiência aplicável à administração pública direta e indireta dos entes da federação, incluindo os estados, aplicável, portanto, aos trabalhos da polícia judiciária estadual (BRASIL, 2017).

---

<sup>111</sup>No âmbito da polícia judiciária, observa-se que mesmo antes da introdução do Princípio da Eficiência na Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional n.º 19/98, o legislador ordinário já demonstrava a preocupação com os eventuais entraves e agilidade em sede dos trabalhos de polícia judiciária, a exemplo disso destaca-se o artigo 305 Código de Processo Penal, no qual no Capítulo II que trata da Prisão em Flagrante, afirma: “na falta ou no impedimento do escrivão, qualquer pessoa designada pela autoridade lavrará o auto, depois de prestado o compromisso legal.” Ou seja, nesse ponto, resta claro que o legislador já se demonstrava preocupado com fluidez do labor no âmbito da Polícia Civil, em um período em que o volume de trabalho era muito menor do que o atual.

Como exemplo da preocupação administrativa quanto à eficiência e fluidez dos trabalhos da polícia judiciária, destaca-se que no caso do Estado do Maranhão o próprio Governo do Estado já vem demonstrando inquietação com os eventuais entraves na fluidez laboral no âmbito da polícia judiciária estadual. Nesse sentido, em decorrência da grande demanda populacional pelo atendimento da Polícia Civil estadual, e devido aos desafios impostos pela pandemia da COVID-19, o Governo estadual, por meio do Decreto nº 35.677, de 21 de março de 2020, (com redação dada pelo Decreto nº 35.714, de 03/04/2020) em seu art. 4º, autorizou à Polícia Militar do Estado do Maranhão a lavratura dos Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO) que seriam encaminhados ao Poder Judiciário, modelo esse que também já vem sendo implementado em outros Estados da federação brasileira (ROCHA, 2018).

Em complemento a esse movimento no ano de 2022 o Governo do Estado do Maranhão, por intermédio de sua Secretaria de Estado de Segurança Pública, firmou parceria com o Tribunal de Justiça do Estado no sentido de possibilitar à Polícia Militar do Maranhão e ao Corpo de Bombeiros Militar o acesso direto ao sistema Processo Judicial Eletrônico para elaboração de Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) com a finalidade de abreviar o registro e tramitação quanto aos crimes de menor potencial ofensivo (GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO, 2022).

Ainda quanto à necessidade de eficiência nos trabalhos da persecução penal destaca-se que o papel do Ministério Público é cada vez mais exigido como primordial e que necessita apresentar efetividade, principalmente no combate ao crime organizado. Nesse sentido, com especial recorte no Estado do Maranhão a investigação junto ao Ministério Público, por meio do Laboratório de Tecnologia de Combate à Lavagem de Dinheiro, tem se valido de métodos tecnológicos tais como *Data Mining* que consiste na mineração de informações digitais a fim de descobrir a origem de determinado dado formador de um conhecimento e/ou indício, tudo com a finalidade ocasionar maior eficiência nos trabalhos de persecução penal por meio do *Parquet* (MARQUES; COELHO, 2021).

Em outro aspecto de abordagem, já em perspectiva comparada, verifica-se que o sistema penal brasileiro, seguindo exemplos da persecução penal italiana, também adotou em seu processo de produção de prova o sistema do *cross examination*, justamente com a finalidade de trazer maior eficiência e aperfeiçoamento ao sistema penal, assegurando assim, a devida legitimidade, justiça e garantia dos direitos fundamentais (SOUSA; MACHADO, 2019).

Mais especificamente, o *cross examination* foi instituído no ordenamento brasileiro pela Lei nº 11.690/08 que atribuiu ao artigo 212 do Código de Processo Penal a seguinte redação: “Art. 212. As perguntas serão formuladas pelas partes diretamente à testemunha, não admitindo o juiz aquelas que puderem induzir a resposta, não tiverem relação com a causa ou importarem na

repetição de outra já respondida. Parágrafo único. Sobre os pontos não esclarecidos, o juiz poderá complementar a inquirição.” (BRASIL, 1941, on-line). Contudo, diferentemente do que ocorre na Itália, ainda não existe no Brasil o *cross examination* na fase de investigação preliminar<sup>112</sup>

Outro ponto a se destacar é que o desconhecimento generalizado do que seria um processo de gestão de polícia judiciária, acaba por gerar na administração pública um autoengano de sua eficiência. Uma vez que os envolvidos nos trabalhos de polícia judiciária, por desconhecimento e por estarem submetidos a diretrizes estratégicas defasadas, não percebem que não atingiram um resultado aceitável e passam a crer que conquistaram um saldo positivo, errando, assim, de modo recorrente (HOTT, 2015).

Quanto à necessidade de reforma do sistema brasileiro e frente às experiências internacionais, se esclarece que a atuação de grande parte das corporações policiais ao redor do mundo não segue a forma adotada no Brasil, pois aqui o procedimento policial (inquérito policial) tem natureza pré-processual, cartorial, burocrático, que despense gastos públicos e é em regra uma atividade lenta. Tudo para ao final apresentar valor probatório relativo, sendo necessário que os depoimentos, interrogatórios e diligências em geral sejam repetidos em sede processual para alcançar *status* de prova. Essa peculiaridade brasileira de sistema policial cartorializado gera entrave na função investigativa, tendo em vista adotar medidas protocolares, repetitivas e por vezes, dispensáveis e sem qualquer proveito probatório (SANDERSON, 2016).

Visando mitigar tais problemas quanto à eficiência no âmbito da segurança pública no ano de 2018 foi promulgada a Lei nº 13.675 que trata da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), e que regulamentou os termos do no §7º do art. 144 da Constituição Federal que diz:

### CAPÍTULO III DA SEGURANÇA PÚBLICA

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

(...)

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. (Vide Lei nº 13.675, de 2018)

---

<sup>112</sup> Quanto ao *cross examination* na fase de investigação preliminar o Estatuto dos Advogados (Lei n. 8.906/1994) já demonstra preocupação nesse sentido, mas por ora teve somente modificações tímidas tais como a inserção em seu artigo 7º do inciso XXI da possibilidade de o advogado acompanhar seu cliente investigado, mas tal condição não a tornou obrigatória e fica a critério da vontade do suspeito. A lei diz: “Art. 7º São direitos do advogado: (...) XXI - assistir a seus clientes investigados durante a apuração de infrações, sob pena de nulidade absoluta do respectivo interrogatório ou depoimento e, subsequentemente, de todos os elementos investigatórios e probatórios dele decorrentes ou derivados, direta ou indiretamente, podendo, inclusive, no curso da respectiva apuração: a) apresentar razões e quesitos;” (BARROS, 2016).

Assim, com a finalidade de cumprir essa missão constitucional a Lei nº 13.675/2018 dispõe em seu artigo 4º que são princípios da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS):

- IV - eficiência na prevenção e no controle das infrações penais;
- V - eficiência na repressão e na apuração das infrações penais;
- VI - eficiência na prevenção e na redução de riscos em situações de emergência e desastres que afetam a vida, o patrimônio e o meio ambiente;

Observa-se, portanto que a eficiência já é um dos pilares da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, demonstrando assim, uma nova postura administrativa a ser adotada para contemplar as aspirações sociais em voga. Contudo, para se alcançar tal paradigma de eficiência, entende-se ser necessária uma efetiva reforma na persecução penal, especialmente em sua fase preliminar.

#### **4 A (IN)EFICIÊNCIA DA PERSECUÇÃO PENAL BRASILEIRA NA FASE PRELIMINAR E A NECESSIDADE DE REFORMA ESTRUTURAL.**

A (in)eficiência da persecução penal brasileira na fase preliminar segue um padrão nacional, pois no ano de 2019 do total de 14,7 milhões de ocorrências de crimes registrados no Brasil, somente 6,29% desse número foram convertidos em indiciamentos por parte da Polícia Judiciária estadual (KAHN, 2022).

Assim, quanto aos trabalhos da Polícia Judiciária estadual, Caruncho e Glitz (2019) afirmam que no que diz respeito à efetividade das investigações criminais na fase preliminar no Brasil, está caracterizada uma latente ineficiência, o que comprovam os autores por meio de exemplos como o Estado do Paraná, onde somente 15% de todas as ocorrências de crimes são apuradas<sup>113</sup>. Além disso, explicam que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), juntamente com Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e Estratégia Nacional de Segurança Pública (ENASP) identificaram que mais de 130.000 (cento e trinta mil) inquéritos policiais que apuram crimes de homicídios estavam inconclusos em 2017.

Destacam ainda, que dos crimes que chegam a ser investigados no Estado do Rio de Janeiro um total de 96% desses inquéritos são simplesmente arquivados por não conseguirem obter dados que apontem autoria, motivação e materialidade nas respectivas investigações.

Pois como frisado no início deste trabalho, de um modo geral a taxa de elucidação de crimes no Brasil é em média de 20%, enquanto que no Japão é de 95%, na Inglaterra de 81%, no Canadá de 80% e nos Estados Unidos de 64% (KAHN apud ANJOS, 2019).

Outro exemplo de destaque da (in)eficiência na gestão da persecução penal brasileira em sua fase preliminar, se tem no Estado de São Paulo em que no período de 1991-1997 fora detectado que apenas 5,5% dos boletins de ocorrência registrados foram convertidos em inquéritos policiais (ADORNO; PASINATO, 2010).

Além disso, no ano de 2012 a Polícia Civil do Distrito Federal registrou aproximadamente 189.308 (cento e oitenta e nove mil, trezentos e oito) boletins de ocorrências, dos quais, contudo, somente 27.613 (vinte e sete mil seiscentos e treze) se tornaram Inquéritos Policiais. Desse total de Inquéritos somente 13.448 (treze mil quatrocentos e quarenta e oito) foram relatados/finalizados, incluindo os Inquéritos concluídos pelo arquivamento (HOTT, 2015).

Assim, a persecução penal brasileira reclama uma reforma considerável. Tal sistema e sua

---

<sup>113</sup> Explicam os autores Caruncho e Glitz (2019) que tais dados foram obtidos por meio do sistema de *Business Intelligence* (BI) da Secretaria Estadual de Segurança Pública e Administração Penitenciária do Estado do Paraná.

relação da polícia com o Ministério Público é tão arcaica quanto desconhecida pelo cidadão médio, pois as informações passadas pela mídia retratam um sistema judicial brasileiro caricato e distante, fazendo com que o brasileiro tenha mais noção da realidade jurídica de outras nacionalidades do que do próprio país. Outrossim, o sistema de persecução penal brasileiro ainda se mantém como mero simbolismo político da atuação do Estado no combate à criminalidade e serve somente como pretexto de resposta a casos pontuais e não como garantia da segurança pública como um todo (HOTT, 2015).

O arranjo do processo penal brasileiro parece, convenientemente, ignorar o grande número de crimes que sequer chegam ao conhecimento da polícia investigativa e conseqüentemente, não são objetos de judicialização, causando, portanto, uma descredibilidade da função apassivadora do Estado (HULSMAN; CELIS, 1997).

Por outro lado, a atual estrutura da polícia judiciária, em decorrência de sua visível ineficiência, tende a se tornar cada vez mais alvo de debates quanto a sua importância e assim, acaba por angariar cada vez mais recursos públicos a pretexto de sua melhoria. Ocorre que por meio da repetição de procedimentos defasados, técnicas de investigação e processamento contraproducentes, bem como se ignorando os prestigiados estudos sobre criminologia mundialmente conhecidos, tais investimentos, sem a devida estratégia, tendem a manter a situação da investigação criminal no atual *status*, ou seja, sem melhora efetiva e, portanto, gastando tempo e dinheiro público em vão (ROLIM, 2009).<sup>114</sup>

A necessidade de reforma da estrutura estatal, especialmente no que diz respeito à persecução penal, não poderia passar sem avaliar a figura do Ministério Público o qual em nossa atual ordem constitucional é aquele que exerce de modo independente<sup>115</sup> o papel “essencial à função jurisdicional do Estado”<sup>116</sup> e de grande relevância ao defender direitos de todos os cidadãos, sejam eles na esfera individual ou coletiva, sejam eles em sede criminal, civil ou administrativo<sup>117</sup>.

Em razão dessa importância os membros do Ministério Público conquistaram em nossa ordem constitucional garantias tais como vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de

---

<sup>114</sup> O autor Rolim (2009, p. 44) denomina de “isoformismo reformista” quando a administração pública diante de resultados considerados ruins, ao invés de modificar a sistemática de execução, simplesmente investe mais dinheiro no formato defasado.

<sup>115</sup> O § 1º do artigo 127 da Constituição Federal de 1988 afirma que: § 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.”

<sup>116</sup> O caput do artigo 127 da Constituição Federal de 1988 estabelece que “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”

<sup>117</sup> O artigo 129 da Constituição Federal de 1988 estabelece as funções institucionais do Ministério Público.

subsídios<sup>118</sup>, prerrogativas essas que, contudo, precisam ser reforçadas especialmente no que diz respeito às reformas aqui debatidas (MATTOS; TROTTA, 2021).

Pois quanto aos pontos de contato entre o Ministério Público e as Polícias que estão em consolidação no Brasil, destaca Santos (2019, p.71) que “nos últimos anos o Ministério Público Nacional tem percebido a necessidade de um envolvimento institucional mais sólido com a tutela coletiva da segurança pública.”

Além disso, um aspecto legal que já demonstra a vocação do Ministério Público como legítimo gestor do andamento dos procedimentos policiais, se infere pelo destaque dos ditames do art. 27, Parágrafo Único, inciso II da Lei n.º 8.625/1993 que instituiu a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público ao dizer:

Art. 27. Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito:  
Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências:  
(...)  
II - *zelar pela celeridade e racionalização dos procedimentos administrativos* (grifou-se);

Ficando nítido, assim, a legitimidade do Ministério Público em ser o gestor dos procedimentos policiais, pois na atual conjuntura legal brasileira, já cabe, ainda que indiretamente, tal intervenção<sup>119</sup>, tendo em vista, que como já esclarecido, os procedimentos de investigação possuem natureza administrativa, e, portanto, estão abarcados pelos termos da legislação acima destacada.

Nesse sentido, e corroborando com a ideia do envolvimento direto do *Parquet* com a gestão da segurança pública, no Brasil já existem exemplos destacáveis tais como no estado de

---

<sup>118</sup> O artigo 128, § 5.º, inciso I da Constituição Federal de 1988 estabelece que são garantias dos membros do Ministério Público: “a) vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado; b) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa; c) irredutibilidade de subsídio.”

<sup>119</sup> Quanto à efetiva ingerência da investigação criminal pelo *Parquet* com a finalidade de garantir eficiência em tais trabalhos, Caruncho e Glitz (2019, p. 207) entendem que: “A indicação genérica de diligências antecipadas a serem realizadas para determinados tipos de investigações devem ser, na medida do possível, uniformizadas, com a identificação de que determinadas investigações demandam a produção de provas imprescindíveis para o esclarecimento de certas categorias de infrações penais, cuja execução seja imprescindível, independentemente das particularidades de cada situação. Tais recomendações podem ser elaboradas por um órgão do Ministério Público capaz de efetuar uma espécie de auditoria estadual de investigações policiais, coletando informações sobre incorreções, omissões, etc., em determinadas categorias de investigação. Logo, esse órgão central e especializado do Ministério Público produziria informações para as Promotorias criminais para que estas pudessem expedir recomendações genéricas antecipadamente à autoridade policial, assumindo o protagonismo na condução da atividade investigativa idealizado pelo constituinte originário brasileiro. Haveria, a partir daí, o estabelecimento de um efetivo *protocolo de diligências* a ser sempre executado em determinadas investigações, as quais poderiam ser recomendadas pelo membro do Ministério Público à autoridade policial. Além de facilitar, padronizar e trazer *eficiência* para o trabalho da Promotoria na atividade de controle mediato da investigação policial, haveria um incremento da atividade dessa gerência da investigação, na medida em que um desvio do padrão seria, por si só, indicativo da existência de um possível desvio policial.”

Rondônia em que fora instituída uma curadoria da segurança pública do Ministério Público, que reúne os dados em Porto Velho para traçar as melhores estratégias de combate à criminalidade no estado. Nesse sentido também existem as Promotorias Regionais de Segurança Pública no estado de Santa Catarina que já apresentam resultados positivos<sup>120</sup> na diminuição dos índices de criminalidade<sup>121 122</sup> (SANTOS, 2019).

#### **4.1 Ministério Público e Polícia judiciária no Estado do Maranhão<sup>123</sup>: experiências e visão.**

No Estado do Maranhão o Ministério Público estadual já vem promovendo ações que visam dar maior dinamismo à persecução penal desde sua fase investigativa, destacando-se a Operação Harpócrates realizada no ano de 2020 em que a perícia oficial e os órgãos de segurança pública, sob a orientação estratégica do Ministério Público, realizaram blitz em vias públicas visando coibir a poluição sonora, principalmente, a decorrente do uso de escapamentos irregulares de motocicletas. Assim em caso de eventual flagrante de crime, notadamente do ilícito do previsto no art. 54, caput, da Lei nº 9.605/1998, o condutor era autuado, arbitrada a fiança e após a finalização do procedimento policial enviado ao Ministério Público para deliberar quanto a eventual Acordo de Não Persecução Penal – ANPP<sup>124</sup> ou eventual hipótese de oferecimento da denúncia (MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO, 2020).

Seguindo essa mesma filosofia quanto aos anseios da sociedade<sup>125</sup> e a postura que hoje é

---

<sup>120</sup> Conforme as conclusões do Relatório Final de Visita Temática de Segurança Pública de Santa Catarina do ano de 2018 do CNMP (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2018).

<sup>121</sup> Os estados do Acre, Rio Grande do Norte, Goiás e Mato Grosso também instituíram suas Promotorias de Justiça de Segurança Pública.

<sup>122</sup> Em alguns estados como Mato Grosso do Sul, Bahia, Piauí, Paraná e o Rio de Janeiro os grupos do Ministério Público que realiza o Controle Externo da Atividade Policial cumulam suas atividades com a tutela coletiva da segurança pública.

<sup>123</sup> A pertinência deste tópico residiria na aderência da pesquisa no que diz respeito ao Ministério Público e a Polícia Judiciária no Estado do Maranhão.

<sup>124</sup> Nesse sentido, verifica-se que o legislador atento à necessidade de carrear maior agilidade à persecução penal, bem como da necessidade de constatar fortalecimento das prerrogativas do *Parquet*, no ano de 2019 instituiu a Lei federal nº 13.964 que aperfeiçoa a legislação penal e processual penal, momento em que acrescentou no Código de Processo Penal o artigo 28-A que possibilita ao Ministério Público propor acordo de não persecução penal, desde que preenchidos requisitos mínimos tais como a proporcionalidade e cabimento do acordo, reparação do dano, efetiva reprovação e meios de combate à reincidência (GUIMARÃES; BARRETO JÚNIOR; ALVES, 2021).

<sup>125</sup> Nessa perspectiva, em relação a essa mudança do Ministério Público para uma postura mais proativa e resolutiva destacam Gordilho e Kurkowski (2021, p. 204) que: “Viu-se que a consolidação da justiça penal consensual no Brasil exigiu uma mudança no perfil do Ministério Público, que se tem tornado cada vez mais resolutivo, o que exige uma postura proativa dos seus membros visando a uma atuação preventiva e extrajudicial. A justiça penal consensual, ao flexibilizar os princípios da obrigatoriedade e da indisponibilidade da ação penal pública, acabou por democratizar o acesso ao sistema penal, permitindo que muitos conflitos, os quais, em regra, não teriam uma resposta efetiva, obtenham uma resposta efetiva do sistema judicial. A transação penal, assim como a suspensão condicional do processo e o acordo de não persecução penal permitem uma efetiva atuação resolutiva ao Ministério Público, ao anteciparem um resultado que seria obtido apenas após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória.”

esperada do Ministério Público, os promotores de justiça do Estado do Maranhão, Guimarães e Barreto Júnior, em coautoria com Alves (2021, p.150) afirmam que:

De crucial importância para compreensão e enfrentamento do assunto abordado, conclui-se que o Ministério Público que possa se compatibilizar com as atuais demandas oriundas diuturnamente das relações sociais, necessariamente, é um Ministério Público que extrapole os limites dos gabinetes e, em uma perspectiva proativa e preventiva, se disponha a enfrentar os problemas que afligem os integrantes do corpo social na prática, recusando-se a permanecer no abstrato mundo dos processos, procedimentos e ofícios, vez que os expedientes de papel, embora necessários, por vezes, protelam e agravam, ainda mais, tais demandas.

Destaca-se ainda que no ano de 2022 o Ministério Público do Maranhão promoveu em São Luís/MA e outras cidades do Estado o projeto denominado “Colóquios Interinstitucionais: Ministério Público e Polícias” com a finalidade de proporcionar uma maior integração entre as polícias e o *Parquet*, bem como promover uma troca de experiências e análise de hipótese para a melhoria da atuação das duas instituições no âmbito da persecução penal (MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO, 2022).

#### **4.2 Projeto Mutirão de Inquéritos de São Luís do Maranhão: Ministério Público e Polícia Civil.**

Ainda quanto à realidade jurídica do Estado do Maranhão, destaca-se aqui a experiência realizada entre os trabalhos da polícia judiciária estadual (Polícia Civil) e o Ministério Público estadual, denominado de “Projeto Mutirão de Inquéritos”. Ocorre que preocupados com a eficiência da persecução penal na fase investigatória no recorte espacial da cidade de São Luís/MA, o Ministério Público Estadual, traçou estratégias de análise, investigação, condução e conclusão de inquéritos policiais, de crimes cometidos na referida cidade até o ano de 2016 e que ainda estivessem sem encerramento dos autos policiais (MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO, 2020).

Ressalta-se que tal preocupação decorre da demora decisória e estratégica verificada no âmbito da Polícia Civil que atinge a fluidez do andamento dos processos em sede judicial, pois, como dito, apesar de o Inquérito Policial possuir natureza administrativa, acaba por violar, ainda que indiretamente, o princípio da razoável duração do processo, tendo em vista o atraso das investigações criminais por longos anos (LOPES JR, 2019).

Desse modo, o Ministério Público do Estado do Maranhão diante da constatação de graves problemas nos trabalhos da polícia judiciária, principalmente no que diz respeito ao acúmulo de procedimentos policiais não concluídos, e seguindo o *Parquet* seu *mister* constitucional, qual seja,

controle externo das polícias e fiscal da lei, instaurou Inquérito Civil nº 002/2016, por meio do qual instituiu via Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com a Secretaria Estadual de Segurança Pública, acordo pela suspensão de procedimentos administrativos de eventuais atos de improbidade administrativa em desfavor das autoridades policiais pela não conclusão dos inquéritos anteriores à 2016, no intuito de que fossem sanados os inquéritos que representam o passivo das Delegacias da capital (MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO, 2020).

As autoridades da polícia judiciária do Estado do Maranhão ao serem questionadas quanto aos problemas ali detectados afirmavam que tal situação teria se dado pela falta de efetivo<sup>126</sup> para atender a demanda, o que gerava um gargalo conclusivo nos procedimentos, notadamente pela constante formalidade e idas e vindas ao Poder Judiciário e Ministério Público. Nessa perspectiva, em contraponto ao caso da Itália<sup>127</sup>, as autoridades maranhenses alegavam ainda que existia uma grande deficiência justamente na investigação de crimes mais graves frente a crescente quantidade de casos de menor ofensividade a que a polícia judiciária está submetida a atender. Tal situação foi apontada inclusive como ocasionadora de recorrentes prescrições processuais justamente pela lentidão em sede de inquérito policial. (GUIMARÃES; TEIXEIRA; RABELO, 2021).

Ressalta-se, que a situação do Maranhão não se trata de um caso isolado no Brasil e como dito, na fase de investigação o inquérito policial é pautado por procedimentos *pro forma* de idas e vindas ao Poder Judiciário somente com a finalidade de atender uma determinação legal do Código de Processo Penal de 1941<sup>128</sup>, mas não necessariamente atender ao princípio da eficiência instituído na Constituição Federal já nos anos 90, portanto um anseio social mais moderno (BRASIL, 1941).

Assim o Projeto Mutirão se desenvolveu<sup>129</sup> seguindo um mecanismo onde um Delegado de Polícia específico, designado pela Secretaria Estadual de Segurança Pública, fazia análise preliminar dos procedimentos recebidos das mais diversas unidades de polícia da capital do Estado. Em seguida, por meio de relatório, o procedimento era repassado ao Promotor de Justiça do controle externo da polícia que faria uma reanálise do inquérito, decidindo pelo seu encaminhando ao Promotor competente para eventual denúncia, pelo arquivamento ou pelo retorno ao órgão policial para novas diligências (MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO, 2018).

Nesse aspecto ainda, o Ministério Público do Maranhão com base no princípio da Eficiência, também debatido neste trabalho, bem como com a finalidade de promover maior

---

<sup>126</sup> Em 2020 a Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública apontou que em todo o Brasil existiam apenas 94, 4 mil Policiais Civis para uma população de mais de 200 milhões de habitantes (EFETIVO, 2022).

<sup>127</sup> Como vimos neste trabalho no modelo italiano o Ministério Público se limita a conduzir as investigações justamente dos crimes considerados mais graves.

<sup>128</sup> Como já esclarecidos, tal movimento processual serve somente para justificar e atender as exigências do Código de Processo Penal, especialmente do seu artigo 10.

<sup>129</sup> O referido mutirão ainda está em funcionando tendo em vista a necessidade de sua continuação comprovada via aditamentos no mencionado Termo de Ajustamento de Conduta-TAC.

objetividade ao projeto, expediu a Recomendação N° 03/2018 CAOP-Crim, em que aponta critérios claros para arquivamento de procedimentos policiais de cunho eminentemente patrimonial ao dizer:

CONSIDERANDO que o *Princípio da Eficiência* é um dos princípios norteadores da administração pública anexado aos da legalidade, finalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica e do interesse público, e foi incluído no ordenamento jurídico brasileiro de forma expressa na Constituição Federal, com a promulgação da emenda constitucional n.º 19 de 4 de junho de 1998, alterando o art.º 37.

CONSIDERANDO que o *Princípio da Eficiência* se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional;

CONSIDERANDO que esse princípio é o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros;

(...)

RECOMENDA:

Aos Delegados de Polícia Civil, com a atuação nos Núcleos do Mutirão, de que trata o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC suso mencionado, que sugiram ao Ministério Público Estadual e ao Poder Judiciário arquivamento de inquéritos policiais, adotando os critérios adiante elencados.

1-Para crimes contra o patrimônio, nominadamente - furto, apropriação indébita, estelionato, extorsão e roubo, com inquéritos iniciados há mais de 3 (três) anos, nas seguintes hipóteses:

- a) A antiguidade do fato investigado;
- b) O esgotamento das diligências investigatórias razoavelmente exigíveis;
- c) E/ou a inexistência de linha investigatória potencialmente idônea, adequadamente sopesados no caso concreto.

Recomenda-se que, no pedido de arquivamento, a autoridade policial deve explicitar que a iniciativa do arquivamento da investigação não causa prejuízo do disposto no art. 18 do CPP, notadamente, em razão da existência, em todas as unidades policiais, da segunda via do procedimento investigatório (MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO, 2018, grifou-se).

Observa-se nesse ponto, que mesmo diante da proveitosa inovação promovida pelo Ministério Público maranhense e a preocupação com a eficiência dos trabalhos de investigação, a disposição efetivada ainda apresenta necessidade de retrabalho em camadas as quais, diante de eventual modificação constitucional e legal específica, poderiam garantir maior objetividade e otimização à persecução penal, eliminado o estágio intermediário dirigido pela polícia, passando a atribuir a estratégia de investigação para o Promotor de Justiça (ANDRADE, 2008).

Nesse sentido, estudo embasado na já mencionada criminologia crítica, desenvolvido pelos autores Guimarães, Teixeira e Rabelo (2021) avaliou os números obtidos no referido mutirão em que por meio da análise de 552 inquéritos que foram arquivados naquele Projeto entre os anos de 2017 a 2020, dos quais 102 inquéritos eram de crimes de homicídios (somados nas modalidades simples, qualificado, tentado e culposos), foram obtidas as seguintes conclusões:

Tabela 1 - Número de inquéritos de crimes de homicídios arquivados no projeto mutirão durante os anos de 2017 a 2020:

| Ano  | N.º / Porcentagem de Arquivamento           |
|------|---|
| 2017 | 6 (5,9%)                                    |
| 2018 | 18 (17,6%)                                  |
| 2019 | 57 (55,9%) (maior incidência da comparação) |
| 2020 | 21 (20,6%)                                  |

Fonte: Guimarães, Teixeira e Rabelo (2021).

Pontua-se que os inquéritos analisados são anteriores ao ano de 2016, e, portanto, o quadro faz inferir uma tendência crescente nos pedidos de arquivamento tendo em vista que com o passar dos anos e o retrabalho nas investigações torna-se cada vez mais difícil concluir uma apuração policial com materialidade e autoria definida. Além disso, foi detectado que existiam inquéritos policiais sem nenhuma movimentação por mais de dez anos propiciando a impunidade e sentimento de impotência da sociedade, principalmente diante de crimes de homicídio (GUIMARÃES; TEIXEIRA; RABELO, 2021).

E ainda, do universo de 102 inquéritos de homicídios arquivados verificou-se que o motivo dos arquivamentos e suas respectivas porcentagens foram:

Tabela 2 - Motivo do Arquivamento de inquéritos de crimes de homicídios no âmbito do Projeto Mutirão durante os anos de 2017 a 2020:

| Motivo do Arquivamento do Inquérito:   | Perceptual % |
|--|--------------|
| Por ausência de autoria delitiva   | 69 (67,7%)   |
| Por extinção de punibilidade pela morte do autor   | 16 (15,7%)   |
| Por não identificação da autoria e não consolidação dos elementos mínimos de materialidade | 12 (11,8%)   |
| Em razão do princípio <i>non bis idem</i>  | 2 (1,2%)     |
| Pelo acolhimento de excludente de ilicitude  | 1 (0,9%)     |
| Pela impossibilidade de localização do autor   | 1 (0,9%)     |
| Pela extinção da punibilidade em razão da prescrição                                       | 1 (0,9%)     |

Fonte: Guimarães, Teixeira e Rabelo (2021).

Portanto o referido trabalho conclui que do Mutirão de Inquéritos da capital do Estado do Maranhão permite-se extrair dados concretos que possibilitam avaliar as fragilidades da persecução penal na fase de investigação tendo como parâmetro de estudo a criminologia crítica e o controle social formal, que na realidade analisada, se demonstra enfraquecido e não está atingindo as finalidades institucionais esperadas. As falhas apontadas pelo Ministério Público do Maranhão, através do Projeto Mutirão, ao cumprir seu papel constitucional e buscando novas perspectivas para solucionar problemas relacionados à persecução penal no Estado, observadas com base nas premissas contratualistas, apontam que tamanha fissura na estrutura estatal, põe em xeque a confiança depositada nas autoridades constituídas e sua capacidade institucional de fazer cumprir os regramentos jurídicos, especialmente os de caráter penal (GUIMARÃES; TEIXEIRA; RABELO, 2021).

Por fim, com perfeito enquadramento lógico aos propósitos deste trabalho, principalmente diante da arquitetura jurídica já usada na Itália<sup>130</sup>, conclui Guimarães, Teixeira e Rabelo (2021, p.92) que:

Observa-se, ainda, a importância do Projeto Mutirão, que se apresenta como uma alternativa para a aproximação e fortalecimento das instituições de controle, que apesar do seu caráter provisório, aponta as deficiências a serem sanadas pela polícia judiciária, a fim de evitar a ocorrência das cifras ocultas da criminalidade, principalmente em crimes graves como os homicídios.

Feitas essas análises a respeito do projeto mutirão de inquéritos do Ministério Público do Maranhão juntamente com a polícia judiciária estadual, passa-se a análise dos dados estatísticos fornecidos pela própria Polícia Civil do Estado.

#### **4.3 Dados estatísticos fornecidos pela Polícia Civil do Estado do Maranhão**

Após solicitação, via e-mail institucional, junto à Delegacia Geral de Polícia Civil do Maranhão, essa por meio do Setor de Estatística e Análise Criminal da PCMA, respondeu aos questionamentos desta pesquisa especialmente quanto às informações estatísticas do número de boletins de ocorrências de delitos registrados, número de Inquéritos Policiais instaurados e o número de Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO) instaurados, atinentes à circunscrição de São Luís/MA nos anos de 2020 e 2021.

Fora esclarecido que a solicitação dizia respeito somente ao número de ocorrências registradas atinentes ao cometimento de delitos, sendo excluídas as ocorrências que não possuíssem

---

<sup>130</sup> Tendo em vista que na Itália o Ministério Público dirige as investigações criminais somente nos casos de maior gravidade como os crimes de homicídios.

tipificação criminal tais como suicídio, morte natural, morte acidental, preservação de direito, perda e extravio, etc.

Isso posto, o Setor de Estatística e Análise Criminal da PCMA respondeu oficialmente que no ano de 2020 na circunscrição de São Luís/MA foram registrados 67.787 boletins de ocorrência de fatos típicos (B.O's de crimes), sendo nesse ano, na mesma circunscrição, instaurados 6.971 inquéritos policiais e 2.472 Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO's).

Já quanto ao ano de 2021, também na circunscrição de São Luís/MA, foram registrados 72.740 boletins de ocorrência de fatos típicos e instaurados 4889 Inquéritos Policiais e 1716 Termos Circunstanciados de Ocorrência.

Oportuno ressaltar que frisou a Unidade de Estatística e Análise Criminal da PCMA que:

Nota 2: sobre os dados de IPL e TCO ressalta-se que em 2021 fora implantada uma nova metodologia de coleta de tais dados de produtividade que se dá por meio de sistema eletrônico denominado GESTÃO, ocorre que, uma parte do efetivo ainda não está familiarizado, ou desconhece o referido portal de inserção exclusivo desse tipo de informações e, por essa razão muitas unidades ainda não efetivaram o lançamento de seus dados no sistema, acarretando uma queda nos índices no ano de 2021 em relação aos anos anteriores.” (POLÍCIA CIVIL DO MARANHÃO, 2022, p. 1).

Desse modo, com a finalidade de realizar uma apuração mais precisa e diante da incongruência alertada pelos dados oficiais, limita-se esta pesquisa a fazer uma análise somente dos dados da circunscrição de São Luís/MA no ano de 2020, pelo seguinte quadro:

Tabela 3 - Quantidade de procedimentos policiais instaurados na circunscrição de São Luís/MA no ano de 2020:

| Procedimento:  | Quantidade instaurada no ano de 2020 |
|--|--------------------------------------|
| Inquéritos Policiais Instaurados:                                  | 6.971                                |
| Termos Circunstanciados De Ocorrência (Tco'S)<br>Instaurados:      | 2.472                                |
| Total De Procedimentos Instaurados no Ano de 2020 <sup>131</sup> : | 9443                                 |

Fonte: Polícia Civil do Maranhão - Setor de Estatística e Análise Criminal - 2022.

Assim, diante desse quadro e levando em consideração que no ano de 2020, na circunscrição de São Luís/MA foram registrados 67.787 boletins de ocorrência de fatos típicos (B.O's de crimes), podemos depreender o seguinte diagnóstico:

<sup>131</sup> Fora levado em consideração na pesquisa apenas os dois procedimentos de maior incidência no âmbito da polícia judiciária, quais sejam, os Inquéritos Policiais e os Termos Circunstanciados de Ocorrência, este por força das determinações da Lei 9.099/1995.

Tabela 4 - Percentual de boletins de ocorrência de fatos típicos convertidos em procedimentos policiais na circunscrição de São Luís/MA no ano de 2020:

| Quantidade de Boletins de Ocorrência de Fatos Típicos Registrados no Ano de 2020: | Total de Procedimentos Instaurados no ano de 2020: | Percentual de Boletins de Ocorrência de Fatos Típicos Convertidos em Procedimentos Policiais no Ano de 2020: |
|---|--|--|
| 67.787  | 9443   | 13,9%  |

Fonte: Polícia Civil do Maranhão - Setor de Estatística e Análise Criminal - 2022.

Portanto, conclui-se que na circunscrição de São Luís/MA no ano de 2020 dos 67.787 boletins de ocorrência de fatos típicos registrados apenas 13,9% foram convertidos em procedimentos policiais, o que nos oferece um indicativo de que a estratégia de persecução penal na capital do Estado do Maranhão, na atual estrutura, apresenta números de eficiência muito abaixo do esperado para a consolidação de um controle social formal que garanta ao estado a confiabilidade pública, (in)eficiência essa que como já ressaltado, segue um padrão nacional.

#### **4.4 A Tramitação Direta de Inquéritos Policiais entre a Polícia Civil e o Ministério Público do Estado do Maranhão**

Diante de situações como as acima verificadas no Estado do Maranhão, o Poder Judiciário estadual por meio do Provimento n.º 50/2019 da Corregedoria Geral de Justiça determinou a utilização da técnica de tramitação direta de inquéritos policiais entre a polícia judiciária estadual e o *Parquet* com fundamento no Princípio da Razoável Duração do Processo do art. 5º, inc. LXXVIII Constituição Federal de 1988, e nos meios de garantia da celeridade da sua tramitação, seguindo, portanto, os termos do art. 7º, item 5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (Pacto de San Jose da Costa Rica).

Desse modo os autos do inquérito policial são inicialmente enviados ao Poder Judiciário Estadual de Primeiro Grau, para o primeiro cadastro e distribuição recebendo então o código de “Tramitação direta ao Ministério Público”. Assim, após o registro e ao tempo de eventual pedido de dilação de prazo para a conclusão das investigações, está a Polícia Civil autorizada a encaminhar os autos diretamente ao Ministério Público Estadual, sem precisar da intermediação do Poder

Judiciário Estadual<sup>132</sup>. Tal movimentação então deverá se repetir em caso de novos pedidos de dilação e ao final das investigações, após o relatório policial conclusivo, os autos devem ser encaminhados à distribuição do Fórum para avaliação judicial (MARANHÃO, 2019).

Em vários estados da federação<sup>133</sup>, a comunicação procedimental entre as polícias judiciárias e o Ministério Público, passaram a ser realizadas por tramitação direta. Tal procedimento nitidamente decorre de uma percepção administrativa e jurídica de que não faz mais sentido se aceitar barreiras comunicativas entre as instituições mencionadas, as quais, indubitavelmente, deveriam trabalhar de modo conjugado.

Ocorre que, mesmo diante da técnica de tramitação direta, o acontecimento de retrabalho é constante e fomenta as várias devoluções de procedimentos por parte do Ministério Público à Polícia Civil com a requisição de diligências policiais novas ou complementares tendo em vista que a estratégia utilizada pela polícia judiciária na fase investigativa não foi satisfatória.

Além disso, a simples técnica de tramitação, sob uma ótica de otimização administrativa, não se sustenta mais, pois tal arranjo ainda representa pontes estreitas, ficando evidente que seria muito menos dispendioso se no âmbito dos Ministérios Públicos, a atual estrutura da Polícia Civil fosse subordinada ou incorporada àquele órgão com a finalidade de se promover dinamismo laboral e homogeneização decisória que efetivamente seria importante à promoção da ação penal.

E ainda, por falta de regramento constitucional e legal, entidades de classe tais como o Sindicato dos Delegados de Polícia Judiciária Civil do Estado de Mato Grosso (Sindepol- MT) discutem em ação junto ao Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade da tramitação direta por simples provimento interno do Tribunal de Justiça ou da Procuradoria de Justiça, o que, em tese, violaria a competência da União para legislar já que trataria em verdade de matéria de processo penal. Além disso, existe a alegação de que o controle jurisdicional seria inafastável e que por isso o procedimento deve passar constantemente pela análise do Poder Judiciário. Contudo, em

---

132 A regra é que não seja necessária intervenção do Poder Judiciário, contudo existem exceções tais como a do artigo 4º do referido provimento que diz: “Art. 4º. Os autos de inquérito policial, que contenham requerimento de prorrogação de prazo para conclusão, serão remetidos ao Poder Judiciário quando: I – acompanhados de pedido de providência que torne indispensável a intervenção do magistrado; II – houver medida constritiva em curso; III – tratar-se de feito distribuído antes da vigência deste provimento, sem deliberação anterior de tramitação direta ao Ministério Público.”

133 O Tribunal de Justiça de Minas Gerais por meio do Provimento Conjunto n.º 70/2017, dispõe sobre a tramitação direta de inquéritos policiais entre a Polícia Civil do Estado de Minas Gerais e o Ministério Público do Estado de Minas Gerais. (MINAS GERAIS, 2017).

No Estado do Rio de Janeiro a tramitação direta é prevista pela Lei Orgânica do Ministério Público (Lei Complementar n.º 106, de 03 de Janeiro de 2003) (RIO DE JANEIRO, 2003).

No âmbito federal a Resolução n. 063, de 26 de junho de 2009 do Conselho da Justiça Federal “Dispõe sobre a tramitação direta dos inquéritos policiais entre a Polícia Federal e o Ministério Público Federal.” (DISTRITO FEDERAL, 2009).

sede do Recurso Extraordinário 660.814 o Supremo Tribunal Federal, a relatoria entendeu que a tramitação direta é constitucional e não viola os dispositivos apontados (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2019).

#### **4.5 O Ministério Público e A Teoria Dos Poderes Implícitos**

Quanto ao Ministério Público, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o legislador constituinte já demonstrava ter uma visão da real importância de tal instituição, principalmente no que diz respeito à persecução penal desde seus primeiros passos. A prova de tal alegação reside justamente pelo fato de ter a atual Constituição inserido, entre as prerrogativas do Ministério Público, a possibilidade de realizar diretamente, independentemente de qualquer auxílio ou autorização, diligências de investigação sejam elas no âmbito civil ou no âmbito criminal, bem como a prerrogativa de requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial (BRASIL, 1988).

Nesse sentido não só o legislador constituinte parece estar convencido de que tal atividade diz respeito às atribuições do Ministério Público, mas também nosso Poder Judiciário já demonstrou compartilhar de tal entendimento. Nessa linha de raciocínio destaca-se a decisão do Supremo Tribunal Federal em sede do Recurso Extraordinário n.º 535.478 no ano de 2008, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, que reconheceu o poder investigatório do Ministério Público em decorrência da consagrada Teoria dos Poderes Implícitos que diz que se ao *Parquet* fora atribuída a prerrogativa de investigação, implicitamente a este é devido os meios necessários para o atingimento de tal fim. E que, portanto, o *Parquet* ao oferecer denúncia poderia fundamentá-la em informações levantadas pelo próprio Ministério Público, fato esse que não acarretaria nenhuma violação aos termos do artigo 144 da Constituição brasileira. E mais, que tal estratégia, em verdade, promoveria otimização à persecução penal (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2008).

O que se conclui dos destaques da decisão acima é que a investigação criminal realizada diretamente pelo Ministério Público é uma realidade, ainda inicial, mas já minimamente possível no atual ordenamento constitucional brasileiro. Contudo, buscando projetos mais avançados, a direção da atividade investigatória por parte do *Parquet* seria o ideal, tal como já é aplicado em outros países destacados neste trabalho.

A mencionada decisão esclareceu também que a atribuição exclusiva da Polícia Federal em favor da União diz respeito a uma prerrogativa que exclui as demais polícias judiciárias e não tem efeitos em desfavor da possibilidade de investigação por parte do Ministério Público, pois o fato de atualmente o *Parquet* não poder dirigir o inquérito policial não inviabiliza que tal órgão

promova a instauração de procedimento administrativo de investigação, o que hoje, já se faz com respaldo constitucional e na Lei Orgânica do Ministério Público (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2008).

Além disso, o próprio Código de Processo Penal<sup>134</sup> brasileiro possibilita que a denúncia ministerial seja fundamentada em elementos de informação colhidos pelo Ministério Público sem a necessidade de inquérito policial antecedente. Bem como dito, o direito constitucional brasileiro permite extrair a presença do princípio dos "poderes implícitos" que concede ao Ministério Público criminal os meios para sua atividade fim, qual seja, a promoção da ação penal pública, possibilitando-lhe proceder a colheita de provas por conta própria (BRASIL, 1941)<sup>135</sup>.

Para o cumprimento dessa missão, Santos (2019) defende que o Ministério Público tenha livre acesso aos bancos de dados da segurança pública, já existentes, bem como tenha uma inteligência própria, em paralelo e sem conflito com a atividade de controle externo da atividade policial, para evitar se tornar mera repetidora de ações já implementadas pelos outros órgãos, conseguindo assim, estabelecer alternativas viáveis ao combate à criminalidade.

Oportuno destacar que no ano de 2015 o Supremo Tribunal Federal em sede do Recurso Extraordinário n.º 593.727 apresentou entendimento quanto aos limites investigativos do

---

<sup>134</sup> A dispensabilidade do inquérito policial possui como fundamento legal os art. 12, art. 39 §5 e art. 46, §1º ambos do Código de Processo Penal que dizem: “Art. 12. O inquérito policial acompanhará a denúncia ou queixa, *sempre que servir de base a uma ou outra.*(...) (...)§ 5º O órgão do Ministério Público dispensará o inquérito, se com a representação forem oferecidos elementos que o habilitem a promover a ação penal, e, neste caso, oferecerá a denúncia no prazo de quinze dias.”(...) (...)§ 1º Quando o Ministério Público dispensar o inquérito policial, o prazo para o oferecimento da denúncia contar-se-á da data em que tiver recebido as peças de informações ou a representação”(Grifou-se).

<sup>135</sup> Mais precisamente, e com grande pertinência ao debate deste trabalho, ao tempo do julgamento do referido RE 535.478 a relatora afirmou que: “Ainda que se entenda tratar-se de investigação direta pelo Ministério Público, melhor sorte não assiste ao recorrente. A questão da investigação criminal diretamente realizada pelo Ministério Público tem provocado intensos debates, que por certo suscitam o exame constitucional da matéria. Na França, Itália, Alemanha e México, somente para citar alguns exemplos, incumbe ao ministério público dirigir a atividade investigatória. (...) (...)Assim, não é possível, a partir de interpretação equivocada dos incisos I e IV do § 1º do art.144, da Constituição Federal, considerados isoladamente, pretender excluir a hipótese de o Ministério Público, dispensando o inquérito policial, oferecer denúncia a partir dos elementos colhidos em procedimento administrativo investigatório instaurado pelo próprio parquet. Os dispositivos citados não têm essa amplitude. Como bem ressaltado pelo ilustre colega Wagner Natal Batista, no parecer proferido no RE no 233.072-RJ, a Constituição Federal, ao atribuir à polícia federal a exclusividade para exercer a Polícia Judiciária da União, referiu-se à exclusão da atuação de outras corporações policiais, e não à atribuição privativa da polícia federal para, em detrimento da atuação do Ministério Público, realizar investigações. Tanto assim que a redação não é repetida em relação às polícias estaduais. (...) (...) Em resumo, o fato de o Ministério Público não poder presidir o inquérito policial não é impeditivo que, com fundamento na Constituição e na sua Lei Orgânica, instaure procedimento administrativo de investigação.(...) (...) Contudo, ainda que se tratasse da temática dos poderes investigatórios do Ministério Público, melhor sorte não assistiria ao Recorrente. A denúncia pode ser fundamentada em peças de informação obtidas pelo órgão do MPF sem a necessidade do prévio inquérito policial, como já previa o Código de Processo Penal. Não há óbice a que o Ministério Público requirite esclarecimentos ou diligencie diretamente a obtenção da prova de modo a formar seu convencimento a respeito de determinado fato, aperfeiçoando a persecução penal, mormente em casos graves como o presente que envolvem altas somas em dinheiro movimentadas em contas bancárias. (...) (...) Ora, é princípio basilar da hermenêutica constitucional o dos "poderes implícitos", segundo o qual, quando a Constituição Federal concede os-fins, dá os meios. Se a atividade fim - promoção da ação penal pública - foi outorgada ao Parquet em foro de privatividade, não se concebe como não lhe oportunizar a colheita de prova para tanto, já que o CPP autoriza que "peças de informação" embasem a denúncia.” (STF, 2008, Grifou-se).

Ministério Público, portanto confirmando ao *Parquet* sua prerrogativa de investigação. Entretanto ficou evidente diante de tal decisão, que a possibilidade investigativa do Ministério Público, na atual conjuntura constitucional, ainda é de caráter excepcional<sup>136</sup> (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015).

Seguindo o espírito deste trabalho destacam-se os termos do julgamento do Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal em sede de ADI 5104 MC de relatoria do Ministro Roberto Barroso que afirmou: “a Constituição de 1988 fez uma opção inequívoca pelo sistema acusatório – e não pelo sistema inquisitorial – criando as bases para uma mudança profunda na condução das investigações criminais e no processamento das ações penais no Brasil” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2014).

Ainda sobre o papel do Ministério Público voltado para uma atuação racional na produção probatória criminal entendem Bedê Júnior e Senna (2021, p.515) que:

É preciso que o legislador forneça as condições probatórias adequadas, seja com a criação de técnicas especiais, como a colaboração premiada ou a captação ambiental ou o *whistleblower* com garantia de sigilo, seja criando garantias para que os agentes estatais que tenham a ousadia de enfrentar esse tipo de criminalidade não sejam retaliados como reação natural do sistema ou criando estruturas humanas dimensionadas para a hercúlea tarefa.

(....)

É uma ilusão infantil esperar que as pessoas deixem de praticar atos de corrupção a partir de sua própria força moral ou pela consciência de seu dever para com a sociedade, apenas com um sistema efetivo que não tergiverse em punir aqueles que se corrompem pode-se ter a esperança de minimizar esse pecado original humano.

O Ministério Público brasileiro é uma instituição a qual é atribuída a característica da transversalidade<sup>137</sup> institucional, que em decorrência dos comandos constitucionais, lhe permite interagir e colaborar com diversas<sup>138</sup> instituições da administração pública. E na segurança pública<sup>139</sup>, isso não deve ser diferente, devendo ainda progredir cada vez mais. A prova disso pode

---

<sup>136</sup> Nos precisos termos do Recurso Extraordinário 593.727: “o Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados, sem prejuízo da possibilidade do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados, praticados pelos membros dessa Instituição” (STF, 2015).

<sup>137</sup> Quanto a transversalidade a Lei nº 13.675/2018 que trata da Política Nacional de Segurança Pública (PNaSP) em suas diretrizes de seu artigo 5º, inciso IV diz que “atuação integrada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em ações de segurança pública e políticas transversais para a preservação da vida, do meio ambiente e da dignidade da pessoa humana;”

<sup>138</sup> Oliveira (2019, p. 177) explica que governança “se refere à gestão compartilhada e interinstitucional de atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas, e é baseada no princípio da colaboração em rede, em que há confiança mútua e ambiente de cooperação. Para que as redes funcionem, deve haver interdependência entre as organizações, mas também cooperação e solidariedade intrarredes.”

<sup>139</sup> A importância da conjugação das ações da polícia judiciária estadual nas ações de governança envolvendo vários órgãos, inclusive o Ministério Público é destaque nos relatos de Oliveira (2019, p.186) ao tratar do Comitê Interinstitucional de Segurança Pública na região de Serrinha/BA indicando que: “As análises de CVLI não puderam

ser também inferida de movimentos legais que ao implementar as redes governamentais de atuação nas áreas da infância e juventude, por exemplo, o fizeram mantendo o Ministério Público como centro de planejamento desse sistema de proteção infanto juvenil. Oportuno observar que assim como a proteção à criança e ao adolescente, a segurança, também é um direito social protegido pela Constituição Federal brasileira e, portanto, não faria sentido o Ministério Público não ser órgão de destaque também nesse ramo das ações públicas (SANTOS, 2019).<sup>140</sup>

#### **4.6 Conselho Nacional do Ministério Público e investigação criminal a cargo do Ministério Público: Atual movimento**

Segundo Santos (2019), existiria uma distinção extraída dos atuais termos da Constituição Federal entre os conceitos de Políticas de Segurança Pública (PSP) e o conceito de Políticas Públicas de Segurança (PPS). Tal distinção residiria no fato de que aquelas (PSP) seriam cumpridas exclusivamente pelos órgãos de segurança pública, enquanto estas (PPS) seriam mais amplas e se tratariam de ações governamentais conjuntamente com toda a sociedade o que incluiria o Ministério Público no cumprimento de seu mister constitucional de tutelar a segurança como interesse social. Tal fato também indica que na atual arquitetura constitucional brasileira o *Parquet* já tem legitimidade nos debates sobre segurança pública.

Assim, seguindo em um movimento crescente acerca da possibilidade e necessidade da mudança de postura no papel do Ministério Público, no ano de 2017, o Conselho Nacional do Ministério Público- CNMP instituiu a Resolução nº 181 que “dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público.” Desse modo, o artigo 1º do Capítulo I que trata de sua definição e finalidade, afirma que:

Art. 1º O procedimento investigatório criminal é instrumento sumário e *desburocratizado de natureza administrativa e investigatória*, instaurado e presidido pelo membro do Ministério Público com atribuição criminal, e terá como finalidade apurar a ocorrência de infrações penais de iniciativa pública, servindo como preparação e embasamento para o juízo de propositura, ou não, da respectiva ação penal. (*Redação dada pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018*)

§ 1º O procedimento investigatório criminal não é condição de procedibilidade ou pressuposto processual para o ajuizamento de ação penal e não exclui a possibilidade de formalização de investigação por outros órgãos legitimados da Administração Pública. (*Redação dada pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018*)(...) (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017, grifou-se).

---

avançar na troca de informações para investigações policiais, haja vista a ausência da Polícia Civil nos debates. (...) Os constrangimentos mais referidos foram a falta de adesão da Polícia Civil, maior óbice à integração dos sistemas de defesa social e justiça criminal.”

<sup>140</sup> Tanto a garantia à segurança quanto proteção à infância, estão descritos no Art. 6º da Constituição Federal.

Além disso, com nítida correlação aos propósitos deste trabalho, a fundamentação para a instituição de tal resolução do CNMP é de que tais mudanças são necessárias para o aperfeiçoamento da investigação criminal presidida pelo Ministério Público:

*com o objetivo de tornar as investigações mais céleres, eficientes, desburocratizadas, informadas pelo princípio acusatório e respeitadoras dos direitos fundamentais do investigado, da vítima e das prerrogativas dos advogados.” (...) superando um paradigma de investigação cartorial, burocratizada, centralizada e sigilosa; (...) (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017, grifou-se).*

Ainda como fundamento e com visível inspiração na estrutura do *Parquet* italiano<sup>141</sup>, em que o foco de investigação do Ministério Público são os casos mais graves, o CNMP afirma que:

*Considerando a carga desumana de processos que se acumulam nas varas criminais do País e que tanto desperdício de recursos, prejuízo e atraso causam no oferecimento de Justiça às pessoas, de alguma forma, envolvidas em fatos criminais; Considerando, por fim, a exigência de soluções alternativas no Processo Penal que proporcionem celeridade na resolução dos casos menos graves, priorização dos recursos financeiros e humanos do Ministério Público e do Poder Judiciário para processamento e julgamento dos casos mais graves e minoração dos efeitos deletérios de uma sentença penal condenatória aos acusados em geral, que teriam mais uma chance de evitar uma condenação judicial, reduzindo os efeitos sociais prejudiciais da pena e desafogando os estabelecimentos prisionais (...) (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017, grifou-se).*

Seguindo parâmetros objetivos, o CNMP regula, inclusive, o modo, critérios e prazos de instauração dos procedimentos ao dizer:

Art. 3.º O procedimento investigatório criminal poderá ser instaurado de ofício, por membro do Ministério Público, no âmbito de suas atribuições criminais, ao tomar conhecimento de infração penal de iniciativa pública, por qualquer meio, ainda que informal, ou mediante provocação (*Redação dada pela Resolução n° 183, de 24 de janeiro de 2018*)

(...)

§ 4º O membro do Ministério Público, no exercício de suas atribuições criminais, deverá dar andamento, no prazo de 30 (trinta) dias a contar de seu recebimento, às representações, requerimentos, petições e peças de informação que lhe sejam encaminhadas, podendo este prazo ser prorrogado, fundamentadamente, por até 90 (noventa) dias, nos casos em que sejam necessárias diligências preliminares (*Redação dada pela Resolução n° 183, de 24 de janeiro de 2018*), (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017).

Como exemplo de embrião da proposta aqui debatida a referida resolução trata em seu artigo 6º do Capítulo II das investigações conjuntas por meio de forças tarefas em que a presidência

---

<sup>141</sup> Na Itália o Ministério Público dirige as investigações somente de delitos de maior complexidade de apuração (VOGLIOTTI, 2004).

da investigação fica a cargo daquele “que o ato de instauração designar”. Além disso, a formalização dos atos de investigação é devidamente ilustrada quando dito:

Art. 8º A colheita de informações e depoimentos deverá ser feita preferencialmente de forma oral, mediante a gravação audiovisual, com o fim de obter maior fidelidade das informações prestadas.

§ 1º Somente em casos excepcionais e imprescindíveis deverá ser feita a transcrição dos depoimentos colhidos na fase investigatória (*Redação dada pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018*) (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017).

Também é possível visualizar, ainda que inicialmente de modo tímido, o entendimento do CNMP pela necessidade do estreitamento da relação da função policial com o Ministério Público, o que se infere pela leitura do § 2º do artigo 8º da resolução que diz:

§ 2º O membro do Ministério Público poderá requisitar o cumprimento das diligências de oitiva de testemunhas ou informantes a servidores da instituição, policiais civis, militares ou federais, guardas municipais ou a qualquer outro servidor público que tenha como atribuições fiscalizar atividades cujos ilícitos possam também caracterizar delito. (Redação dada pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018)

Com nítida influência no princípio da eficiência, afirma o artigo 10 da resolução que as diligências deverão ser documentadas de modo sucinto e circunstanciadas em autos. Já quanto à conclusão do procedimento e/ou eventual arquivamento o artigo 19 do Capítulo VII diz que:

Art. 19. Se o membro do Ministério Público responsável pelo procedimento investigatório criminal se convencer da inexistência de fundamento para a propositura de ação penal pública, nos termos do art. 17, promoverá o arquivamento dos autos ou das peças de informação, fazendo-o fundamentadamente. (Redação dada pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018)

§ 1º A promoção de arquivamento será apresentada ao juízo competente, nos moldes do art. 28 do Código de Processo Penal, ou ao órgão superior interno responsável por sua apreciação, nos termos da legislação vigente. (Anterior parágrafo único renumerado para § 1º pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018)

§ 2º Na hipótese de arquivamento do procedimento investigatório criminal, ou do inquérito policial, quando amparado em acordo de não persecução penal, nos termos do artigo anterior, a promoção de arquivamento será necessariamente apresentada ao juízo competente, nos moldes do art. 28 do Código de Processo Penal. (Incluído pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018)

§ 3º Na hipótese de arquivamento do procedimento investigatório criminal, ou do inquérito policial, o membro do Ministério Público deverá diligenciar para a comunicação da vítima a respeito do seu pronunciamento. (Incluído pela Resolução nº 201, de 4 de novembro de 2019) (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017).

Faz-se cabível destacar que apesar da notória revolução e postura do CNMP em busca da eficiência no âmbito da persecução penal brasileira, tal resolução não foi imune a críticas, razão pela qual é objeto de Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade (ADIs 5790 e 5793) pendentes de julgamento no Supremo Tribunal Federal, em que se questiona especialmente sobre o cabimento

dos termos do art. 18 da resolução que trata do chamado acordo de não persecução penal (PEREIRA; GUIMARÃES; VIEIRA, 2020).

#### **4.7 Da efetiva vinculação por subordinação ou incorporação das Polícias judiciárias dos Estados aos Ministérios Públicos Estaduais: vantagens, meios e consequências**

No que diz respeito à efetiva vinculação por subordinação ou incorporação das Polícias judiciárias dos Estados aos Ministérios Públicos Estaduais, se destaca a inquietação que move este trabalho, pois como já mencionado, diante das dificuldades que a máquina pública vem enfrentando ao longo dos anos, que foram agravadas sobremaneira pela pandemia da Covid-19, se constata que não se pode mais desperdiçar verbas públicas e mão de obra cada vez mais escassa, o que exige maior dinamização da estrutura pública (SILVA FILHO, 2001).

Há a necessidade de implementação de um modelo de persecução penal moderna espelhada na ideia de administração pública gerencial<sup>142</sup> para a superação de paradigmas ultrapassados com objetivo de resolução de problemas contemporâneos no que diz respeito à segurança pública e a toda a estrutura de processamento criminal. A eficiência do Estado, no contexto da gestão pública da criminalidade está diretamente relacionada ao modelo de gestão utilizada (SILVA JÚNIOR, 2007).

Pois como esclarecido, as atribuições da Polícia Civil na qualidade de polícia judiciária, desaguam em sua maior parte em procedimentos de índole administrativa, de caráter dispensável, com a finalidade precípua de fomentar o convencimento do Promotor de Justiça, titular da ação penal (LOPES JR, 2019).

Por outro lado, a Constituição Federal de 1988, consolidando a real importância do papel do Ministério Público em nosso ordenamento atribuiu ao Ministério Público a prerrogativa de realizar diretamente, independente de auxílio ou autorização, diligências de investigação tanto no âmbito civil ou criminal, assim como o poder de requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial. Além disso, a Constituição consagrou ao *Parquet* a incumbência

---

<sup>142</sup> Nesse sentido Ávila (2019, p.56) faz um contraponto na dinâmica entre burocracia e eficiência nas investigações criminais ao dizer que: “As formalidades de garantia não devem ser excessivas, pois uma hipertrofia de garantias pode levar à ineficiência sistêmica, que por sua vez geram novas violações de direitos fundamentais. Por exemplo, uma excessiva e desnecessária burocracia na tramitação das investigações pode ser causa para uma demora acentuada que venha induzir a dispersão das informações investigativas, a prescrição, ou as anulações por filigranas processuais. Por outro lado, a mera eleição da eficiência, ainda que à custa do risco de desvios, não promove efetivamente a segurança pública, mas incrementa a insegurança diante do possível desvio policial. Há que se maximizar ambas as diretrizes fundamentais da atividade policial: eficiência com garantias contra o eventual abuso. E um padrão de atuação procedimental alinhado à dupla finalidade de proteção (proteção dos interesses sociais mediante uma realização efetiva da atividade policial e proteção dos interesses individuais da pessoa submetida à intervenção policial) é essencial como ponto de partida para a estruturação da atividade policial.”

de promover o controle externo da atividade policial, demonstrando assim a íntima ligação das instituições de segurança com a função ministerial, tendo em vista que todo o trabalho de segurança pública ao final, terá um único destinatário, qual seja, o Ministério Público, titular da ação penal, que pode inclusive não se valer de eventuais peças produzidas pela polícia na promoção do processo criminal, tendo em vista o atual caráter informativo e dispensável do labor da polícia judiciária (DEMERCIAN; MALULY, 2014).

Para Ávila (2019) O Ministério Público foi elevado ao patamar de verdadeiro *Ombudsman*<sup>143</sup> pela Constituição Federal de 1988<sup>144</sup> no que diz respeito à proteção de direitos fundamentais dos cidadãos e agora necessita ter papel cada vez mais resolutivo dos problemas que lhes são apresentados. E no sentido deste trabalho, diz respeito ao Ministério Público o dever de conduzir a regulamentação interna da polícia para que então o *Parquet* materialize seu papel constitucional de defensor de tais direitos fundamentais.

Portanto é necessária a superação do atual modelo de controle das investigações policiais, especialmente pela passagem das apurações, desde sua fase preliminar, à gestão do Ministério Público.

Quanto a esses aspectos destacam Caruncho e Glitz (2019, p. 206/207) que:

É imprescindível, portanto, a alteração desse cenário, estabelecendo-se um sistema de controle mediato da investigação policial que seja capaz de superar as limitações do atual modelo de requisição tardia de diligências apenas nas investigações materializadas em inquéritos policiais.

Para tanto, necessária uma atuação diferenciada do Ministério Público por meio de três controles da investigação policial:

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

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

(...)

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

---

<sup>143</sup> *Ombudsman* aqui, em tradução livre, seria aquele provedor de justiça que ouve as queixas públicas contra a má administração e contra os desvios de autoridades públicas.

<sup>144</sup> Com fundamento nos arts. 127, *caput*, e 129, II, da Constituição Federal de 1988 e dos arts. 3º, 5º e 6º da Lei Complementar nº 75/1993 (cabível aos Ministérios Públicos estaduais em decorrência dos preceitos do art. 80 da Lei nº 8.625/1993)

Dito isso, e após se compreender não mais ser possível desperdiçar verbas públicas com atividades contraproducentes, se percebe que no especial recorte dos Ministérios Públicos estaduais em relação às polícias judiciárias estaduais (polícias civis estaduais), existem inúmeras atividades de tais instituições que diante das peculiaridades constitucionais supramencionadas, acabam por promover no serviço público, recorrentes situações de retrabalho, gerando perda de tempo, dinheiro público e neste caso, prejuízo à razoável duração do processo. Desse modo, observa-se que a relação institucional entre Polícia Civil e Ministério Público estadual na atual estrutura organizacional, já demonstra o peso do tempo e não condiz mais com a realidade exigida nos dias de hoje (CHIOZZOTTO, 2022).

Se questiona: com que finalidade são separadas duas instituições que se encontram dentro da mesma coluna de poder (Poder Executivo), tendo em vista que um órgão (Ministério Público) pode determinar ao outro (Polícia Civil) o que efetivamente deve fazer, ou mesmo refazer? Pois, tal fato acarreta perda de tempo, tendo em vista se tratarem atualmente de duas “ilhas” de informações administrativas que não se comunicam com o maior dinamismo possível e que exigem uma constante construção de estreitas pontes entre tais instituições, quando o mais eficiente seria sua vinculação via construção de um organismo só, ou subordinação direta. Modificação estrutural essa que se daria, no caso do Brasil, via Emenda à Constituição, uma vez que o trato das funções tanto do Ministério Público, quanto da polícia judiciária brasileira tem previsão e amparo em sede constitucional (ANDRADE, 2008).

Tal retrabalho não se justifica diante das características do atual procedimento policial como atividade de índole estritamente administrativa e dispensável. Pois em eventual descarte do procedimento na fase processual, se acaba por consagrar um considerável desperdício de dinheiro público, haja vista os atrasos por longos períodos gerarem gastos no âmbito da polícia judiciária em meio a diligências investigativas que sequer serão utilizadas pelo Ministério Público (NUCCI, 2015).

Fora o fato de que mesmo que tais diligências sejam aproveitadas, não raras as vezes o *Parquet* determina à polícia judiciária que os trabalhos sejam refeitos tendo em vista que o procedimento policial adotado não coincidia com o entendimento do titular da ação penal, o que gera uma perda de tempo que poderia ter sido evitada se desde o início a organização da investigação criminal tivesse sido encabeçada pelo próprio Ministério Público (ANDRADE, 2008).

A gestão estatal dos recursos humanos e materiais não pode sofrer desperdícios com estruturas obsoletas e incapazes de atender aos anseios da sociedade. Como dito, essa situação ficou mais evidente no contexto da pandemia da Covid-19. Além disso, a contemporaneidade e seus dilemas, notadamente no âmbito da segurança pública, anseiam por soluções que levem à redução da burocracia por meio da mudança do modelo de inquérito policial e especialmente por

meio da mudança na estratégia de gestão das investigações, tudo com a finalidade de adequar a prática aos princípios que regem a persecução penal (SILVA FILHO, 2001).

No que diz respeito ao futuro do Ministério Público brasileiro e sua independência, oportuno destacar as palavras de Almeida (2021, p. 231) que diz:

O futuro do Ministério Público brasileiro estará mais ou menos alinhado aos propósitos e anseios da sociedade brasileira na exata medida de seu livre exercício, da independência funcional de seus membros. E isso não se garante tão-somente por normas, sejam constitucionais ou infraconstitucionais. É necessário constante estado de vigília.

(...)

Um Ministério Público apequenado, amordaçado e intimidado não tem condições de cumprir sua missão constitucional em defesa da sociedade e do próprio regime democrático, porquanto sem independência funcional não é possível atuar com altivez frente a interesses pouco republicanos de eventuais detentores do poder.

(...)

Não é pouco a Constituição da República estabelecer, como estabeleceu, que atentar contra o livre exercício do Ministério Público constitui crime de responsabilidade do Presidente da República. Ou seja, nem mesmo aquele ou aquela que ocupe o maior cargo eletivo da nação brasileira, com a força e a legitimidade do voto popular, pode afrontar a pedra basilar de todo do MP: o seu livre atuar, a sua independência.

Oportuno destacar que no recorte temático deste trabalho, nos países que adotam a sistemática normativa da *Civil Law*, as atividades da polícia judiciária estão incorporadas aos quadros do Ministério Público ou simplesmente sob sua subordinação, ou ainda, fazem parte dos denominados Juizados de Instrução, em que a polícia judiciária age como *longa manus* do Poder Judiciário nas diligências de investigação. No sistema brasileiro, a falta de subordinação da polícia judiciária ao Ministério Público, que exerce mero controle externo (de efetividade aqui debatida), decorre de uma estrutura institucional arcaica em que se priorizava os interesses do Estado na centralização do poder e ingerência em situações criminais que causassem algum constrangimento ao governante (HOTT, 2015).

Válido pontuar, que a visão reformista deste trabalho vem ganhando cada vez mais espaço ao ponto de ser nitidamente notada nos termos do Anteprojeto do novo Código de Processo Penal brasileiro conforme destaca a Comissão Temporária de Estudo da Reforma do CPP, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 156, de 2009, ao dizer:

Em primeiro lugar, como já informamos, o projeto de Código propõe que o inquérito tramite diretamente entre polícia e Ministério Público (art. 34). Dessa forma, espera-se agilizar enormemente o trabalho investigativo, pois a intermediação do juiz acabou gerando, na prática, burocracias e paralisações desnecessárias. Trata-se, pois, de uma alteração bastante significativa, cujo objetivo é favorecer a aproximação entre aquelas duas instituições, além de reforçar a estrutura acusatória do processo penal, como bem sublinhado na Exposição de Motivos:

No âmbito, ainda, da persecução penal na fase de investigação preliminar, o anteprojeto traz significativa alteração no que respeita à tramitação do inquérito policial. A regra do atual Código de Processo Penal não guarda qualquer pertinência com um modelo processual de perfil acusatório, como se deduz do sistema dos direitos fundamentais

previstos na Constituição. *A investigação não serve e não se dirige ao Judiciário; ao contrário, destina-se a fornecer elementos de convencimento, positivo ou negativo, ao órgão da acusação.* Não há razão alguma para o controle judicial da investigação, a não ser quando houver risco às liberdades públicas, como ocorre na hipótese de réu preso. Nesse caso, o curso da investigação será acompanhado pelo juiz das garantias, não como controle da qualidade ou do conteúdo da matéria a ser colhida, mas como fiscalização do respeito aos prazos legais previstos para a persecução penal. Atuação, como se vê, própria de um juiz das garantias (MINUTA, 2009, grifou-se).

A investigação preliminar na atual conjuntura da persecução penal brasileira é contraditória em sua legislação interna, pois afirma que as provas colhidas exclusivamente em sede policial não podem ser utilizadas para o convencimento do juízo, com exceção das provas não repetíveis. Ocorre que grande parte dos atos realizados em sede policial, por consectário lógico, não poderão ser repetidos tais como atos de prisão em flagrante e atos periciais os quais acabam angariando peso probatório máximo ao tempo do processo (LOPES JR, 2006).

Na polícia judiciária brasileira, a ingerência do Poder Executivo gera graves interferências na autonomia investigativa policial o que acarreta entraves e afeta a legitimidade das investigações. Como prova da existência desse sentimento de impotência de autonomia investigativa, no ano de 2008 foi proposta Emenda Constitucional no sentido de garantir autonomia funcional à polícia judiciária para evitar interferências do Poder Executivo nos trabalhos investigativos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008).<sup>145</sup>

Portanto a atual arquitetura da polícia judiciária subordinada diretamente ao Poder executivo, sem a mínima independência investigativa, bem como por meio de uma estrutura contraproducente, cheia de atividades com retrabalho e sem o devido controle de produtividade, demonstram graves problemas na persecução penal brasileira que já se demonstra muito ultrapassada ante aos resultados práticos, tanto de qualidade quanto de quantidade, problema esse que precisa ser enfrentado por meio de reformas. Diante de tais mazelas é que se vislumbra o caráter propositivo deste trabalho, pois é nítida que uma considerável modificação da estrutura da persecução penal brasileira se faz necessária e com a maior brevidade possível.

Oportuno destacar que em certos ordenamentos jurídicos como o da Espanha, a persecução penal é realizada na fase preliminar com subordinação ao Poder Judiciário, pelo dito juizado de instrução, em que tal fase já possui natureza de procedimento judicial. Contudo, esse não é foco deste trabalho tendo em vista a crítica a tal sistema, que em fase preliminar também seria de caráter inquisitiva e, portanto, fragilizaria a ideia de imparcialidade atribuída ao Poder

---

<sup>145</sup> No arranjo estrutural da polícia judiciária é constante o sentimento de falta de independência para investigar e alto índice de ingerência por parte do Poder Executivo na persecução penal na fase preliminar, razão pela qual, em sentido oposto aos da proposta deste trabalho, tramita na Câmara dos Deputados a “PEC dá independência funcional aos delegados de Polícia” de n.º 293/08 que busca angariar maiores prerrogativas aos delegados de Polícia (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008).

Judiciário em seu julgamento final (LOPES JR, 2006).

Assim, a postura propositiva desta pesquisa diz respeito à hipótese de reforma da fase preliminar da persecução penal brasileira no sentido de atribuir ao Ministério Público o protagonismo de tais investigações frente à autonomia e independência já consagrada a tal órgão pela nossa ordem constitucional. Nesse sentido, por meio de análise comparativa, se verifica que nos ordenamentos jurídicos estudados existem basicamente duas modalidades de investigação presididas pelo Ministério Público: uma exercida pela polícia judiciária que nessa vertente, apesar de ser uma instituição distinta, é subordinada ao Ministério Público; a outra hipótese diz respeito a uma investigação ministerial exercida diretamente pelo Ministério Público por meio de seu corpo de investigadores próprios da sua estrutura (ANDRADE, 2008).

Quanto a essa última modalidade, inclusive, no Brasil já existe proposta em avançado estágio de desenvolvimento em que seria instituída a Polícia do Ministério Público da União, a qual inicialmente não substituiria as forças de investigação conforme afirmou o atual Procurador Geral da República Augusto Aras que:

A polícia do MPU, de modo algum, substituirá e nem se confunde com o imprescindível trabalho de todas as forças de segurança, nossas parceiras de sempre e com quem continuamos contando para atuar de forma conjunta e irmanada, especialmente a Polícia Judiciária Federal (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2022).

Tal organismo ministerial inicialmente seria destinado somente a segurança institucional dos membros do Ministério Público como também ressaltou o Procurador Geral da República:

Com a aprovação pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) há dois anos da Polícia do Judiciário, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) pôde facultar à Procuradoria-Geral a criação de uma polícia para a proteção dos membros e servidores do MPU, inclusive dos estados, nas operações. Não será necessário ter que requisitar de estados tantos policiais, e nem desfalcas em demasia as corporações policiais, prejudicando a proteção direta da sociedade (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2022).

Entretanto tal postura inicial já parece mudar para a proposta de atribuição da Polícia Ministerial em sede investigatória para a convicção do titular da ação penal. Tal situação se depreende da fala do coordenador Executivo da Associação Nacional dos Agentes de Segurança Institucional do MPU e CNMP -AGEMPU, que afirma:

*O Ministério Público é um órgão essencialmente investigativo e nós, agentes do MPU, atuamos em campo na busca e coleta de informações úteis ao convencimento dos membros – em atividade típica de polícia judiciária. Diligenciamos e notificamos, intimações e investigações para a instrução de processos. Além disso, executamos serviços de proteção à autoridade e escolta, combatemos trabalho análogo a escravidão, temos atribuições de primeiros socorros, combate à incêndios e realizamos a condução*

profissional de materiais sensíveis e pessoas cujos cargos são de risco inerente (SOUZA, 2022, grifou-se).

O discurso apresentado pelos dirigentes da AGEMPU, de um modo geral, tem íntima ligação aos propósitos deste trabalho especialmente no que diz respeito ao princípio da eficiência e da economicidade na gestão do patrimônio Público o que pode ser extraído da seguinte fala do referido coordenador:

A proposta é uma iniciativa que, caso aprovada, trará benefícios não apenas para os servidores, mas para todo MP. *Uma entre as diversas vantagens advindas com a transformação do cargo é a economicidade. A transformação gerará economia de recursos para administração, uma vez que reduzirá custos de instrução em outros órgãos, fomentará internamente a produção e transmissão de conhecimento de segurança institucional, gerará ciclo de capacitação e revelação de talentos, reduzirá necessidade de deslocamentos* (SOUZA, 2022, grifou-se).

De outro modo a técnica já utilizada em outros países para atribuir a direção das investigações ao *Parquet*, qual seja, a vinculação via subordinação direta da polícia judiciária ao Ministério Público, se demonstra mais plausível em nosso ordenamento jurídico uma vez que a proposta de criar uma Polícia Ministerial, que além de gerar mais uma instituição policial, dilatando ainda mais a estrutura do Estado, seria por demais dispendiosa.

A subordinação direta da atual polícia judiciária ao Ministério Público, como já executado em outros países, seria uma via muito mais econômica para o Estado uma vez que não seria necessário o preenchimento de novos cargos, sendo então o quadro funcional e a estrutura da polícia judiciária já existente completamente aproveitada na nova sistemática de persecução penal.

No que diz respeito à hipótese de vinculação via incorporação dos servidores da polícia judiciária do estado ao Ministério Público estadual tal proposta poderia se dar pelo enquadramento dos cargos de Delegados de Polícia Civil em Promotores de Justiça de Investigação (PEREIRA; CAMARÃO, 2009).

Quanto a tal possibilidade jurídica/administrativa o Supremo Tribunal Federal emitiu seu entendimento no sentido de ser possível tal hipótese quando diante de dois cargos, com similitudes de funções e exigências de formação idênticas (bacharelado em direito), e que desse modo, tal reorganização administrativa, não violaria a regra do concurso público. Nos precisos termos da decisão do STF:

*(...) somente quando houver similitude de funções desempenhadas não haveria a ofensa ao artigo 37, inciso II da Constituição Federal – Princípio do Concurso Público, ou seja, quando houver mudança de atribuições de um cargo por lei formal e competente para tanto, além de mantidas as similitudes de funções* (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2010- on-line) (grifou-se).

Já a outra hipótese de vinculação pela simples subordinação das polícias judiciárias dos Estados ao Ministério Público estadual, seria ainda mais objetiva, pois por meio de Emenda Constitucional, todo o quadro atual da polícia de investigação seria aproveitado aos moldes do que já ocorre na França, em que os Comissários de Polícia (que possuem similaridades ao cargo de Delegado de Polícia no Brasil), apesar de não serem do quadro direto do Ministério Público, exercem o papel do *Parquet* nos casos de menor complexidade. Além disso, naquele país todo o restante da Polícia, inclusive os Oficiais de Polícia Judiciária - OPJ (com similaridades ao cargo de Agente/Investigador de polícia no Brasil) está subordinada ao Ministério Público (CARNEIRO, 1987).

Por outro lado, os já antigos debates quanto a um suposto comprometimento do controle da atividade policial por parte do Ministério Público em caso da assunção das investigações por parte deste, discutidos à exaustão em outros ordenamentos jurídicos, com o passar dos anos se provaram indevidos, haja vista a nova engenharia da persecução penal nos países de referência deste trabalho, ter acarretado maior eficiência e profissionalismo nas investigações além de diminuir os problemas decorrentes de eventuais abusos policiais (LOPES JR, 2006).

Ressalta-se que é notória a pretensão resistida quanto às mudanças estruturais aqui debatidas. Tal sentimento decorre de uma tradição trazida ainda da colônia portuguesa e que fora repetida e confirmada no período imperial, no governo Vargas e nos governos militares. Além disso, o atual arranjo institucional mesmo após a Constituição Federal de 1988, não conseguiu romper com um modo de persecução penal beligerante<sup>146</sup>, que não é voltado necessariamente para o bem estar do cidadão (SOUZA NETO, 2009).

Portanto, os trabalhos da polícia judiciária brasileira bem como sua relação funcional com o Ministério Público são ineficientes, frente a sua baixa produtividade e resolução dos litígios criminais, o que acarreta sério desgaste à ideia de essencialidade do estado em sua função apassivadora. O desenvolvimento social, inclusive, passa necessariamente pela prevenção da criminalidade e há muito tempo é tido como tópico de prioridade das políticas públicas (ANUÁRIO DO FÓRUM BRASILEIRO, 2013).

Contudo, a resolução de tal problema se demonstra equivocada ao não promover reformas e simplesmente tentar fortalecer um sistema que não é mais sequer compatível com o arranjo

---

<sup>146</sup> Correlato ao tema, Guimarães e Nascimento (2019) ao tratar de Lei e Ordem afirmam que: “Tais pensamentos se identificam com o movimento de Lei e Ordem, criado em meados dos anos 60 nos EUA, que preconiza a implementação de um Direito Penal máximo, onde a concretização da segurança pública e da paz social, somente poderá ser garantida mediante a adoção de (novas) medidas punitivas efetivamente mais severas e eficientes” (GUIMARÃES; NASCIMENTO, 2019).

constitucional brasileiro e com os anseios populares de melhorias do serviço público, razão pela qual, uma efetiva reforma estrutural pela vinculação das polícias judiciárias estaduais ao Ministério Público, otimizando a fase preliminar da persecução penal, se faz necessária.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a finalidade de analisar as condições, limites e possibilidades da vinculação via incorporação ou subordinação das Polícias Judiciárias dos Estados ao Ministério Público Estadual e sua relação com o princípio da eficiência, este trabalho, por meio de descrição comparada, buscou demonstrar a relação de subordinação da polícia judiciária ao Ministério Público, considerando suas vantagens e consequências no âmbito da persecução penal e os resultados no enfrentamento da criminalidade. Limitando-se ao recorte de países que adotam a *Civil Law* como sistemática normativa e que sofreram modificações estruturais, vinculando a polícia judiciária aos comandos do Ministério Público, fez-se um exame das realidades já existentes na Alemanha, França e Itália.

Assim, verificou-se que nos referidos países a gestão da investigação criminal fica a cargo do Ministério Público, com destaque ao *Parquet* italiano que se limita a conduzir as investigações dos casos mais complexos de apuração. Como decorrência dessa estratégia, demonstrou-se que nos mencionados países a persecução penal é mais eficiente que no Brasil, apresentando números de estatística criminais muito menores que neste país, pois foi esclarecido que apesar de existirem outros fatores sociojurídicos envolvidos no sucesso da persecução penal em tais países, o arranjo da investigação criminal de tais nações serve como indicativo de que a estrutura institucional brasileira nesse quesito já está muito ultrapassada e causa prejuízos à eficiência do combate à criminalidade.

Analisou-se ainda como está atualmente articulada a persecução penal brasileira, observados seus aspectos conceituais, fazendo-se ainda uma apreciação histórica da Polícia Judiciária e do Ministério Público com o escopo de contextualizar sua origem e finalidade na ordem jurídica brasileira, de maneira a identificar setores de congruência entre as duas instituições o que permite inferir a grande afinidade nos trabalhos da polícia judiciária e do *Parquet*.

Tratou-se ainda dos princípios jurídicos regentes da persecução penal e dos princípios constitucionais atinentes à matéria, momento em que se deu especial destaque ao princípio constitucional da eficiência, como fundamento da necessidade de reforma estrutural das instituições em debate.

Em recorte temático e aderente às propostas da pesquisa, analisaram-se aspectos do quadro do Ministério Público e Polícia Judiciária no Estado do Maranhão, por meio de dados estatísticos colhidos junto aos órgãos oficiais em que se verificou deficiência na produtividade dos trabalhos fins das duas instituições como nítida consequência da falta de estratégia operacional na persecução penal no estado.

Na proposta apresentada neste trabalho demonstrou-se não se tratar de um anseio isolado,

momento em que foram explicitados os entendimentos já estabelecidos no Brasil, como a Tramitação Direta de Inquéritos Policiais entre a Polícia Civil e o Ministério Público do Estado e a atual postura do Conselho Nacional do Ministério Público-CNMP, que corroboram com a ideia de que a investigação criminal deve ficar sob responsabilidade do *Parquet*.

Assim efetivamente se apresentou duas propostas básicas para a transferência da condução dos trabalhos da persecução penal na fase preliminar para o Ministério Público: a) Uma hipótese de investigação ministerial exercida diretamente pelo Ministério Público por meio de seu corpo próprio de investigadores (criando assim uma nova polícia); b) A investigação exercida pela polícia judiciária que pode ser: b.1) pela incorporação da atual estrutura da polícia judiciária estadual ao Ministério Público dos estados (com eventuais modificações de cargos) ou b.2) Simplesmente ter a atual estrutura da polícia judiciária estadual diretamente subordinada ao Ministério Público com o aproveitamento de todo o quadro de servidores já existentes.

Frisou-se que, essa última hipótese, de subordinação direta da polícia judiciária ao Ministério Público estadual aproveitando-se a estrutura existente desses órgãos institucionais parece a mais objetiva e plausível no contexto da conjuntura jurídica brasileira, pois a criação de uma nova polícia ministerial seria dispendiosa aos cofres públicos e incharia a máquina pública.

Em síntese, tem-se como argumento favorável à vinculação da polícia judiciária estadual ao Ministério Público o fato de que esta instituição possui a prerrogativa de independência e autonomia, o que garantiria maior legitimidade para as investigações criminais ainda em sua fase preliminar. Além disso, verificou-se que tal modificação poderá acarretar eficiência em tais trabalhos, eliminando etapas meramente formais e de necessidade questionável, contemplando o princípio constitucional da eficiência de modo a preservar valores democráticos como já é executado em outros ordenamentos jurídicos estrangeiros.

Assim, com base nas vantagens, meios e consequências da vinculação das Polícias judiciárias dos Estados aos Ministérios Públicos Estaduais concluiu-se fundamentado no princípio constitucional da Eficiência, ser cabível, possível e necessária a alteração constitucional, administrativa e processual aqui debatida, com a finalidade de contemplar os anseios sociais por uma justiça criminal eficiente.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública**. Brasília: Cadernos Enap, 1997.

ADORNO, Sergio; PASINATO, Wânia. Da criminalidade detectada à criminalidade investigada. Dilemas: **Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, São Paulo, v. 3, n. 7, p. 51-84, jan./fev./mar 2010.

AGRA, Wendell Beethoven Ribeiro. **O Controle das Políticas de Segurança Pública e da Eficiência da Atividade Policial**. Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília, v. 2, p. 133-151, 2019.

ALEMANHA. **Código de Processo Penal Alemão** de 07 de abril de 1987, Berlin. 1987. Disponível em: [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de) . Acesso em 13 fev. 2023.

ALMEIDA, Ramiro Rockenbach da Silva Matos Teixeira de. Sem Intimidações e Sem Mordaças: a independência funcional como valor indispensável ao futuro do Ministério Público e da sociedade brasileira. In: GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel; CARVALHO, Marcia Haydée Porto de; CHAI, Cássius Guimarães. **Passado, Presente e Futuro do Ministério Público brasileiro**: livro comemorativo dos 50 anos da Associação do Ministério Público do Estado do Maranhão – AMPEM. São Luís: EDUFMA, 2021. p. 211-233.

AMBOS, Kai. **El Proceso Penal Alemán y La Reforma en América Latina Bogotá**. Santa Fé de Bogotá : Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 1998.

AMURRI, Sandra. **Tagliati i fondi a chi combatte la máfia**. Roma: L'Unità. 2003.

ANANIA, Vincenzo. **La prassi della Procura della Repubblica di Bolzano**. Roma: Quale Giustizia, 1974.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2001.

ANDRADE, Mauro Fonseca. **Ministério Público e sua investigação criminal**. 2ª ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2008.

ANJOS, André Vicente dos. Um Raio X da Criminalidade no Brasil. In: **CEAS Brasil Coletânea de Artigos**. Edição II, 2019. p. 43-47. Disponível em: <http://www.ceasbrasil.com.br/ebook2ceas2019.pdf>. Acesso em: 01 de fev. 2023.

ANUÁRIO DO FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 2013. Disponível em: [https://forumseguranca.org.br/storage/7\\_anuario\\_2013-corrigido.pdf](https://forumseguranca.org.br/storage/7_anuario_2013-corrigido.pdf). Acesso em 21 out. 2022.

ANUÁRIO DO FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 2017. Disponível em: [https://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO\\_11\\_2017.pdf](https://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO_11_2017.pdf). Acesso em 21 out. 2022.

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

ÁVILA, Thiago Pierobom de. **O Controle da Discricionariedade Policial**: Perspectivas Para a Atuação do Ministério Público. Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília, v. 2, p. 45-62, 2019.

AXELROD, Robert. **The evolution of cooperation**. Nova York: Basic Books, 1984.

AXT, Gunter. **A função social de um memorial**: a experiência com memória e história no Ministério Público. MÉTIS: história & cultura – v. 12, n. 24, p. 64-89, jul./dez. 2012.

BARROS, Francisco Dirceu. JusBrasil. **As alterações provocadas pela lei 13.245/2016 no inquérito policial**. Disponível em: <https://franciscodirceubarros.jusbrasil.com.br/artigos/297608462/as-alteracoes-provocadas-pela-lei-13245-2016-no-inquerito-policial>. Acesso em 21 out.2022.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: Martin Claret, 2000.

BEDÊ JÚNIOR, Américo; SENNA, Gustavo. A Impunidade em Relação aos Ilícitos de Corrupção e o Papel do Ministério Público: em busca de uma atuação racionalista na produção probatória. In: GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel; CARVALHO, Marcia Haydée Porto de; CHAI, Cássius Guimarães. **Passado, Presente E Futuro Do Ministério Público Brasileiro**: livro comemorativo dos 50 anos da Associação do Ministério Público do Estado do Maranhão – AMPEM. São Luís: EDUFMA, 2021. p. 495-518.

BENTIVOGLIO, Antônio Tomás e BUONO, Carlos Athayde. **A Reforma Processual Penal Italiana (reflexos no Brasil)**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

BIAVATI, P. (org.). **La giustizia civile e penale in Italia**. Bolonha: Il Mulino, 2008.

BORGNA, Paolo; MADDALENA, Marcello. **Il giudice e i suoi limiti: cittadini, magistrati e política**. Bari: Laterza, 2003.

BRANDÃO, Paulo de Tarso. **Normas de Direitos Fundamentais**: Um estudo sobre o nível das regras. Florianópolis: Habitus, 2020.

BRESCIANI, Luca. **La notizia di reato e le condizioni di procedibilità**. In: CHIAVARIO, Mario; MARZADURI, Enrico. Giurisprudenza sistematica di diritto processuale penale: indagini preliminari ed instaurazione del processo. Torino: Utet, 1999.

BUGARIN, Paulo Soares. O Princípio Constitucional da Eficiência, um Enfoque Doutrinário e Multidisciplinar. **Revista do Tribunal da União**. Ed. 87. Distrito Federal, Fórum Administrativo, 2001. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/919>. Acesso em: 21 de out. de 2022.

CABRAL NETTO, Joaquim. **O Ministério Público na Europa Latina**. Belo Horizonte: Editora Imprensa Oficial, 1984.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008. **PEC dá independência funcional aos delegados de Polícia**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/122438-pec-da-independencia-funcional-aos-delegados-de-policia/>. Acesso em 21 out. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2022. **Proposta retira vadiagem da Lei de Contravenções Penais**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/845847-proposta-retira-vadiagem-da-lei-de-contravencoes-penais>Proposta retira vadiagem da Lei de Contravenções Penais. Acesso em 20 out. 2022.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. O Ministério Público na França e na Itália - Sistema Romano-Germânico. **Revista de Direito da Procuradoria-Geral de Justiça**, Rio de Janeiro, nº 25, p.64-71, jan./jun. 1987.

CARUNCHO, Alexey Choi; GLITZ, André Tiago Pasternak. Por uma Política Ministerial de Controle Externo da Atividade Policial: a Experiência Paranaense. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, v. 2, p. 193-215, 2019.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CARVALHO, Márcia Haydée Porto de; RIBEIRO JUNIOR, Ronald L.N. Uma Análise da Mistura de Técnicas dos Sistemas da Common Law e Civil Law no Ordenamento Jurídico Pátrio e seus Riscos para o Estado Democrático de Direito Brasileiro. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito- CONPEDI, 4º ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI. Anais. Florianópolis, 2021. p. 202-221.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2015.

CARVALHO, Paulo Pinto de. Uma incursão no Ministério Público à Luz do Direito Comparado: França, Itália, Alemanha, América do Norte e União Soviética. In: (org.) MORAES, Voltaire de Lima. **Ministério Público, Direito e Sociedade**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1986.

CHIOZZOTTO, Fernando Pinho. A Criminologia do Lugar e o Lugar das Promotorias Criminais no Século XXI. Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília. p. 15-42, 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 181 de 2017**. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf>. Acesso em: 08 de nov. de 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2018. **Relatório Final de Visita Temática de Segurança Pública SC**. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CSP/RELAT%C3%93RIOS\\_DE\\_VISITAS/Relat%C3%B3rio\\_final\\_-\\_Santa\\_Catarina.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CSP/RELAT%C3%93RIOS_DE_VISITAS/Relat%C3%B3rio_final_-_Santa_Catarina.pdf)>. Acesso em: 07 jan. 2023

COLOMBO, Gherardo. **Il pubblico ministero**. Roma: Questione Giustizia, 2001.

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA. **Notiziario CSM**, n. 11, 1977. Disponível em: <https://www.csm.it/web/csm-internet/note-legali>. Acesso em 28 set e 2022.

CONSO, Giovanni (Org.). **Pubblico ministero e accusa penale: problemi e prospettive di riforma**. Bologna: Zanichelli, 1979.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Entre a lei e a ordem**: violência e reforma nas Polícias do Rio de Janeiro e Nova York. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

COUNTRY ECONOMY. pt.countryeconomy.com. 2020. Alemanha - Homicídios intencionais Disponível em: <https://pt.countryeconomy.com/demografia/homicidios/alemanha>. Acesso em 28 set 2022.

COUNTRY ECONOMY. pt.countryeconomy.com. 2020. França - Homicídios intencionais Disponível em: <https://pt.countryeconomy.com/demografia/homicidios/franca>. Acesso em 28 set e 2022.

COUNTRY ECONOMY. pt.countryeconomy.com. 2020. Itália - Homicídios intencionais Disponível em: <https://pt.countryeconomy.com/demografia/homicidios/italial>. Acesso em 28 set e 2022.

COUTO, Karen. STF começa a julgar validade da tramitação direta do inquérito policial para o MP. **ConJur**. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-23/supremo-comeca-julgar-tramitacao-direta-inquerito-mp>. Acesso em: 21 out. 2022.

CRETELLA JÚNIOR, José. Polícia e poder de polícia. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 162, p. 10-34, jan. 1985. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44771>. Acesso em: 21 out. 2022.

CRUZ, Mário Luiz Vieira. **O Ministério Público Como Garantia Orgânica Dos Direitos Fundamentais Nas Relações De Trabalho**. Brasília: ESMPU, 2019.

D'AMBROSIO, Loris. **Brevi note sul ruolo e l'attività della polizia giudiziaria nel procedimento davanti al giudice di pace**. Roma: Cassazione Penale, 2001.

DELLA PORTA, Donatella; REITER, Herbert. **Polizia e protesta: l'ordine pubblico dalla liberazione ai "no global"**. Bologna: Il Mulino, 2003.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Procedure penali d'Europa**. 2. ed. Pádua: Cedam, 2001.

DERVIEUX, Valérie. **Procedura Penali D'Europa**. DELMAS- MARTY, Mireille (org.) Pádua: Cedam, 1998.

DI FREDERICO, Giuseppe. **Prosecutorial Accountability, Independence and Effectiveness in Italy**. In: Open Society Institute, Promoting Prosecutorial Accountability, Independence and Effectiveness, Sofia. Bologna: OSI, 2008, pp. 301-342. 301-342.

DI FREDERICO, Giuseppe.; SAPIGNOLI, Michele. **Processo penale e diritti della difesa**. Roma: Carocci, 2002.

DI NICOLA, Enrico. Sub art. 58. In: CHIAVARIO, Mario (org.). **Commento al nuovo codice di procedura penale**. v. 1. Torino: Utet, 1989.

DISTRITO FEDERAL, Conselho da Justiça Federal. **Resolução n. 063, de 26 de junho de 2009**. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/Público/biblioteca/RES%20063-2009.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2022.

DUBOLINO, Pietro. **Le indagini di polizia giudiziaria nelle attuali prospettive di intervento legislativo**. Pisa: Rivista di Polizia, 1999.

EFETIVO policial no Brasil é de 480 mil em 2020, diz governo. Poder360. 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/efetivo-policial-no-brasil-e-de-480-mil-em-2020-diz-governo/>. Acesso em: 22 de nov. 2022.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Globo, 1997.

FERRARESE, Maria Rosaria. **L'istituzione difficile: la magistratura tra professione e sistema político**. Napoli: ESI, 1984.

FERREIRO, Cándido Conde-Pumpido. **El Ministerio Fiscal**. Navarra: Aranzadi Editorial, 1999.

FERRUA, Paolo. **L'iniziativa del pubblico ministero nella ricerca della notizia criminis**. Turim: Legislazione Penale, 1986.

FONSECA, Karina Rodrigues da. **Os crimes cometidos por policiais civis e militares e sua impunidade no Brasil**. 2015. Disponível em: <https://pucminasconjuntura.wordpress.com/2015/12/10/os-crimes-cometidos-por-policiais-civis-e-militares-e-sua-impunidade-no-brasil/>. Acesso em 21 out. 2022.

FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe da. **Iniciação à pesquisa no Direito**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FONTANA, David. **Estresse: faça dele um aliado e exercite a autodefesa**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

FRANÇA. **Código de Processo Penal da França de 23 de dezembro de 1958**, Paris. 1958. Disponível em: <https://codes.droit.org/PDF/Code%20de%20proc%C3%A9dure%20p%C3%A9nale.pdf>. Acesso em: 19 de nov. 2022.

FRANÇA. **Código Penal de 1º de março de 1994**, Paris. 1994. Disponível em: <https://codes.droit.org/PDF/Code%20p%C3%A9nal.pdf>. Acesso em: 19 de nov. 2022.

FRANÇA. **Constituição de 1958**, Paris. 1958. Disponível em: [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/portugais/constitution\\_portugais.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf). Acesso em: 19 de nov. 2022.

GARAPON, Antoine; SALAS, Denis. **La République pénalisée**. Paris: Hachette, 1996.

GATTO, Dominique; THOENIG, Jean-Claude. **La sécurité publique à l'épreuve du terrain**. Paris: L'Harmattan, 1993.

GIL, Antonio Arroyo. **La Reforma constitucional del federalismo alemán : estudio crítico de la 52.ª Ley de modificación de la ley fundamental de Bonn**. Editora: Institut d'Estudis Autònoms, Catalunya. 2006.

GOMES FILHO, Antônio Magalhães. **Direito à Prova no Processo Penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

GOMEZ-COLOMER, Juan Luiz. **El Proceso Penal Aleman**: introduccion y normas basicas. Barcelona: Bosch, 1985.

GORDILHO, Heron Santana; KURKOWSKI, Rafael Schwez. O Ministério Público Resolutivo e os Principais Institutos Jurídicos da Justiça Penal Consensual. In: GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel; CARVALHO, Marcia Haydée Porto de; CHAI, Cássius Guimarães. **Passado, Presente E Futuro Do Ministério Público Brasileiro**: livro comemorativo dos 50 anos da Associação do Ministério Público do Estado do Maranhão – AMPEM. São Luís: EDUFMA, 2021. p. 179-205.

GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. 2022. **Segurança Pública firma parceria com Tribunal de Justiça para agilizar registro de crimes**. Disponível em: <https://www.ma.gov.br/noticias/seguranca-publica-firma-parceria-com-tribunal-de-justica-para-agilizar-registro-de-crimes>. Acesso em: 19 de nov. 2022.

GRECCO, Milton. **A corrupção e a construção do estado democrático**. Disponível em [www.observatoriosocial.com/diversos/hp070206.doc](http://www.observatoriosocial.com/diversos/hp070206.doc). Acesso em 20 set. 2010.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O crime organizado no sistema Italiano**. In: PENTEADO, Jacques de Camargo. Justiça Penal 3. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

GRINOVER, Ada Pellegrini; FERNANDES, Antonio Scarance; GOMES FILHO, Antonio Magalhães. **As nulidades no processo penal**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

GUARINIELLO, Raffaele. **I politici contro la legge**. Micromega, 1999.

GUARINIELLO, Raffaele; COTTINELLI, Vincenzo; DI LECCE, Michele. **La tutela processuale della sicurezza del lavoro**. Roma: Quale Giustizia, 1974.

GUARNIERI, Carlo. Organização e estrutura do Ministério Público na Itália – Tradução de Gercélia B. de O. Mendes. Revisão e adaptação de Bruno Amaral Machado. **Revista do CNMP**, Brasília, nº 1, 2011, pp. 04 a 127

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. Reflexões acerca do controle social formal: rediscutindo os fundamentos do direito de punir. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ-RFD**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 23, 2013. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/4894>. Acesso em 28 set. 2022.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel; ARAUJO, Rosanna Lúcia Tajra Muallem. **O Ministério Público e as novas perspectivas para realização de políticas públicas na área da segurança**: o caso do conjunto habitacional Barramar. In: Conselho Nacional do Ministério Público. O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2019.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel; NASCIMENTO, Whesley Nunes. Política Criminal e Legislação Penal no Brasil Contemporâneo: uma análise à luz da criminologia crítica. **Revista Ceuma Perspectivas**, v. 34, p. 40-51, 2019.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel; RAMOS, Edith. **Metodologia da Pesquisa no Direito**. Escola Superior da Advocacia -ESA. São Luís, 2020.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel; BARRETO JÚNIOR, Luís Fernando C; FREITAS ALVES, Felipe Laurêncio de. Combate ao Crime de Poluição Sonora Praticado na Utilização de Motocicletas e a Atuação do Ministério Público no Ordenamento do Espaço Urbano. In: GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel; CARVALHO, Marcia Haydée Porto de; CHAI, Cássius Guimarães. **Passado, Presente E Futuro Do Ministério Público Brasileiro**: livro comemorativo dos 50 anos da Associação do Ministério Público do Estado do Maranhão – AMPEM. São Luís: EDUFMA, 2021. p. 125-152.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel; SANTOS, Bruna Danyelle Pinheiro das Chagas; MELO, Pedro Vital Eugênio. O Ministério Público e a Ordem Pública: um estudo sobre o papel constitucional do Parquet no controle externo da atividade policial. In: GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel; CARVALHO, Marcia Haydée Porto de; CHAI, Cássius Guimarães. **Passado, Presente E Futuro Do Ministério Público Brasileiro**: livro comemorativo dos 50 anos da Associação do Ministério Público do Estado do Maranhão – AMPEM. São Luís: EDUFMA, 2021. p. 33-57.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel; TEIXEIRA, Márcio Aleandro Correia; RABELO, Marcio dos Santos. Homicídios e Controle Social Formal: Uma Análise do Projeto Mutirão Realizado Nas Delegacias De Polícia Em São Luís Do Maranhão. **Revista de Criminologias e Políticas Criminais**. Encontro Virtual, v. 7 , n. 2, p. 78 – 96, Jul/Dez. 2021.

HAENEL, Hubert; ARTHUIS, Jean. **Justice sinistrée**: démocratie en danger. Paris: Economica, 1991

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista** (OF-51). Tradução: Hiltomar Martins Oliveira. Imprensa: Belo Horizonte, Líder, 2003.

HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro**. Repressão e resistência numa cidade do século XIX. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

HOTT, Júlio Lopes. A polícia judiciária e o combate à criminalidade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, nº 1, 2015 p. 246-272.

HULSMAN, Louk; CELIS, Bernat J de. **Penas perdidas**: o sistema penal em questão. Tradução de Maria Lúcia Karam. Rio de Janeiro: Luam, 1997. p. 65.

ÍNDICES chocantes de Criminalidade no Brasil. **Brasil Paralelo**, 18 ago 2022. Disponível em: <https://www.brasilparalelo.com.br/artigos/indices-criminalidade-brasil>. Acesso em: 15 de nov. de 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Org.). **Atlas da violência 2021**. Brasília; Rio de Janeiro; São Paulo: IPEA; FBSP, p. 18. 2021

ITÁLIA, Tribunal Constitucional da República Italiana. **Acórdão n. 168**. Declaração de institucionalidade. Roma. 23 dez. 1963.

ITÁLIA. Código de Processo Penal. **Decreto do Presidente da República** 22 de setembro de 1988, n. 447. Roma. 1988. Disponível em: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.della.repubblica:1988-09-22;447>. Acesso em: 19 de nov. 2022.

ITÁLIA. **Constituição da República Italiana**. 1947. Roma: Senato della Repubblica. 2018. Disponível em: [https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/cost\\_portoghese.pdf](https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/cost_portoghese.pdf). Acesso em: 19 de nov. 2022.

ITÁLIA. **Decreto Legislativo n. 625/1979.1979**. Disponível em: [http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/46/zn81\\_03\\_009.html](http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/46/zn81_03_009.html). Acesso em: 19 de nov. 2022.

ITÁLIA. **Lei n. 121 de abril de 1981**. Nova organização da Administração de Segurança Pública. Roma. 1981. Disponível em: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1981-04-01;121!vig=>. Acesso em: 19 de nov. 2022.

KAHN, Tulio. **O funil da taxa de esclarecimento de crimes**. 2021. Disponível em: <https://espacodemocratico.org.br/artigos/o-funil-da-taxa-de-esclarecimento-de-crimes/#>. Acesso em: 18 nov. 2022

KANT DE LIMA, Roberto. Direitos civis, estado de direito e 'cultura policial: a formação policial em questão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, ano 11, n. 41, p. 241-256, 2003.

LEVY, René. **Du suspect au coupable**. Paris: Méridiens Klincksieck, 1987.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**: volume único. 4. ed. rev. Ampl e atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

LOPES JR, Aury. **Sistemas de investigação preliminar no processo penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

LOPES JR, Aury. **Direito Processual Penal**. 16ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

LYRA, Roberto. **Teoria e Prática da Promotoria Pública**. 2ª Ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1989.

MACHADO, Antônio Cláudio Costa. **A Intervenção do Ministério Público no Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 1989.

MANZIONE, Domenico; BONETTO, Gianfranco; SALVI, Giovanni. Turim: La legislazione penale, 1992.

MARANHÃO, Ministério Público do Estado do Maranhão - **Aditamento a Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)**. Maranhão, 2020. Disponível em: [https://www.mpma.mp.br/arquivos/transparencia/TAC/12978\\_tac\\_mp\\_ssp\\_dgpc\\_spcc\\_esp.pdf](https://www.mpma.mp.br/arquivos/transparencia/TAC/12978_tac_mp_ssp_dgpc_spcc_esp.pdf). Acesso em: 12set. 2021.

MARANHÃO, Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão – **Provimento n.º 50/2019**. Maranhão. 2019. Disponível em: [https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/portalweb/provimento\\_50\\_2019\\_26112019\\_1524.pdf](https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/portalweb/provimento_50_2019_26112019_1524.pdf). Acesso em: 07 nov. 2022.

MARANHÃO. Policia Civil, 2020. Disponível em: <https://www.policiacivil.ma.gov.br/institucional/historico-2019/>. Acesso em: 21 out. 2022.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARIANO, Benedito Domingos. **Aspectos históricos do Sistema de Segurança Pública no Brasil e sua organização na atualidade**. In: BRASIL. Ministério da Justiça. Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública. Cadernos Temáticos da CONSEG, Brasília, ano 1, n. 7, 2009, ISSN 2175-5949. p.21.

MARQUES, Igor Adriano Trinta; COELHO, Sara Ravena Camelo. DATA MINING: uma ferramenta para o processo de investigação pelo Ministério Público no combate à corrupção e ao crime organizado. In: GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel; CARVALHO, Marcia Haydée Porto de; CHAI, Cássius Guimarães. **Passado, Presente E Futuro Do Ministério Público Brasileiro**: livro comemorativo dos 50 anos da Associação do Ministério Público do Estado do Maranhão – AMPEM. São Luís: EDUFMA, 2021. p. 679-690.

MARQUES, José Frederico. **Instituições de direito privado civil**. v. 2. Campinas: Millennium, 2000.

MARUM, Jorge Alberto Oliveira. **Ministério Público e direitos humanos**. Campinas: Bookseller, 2005.

MATTOS, Delmo. O Ponto de Partida do Argumento Contratualista: do Estado de Natureza de Hobbes ao Artifício da Posição Original de Rawls. In: **Princípios Revista de Filosofia**. Natal (RN), v. 21, n. 35 Janeiro/Junho de 2014, p. 181-225.

MATTOS, Delmo. TROTTA, Wellington. Os Desafios da Reforma do Estado e suas Implicações na Atuação do Ministério Público In: GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel; CARVALHO, Marcia Haydée Porto de; CHAI, Cássius Guimarães. **Passado, Presente E Futuro Do Ministério Público Brasileiro**: livro comemorativo dos 50 anos da Associação do Ministério Público do Estado do Maranhão – AMPEM. São Luís: EDUFMA, 2021. p. 61-70.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 7. ed. 2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Propostas de um Novo Ministério Público. **Revista Justitia**, nº 62 (189/192), jan/dez-2000, p. 281.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**, 8. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça de Minas Gerais – **Provimento Conjunto n.º 70/2017**. Minas Gerais. 2017. Disponível em: <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/vc00702017.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO, 2018. **Recomendação N° 03/2018 CAOP-Crim**. Disponível em: [https://www.mpma.mp.br/arquivos/COCOM/arquivos/centros\\_de\\_apoio/caop\\_crim/RECOMENDA%20C3%87%20C3%95ES/RECOMENDA%20C3%87%20C3%83O\\_MUTIR%20C3%83O\\_03-2018\\_-\\_CAOPCRIM.pdf](https://www.mpma.mp.br/arquivos/COCOM/arquivos/centros_de_apoio/caop_crim/RECOMENDA%20C3%87%20C3%95ES/RECOMENDA%20C3%87%20C3%83O_MUTIR%20C3%83O_03-2018_-_CAOPCRIM.pdf). Acesso em 10 out. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO, 2020. **Operação Harpocrates efetuou mais de 150 prisões por poluição sonora**. Disponível em:

<https://jornalpequeno.com.br/2020/12/30/operacao-harpocrates-efetuou-mais-de-150-prisoas-por-poluicao-sonora/>. Acesso em 10 out. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO. 2022. ROSÁRIO – **MPMA realiza colóquios com Polícias Civil e Militar**. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/rosario-mpma-realiza-coloquios-com-policias-civil-e-militar/>. Acesso em: 23 nov. de 2022.

MINUTA. **Congresso em Foco**, 2009. Disponível em: [http://www.senado.leg.br > getTexto](http://www.senado.leg.br/getTexto). Acesso em: 08 nov. 2022.

MISSE, Michel. **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

MISSE, Michel. **O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa**. Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 26, n. 1, p.16, jan. 2011.

MOLINARI, Francesca. Pubblico ministero e azione penal nell'ordinamento della Repubblica federale di Germania. In: CONSO, Giovanni (coord.) **Pubblico Ministero e Accusa Penale, problemi e prospettive di riforma**. Bologna: Zanichelli, 1985.

MONTEIRO, João. **Teoria do Processo Civil**. 6a ed., Tomo I. São Paulo: Borsoi, 1956.

MORAIS, Bismael Batista. **Direito e polícia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 130.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública: uma análise sistêmica. **Revista de informação legislativa**, v. 25, n. 97, p. 133-154, jan./mar. 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181828>. Acesso em 21 out. 2022.

MOUHANNA, Christian. As relações entre o Ministério Público e a Polícia na França: uma parceria ameaçada?. **Revista do CNMP**. Brasília, v. 1, n. 2, p. 13-33, jul./dez. 2011

MOUHANNA, Christian; ACKERMANN, Werner. Le parquet en interaction avec son environnement: à la recherche des politiques pénales. **Relatório de pesquisa CSO-GIP Direito e Justiça**. Paris: GIP Mission Droit et Justice, 2001.

MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis (Coord.). **As reformas no processo penal: as novas Leis de 2008 e os projetos de reforma**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 25.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2022. **Futura Polícia do MPU beneficiará Amazônia e desafogará demais forças dos estados**. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/futura-policia-do-mpu-beneficiara-amazonia-e-desafogara-demais-forcas-dos-estados>. Acesso em 10 out. 2022.

NARDI, Lucia. Il senso d'insicurezza. In: BARBAGLI, Marzio (Org.). Rapporto sulla criminalità in Italia. Bologna: Il Mulino, 2003.

NEPPI MODONA, Guido. **La magistratura e il fascismo**. In: QUAZZA, Guido. (org.). *Fascismo e società italiana*. Torino: Einaudi, 1973, pp. 125-181. 125-181.

NEV/USP (Núcleo de Estudos da Violência da USP). 2020. Monitor da Violência. Disponível em: <https://nev.prp.usp.br/publicacoes/?p=maranh%C3%A3o&pa=&pc=>. Acesso em 28 jan.23.

NICOLÌ, Antonio. **Gli uffici requirenti**. In: DI FREDERICO, G. *Ordinamento giudiziario. Uffici giudiziari, Csm e governo della magistratura*. Pádua: CEDAM, 2008, pp. 95-131. 95-131.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de processo penal e execução penal**. 12ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

OLIVEIRA, Gilber Santos de. Direito Difuso à Segurança Pública e o Papel do Ministério Público: O Caso do CISP. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**. Brasília, v. 2, p. 174-192, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. 2019. Brasil tem segunda maior taxa de homicídios da América do Sul, diz relatório da ONU. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2019/07/brasil-tem-segunda-maior-taxa-de-homicidios-da-amrica-do-sul--diz-relatrio-da-onu.html>. Acesso em 28 set e 2022.

ORLANDI, Renzo. Inchieste preparatorie nei procedimenti di criminalità organizzata: un'edizione dell'inquisitio generalis? Puglia: **Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale**, 1996.

PAES, Vívian Gilbert Ferreira. **Crimes, procedimentos e números**: estudo sociológico sobre a gestão dos crimes na França e no Brasil. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

PALIDDA, Salvatore. **Polizia postmoderna**. Milano: Feltrinelli, 2000.

PANSA, Alessandro. Possibili linee d'intervento sul rapporto tra il pubblico ministero e la polizia giudiziaria. In: BRANCA, Giuseppe; PIZZORUSSO, Alessandro (Org.). **Commentario della Costituzione**: la magistratura. Bologna: Zanichelli, 1992. v. 3.

PEREIRA, Izadora Ribeiro Finelon; GUIMARÃES, Thaís Freitas; VIEIRA, Franklin Jones. **A Constitucionalidade Do Acordo De Não Persecução Penal**. FESAR. 2020 Data da aprovação: 30 de setembro de 2020. Disponível em: <https://assets.fesar.edu.br/sistemas/aa01/arquivos/materiais/a-constitucionalidade-do-cordo-de-nao-persecucao-penal-1-material-tcc-20211101-112849.pdf>. Acesso em: 21 out. 2022.

PERROT, Roger. **Institutions judiciaires**. 2ª edição, Paris, 1986.

PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. Criação, alteração e extinção de cargo público. In: FORTINI, Cristiana (Org.). **Servidor público**: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 287-304.

PIZZORUSSO, Alessandro. **L'organizzazione della giustizia in Italia**. Torino: Einaudi, 1990.

PIZZORUSSO, Alessandro. Il disgelo costituzionale. In: **Storia dell'Italia Repubblicana: la trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri**. Torino: Einaudi, 1995. v. 2.

POLÍCIA CIVIL DO MARANHÃO. Departamento de Estatística e Análise Criminal – ASEAC/PCMA. **Pesquisa Acadêmica**. Mensagem recebida por <ronald.ribeiro@discente.ufma.br> 19 de out. 2022.

PONTE, Antônio Carlos Da.; DEMERCIAN, Pedro Henrique. Algumas Considerações Sobre o Ministério Público no Direito Estrangeiro. **Revista Jurídica ESMP-SP**, v.10, 2016, p. 15 a 40.

PRIETO-CASTRO Y FERANDIZ, Leonardo; CABIEDES Y FERNANDEZ DE HEREDIA, Eduardo Gutierrez de – **Derecho Procesal Penal** (4ª ed.). Madrid: Tecnos, 1989.

QUEIROZ, Carlos Alberto Machi. **Manual Operacional do Policial Civil: doutrina, legislação modelos** 6ª Ed, São Paulo. Delegacia Geral de Polícia, 2012.

RABELO, Marcio Dos Santos; GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel; TEIXEIRA, Márcio Aleandro Correia. Homicídios E Controle Social Formal: Uma Análise Do Projeto Mutirão Realizado Nas Delegacias De Polícia Em São Luís Do Maranhão. **Revista de Criminologias e Políticas Criminais**, v. 7, p. 78-96, 2022.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Federalismo e descentralização territorial em perspectiva comparada**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012, p.21-22.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa; RIBEIRO JUNIOR, Ronald Luiz Neves. Modernização da Polícia Judiciária estadual: o fim dos cargos de escrivão de polícia civil e investigador de polícia civil. In: **V Encontro Virtual do Congresso Nacional do CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito**. 2022. Florianópolis.

RANGEL, Paulo. **Direito Processual Penal**. 8. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

RANGEL, Paulo. **Investigação criminal direta pelo Ministério Público: Visão crítica**. 5ª ed. rev. ampl. e atual. Imprensa: São Paulo, Atlas, 2016.

RASSAT, Michèle-Laure. **Le Ministère Public: entre son passé et son avenir**. Paris: Librairie Générale de Droit, 1967.

RAWLS, John. **O Liberalismo político**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. 2. ed. São Paulo: Ática, 2000.

REUTER, Cristina Valentini. **Le forme de controllo sull'esercizio dell'azione penale**. Padova: CEDAM, 1994.

RIO DE JANEIRO, Ministério Público do Rio de Janeiro – **Lei Orgânica do Ministério Público**. Lei Complementar nº 106, de 03 de Janeiro de 2003. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/102165/livro-pdf4.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2022.

ROBERT, Marc. La justice pénale et les contentieux de masse. Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, Paris, v. 23, p. 68-85, 1996.

ROCHA, Claudionor (org.). **Segurança Pública: Prioridade Nacional**. Centro de Estudos e Debates Estratégicos Edições Câmara: Distrito Federal, 2018.

RODRIGUES, Léo. 2013. **Entenda o que é a PEC 37**. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/06/entenda-o-que-e-a-pec-37>. Acesso em 21 out. 2022.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no Século XXI**. 2. ed. Rio de Janeiro: J. Zahar; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2009.

ROLIM, Waldir. **A Supervisão da Investigação Criminal pelo Ministério Público no Direito Comparado**. Revista Forense: Rio de Janeiro, v. 84, n. 302, p. 3–36, abr./jun.1988.

SANDERSON, Ubiratan Antunes. Modelo federativo dos EUA é refletido na segurança pública. **Conjur. Revista Consultor Jurídico**. 30 de maio de 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mai-30/sanderson-modelo-federativo-eua-refletido-seguranca-publica#:~:text=Na%20maioria%20dos%20pa%C3%ADses%2C%20as,preven%C3%A7%C3%A3o%20e%20%C3%A0%20repress%C3%A3o%20delitivas.&text=Os%20xerifados%20s%C3%A3o%20um%20tipo,de%20apoio%20ao%20judici%C3%A1rio%20local>. Acesso em: 21 de out. de 2022.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. **As Técnicas de Avaliação da Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública e sua Relevância para o Desenvolvimento Social e das Ações Públicas**. Editora Unijuí. N. 22 • jan./abr. 2013.

SANTALUCIA, Giuseppe. Il controllo sulla discrezionalità investigativa degli uffici del pubblico ministero. Roma: Questione Giustizia, 2000.

SANTIBANEZ, Dione Antônio C. S. A globalização da Criminalidade Organizada. Goiânia. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Goiás. Goiás. 2012.

SANTOS, Douglas Oldegado Cavalheiro dos; A Atuação do Ministério Público nas Políticas Públicas de Segurança. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**. Brasília, v. 2, p. 63-78, 2019.

SÃO PAULO. **Lei Orgânica da Polícia do Estado de São Paulo**. Lei Complementar Nº 207, De 05 De Janeiro De 1979. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1979/lei.complementar-207-05.01.1979.html>. Acesso em: 21 out. 2022.

SARZOTTI, Claudio (Org.). **Processi di selezione del crimine: procure della Repubblica e organizzazione del crimine**. Milano: Giuffrè, 2007.

SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público Brasileiro e o Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Renovar. 1999.

SBRICCOLI, Mario. **Le mani nella pasta e gli occhi al cielo. La penalistica italiana negli anni del fascismo**. Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno, [S.l.], v. 28, p. 817 ss. 1999.

SCAGLIONE, Antonio. **L'attività ad iniziativa della polizia giudiziaria**. Torino: Giappichelli, 2001.

SCARAMAL, Angela Aparecida. **O início da era contratualista**: Thomas Hobbes, pensamentos, ideias e leis de uma sociedade com homens cumpridores de pactos celebrados. In. VIII Jornada de Estudos Antigos e Medievais. I Jornada de Estudos Antigos e Medievais. 2010. Maringá-PR. Anais. Disponível em: <https://docplayer.com.br/21365203-O-inicio-da-era-contratualista-thomas-hobbes-pensamentos-ideias-e-leis-de-uma-sociedade-com-homens-cumpridores-de-pactos-celebrados.html>. Acesso em: 21 out. 2022.

SCHMIDT, Eberhard. **Los Fundamentos Teóricos y Constitucionales del Derecho Procesal Penal** (tradução para espanhol de José Manuel Nuñez). Buenos Aires: Editorial Bibliográfica: Argentina, 1957.

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DE SÃO PAULO. 2022. Disponível em: <https://www.ssp.sp.gov.br/Institucional/Historico/Historico.aspx>. Acesso em: 21 out. 2022.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 3ª Ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

SILVA FILHO, José Vicente da. **Fundamentos para a reforma da polícia**. 2001. Disponível em: [http://www.coroneljosevicente.com.br/pesquisas/pesq\\_05.htm](http://www.coroneljosevicente.com.br/pesquisas/pesq_05.htm). Acesso em: 08 nov. de 2022.

SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da. A face oculta da segurança pública. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, v. 11, n. 259, p. 22-33, out. 2007.

SILVA, Octacílio Paula. **Ministério Público**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1981.

SOUSA, Pedro Ivo de; MACHADO, William Clinton. A Produção Comparada da Prova no Sistema Penal Acusatório: Uma Análise Crítica do Cross Examination nos Sistemas Processuais Penais Italiano e Brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado de Goiás**. nov. 2019.

SOUZA, Alexander Bernardes de. **Parâmetro para índice de criminalidade: Crimes de homicídio**. TCC (Pós Graduação em Criminologia, Segurança Pública e Política de Segurança), Universidade Anhanguera (Uniderp/LFG). Mato Grosso do Sul. 2021.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. “Parâmetros para a conceituação constitucionalmente adequada de segurança pública”. In OLIVEIRA, Fátima Bayma de et al (Org.). **Desafios da gestão pública de segurança**. Rio de Janeiro: FGV, 2009. p. 52.

SOUZA, Leidiane. 2022. **AGEMPU dá largada à luta pela criação da Polícia do MPU**. Disponível em: <https://agempu.org.br/noticias/agempu-da-largada-a-luta-pela-criacao-da-policia-do-mpu/> AGEMPU. Acesso em 21 out. 2022.

SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. Ministério Público: aspectos históricos. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 229, 22 fev. 2004. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4867>. Acesso em: 20 out. 2022.

SPINOZA, Roberto Moreno. Accountability. In: CASTRO. Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. (Orgs.) **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: Ed. UEMG, 2012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 5104 DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgamento em 21/5/2014, publicação em 30/10/2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7088758>. Acesso em: 08 nov. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. HABEAS-CORPUS: HC 73271 SP. Relator: Ministro Celso de Mello. DJU: 04/10/1996. JusBrasil, 1996. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/744396/habeas-corpus-hc-73271-sp>. Acesso em: 12set. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MANDADO DE SEGURANÇA: MS 26955 DF 2004/0111329-9. Relatora: Ministra CarménLúcia. DJU: 12-04-2011/13-04-2011. Jusbrasil, 2010. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19736023/mandado-de-seguranca-ms-26955-df>. Acesso em: 12set. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 535.478 SC. Relatora: Ministra Ellen Gracie. DJU: 21.11.2008. MPRJ, 2011. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2665217/Recurso\\_Extraordinario\\_535478.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2665217/Recurso_Extraordinario_535478.pdf). Acesso em: 08 nov. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 593.727. Relator: Ministro Cezar Peluso. J: 14/05/2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9336233> . Acesso em: 08 nov. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 660.814 MT. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. DJU: 19/03/2019. JusBrasil, 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/Stf/861480013/inteiro-teor-861480033>. Acesso em: 08 nov. 2022.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 2022. **Legalidade, discricionariedade, proporcionalidade: o controle judicial dos atos administrativos na visão do STJ**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/13032022-Legalidade--discricionariedade--proporcionalidade-o-controle-judicial-dos-atos-administrativos-na-visao-do-STJ.aspx>. Acesso em 21 out. 2022.

TACITO, Caio. O poder de polícia e seus limites. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 27, p. 1-11, jan. 1952. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12238>. Acesso em: 21 out. 2022.

TONINI, Paolo. **Polizia giudiziaria e magistratura**: profili storici e sistematici. Milano: Giuffrè, 1979.

TOTAL DE MORTES violentas no Brasil é maior do que o da guerra na Síria. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 6.jun.2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/06/total-de-mortes-violentas-no-brasil-e-maior-do-que-o-da-guerra-na-siria.shtml>. Acesso em: 15 de nov. de 2022.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo penal**. 35ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CÉDRIC, Trassard. O Ministério Público em França. In: AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; DIAS, João Paulo (Coords.). **O papel do Ministério Público**: estudo comparado dos países latino-americanos. Coimbra: Almedina, 2008. p. 125-165.

VIGNA , Pier Luigi. **Rapporti tra polizia e pubblico ministero**. Roma: Giustizia Penale, 1990, III.

VOGLIOTTI, Massimo. Ainda nuvens sobre o Ministério Público italiano: de magistrado independente a advogado da Polícia? **Revista do CNMP**. Brasília, v. 1, n. 2, p. 35-100, jul./dez. 2011.

VOGLIOTTI, Massimo. **Les relations police-parquet**: un équilibre menacé? Droit et Société, Paris, n. 58, 2004.

WIEACKER, Franz. **História do Direito Privado Moderno**. 3. Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Manual de direito penal brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

ZAGREBELSKY, Vladimiro. “Art. 109”. In: BRANCA, Giuseppe; PIZZORUSSO, Alessandro (Org.). **Commentario della Costituzione**: la magistratura. Bologna: Zanichelli, 1992. v. 3.

ZAVERUCHA, Jorge. FHC, **Forças armadas e polícia**: entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002. Rio de Janeiro: Record, 2005.

ZEPEDA, Vinicius. **Quais as diferenças e semelhanças na gestão dos crimes na França e no Brasil?**. FAPERJ. 2013. Disponível em <https://siteantigo.faperj.br/?id=2446.2.3>. Acesso em 18 nov. 2022.

## 7 LEGISLAÇÃO NACIONAL CONSULTADA

BRASIL, **Código de Processo Civil**. 2015. Livro IV - Dos Atos Processuais - Título III Das Nulidades, Art. 277. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 21 out. 2022.

BRASIL, **Código de Processo Penal**. 1941. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 21 out. 2022.

BRASIL, **Constituição Federal**. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. 1841. **Lei nº 261, de 3 de dezembro**. Reformando o Código do Processo Criminal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim261.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim261.htm). Acesso em 21 out. 2022.

BRASIL. 1871. **Lei n. 2.033/1871**. Regula a execução da Lei nº 2033 de 24 de Setembro do corrente ano, que alterou diferentes disposições da Legislação Judiciária. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dim/dim4824.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim4824.htm). Acesso em 21 out. 2022.

BRASIL. **Código de Processo Penal Anotado**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, art. 4º aos 23, p. 41-53.

BRASIL. 2017. **Lei nº 13.460**, de 26 de dezembro de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm). Acesso em 08 fev. 2023.

MARANHÃO, **Lei Estadual n.º 8.508**, de 27 de novembro de 2006. Dispõe sobre a reorganização da Polícia Civil do Estado do Maranhão, e dá outras providências. Maranhão. 2006. Disponível em: <http://stc.ma.gov.br/legislacao/documento/?id=4226#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20reorganiza%C3%A7%C3%A3o%20da,Maranh%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias>. Acesso em: 21 out. 2022.

MARANHÃO, **Lei Estadual n.º 8.957**, de 15 de abril de 2009. Reorganiza o Plano de Carreiras, Cargos e Remuneração do Grupo Ocupacional Atividades de Polícia Civil do Estado do Maranhão. Maranhão. 2009. Disponível em: <http://stc.ma.gov.br/legislacao/documento/?id=2683#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.957%20DE%2015,Civil%20do%20Estado%20do%20Maranh%C3%A3o>. Acesso em: 21 out. 2022.

## 8. ANEXOS:

### ANEXO A – E-MAIL INSTITUCIONAL DO SETOR DE ESTATÍSTICA E ANÁLISE CRIMINAL DA POLÍCIA CIVIL DO MARANHÃO:

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO

RONALD LUIZ NEVES RIBEIRO JUNIOR <ronald.ribeiro@discinta.ufma.br>

---

**PESQUISA ACADEMICA**  
1 mensagem

---

Marcio Boden <marcio.boden@policiacivil.ma.gov.br> 19 de outubro de 2022 às 10:51  
Para: ronald.ribeiro@discinta.ufma.br  
Cc: "Ronald Luiz. Neves Ribeiro Junior" <ronald.junior@policiacivil.ma.gov.br>

Bom dia

segue em anexo resposta a solicitação de dados Estatísticos para Pesquisa acadêmica

Atenciosamente  
Márcio Boden  
Estatística e Análise Criminal PCMA  
Delegacia Geral de Polícia Civil  
Tv. Guaxenduba, Nº 100, Outeiro da Cruz  
Cep: 65043-320, São Luís - MA  
Celular: (98) 98135-5905  
Fixo: (98) 3198-7711

---

PESQUISA ACADEMICA RONALD LUIZ.pdf  
403K



|                       |              |
|-----------------------|--------------|
| <b>Nº DE Bos 2020</b> | <b>67787</b> |
| <b>Nº DE Bos 2021</b> | <b>72740</b> |

|             |                        |
|-------------|------------------------|
| <b>2020</b> | <b>IPL INSTAURADOS</b> |
| <b>QTD</b>  | <b>6971</b>            |

|             |                         |
|-------------|-------------------------|
| <b>2020</b> | <b>TCOs INSTAURADOS</b> |
| <b>QTD</b>  | <b>2472</b>             |

|             |                        |
|-------------|------------------------|
| <b>2021</b> | <b>IPL INSTAURADOS</b> |
| <b>QTD</b>  | <b>4889</b>            |

|             |                         |
|-------------|-------------------------|
| <b>2021</b> | <b>TCOs INSTAURADOS</b> |
| <b>QTD</b>  | <b>1716</b>             |

Fonte: Unidade de Estatística e Análise Criminal PCMA

Nota 1: Os dados correspondem de BOs correspondem aos registros de fatos TÍPICOS (crimes) somente;

Nota 2: sobre os dados de IPL e TCO ressalta-se que em 2021 fora implantada uma nova metodologia de coleta de tais dados de produtividade que se dá por meio de sistema eletrônico denominado GESTÃO, ocorre que, uma parte do efetivo ainda não está familiarizado, ou desconhece o referido portal de inserção exclusivo desse tipo de informações e, por essa razão muitas unidades ainda não efetivaram o lançamento de seus dados no sistema, acarretando uma queda nos índices no ano de 2021 em relação aos anos anteriores.