



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

FACULDADE DE DIREITO

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA, JUSTIÇA E
CIDADANIA**

GILBERTO COSTA DE AMORIM JÚNIOR

**O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA
NOS ANOS DE 2014 E 2015**

Salvador, BA
2017

GILBERTO COSTA DE AMORIM JÚNIOR

**O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA
NOS ANOS DE 2014 E 2015**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Rubenilda Sodré dos Santos

Salvador, BA
2017

GILBERTO COSTA DE AMORIM JÚNIOR

**O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA
NOS ANOS DE 2014 E 2015**

Área de Concentração: Segurança Pública
Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Cidadania

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 19 de maio de 2017.

BANCA EXAMINADORA

A524 Amorim Júnior, Gilberto Costa de
O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público do Estado da Bahia nos anos de 2014 e 2015 / por Gilberto Costa de Amorim Júnior. – Salvador. 2017.
321f.

Orientadora: Profª. Drª. Rubenilda Sodrê dos Santos
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, 2017.

1. Segurança pública. 2. Polícia. I. Bahia. Ministério Público do Estado. II. Universidade Federal da Bahia.

CDD – 363.1

Rubenilda Sodrê dos Santos – Orientadora _____
Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, Brasil
Centro Universitário Jorge Amado

Carlos Alberto da Costa Gomes _____
Doutor em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado Maior do Exército, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
Universidade Salvador

Dequex Araújo Silva Júnior _____
Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, Brasil
Faculdade D. Pedro II

Sônia Cristina Lima Chaves _____
Doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, Brasil
Universidade Federal da Bahia

AGRADECIMENTOS

Tenho tanto a agradecer:

A todos os servidores públicos do Ministério Público do Estado da Bahia, em especial da sua Diretoria de Tecnologia da Informação, pelo apoio na árdua, repetitiva e demorada obtenção de dados válidos nas bases de dados eletrônicas da Instituição.

Aos servidores públicos da Secretaria da Segurança Pública do Estado da Bahia, em particular da Superintendência de Gestão Integrada da Ação Policial, e do Poder Judiciário do Estado da Bahia, através da sua Coordenação dos Juizados Especiais, pela franca colaboração e profissionalismo no fornecimento dos dados estatísticos solicitados.

Aos amigos que leram voluntariamente esse trabalho pronto, pelas suas impressões valiosas que contribuíram para a sua correção final.

À minha estimada orientadora, pela sempre presença atenciosa e pelas suas abalizadas e enriquecedoras orientações.

Aos meus colegas promotores de justiça, pela confiança e pela generosidade em dividir comigo suas visões, experiências, expectativas e frustrações nas entrevistas.

À minha família, pelas paciência, amorosidade, apoio incondicional e compreensão diante das ausências necessárias ao estudo.

A aqueles que, embora não mencionados, contribuíram de alguma forma para a realização da pesquisa.

Sou muito grato a todos por participarem dessa inestimável experiência de meu aprendizado como ser humano e profissional.

De propósito, não cito os nomes, mas lembro dos gestos desprendidos e não esqueço os seus rostos.

A

meu estimado pai Gilberto Costa de Amorim (*in memoriam*) que fez sua passagem para outro plano quando da execução desta pesquisa, por sua incansável abnegação na formação moral, física e intelectual de seus filhos, aqui refletida em cada palavra e ideia escritas.

AMORIM JÚNIOR, Gilberto Costa de. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público do Estado da Bahia nos anos de 2014 e 2015. 321f. il. 2017. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

RESUMO

Esta pesquisa de mestrado profissional é sobre a performance do controle externo da atividade policial (CEAP) do Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA) incidente nas investigações formalizadas em inquéritos policiais pela Polícia Civil do Estado da Bahia (PCBA) em Salvador nos anos de 2014 e 2015. Sucede que, com o crescimento atual da criminalidade no Brasil, há maior expectativa de que o Estado, através da segurança pública (SP), pelo menos, garanta à sociedade e a seus integrantes a investigação e a elucidação de crimes, e que, através de seu Sistema de Justiça Criminal, sejam aplicadas penas aos agentes de delitos com a função de inibir a prática criminosa em geral. Cabe à PCBA, através de seu Sistema Policial, exercer a função de polícia de investigação e, não adotando o Brasil um modelo de apuração criminal presidida pelo Ministério Público e por ele delegada à polícia, compete ao MPBA exercer o CEAP daquela atividade nos termos constitucionais e legais. O trabalho apoia sua análise na Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann, sem se deixar, na passagem em contraponto, de dialogar com outros autores, como Giddens. Trata-se de estudo quanti-qualitativo realizado com o método de abordagem científica hipotético-dedutivo idealizado por Popper e com o método de procedimento das ciências sociais de Bourdieu, Chamboredon e Passeron, apoiado na sistematização de Quivy e Campenhoudt, com apoio não autossuficiente na metodologia jurídico-dogmática. Da análise de dados estatísticos coletados em bases informatizadas do Ministério Público, da Secretaria da Segurança Pública e do Tribunal de Justiça, todos do Estado da Bahia, e de indicadores construídos especialmente, pode-se concluir que o MPBA não vem controlando e acompanhando a omissão investigatória da PCBA, que leva o Estado da Bahia a não está assegurar adequadamente o direito à SP, deixando de observar os deveres de CEAP e de defesa jurídica da segurança pública, enquanto direito transindividual. Após cuidadosa análise normativa, dos fluxos da persecução penal e de cerca de 935 minutos de entrevistas semi-estruturadas realizadas com dezenove promotores de justiça atuantes no CEAP em Salvador, pode-se identificar e compreender os fatores estruturais, culturais, informacionais e comunicacionais que contribuíram para um sofrível desempenho do Sistema Ministerial. Ao longo dessas quase três décadas de promulgação da Constituição Federal vigente, as iniciativas de implementação do estudado CEAP pelo MPBA foram muito acanhadas, redundando hoje em uma estrutura sistêmica ineficaz que frustra expectativas normativas e cognitivas, ao tempo em que obsta o adequado acoplamento estrutural entre os sistemas examinados, impactando negativamente no funcionamento do Sistema de Justiça Criminal e, por sua vez, na Segurança Pública. Ao final, cumprindo o objetivo do trabalho, são apresentadas diversas e circunstanciadas proposições modificativas para reestruturação do CEAP do MPBA, abrangendo-se todos os fatores causais apontados e se sugerindo novos temas de pesquisa.

Palavras-chave: Controle externo. Segurança pública. Justiça Criminal. Atividade policial. Ministério Público.

Nas organizações humanas não haverá
mudança, a não ser que haja primeiro quem
advogue esta mudança.

Joseph Moses Juran

AMORIM JÚNIOR, Gilberto Costa de. The external control of police activity by the Public Prosecutor's Office in the State of Bahia in the years 2014 and 2015. 321 pp. ill. 2017. Master Dissertation – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

ABSTRACT

This professional master's degree research studies the external control performance of police activity (ECPA) performed by the Public Prosecutor's Office (Public Ministry) of Bahia State (PPO) over the formalized investigations of police inquiries by Bahia State's Civil Police (CP) in Salvador over the years 2014 and 2015. As a consequence of the current growth of crime in Brazil, there is a greater expectation that the State, through public security (PS) system, would at least guarantee to society and its members the investigation and elucidation of crimes, and that, through its Criminal Justice System, penalties should be applied to offenders to function as a means of inhibiting criminal practice in general. It's the CP's work, through its Police System, to exercise investigative police function and, as Brazil doesn't adopt a model where criminal investigation is lead by the PPO and is then delegated to the police, must the PPO exercise the ECPA of that activity in constitutional and legal terms. This work is based on Luhmann's Social Systems Theory, nevertheless other authors, such as Giddens, are present as counterpoints. It is a quantitative-qualitative study carried out using the hypothetical-deductive scientific approach developed by Popper and with the method of social science procedure of Bourdieu, Chamboredon and Passeron, supported by the Quivy and Campenhoudt systematization, with non-self-sufficient support in legal-dogmatic methodology. Statistical analysis of data collected on PPO digital database, the Public Safety Department and the Court of Justice, both from Bahia State, along with some specially built indicators, shows that the PPO is not either following or controlling the investigating omission by the CP, which makes the Bahia State not fully ensure citizens right to PS, failing to observe the duties of ECPA and legal defense of public security, as a trans-individual right. After a careful normative analysis of the flows of criminal prosecution and after about 935 minutes of semi-structured interviews conducted with nineteen prosecutors working at ECPA in Salvador, one can identify and understand the structural, cultural, informational and communicational factors that contributed for a poor performance of the Ministerial System. Throughout these almost three decades of enactment of the current Federal Constitution, the implementation initiatives of the studied ECPA by the PPO were very limited, resulting in an ineffective systemic structure that frustrates normative and cognitive expectations, while at the same time hindering the adequate structural coupling between the systems examined, negatively impacting on the functioning of the Criminal Justice System and, in turn, on Public Security. At the end, fulfilling the objective of the paper, several and varied propositions for restructuring the ECPA's MP are presented, covering all the causal factors pointed out and suggesting new research subjects.

Keywords: External control. Public security. Criminal justice. Police activity. Public Prosecutor.

AMORIM JÚNIOR, Gilberto Costa de. El control externo de la actividad policial por el Ministerio Público del Estado de Bahía, en los años 2014 y 2015. 321f.ill. Tesis de (Maestría) - Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

RESUMEN

La presente investigación - para maestría profesional - trata sobre el desempeño del Control Externo de la Actividad Policial (CEAP) del Ministerio Público del Estado de Bahía (MPBA), que incide en investigaciones concretizadas por la Policía Civil del Estado de Bahía (PCBA), en Salvador, años 2014 y 2015. Resulta que, con el crecimiento actual de la delincuencia en Brasil, existe una mayor expectativa de que el Estado, a través de la seguridad pública (SP), garantice a la sociedad y sus miembros la investigación y esclarecimiento de los crímenes, y que, a través de su Sistema de Justicia Penal, se apliquen sanciones a quienes cometen delitos para inhibir la práctica criminal en general. Corresponde a la PCBA, a través de su Sistema Policial, ejercer la función de investigación y no adoptando en Brasil un modelo de investigación criminal presidida por el Ministerio Público y que este la delegue a la policía; corresponde al MPBA ejercer el CEAP de aquella actividad en términos constitucionales y legales. Este trabajo apoya su análisis en la Teoría de los Sistemas Sociales de Luhmann, sin dejar de lado, el diálogo con otros autores como Giddens. Se trata de un estudio cuantitativo y cualitativo realizado con el método de enfoque científico hipotético-deductivo concebido por Popper y el método de procedimiento de las ciencias sociales de Bourdieu, Chamboredon y Passeron, apoyado en la sistematización de Quivy Campenhoudt, con el soporte no autosuficiente en metodología jurídica y dogmática. Del análisis estadístico de los datos recogidos en las bases computarizadas del Ministerio Público, de la Secretaría de Seguridad Pública y del Tribunal de Justicia, todos del Estado de Bahía, y de indicadores especialmente contruidos, se concluye que el MPBA no está controlando ni haciendo seguimiento de la omisión de investigación de la PCBA, lo que lleva al Estado de Bahía a no garantizar adecuadamente el derecho a la SP, dejando de observar las obligaciones del CEAP y la defensa jurídica de la seguridad pública, como derecho transindividual. Después de un cuidadoso análisis normativo, de los flujos de persecución penal y alrededor de 935 minutos de entrevistas semiestructuradas realizadas con diecinueve fiscales que trabajan en el CEAP en Salvador, se pudo identificar y comprender los factores estructurales, culturales, de información y comunicación que contribuyeron a un pobre desempeño del Sistema Ministerial. A lo largo de estas casi tres décadas de la promulgación de la Constitución Federal vigente, la implementación de iniciativas del estudiado CEAP por el MPBA eran muy tímidas, lo que repercute hasta hoy en una estructura sistémica ineficaz que frustra las expectativas normativas y cognitivas, al mismo tiempo que impiden el acoplamiento estructural adecuado entre los sistemas examinados, impactando negativamente en el funcionamiento del Sistema de Justicia Criminal y en la Seguridad Pública. Finalmente, cumpliendo con el objetivo de este estudio, se presentan diversas y detalladas propuestas para la modificación y reestructuración del CEAP del MPBA, abarcando los factores causales señalados y sugiriéndose nuevos temas de investigación.

Palabras clave: Control externo. Seguridad Pública. Justicia Penal. Actividad policial. Ministerio Público.

LISTA DE FIGURAS

Figura	1	Correspondência entre as etapas e os atos do método de procedimento.....	26
Figura	2	Fluxo metodológico.....	28
Figura	3	Encerramento operativo de um sistema integrante do sistema social diante da autopoiesis e sua interação com os demais sistemas e o meio.....	36
Figura	4	Abertura de um sistema integrante do sistema social às irritações externas do meio e dos demais sistemas.....	45
Figura	5	O meio e os principais (sub) sistemas que integram o (macro) Sistema de Justiça Criminal.....	51
Figura	6	Sistemas do MPBA e PCBA no Sistema de Justiça Criminal do Estado da Bahia.....	51
Figura	7	Interação sistêmica entre as Promotorias de Justiça Criminais e a Central de Inquéritos da Capital.....	52
Figura	8	Polícias na segurança pública conforme a Constituição Federal.	78
Figura	9	Estados sociais com relação ao crime e o caminho do crime (<i>iter criminis</i>).....	81
Figura	10	Formalização da investigação policial, conforme a natureza da gravidade da infração penal.....	92
Figura	11	Fluxograma básico de tramitação do IP no MPBA com pontos de acoplamento com a polícia de investigação e o judiciário.....	103
Figura	12	Fluxograma da sub-rotina de verificação de atribuição ministerial e de competência judicial no MPBA.....	105
Figura	13	Fluxograma de tramitação dos feitos investigatórios da PCBA em Salvador, conforme a natureza da gravidade da infração penal, como pontos de controle e acoplamento estrutural.....	108

Figura	14	Fluxos de tramitação dos IP em Salvador no Estado da Bahia antes e depois do termo de convênio.....	140
Figura	15	Fluxo simplificado de tramitação dos feitos investigatórios da PCBA em Salvador, conforme a natureza da gravidade da infração penal.....	143
Figura	16	Equipes Especializadas da Central de Inquéritos da Capital.....	149
Figura	17	Modelo atual simplificado do CEAP difuso em Salvador na estrutura organizacional do MPBA.....	151
Figura	18	Bases de dados eletrônicas utilizadas para composição das tabelas estatísticas.....	160
Figura	19	Efetividade do Processo de Contenção do Crime.....	185
Figura	20	Câmeras Setoriais.....	263
Figura	21	Modelo otimizado do CEAP difuso em Salvador na estrutura organizacional do MPBA.....	290

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico	1	Taxa de Investigação Policial (TIP) da PCBA. Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.....	178	Gráfico	11	Tempo de trabalho como promotor de justiça no MPBA.....	209
Gráfico	2	Taxa de Investigação Policial (TIP) x Taxa de Investigação Policial Conclusa (TIPC) da PCBA. Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.....	183	Gráfico	12	Tempo na carreira de promotor de justiça dedicado a atuação na área criminal.....	210
Gráfico	3	Evolução comparativa do número de pessoas no sistema prisional, número de vagas e presos provisórios.....	187	Gráfico	13	Tempo de trabalho como promotor de justiça em Salvador.....	211
Gráfico	4	Perfil de tempo de tramitação de IP remetidos pela primeira vez pela DPC e devolvido com requisição de diligências complementares pelo MPBA. Percentual acumulado das faixas de tempo. Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.....	192	Gráfico	14	Tempo na atribuição de análise de IP em Salvador.....	211
Gráfico	5	Tempo para disponibilização de IP, pela primeira vez remetido ao MPBA, pela CIC a um promotor de justiça com atribuição criminal. Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.....	197	Gráfico	15	Exercício da função de Coordenador da CIC.....	212
Gráfico	6	Tempo de permanência de IP primeiramente remetidos ao MPBA com os promotores de justiça com atribuição criminal. Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.....	198	Gráfico	16	Exercício da função de CEAP concentrado em Salvador.....	212
Gráfico	7	Tempo de tramitação do IP primeiramente remetidos ao MPBA desde a entrada na CIC até o primeiro pronunciamento ministerial. Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.....	199	Gráfico	17	Curso de especialização (pós-graduação <i>lato sensu</i>).....	213
Gráfico	8	Comparativo entre os tempos de IP primeiramente remetidos ao MPBA na CIC, aos promotores de justiça e total. Percentual acumulado das faixas de tempo. Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.....	200				
Gráfico	9	Idade dos entrevistados.....	208				
Gráfico	10	Gênero dos entrevistados.....	209				

LISTA DE QUADROS

Quadro	1	Códigos binários dos sistemas abordados na pesquisa.....	48
Quadro	2	Código binário do Sistema Ministerial e seus desdobramentos...	107
Quadro	3	Dados selecionados do PNAD 2009 sobre vitimização e justiça no Estado da Bahia.....	189
Quadro	4	Diferenças propostas entre o CEAP concentrado e o difuso.....	292

LISTA DE TABELAS

Tabela	1	Ocorrências policiais registradas pela Polícia Civil por DPC. Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.....	175
Tabela	2	IP instaurados e TC lavrados pela PCBA por DPC. Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.....	176
Tabela	3	IP pela primeira vez remetido pelas DPC ao MPBA. Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.....	180
Tabela	4	IP instaurados pela PCBA x IP pela primeira vez remetido pelas DPC ao MPBA. Taxa de Remessa de Inquéritos Policiais (TRIP). Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.....	181
Tabela	5	Termos circunstanciados remetidos às Varas do Sistema do Juizado Especial Criminal de Salvador pelas Delegacias de Polícia Civil. Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.....	181
Tabela	6	TC lavrados pela PCBA x TC remetidos aos Juizados Especiais Criminais. Taxa de Remessa de Termos Circunstanciados (TRTC). Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.....	182
Tabela	7	Ocorrências policiais registradas (OPD) pela PC x IP remetidos pela primeira vez ao MPBA e TC remetidos aos Juizados Especiais Criminais. Taxa de Investigação Policial Conclusa (TIPC). Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.....	183
Tabela	8	Tempo transcorrido entre a data do fato investigado e o recebimento do IP pelo MPBA. Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.....	190
Tabela	9	Tempo de tramitação dos IP remetidos com diligência complementar para as DPC até a data da extração dos dados da fonte. Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.....	191

Tabela 10	IP devolvidos com requisição ministerial de diligências e ainda não devolvidos pelas DPC. Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.....	194
Tabela 11	Remessas do mesmo IP com requisição diligências para a PC Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.....	195

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

1ª DH	1ª Delegacia de Homicídios de Salvador
2ª DH	2ª Delegacia de Homicídios de Salvador
3ª DH	3ª Delegacia de Homicídios de Salvador
1ª DT	1ª Delegacia Territorial de Salvador (Barris)
2ª DT	2ª Delegacia Territorial de Salvador (Liberdade)
3ª DT	3ª Delegacia Territorial de Salvador (Bonfim)
4ª DT	4ª Delegacia Territorial de Salvador (São Caetano)
5ª DT	5ª Delegacia Territorial de Salvador (Periperi)
6ª DT	6ª Delegacia Territorial de Salvador (Brotas)
7ª DT	7ª Delegacia Territorial de Salvador (Rio Vermelho)
8ª DT	8ª Delegacia Territorial de Salvador (CIA)
9ª DT	9ª Delegacia Territorial de Salvador (Boca do Rio)
10ª DT	10ª Delegacia Territorial de Salvador (Pau da Lima)
11ª DT	11ª Delegacia Territorial de Salvador (Tancredo Neves)
12ª DT	12ª Delegacia Territorial de Salvador (Itapuã)
13ª DT	13ª Delegacia Territorial de Salvador (Cajazeiras)
14ª DT	14ª Delegacia Territorial de Salvador (Barra)
16ª DT	16ª Delegacia Territorial de Salvador (Pituba)
28ª DT	28ª Delegacia Territorial de Salvador (Nordeste de Amaralina)
29ª DT	29ª Delegacia Territorial de Salvador (Plataforma)
APF	Auto de Prisão em flagrante
CAOCRIM	Centro de Apoio Operacional Criminal

CEAP	Controle Externo da Atividade Policial	DH-SSA	Delegacia de Homicídios de Salvador
CEOSP	Centro de Apoio Operacional de Segurança Pública e Defesa Social	DPC	Delegacia de Polícia Civil
CESAU	Centro de Apoio Operacional de Defesa da Saúde	DREOF	Delegacia de Repressão ao Estelionato e Outras Fraudes
CF	Constituição Federal	DRFR	Delegacia de Repressão a Furto e Roubos
CI	Central de Inquéritos	DRFRV	Delegacia de Repressão a Furto e Roubos de Veículos
CIC	Central de Inquéritos da Capital	DTE	Delegacia de Tóxicos e Entorpecentes (Salvador)
CION	Central de Inquéritos <i>On-line</i>	DTI	Diretoria de Tecnologia da Informação
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público	ENCEAP	Encontro Nacional do Ministério Público no Controle Externo da Atividade Policial
CNPG	Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União	GACEP	Grupo de Atuação Especial de Controle Externo da Atividade Policial
COGI	Comissão de Organização e Gestão da Informação	GAECO	Grupo de Atuação Especial de Combate às Organizações Criminosas e Investigações Criminais
COJE	Coordenação dos Juizados Especiais	GAESF	Grupo de Atuação Especial de Combate à Sonegação Fiscal e aos Crimes contra a Ordem Tributária, Econômica, as Relações de Consumo, a Economia Popular e os Conexos Previstos na lei nº. 9.609/98
CORREPOL	Corregedoria da Polícia Civil	GEDUC	Grupo de Atuação Especial de Defesa da Educação
CPP	Código de Processo Penal	GEPAM	Grupo de Atuação Especial de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa
DAI	Delegacia do Adolescente Infrator	GERRC	Grupo Especial de Repressão a Roubos de Coletivos
DEAM-B	Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (Brotas)	GESAU	Grupo de Atuação Especial de Defesa da Saúde Pública
DEAM-P	Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (Periperi)	IDEA	Sistema Integrado de Dados, Estatística e Atuação
DEATI	Delegacia Especial de Atendimento ao Idoso	IP	Inquérito Policial
DECECAP	Delegacia de Crimes Econômicos e Contra a Administração Pública	JECRIM	Juizado Especial Criminal
DECOM	Delegacia de Defesa do Consumidor	MP	Ministério Público
DELTUR	Delegacia de Proteção ao Turista	MPBA	Ministério Público do Estado da Bahia
DENARC	Departamento de Narcóticos	NACRES	Núcleo de Apuração de Crimes Relativos a Erros na Área de Saúde
DERCA	Delegacia de Repressão aos Crimes contra a Criança e o Adolescente		
DHM	Delegacia de Homicídios Múltiplos		

OECPJ	Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça.
OPD	Ocorrência Policial Delituosa
PC	Polícia Civil
PCBA	Polícia Civil do Estado da Bahia
PIC	Procedimento Investigatório Criminal
PJ	Promotor de Justiça
PMBA	Polícia Militar do Estado da Bahia
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROJUDI	Processo Judicial Digital
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SGE	Sistema de Gerenciamento Estatístico
SIAP	Superintendência de Gestão Integrada da Ação Policial
SIMP	Sistema Integrado de Informações do Ministério Público do Estado da Bahia
SSP-BA	Secretaria da Segurança Pública do Estado da Bahia
TC	Termo Circunstanciado
TDIP	Taxa de Devolução de Inquéritos Policiais
TEP	Taxa de Excesso Prazal
TI	Tecnologia da Informação
TIP	Taxa de Investigação Policial
TIPC	Taxa de Investigação Policial Conclusa
TJBA	Tribunal de Justiça do Estado da Bahia
TNRIP	Taxa de Não Remessa de Inquéritos Policiais
TRIP	Taxa de Remessa de Inquéritos Policiais
TRTC	Taxa de Remessa de Termos Circunstanciados

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	22
1	A TEORIA DOS SISTEMAS SOCIAIS DE LUHMANN.....	32
1.1	CONCEITOS RELEVANTES.....	32
1.1.1	Sistema.....	33
1.1.2	Complexidade.....	37
1.1.3	Acoplamento Estrutural.....	43
1.2	APLICAÇÃO DOS CONCEITOS.....	47
2	A SEGURANÇA PÚBLICA.....	54
2.1	DIREITO E DEVER À SEGURANÇA PÚBLICA.....	54
2.1.1	Conceitos Preliminares.....	55
2.1.2	Direito Fundamental, Social e Difuso à Segurança Pública.....	60
2.1.3	Dever Estatal de Prestar Positivamente a Segurança Pública.....	65
2.2	SEGURANÇA PÚBLICA NA ÓTICA SOCIOLÓGICA.....	68
3	A ATIVIDADE POLICIAL, OS SISTEMAS E A PERSECUÇÃO PENAL.....	73
3.1	ATIVIDADE POLICIAL E SISTEMAS.....	73
3.2	POLÍCIA DE INVESTIGAÇÃO.....	85
3.3	PERSECUÇÃO PENAL.....	88
4	O MINISTÉRIO PÚBLICO E A SEGURANÇA PÚBLICA.....	109
4.1	FUNÇÕES INSTITUCIONAIS RELACIONADAS COM A SEGURANÇA PÚBLICA.....	109
4.2	CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL.....	114
4.2.1	Conceito e Características.....	115
4.2.2	Espécies.....	117
4.2.3	Fundamentos.....	120
4.2.4	Objeto e Objetivos.....	122
4.2.5	Instrumentos de Controle.....	125
4.2.6	Efetivação do CEAP pelo CNPG e pelo CNMP.....	130
4.3	CEAP DIFUSO EM SALVADOR.....	132

4.3.1	Normatização Geral.....	132
4.3.2	Normatização e Estrutura Organizacional do Controle Difuso.....	139
5	O DESEMPENHO DO MPBA NO CEAP DIFUSO.....	158
5.1	PERFIL OBJETIVO DO CEAP DIFUSO.....	158
5.1.1	Obtenção dos Dados Estatísticos.....	159
5.1.2	Indicadores.....	162
5.1.3	Existência da Investigação.....	173
5.1.4	Duração das Investigações.....	190
5.1.5	Tramitação dos IP na CIC e nas Promotorias de Justiça.....	195
5.1.6	Delineamento Conclusivo do CEAP Difuso.....	200
5.2	PERFIL SUBJETIVO DO CEAP DIFUSO.....	204
5.2.1	Perfil dos Entrevistados.....	208
5.2.2	Importância do CEAP para o MP.....	213
5.2.3	Atuação do MP no CEAP Difuso.....	215
5.2.4	Qualidade da Investigação da PCBA.....	217
5.2.5	Desempenho do CEAP Difuso em Salvador.....	225
5.2.6	Central de Inquéritos da Capital.....	229
5.2.7	Promotores de Justiça Criminais no CEAP Difuso	235
5.2.8	Segurança Pública e CEAP Difuso.....	252
5.2.9	Relacionamento entre o MPBA e a PCBA.....	257
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	269
	REFERÊNCIAS.....	299
	APÊNDICE A – Questões norteadoras das coletas e extrações de dados junto ao SGE da SSP-BA e ao SIMP do MPBA	314
	APÊNDICE B – Roteiro para entrevista com os membros do MPBA atuantes no CEAP difuso em Salvador.....	316
	APÊNDICE C – Roteiro para entrevista com os membros do MPBA atuantes no CEAP concentrado em Salvador.....	319

INTRODUÇÃO

Nessa última década, a problemática da segurança pública passou a ser considerada o principal desafio ao Estado Democrático de Direito brasileiro, revelando-se temática presente nos debates travados por especialistas e pelo público em geral, inclusive nos relacionados com o aumento das taxas de criminalidade, da sensação subjetiva de insegurança e da impunidade, da ineficiência investigatória da polícia, da morosidade judicial, dentre tantos outros problemas que obstam a nossa consolidação democrática nessa seara (OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2015).

O ano de 2014 foi marcado por diversas crises da segurança pública brasileira, convivendo o país com absurdas taxas de delitos violentos, inclusive estupros, em meio a constantes ameaças do crime organizado, crescimento de roubos e de padrões operacionais inaceitáveis de letalidade da polícia nas suas intervenções, por outro lado não se podendo olvidar o elevado risco de um policial ser morto que, em média, é três vezes superior ao da população em geral (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2014, p. 8).

Ademais, quanto a aqueles padrões, a atuação dos órgãos policiais de segurança pública vem dando margem a violações generalizadas de direitos humanos, na medida em que há o aumento da letalidade nas operações (AMNESTY INTERNATIONAL, 2015, p. 73), sem que isso implique sequer a diminuição da taxa de criminalidade.

Cabe ao Estado garantir à sociedade e a seus integrantes que não haverá comprometimento da ordem pública ou que, ao menos, se violada, será essa restaurada de imediato e, principalmente, serão identificados os agentes responsáveis por esse evento, para que possam ser punidos criminalmente, em razão da exposição ao risco concreto ou a violação de nobres bens jurídicos tutelados.

Estatui o art. 144, *caput*, da Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988) que a segurança pública é direito e responsabilidade de todos e dever do Estado, sendo exercitada por órgãos policiais citados taxativamente naquele magno diploma. Entretanto, o que se vê, atualmente, é um crescer de violações da ordem pública, a

ponto de incutir temor à sociedade, de trazer a sensação de que o aparato estatal está inapto a assegurar a incolumidade pessoal e patrimonial das pessoas, bem como de, em consequência, ser incapaz de afastar o fantasma da impunidade.

Nesse contexto, em que pesem os avanços, continua o Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA) em Salvador atuando essencialmente limitado por uma visão centrada no manejo exclusivo do Direito Penal e dos instrumentos do Direito Processual Penal voltados para o exercício do direito de punir (*jus puniendi*) estatal, sem se enveredar, com sua atividade finalística, mais intensamente no âmbito da defesa do direito transindividual à segurança pública e da participação ativa nas definições das políticas a ele pertinentes.

Especificamente, dentre as atribuições ministeriais expressamente previstas nos incisos do art. 129 da CF quanto à segurança pública (BRASIL, 1988), destaca-se o controle externo da atividade policial (CEAP), a ser exercido nos termos da lei, como aquela destinada à verificação da conformidade de atuação do aparato policial com a defesa desse direito difuso.

Assim, nesse âmbito, a pesquisa tem como tema: o exercício do CEAP pelo MPBA no Sistema Policial de investigação de crimes comuns pelo Estado da Bahia, através de inquéritos policiais, e sua repercussão para a defesa do direito subjetivo difuso à Segurança Pública em Salvador nos exercícios de 2014 e 2015.

Vislumbra-se como problema de pesquisa: como e de que forma se deu a ação do MPBA no CEAP, relativo às investigações criminais pelo Sistema Policial de investigação de crimes comuns pelo Estado da Bahia em Salvador, nos anos de 2014 e 2015?

De fato, o que se questiona é o aprisionar do Ministério Público (MP) numa visão limitada por Sistemas de Justiça Criminal e de Segurança Pública não eficientes, atuando a instituição, em sua atividade finalística, focada em uma ótica tradicional do Direito, centrada no apenas manejar do Direito Penal e do Direito Processual Penal para enfrentar essa problemática, inclusive quando pode agir visando assegurar a qualidade da prestação do serviço de segurança pública pelo Estado através do fortalecimento da capacidade gerencial das pertinentes políticas públicas e da aproximação das instituições públicas à sociedade civil, em meio à indução de cooperação e à troca de experiências.

Como hipótese geral, pode-se afirmar que a falta de uma atuação mais presente e intensa do Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA) no controle externo da atividade policial (CEAP) em Salvador no período pesquisado contribuiu, para que a Polícia Civil do Estado da Bahia (PCBA), no período de 2014 e 2015, deixasse de instaurar ou desenvolver plenamente as investigações criminais de delitos comuns noticiados dentro dos prazos legais¹ e razoáveis², o que vem a comprometer a defesa do direito difuso à segurança pública.

Especificamente, como hipóteses, são causas do problema a estudar:

a) o MPBA não consegue controlar a instauração e o desenvolvimento regular da atividade investigatória de crimes comuns pela polícia em Salvador;

b) há deficiência no acoplamento estrutural entre o Sistema Ministerial (de CEAP difuso) e o Sistema Policial (de investigação) que compromete a qualidade das investigações criminais;

c) a atuação do MP nessa área é mais fruto de um voluntarismo político, do que de incentivos de uma política administrativa da instituição;

d) a percepção atomizada e insulada de atuação no processo criminal vem limitando o envolvimento dos seus membros atuantes na análise de investigações criminais na atividade de CEAP difuso, como se essa fosse atribuição concentrada em único órgão ministerial;

e) a atividade de CEAP vem dependendo mais das relações interpessoais construídas entre os atores ministeriais e da polícia, do que da estrutura dos sistemas, e

f) há o exercício de uma pressão negativa no desempenho do CEAP em Salvador, pela carência de estrutura e, até mesmo, indisponibilidade de recursos administrativos necessários a essa atividade finalística.

¹ Segundo o Código de Processo Penal, "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." (BRASIL, 1941)

Segundo a Lei nº 11.343/06, quando se trata dos crimes de drogas: "Art. 51. O inquérito policial será concluído no prazo de 30 (trinta) dias, se o indiciado estiver preso, e de 90 (noventa) dias, quando solto. Parágrafo único. Os prazos a que se refere este artigo podem ser duplicados pelo juiz, ouvido o Ministério Público, mediante pedido justificado da autoridade de polícia judiciária." (BRASIL, 2006)

² Numa abordagem bem simples, decorre do princípio da razoabilidade no âmbito jurídico, segundo o qual a interpretação da lei deve estar atrelada à proporcionalidade e ao bom senso.

A pesquisa tem como objetivo geral: propor modificações na forma como vem sendo desempenhado esse CEAP em Salvador pelo MPBA, incidente nas apurações pelo Sistema Policial de investigação através de inquéritos policiais em Salvador nos exercícios de 2014 e 2015.

Ao passo, são objetivos específicos da pesquisa:

- a) aferir o desempenho do CEAP do MPBA no período em exame, e
- b) identificar e compreender os fatores essenciais que contribuíram para esse desempenho.

Por sua vez, metodologicamente, desenvolve-se uma pesquisa de natureza aplicada, predominantemente explicativa, com formas de abordagem do problema quantitativa e qualitativa nesta cidade de Salvador.

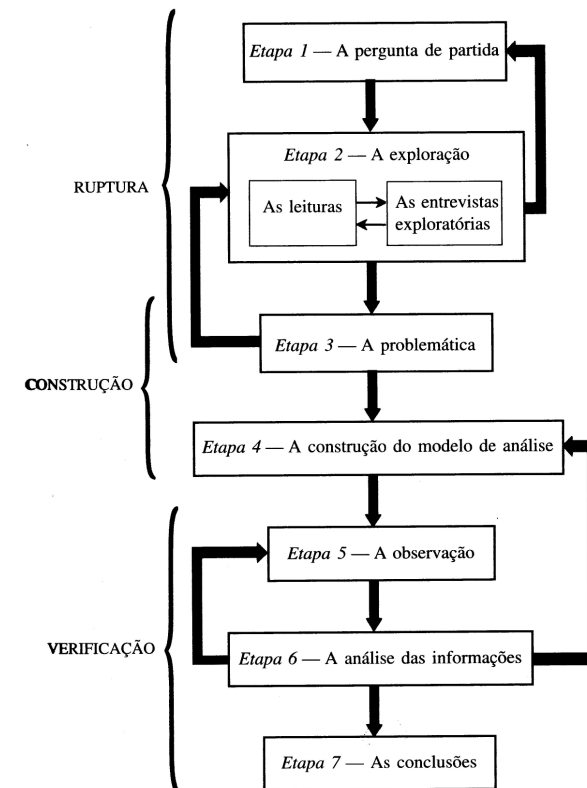
Quanto às bases lógicas da investigação científica proposta, para se alcançar os objetivos propostos, na pesquisa emprega-se o método de abordagem científica hipotético-dedutivo idealizado por Popper (2001).

Nesse último método, construído através de deduções, parte-se de um problema (P1), sobre o qual se apresenta uma solução provisória, isto é, uma teoria tentativa (TT), seguindo a crítica a essa solução no intento de eliminar o erro (EE), dando origem a novo problema (P2).

Como método de procedimento, isto é, de progressão em direção ao objetivo da pesquisa em tela, utiliza-se a metodologia das ciências sociais de Bourdieu, Chamboredon e Passeron apoiado na sistematização de Quivy e Campenhoudt (2013, p. 25), cuja correspondência dos atos e das etapas está esquematizada na Figura 1.

Segundo Quivy e Campenhoudt (2013, p. 26), em que pese a Figura 1 apresentar esses atos e etapas como operações separadas e sequenciais, cumpre observar que a pesquisa científica não se desenvolve assim de forma tão mecânica, havendo circuitos de retroação, representados na figura em tela, para simbolizar as interações realmente existentes entre as diversas fases da pesquisa.

Figura 1 – Correspondência entre as etapas e os atos do método de procedimento



Fonte: Quivy e Campenhoudt (2013, p. 27).

O procedimento é composto pelos atos de ruptura, construção e verificação que se constituem mutuamente e são realizadas por uma sucessão sete (7) etapas de operação que estão em permanente interação (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2013, p. 27).

A ruptura, enquanto primeiro ato, “consiste precisamente em romper com os preconceitos e as falsas evidências, que somente nos dão a ilusão de compreendermos as coisas.” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2013, p. 26).

A construção se dá com a teoria que possibilita:

“[...] erguer as proposições explicativas do fenômeno a estudar e prever qual o plano de pesquisa a definir, as operações a aplicar e as consequências que logicamente devem esperar-se no termo da observação.” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2013, p. 26-28)

Por fim, na verificação, “Uma proposição só tem o direito ao estatuto científico na medida em que pode ser verificada pelos factos.” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2013, p. 28)

Sobre a abordagem do objeto, empregam-se os métodos de revisão bibliográfica, estatístico e documental.

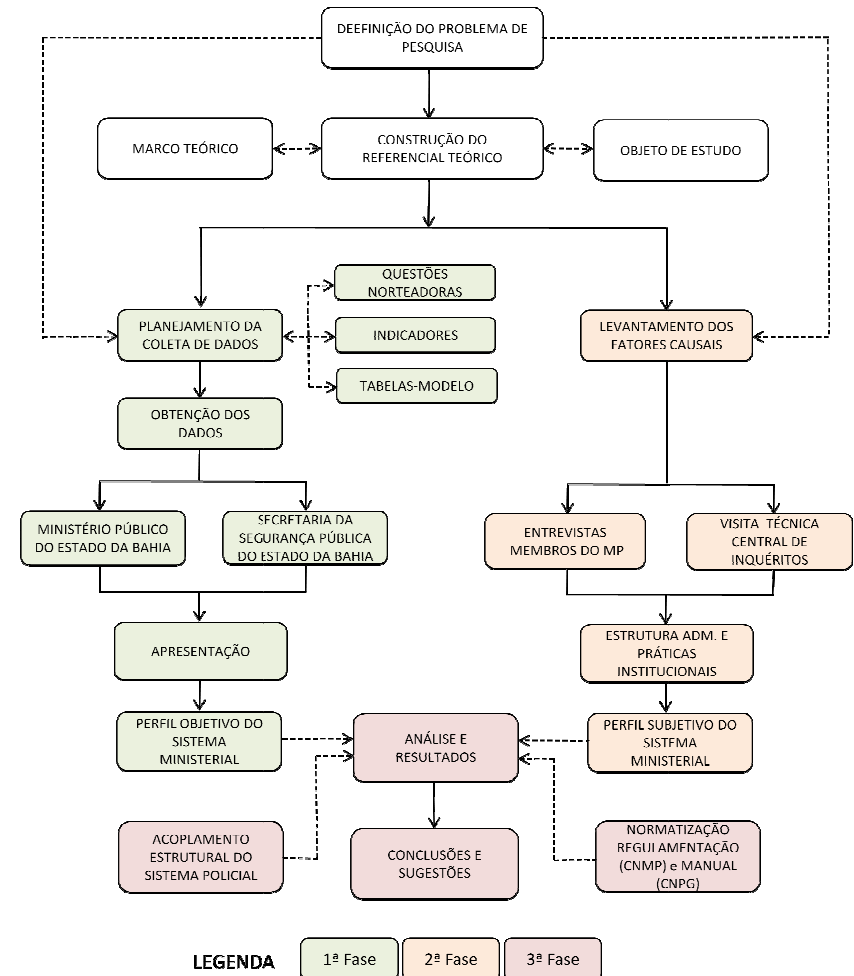
O fluxo metodológico observou três fases, sendo desenvolvidos trabalhos de campo nas duas primeiras e se reservando a última para análise, resultados, conclusões e sugestões, conforme delineado na Figura 2.

Na primeira fase (quantitativa), delineou-se o desempenho dessa atividade de CEAP objetivamente e, na segunda fase (qualitativa), apreendeu-se a percepção dos membros do MPBA que trabalham nesse campo, de forma a se estabelecer os perfis objetivo e subjetivo da atividade, para que, na terceira fase, fossem realizadas análises, extraídas conclusões e formuladas sugestões pelo cotejo dos resultados das duas anteriores fases.

Desse modo, a primeira fase (quantitativa) foi dividida em três momentos.

Num primeiro momento, foram estabelecidas questões norteadoras (Apêndice A), indicadores que possibilitem aferir o desempenho dessa atividade no âmbito do MPBA (ver seção 5.1.2), descrevendo-os com o que revelam, como o cálculo deve ser feito e como o valor obtido será interpretado, e tabelas-modelo com a fixação do que se quer avaliar, identificação de limitações eventuais, estabelecimento da forma de obtenção e outros aspectos.

Figura 2 – Fluxo metodológico



Fonte: elaboração própria.

Nesse intento, dada a inexistência de relatórios prontos no MPBA, foram formalizados algoritmos para extração de dados confiáveis e inteligíveis das bases de dados eletrônicas do SIMP.

Por fim, após análise, no último momento dessa primeira fase, estabeleceu-se um perfil objetivo do desempenho da atividade de CEAP difuso exercida pelo MPBA em Salvador com base nos registros de entradas de inquéritos policiais dos anos de 2014 e 2015.

Adiante, na segunda fase (qualitativa), empregada a técnica entrevista semiestruturada para apreender a percepção dos membros do MPBA que trabalham com a análise das investigações em Salvador, numa amostra probabilística, estabeleceu-se ao final o perfil subjetivo de como é percebida a atividade, como é desempenhada e quais são os resultados obtidos pelos profissionais, realizando-se a pertinente análise e tratamento do material obtido.

No curso do trabalho de campo, as dezenove entrevistas realizadas, perfazendo um total de 935 minutos de áudio, foram numeradas e classificadas por ordem de realização, depois as respostas dadas foram transcritas, prioritariamente em citações indiretas, formando um banco de informações qualitativas indexado.

Cada questão e suas respostas foram examinadas criteriosamente em seus aspectos qualitativos, agrupadas por afinidade ou divergência, complementaridade e frequência, inclusive foram registradas as eventuais partes das respostas dadas mais pertinentes a outras questões formuladas para transferência de seu conteúdo e possibilitar uma análise integrada de toda a matéria.

Após o primeiro exame, num segundo passo, foram realizadas as transferências de conteúdo e realizada nova análise, confrontando-se os eventuais novos trechos com os resultados anteriores e integrando todo o texto das respostas dadas.

Num terceiro passo, as respostas dadas às questões foram logicamente agrupadas e relacionadas com as hipóteses expostas na introdução da presente pesquisa.

Ao passo, também, nessa fase, foi realizada visita técnica à Central de Inquéritos de Salvador.

Assim, tratadas as informações coletadas, após detida análise, foi estabelecido um perfil subjetivo.

Naturalmente, ainda permeando essas duas fases, reforçando a pré-fase exploratória, manteve-se a revisão bibliográfica sobre o referencial teórico da teoria de sistemas de Luhmann, inclusive abordando os conceitos de sistema, complexidade, acoplamento estrutural e outros, e, noutro ponto, os conceitos de segurança pública, direito difuso, atividade policial, investigação, persecução penal e controle externo, sem prejuízo para outros julgados pertinentes à pesquisa.

Também, em paralelo, inclusive quanto à análise da normatização jurídica do CEAP e do tratamento de segurança pública como direito fundamental, social e difuso, houve a necessidade da utilização do método jurídico-dogmático, segundo Witker (1986, p. 85):

la dogmática jurídica en general se inscribe en el ámbito de pensamiento que ubica al Derecho como una ciencia o técnica formal, y por consiguiente, como una variable independiente de la sociedad, dotada de autosuficiencia metodológica y técnica.³

Entretanto, essa grande vertente metodológica, foi empregada na pesquisa em apoio não autossuficiente, com a visão Gustin e Dias (2010, p. 21) de que:

Desenvolve investigações com vistas à compreensão das relações normativas nos vários campos do Direito e com a avaliação das estruturas interiores ao ordenamento jurídico. Acentua a noção de eficiência das relações entre e nos institutos jurídicos, restringindo a análise do discurso normativo aos limites do ordenamento. Entendemos nesta obra, contudo, que a vertente jurídico dogmática não necessariamente deve ser considerada metodologicamente autossuficiente. Sem dúvida, trabalha com relações normativas, e não poderia ser de outra forma. Isso não significa, entretanto, que deve estar voltada apenas para o interior do ordenamento ou ali enclausurada. As relações normativas devem, também, ser pensadas de forma externa, vital, no mundo dos valores e relações da vida. Logo, não interessará apenas a eficiência das relações normativas mas, inclusive, sua eficácia. E isso não transformará a vertente dogmática em um tipo sociológico puro.

Ao passo, na verdade, na primeira fase (quantitativa), buscou-se comprovar ou não o baixo desempenho e, na segunda fase (qualitativa) encontrar as suas causas.

³ A dogmática jurídica geralmente se inscreve no âmbito do pensamento que posiciona o Direito como uma ciência ou técnica formal, e, portanto, como uma variável independente da sociedade, dotada de autossuficiência metodológica e técnica. (Tradução nossa)

Finalmente, na terceira fase, junto com a visão sobre o acoplamento estrutural do Sistema Policial, foram cotejados analiticamente os resultados que delinearam os perfis objetivo e subjetivo do Sistema Ministerial, para que se cheguem às considerações finais, inclusive à formalização de sugestões, se cabíveis, inclusive se levando em consideração a regulamentação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPGE) e do próprio MPBA.

Para tanto, no Capítulo 1, são abordados e aplicados relevantes conceitos da Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann.

No Capítulo 2, são apresentados conceitos jurídicos e sociológicos de segurança pública, inclusive, naquela primeira visão, tratada como direito fundamental, social e difuso, bem como dever estatal de prestação de serviço público relevante.

Adiante, no Capítulo 3, a relação da atividade policial com os sistemas, a polícia de investigação do Estado e a persecução penal são discutidas.

Por sua vez, no Capítulo 4, apresenta-se o Ministério Público, suas funções institucionais relacionadas com a segurança pública, para se explicitar o controle externo da atividade policial (CEAP), notadamente o controle difuso, até mesmo quanto à sua normatização e estrutura organizacional.

O Capítulo 5 materializa os resultados da pesquisa de campo quali-quantitativa, quanto ao desempenho e suas causas, traçando-se perfis objetivo e subjetivo do CEAP difuso do MPBA.

Por fim, são apresentadas as considerações finais, concluindo-se pelo baixo desempenho do Sistema Ministerial, diante da performance insatisfatória do Sistema Policial, causado por fatores estruturais, culturais, informacionais e comunicacionais, o que levou a um comprometimento do direito social e difuso à segurança pública no biênio do estudo em Salvador.

Igualmente, são apresentadas diversas proposições de modificação do Sistema Ministerial e indicados novos temas para pesquisa surgidos ao longo do estudo.

1 A TEORIA DOS SISTEMAS SOCIAIS DE LUHMANN

No presente capítulo, são tratados os conceitos de sistema, complexidade e acoplamento estrutural, dentre outros, delineando a Teoria de Sistemas Sociais de Niklas Luhmann, sociólogo e jurista do século XX, como necessário referencial teórico na abordagem do tema de pesquisa.

Essa teoria de Luhmann representa um relevante marco da sociologia contemporânea, permitindo o desenvolvimento de um pensamento sistêmico sobre a sociedade, pautado no reconhecimento da comunicação como a única operação em que se possa basear o social de forma autônoma.

Aplicando-se esses conceitos da teoria, há uma compreensão clara dos Sistemas Ministerial e Policial examinados adiante, o que possibilita a análise de como e se estão se relacionando ambos, posto que integram o Sistema de Justiça Criminal, bem como aferir o desempenho do primeiro, considerando a função institucional de controle externo da atividade policial (CEAP) e seus efeitos quanto à defesa do direito subjetivo à segurança pública na sociedade contemporânea e em seu pertinente sistema.

1.1 CONCEITOS RELEVANTES

Inexoravelmente, ao se utilizar dessa perspectiva como referencial teórico, importante e inevitável é trabalhar os conceitos de sistema, complexidade e acoplamento estrutural, aliás, como bem assinalado por D. Silva Júnior (2013, p. 31-32) em sua tese de doutorado, em meio, inclusive a outros conceitos, como contingência, expectativa e confiança.

1.1.1 Sistema

O sistema social, segundo Luhmann (2009, p. 81), deve ser definido, paradoxalmente, como a diferença entre esse e o meio.

Chega Luhmann (2009, p. 81-85) a essa definição sintética, após apresentar abordagens desse elemento nos âmbitos teóricos da linguagem, da sociologia, da informação e da matemática, citando Saussure, Gabriel Tarde e René Girard, Gregory Bateson, George Spencer-Brow e Louis Kauffman, respectivamente, aprofundando sua abordagem nesse penúltimo, particularmente nas ideias expressas no livro *Laws of Form* daquele mencionado autor.

Luhmann (2009, p. 87) afirma que, quando se inicia a operação da distinção, de origem, antes há o pressuposto de uma distinção na distinção, concluindo que “[...] o modelo de Spencer-Brow oferece um atrativo especial, a partir do momento em que utiliza uma única forma de operação (um operador)”, reconhecendo a fertilidade de suas aplicações no campo sociológico.

Segundo Luhmann (2009, p. 88), existe um nível mais alto de generalidade e abstração na teoria da forma, baseada no cálculo de Spencer-Brow, com possibilidade de aplicação em vários campos citados por aquele teórico, inclusive trazendo consequências para a Teoria dos Sistemas, caracterizando o sistema como uma forma composta por dois lados: sistema e meio, em que aquele lado é definido mediante um único tipo de operador.

Desse modo, o sistema é uma forma resultante da diferença entre o sistema e o meio, definido aquele por um único tipo de operação que o produz, sempre e quanto mede o fator tempo, senão esse ficaria reduzido a um mero acontecimento (LUHMANN, 2009, p. 89).

Avança por reflexões no campo da biologia, em que o vivo é um único tipo de operação, uma estrutura que tem a capacidade de se produzir circuladamente, que surgiu em um dado momento da evolução por causas que possam ser exatamente definidas (LUHMANN, 2009, p. 89), para tratar do conceito de autopoiesis⁴,

⁴ Termo empregado pelos biólogos e filósofos chilenos Francisco Varela e Humberto Maturana na década de 1970 para designar a capacidade dos seres vivos de produzirem a si próprios, composto

abordado por Maturana e transportar esse corpo teórico para os sistemas sociais, de modo que a operação social “[...] deve ser única, a mesma e que tenha a capacidade de articular as operações anteriores com as subseqüentes”. (LUHMANN, 2009, p. 90)

Inobstante, como bem sinaliza Neves (2006, p. 61-62), Luhmann, embora tenha proposto a recepção desse conceito biológico de autopoiesis, a distinguiu entre os sistemas constituintes de sentido, dentre eles os sociais, e aqueles não constituintes:

A concepção luhmanniana da autopoiese afasta-se do modelo biológico de Maturana, na medida em que nela se distinguem os sistemas constituintes de sentido (psíquicos e sociais) dos sistemas não constituintes de sentido (orgânicos e neurofisiológicos). Na teoria biológica da autopoiese, há, segundo Luhmann, uma concepção radical do fechamento, visto que, para a produção das relações entre sistema e ambiente, é exigido um observador fora do sistema, ou seja, um outro sistema. No caso de sistemas constituintes de sentido, ao contrário, a “auto-observação torna-se componente necessário da reprodução autopoietica” [citação direta de Luhmann, 2016, p. 57]. Eles mantêm o seu caráter autopoietico enquanto se referem simultaneamente a si mesmos (para dentro) e ao seu ambiente (para fora), operando internamente com a diferença fundamental entre sistema e ambiente.

Luhmann (2009, p. 90) identifica a comunicação como a operação exclusiva que define o social, posto que cumpre o requisito de operador único, de forma que um sistema social surge quando, a partir da própria comunicação, a comunicação desenvolve mais comunicação, afirmando que tudo que existe e pode ser designado como social está constituído pelo impulso da comunicação que pressupõe o concurso de um grande número de sistemas de consciência, sem que possa ser produzida uma consciência comum coletiva, isto é, não se poder chegar ao consenso.

Assim, do ponto de vista da forma, Luhmann (2009, p. 91), tomando como paradigma central a diferença sistema/meio, define sistema como sendo:

[...] uma diferença que se produz constantemente, a partir de um único tipo de operação. A operação realiza o fato de reproduzir [autopoiesis] a diferença sistema/meio, na medida em que produz comunicação somente mediante comunicação.

pela fusão dos termos “auto”, referindo-se ao próprio objeto, e “poiesis”, atinente à criação ou reprodução, desse modo o sistema é construído pelos elementos que ele mesmo constrói.

Para um sistema, os outros sistemas integram seu meio.

Em distinção do que é comunicação ou não, afirma que ela é a que pode se auto-observar, capacidade essa, aliás, não exclusiva da consciência humana, de que deve dispor um sistema para poder controlar suas possibilidades de conexão que, ademais, somente ocorrem dentro desse sistema (LUHMANN, 2009, p. 93).

Destaca Luhmann (2009, p. 94) que, somente internamente, o sistema oscila entre a autorreferência (referência ao ato de comunicar) e a heterorreferência (referência à informação). Inobstante, o sistema, partindo da observação de si mesmo, reconhece-se descritivamente como diferente do meio.

Ao passo, Luhmann (2009, p. 94-100) aborda os sistemas psíquicos, traçando avanços sobre as autorreferências desses, uma vez que trabalham com um acoplamento entre autorreferência e heterorreferência, mas a pesquisa em tela concentra-se nos sistemas sociais.

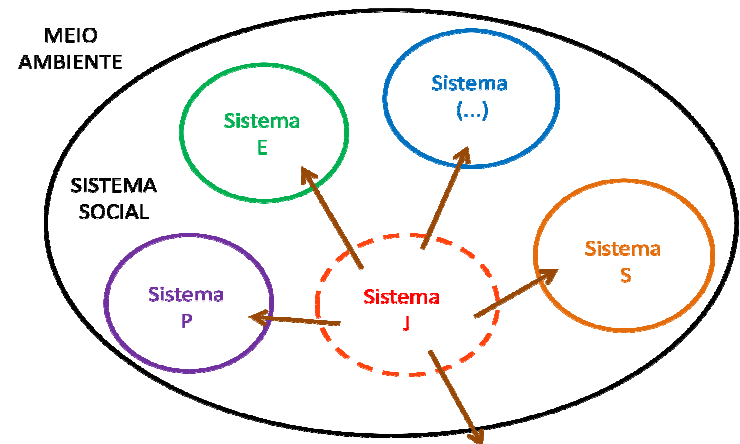
Também cumpre salientar, que as operações apenas surgem dentro do sistema, não podendo esse empregar as suas próprias e específicas para contatar com o meio, havendo um encerramento operativo (fechamento operacional) (LUHMANN, 2009, p. 102-103), representado na Figura 3.

Os sistemas sociais são fechados, pois mantêm suas especificidades de comunicação e linguagem, possuindo seus próprios códigos binários.

Segundo Neves (2006, p. 63), os sistemas são fechados operativamente, porque são autônomos e não, no sentido antigo, de isolados ou autárquicos (sem ou quase sem ambiente), o que possibilita sua abertura:

A combinação de fechamento e abertura pode ser tratada sob duas perspectivas: (1) embora um sistema construtor e construído de sentido exerça o “controle das próprias possibilidades de negação por ocasião da produção dos próprios elementos” [citação direta de Luhmann, 2016, p. 504] (fechamento), esse controle depende das condições de escolha entre o sim e o não do respectivo código sistêmico (abertura); (2) o controle das possibilidades de negação (fechamento) proporciona uma relação seletiva contínua e estável (ou, no mínimo, menos instável) do sistema com o seu ambiente (abertura adequada).

Figura 3 – Encerramento operativo de um sistema integrante do sistema social diante da autopoiesis e sua interação com os demais sistemas e o meio.



Fonte: elaboração própria.

Para maior precisão, na primeira perspectiva acima, diz Luhmann (2016, p. 504):

O fechamento de um sistema de sentido pode ser concebido sobre essa base como controle das próprias possibilidades de negação junto à produção dos próprios elementos. Toda transição implica um não (sem levar em conta o quão indeterminado ele é) [sic] e é condicionável em sua aplicação. Seu controle conduz para um cálculo recursivo do cálculo, e a realidade não é para tal sistema outra coisa senão a reprodução assim corrente – porque ela tem sucesso quando ela tem sucesso (o que inclui equívocos, erros e as suas correções).

Trata Luhmann (2009, p. 112-117) do axioma do encerramento operativo, discutindo a auto-organização e a autopoiesis, pontos mais debatidos na atual Teoria dos Sistemas.

Conforme Luhmann (2009, p. 114-115):

As estruturas são, pois, expectativas sobre a capacidade de conexão das operações [do sistema], tanto da vivência como da ação; ou expectativas generalizadas do que deve ser comum, mas que não são subjetivas.

Numa ambivalência (paradoxo), é exigível que se identifique os traços distintivos (pontos de fixação) e generalizar, em que pesem as mudanças de situações e desvios consideráveis, como inflexões a serem realizadas, para que surja a estrutura dos referidos sistemas (LUHMANN, 2009, p. 118).

Em suma, até aqui na visão luhmanniana, pode-se afirmar que o sistema social é fechado e autopoietico, caracterizando-se pela reprodução constante da diferença entre o sistema e meio, a partir de um único tipo de operação, na medida em que há comunicação.

1.1.2 Complexidade

Trata-se de relevante conceito abordado em trechos acessados inicialmente no livro Introdução à Teoria dos Sistemas de Luhmann, porém não especificamente aprofundado neles, que presente está em diversas partes de sua teoria como sinônimo de modernidade e até como categoria analítica para apreensão da diferença entre sistema/meio, como observado por Neves e Neves (2006, p. 182).

Notícia Neves e Neves (2006, p. 190) que Luhmann tratou do tema complexidade em várias obras e recebeu um aprimoramento metodológico coerente com sua teoria dos sistemas (autopoieticos), portanto operacionalmente fechados e funcionalmente diferenciados.

D. Silva Júnior (2013, p. 31-32, grifo nosso), resume esse conceito e seus pontos circundantes com propriedade:

[...] é a noção de complexidade entendida pela elevação das possibilidades, das incertezas, das indeterminações e dos riscos engendrada pela presença de mais elementos²⁹ oriundos do ambiente no sistema, pois a vida social apresenta uma série de possibilidades que transcendem a capacidade humana mais imediata de percepção, informação e ação. Cada possibilidade oferece uma série de outras possibilidades que são, de forma concomitante, complexas e contingentes, tornando-se inexorável que o indivíduo tenha que optar entre as possibilidades e, ao mesmo tempo, assumir os riscos de sua escolha, inclusive de frustrar suas próprias expectativas. Com isso, as alternativas selecionadas e que satisfazem formam o sistema de ação. Ademais, o ambiente é entendido como mais amplo e mais complexo do que o sistema, obrigando este a operar de forma seletiva em relação às variações³⁰ que estimulam o sistema a modificar sua estrutura³¹ para se adaptar a elas

(LUHMANN, 2009). Assim, quando for utilizado o termo complexidade ele se refere ao aumento de variações no sistema (sistema internacional, sistema estatal, sistema de policiamento etc.) pela entrada de novos elementos/possibilidades (novos atores, novas tecnologias, novos fenômenos etc.), obrigando-o a se reestruturar e se adaptar às transformações.

Especificamente, segundo Luhmann (1983, p. 45, grifos nossos), o mundo em que vive o homem é constituído sensorialmente e se apresenta a ele enquanto:

[...] uma multiplicidade de possíveis experiências e ações, em contraposição ao seu limitado potencial em termos de percepção, assimilação de informação, e ação atual e consciente. Cada experiência concreta apresenta um conteúdo evidente que remete a outras possibilidades que são ao mesmo tempo **complexas e contingentes**.

Para Luhmann (1983, p. 45-46), a complexidade é a existência de mais possibilidades no mundo do que se pode efetivamente realizar, o que exige uma seleção forçada, e a contingência é o fato de que as possibilidades indicadas para as demais experiências poderiam ser, enganosamente, diferentes das esperadas, desse modo há perigo de desapontamento e necessidade de assumir riscos.

Mais especificamente, conforme ampliativamente sustenta Luhmann (2016, p. 129-130):

Contingente é algo que não é necessário, nem impossível; portanto, algo que pode ser assim como é (ou era, ou será), embora seja possível de outro modo. O conceito designa, assim, o dado (o experimentado, o expectado, o pensado, o fantasiado) em relação a um possível ser-de-outra-maneira; ele designa objetos no horizonte de possíveis variações.

Sobre essa situação existencial que envolve complexidade e contingência “desenvolvem-se estruturas correspondentes de assimilação da experiência, que absorvem e controlam o duplo problema da complexidade e da contingência.” (LUHMANN, 1983, p. 46).

Então, surgem sistemas (LUHMANN, 1983, p. 46, grifos nossos), na medida em que:

Certas premissas da experimentação e do comportamento, que possibilitam um bom resultado seletivo, são enfeixadas constituindo sistemas, estabilizando-se relativamente frente a desapontamentos. Elas garantem uma certa independência da experimentação com respeito a impressões momentâneas, impulsos instintivos, excitações e satisfações, facilitando assim uma seleção continuada também ao longo do tempo,

tendo em vista um horizonte de possibilidades ampliado e mais rico em alternativas. As comprovações e as satisfações imediatas são em parte substituídas por técnicas de abstração de regras confirmadamente úteis, e de seleção de formas adequadas de experimentação e de auto-certificação. **A esse nível do comportamento seletivo podem ser formadas e estabilizadas expectativas com relação ao mundo circundante.**

Neves (2006, p. 10-11) mostra que, na sociedade moderna, os sistemas nascem da elevação da complexidade, quanto mais ela se eleva, mais eles surgem.

Diretamente, relaciona Luhmann (1996, p. 10) o conceito de complexidade ao potencial que tem um sistema para a realização:

Por lo tanto el concepto de complejidad tiene que definir-se en términos muy abstractos. Esto puede hacerse directamente en términos del potencial que posee un sistema para la realización. [...]

Un sistema se localiza a sí mismo en un entorno constituido selectivamente y se desintegrará en el caso de una separación entre entorno y el mundo.⁵

Sobre a função da complexidade dessas estruturas e a adaptação social pertinente, diz LUHMANN (1983, p. 50, grifo nosso):

[...] é a de aumentar a complexidade dos sistemas físicos e sociais, aumentar o âmbito da experiência e da ação expectáveis de forma a adequar-se a um mundo complexo, com múltiplas situações e exigências instáveis. Com isso, no entanto, sobrecarrega-se a capacidade, fatalmente determinada, de estabelecimento de orientações congruentes. [...] A adaptação social da reflexividade das expectativas ainda pode ser possível em sistemas sociais pequenos e constantes [...], mas **no caso de crescente complexidade dos sistemas sociais, ou no acúmulo de situações-problema em sistemas sociais simples, é necessária a criação de reduções, simplificações, abrandamentos, que poderão ter a forma física ou social.**

Os sistemas sociais utilizam as estruturas com um outro estilo de redução, segundo LUHMANN (1983, p. 52):

Elas estabilizam expectativas objetivas, vigentes, pelas quais “as” pessoas se orientam. As expectativas podem ser verbalizadas na forma do dever ser, mas também podem estar acopladas a determinações qualitativas, delimitações da ação, regras de cuidado, etc. O importante é que se consiga uma simplificação através de uma redução generalizante. [...]

⁵ Portanto, o conceito de complexidade tem que se definir em termos muito abstratos. Isto pode ser feito, diretamente, em termos do potencial que tem um sistema para a realização. Um sistema localiza-se num ambiente formado seletivamente e desintegrar-se-á no caso de uma separação entre o ambiente e o mundo. (Tradução nossa)

Ocorre que é imanente às estruturas o problema da sensibilidade ao desapontamento, não só por força de uma insuficiência temporária do conhecimento ou de um ato humano maldoso, porém “no sentido de uma especificação de problemas, realizada justamente pela estrutura”, o que leva a uma aceitação de riscos (LUHMANN, 1983, p. 55).

Diante da predominante orientação quanto à abordagem desse problema, pode-se falar de expectativas cognitivas ou normativas (LUHMANN, 1983, p. 56), estratégias adaptativas, sujeitas a desapontamentos, já que as coisas podem ocorrer sempre de modo diverso.

Afirma Luhmann (1983, p. 57), que “as normas são expectativas de comportamento estabilizadas em termos contrafáticos”.

Com auxílio da diferenciação entre expectativas cognitivas e normativas, Luhmann (1983, p. 58) afirma que:

[...] a sociedade pode ajustar um compromisso entre as necessidades de adaptação à realidade e de constância das expectativas. Ela institucionalizará cognitivamente expectativas comportamentais, isto é, não censurará seus membros por uma adaptação da expectativa à realidade da ação, se predominar o interesse na adaptação. Ela deslocará e articulará as expectativas ao nível normativo quando forem vitais a segurança e a integração social das expectativas.

Desse modo, através dessa dupla estratégia, sustenta LUHMANN (1983, p. 58) a hipótese de que:

Com a crescente complexidade da sociedade crescem também os riscos estruturais, que têm que ser prevenidos através de uma maior diferenciação entre as expectativas cognitivas e as normativas. A separação entre o ser e dever ser, ou entre verdade e direito não é estrutura do mundo dada a priori, mas uma aquisição da evolução.

Desse modo, vê Luhmann que a sociedade é repleta de complexidade crescente e contingência, ao lado de riscos estruturais, necessitando inclusive de sistemas sociais para estabilização de expectativas cognitivas ou normativas relativamente diante da maior sensibilidade a desapontamentos.

Assim, é preciso confiar nos sistemas. Luhmann diferencia crença de confiança, gerando da dupla contingência, em verdade, a confiança e a desconfiança.

Para Luhmann (1996), a confiança deve ser compreendida especificamente com relação ao risco que, como termo, passa a existir na modernidade.

Confiança e crença referem-se às expectativas que podem ser ou não desencorajadas, inobstante a confiança tem como pressuposto a consciência das circunstâncias de risco, o que não ocorre com a crença (LUHMANN, 1996).

A crença ou esperança é uma atitude mais ou menos tida como certa de que as coisas, que são familiares, permanecerão estáveis, já quanto à confiança, o indivíduo pondera conscientemente as alternativas para levar sua ação a um determinado curso (LUHMANN, 1996, p. 40-41):

La confianza solamente está implicada cuando la expectativa confiable hace una diferencia para una decisión; de otro modo, lo que tenemos es una simples esperanza. [...]

El que tiene esperanza simplemente tiene confianza a pesar de la incertidumbre. La confianza refleja la contingencia. La esperanza elimina la contingencia.⁶

Assim, para Luhmann (1996), aquele que não considera as alternativas está em uma situação de crença ou esperança, por seu turno quem calculou ou tenta calcular os riscos está no âmbito da confiança.

Sobre a confiança e sua importância para o homem, diz Luhmann (1996, p. 5):

La confianza, en el más amplio sentido de la fe en las expectativas de uno, es un hecho básico de la vida social. Por supuesto que en muchas situaciones, el hombre puede en ciertos aspectos decidir si otorga confianza o no. Pero una completa ausencia de confianza le impediría incluso levantarse en la mañana. Sería víctima de un sentido vago de miedo y de temores paralizantes. Incluso no sería capaz de formular una desconfianza definitiva y hacer de ello un fundamento para medidas preventivas, ya que esto presupondría confianza en otras direcciones. Cualquier cosa y todo sería posible. Tal confrontación abrupta con la complejidad del mundo al grado máximo es más de lo que soporta el ser humano.⁷

⁶ A confiança unicamente é envolvida quando a expectativa confiável faz uma diferença para uma decisão; de outro modo, o que temos é uma simples esperança. [...]

Quem tem esperança simplesmente tem confiança apesar da incerteza. A confiança reflete a contingência. A esperança descarta a contingência. (Tradução nossa)

⁷ A confiança, no seu mais amplo sentido de fé nas expectativas de um, é um fato básico da vida social. É claro que, em muitas situações, o homem pode, em certos aspectos, decidir se confia ou não. Entretanto, uma completa ausência de confiança o impedia mesmo de se levantar pela manhã. Seria vítima de um sentimento vago de medo e de temores paralisantes. Também, não seria capaz de formular uma desconfiança definitiva e fazê-lo um fundamento para medidas preventivas, pois isso pressuporia confiança em outras direções. Qualquer coisa e tudo seriam possíveis. Tal confronto

Luhmann (1996) separa risco e perigo, lançando mão de características sociais da modernidade, posto que a maioria das contingências que afetam a atividade humana são criadas pela humanidade e não pela natureza ou pelo divino.

Conforme Luhmann (1992, p. 37), a diferença entre risco e perigo reside na causa e na consciência do dano. Haverá risco se o dano provável tem causa na ação consciente, por outro lado existirá perigo se aquele tem causa externa, atribuída ao meio ambiente, e fora do controle:

Puede considerarse que el posible daño es una consecuencia de la decisión, y entonces hablamos de riesgo y, más precisamente, del riesgo de la decisión. O bien se juzga que el posible daño es provocado externamente, es decir, se le atribuye al medio ambiente; y en este caso, hablamos de peligro.⁸

Sobre a confiança no sistema, aplicável aos sistemas sociais e pessoais, afirma Luhmann (1996, p.36-37):

Nace, como resultado, una nueva forma de confianza en el sistema que implica renunciar, como un riesgo consciente, a alguna posibilidad de mayor información, así como también a una diferencia cuidadosa y al continuo control de los resultados. La confianza en el sistema no es sólo aplicable a los sistemas sociales, sino también a otras personas como sistemas personales. Este cambio, si uno mira de cerca las suposiciones que hay en el modo de confiar, corresponde a un cambio de las bases de la confianza, que son definidas fundamentalmente en términos emocionales, a aquellas que son definidas prioritariamente en términos de presentación.⁹

Vale salientar que Luhmann (1996), compreende confiança nas dimensões:

- subjetiva (ou psíquica), de ter e confiar na confiança numa operação reflexiva;
- relacional entre pessoas, de compartilhamento recíproco de expectativas entre indivíduos, e

abrupto com a complexidade do mundo ao grau máximo é mais do que suporta o ser humano. (Tradução nossa)

⁸ Pode-se considerar que o possível dano é uma consequência da decisão, e, em seguida, falamos de risco e, mais precisamente, do risco da decisão. Ou se julga que o possível dano é provocado externamente, ou seja, se atribui ao meio ambiente; e, nesse caso, falamos de perigo. (Tradução nossa)

⁹ Nasce, como resultado, uma nova forma de confiança no sistema que implica em renunciar, como um risco consciente, a alguma possibilidade de maior informação. Assim como também, a uma cuidadosa diferença e ao contínuo controle dos resultados. A confiança no sistema não é somente aplicável aos sistemas sociais, mas também a outras pessoas como sistemas pessoais (biopsíquicos). Essa mudança, se olharmos atentamente para as suposições que estão na forma de confiar, corresponde a uma alteração nas bases da confiança, que são definidas principalmente em termos emocionais, para aqueles que são definidos principalmente em termos de apresentação. (Tradução nossa)

- sistêmica, nas expectativas estruturadas e generalizadas em sistemas.

Resumindo, ao se usar o termo complexidade neste estudo, está se referindo ao aumento das variâncias no sistema, em meio à contingência, que os obrigam a reestruturação e a adaptação às transformações, diante da dependência estabelecida com o meio.

Os sistemas sociais são necessários para estabilização de expectativas cognitivas ou normativas relativamente diante da maior sensibilidade a desapontamentos, da complexidade crescente e contingência, ao lado de riscos estruturais.

Em verdade, há uma dupla contingência dos sistemas: operam de maneira fechada normativamente e, ao mesmo tempo, de maneira aberta cognitivamente. Entre o meio e o sistema, existe uma assimetria que os leva a uma necessária adaptação e mudança.

Até esse ponto, o sistema social é fechado, autopoietico e complexo, produz suas estruturas em diferenciação do meio, inclusive dos outros sistemas, diante das transformações decorrentes da contingência, estabiliza expectativas, sujeitas a desapontamentos, a partir de um único tipo de operação e pela comunicação, revelando um potencial de realização.

1.1.3 Acoplamento Estrutural

As transformações das estruturas do sistema, que somente ocorrem dentro dele e de forma autopoietica, não se produzem por sua vontade, mas devem se afirmar em um meio que o próprio sistema não pode conhecer totalmente (LUHMANN, 2009, p. 128-129).

Desse modo, deve-se indagar como se estabelece essa relação do sistema com o meio e quais são os instrumentos conceituais necessários para aprendê-la.

Luhmann (2009, p. 130) lança mão do conceito de acoplamento estrutural, originariamente proveniente de Maturana, delimitando-o e definindo-o para ser aplicado no campo da sociologia, sustentando que as “[...] causalidades que podem

ser observadas na relação entre sistema e meio situam-se exclusivamente no plano dos acoplamentos estruturais.”

Afirma que os acoplamentos estruturais, que admitem várias formas, devem ser compatíveis com a autopoiesis, isto é, com a autonomia do sistema, para não atentar contra essa, não existindo um sistema mais ou menos autopoietico (LUHMANN, 2009, p. 131-132).

Partindo de considerações de Maturana, conclui Luhmann (2009, p. 131) que o acoplamento estrutural revela uma dupla face: está ajustado apenas a uma parte do meio escolhido de forma altamente seletiva e não a sua totalidade, e a parte do meio à qual não está acoplado, aliás, muito maior, influi de forma destrutiva no sistema.

Através do acoplamento estrutural, o sistema desenvolve um campo de indiferença e, por outro, faz a canalização da causalidade que produz efeitos aproveitados pelo próprio sistema (LUHMANN, 2009, p. 131-132).

Seletivamente, o sistema pode reagir a irritações e estímulos decorrentes de influxos do meio, tratando-se sempre de uma autoirritação posterior decorrente de uma confrontação interna entre eventos do sistema e possibilidades próprias que consistem em expectativas (estruturas estabilizadas), possibilitando a operacionalização do sistema, isto é, de que possa empreender algo (LUHMANN, 2009, p. 131).

Avança o autor em tela sobre o acoplamento estrutural entre um sistema de comunicação e um sistema de consciência, do resultado de aumento das operações, através da linguagem (LUHMANN, 2009, p. 133-136), embora a pesquisa se concentre em sistemas sociais.

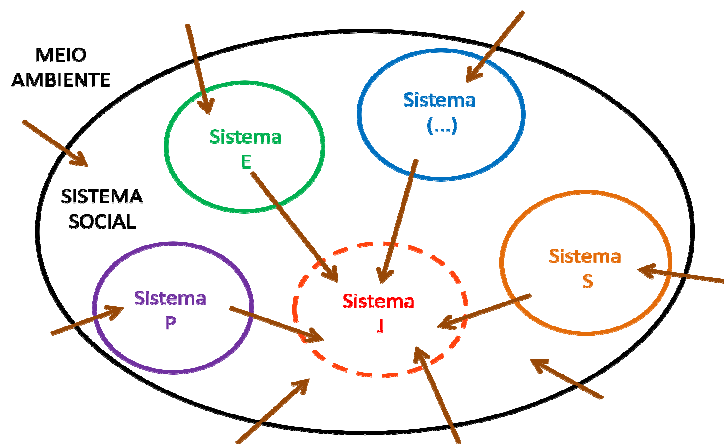
Luhmann (2009, p.136), até esse ponto, resume seu olhar, afirmando:

[...] o conceito de acoplamento estrutural aponta, com elevada capacidade de delimitação, que se trata de um pequeno espectro de seleção de efeitos possíveis sobre o sistema; levando, por um lado, a que no sistema se realize um ganho muito alto de complexidade e, por outro, que as possibilidades de influenciar o sistema, a partir do meio, sejam drasticamente reduzidas, a não ser que se trate de efeitos de destruição: a destruição é sempre possível.

Destaca que a função do acoplamento estrutural consiste em abastecer o sistema de uma permanente irritação, ou então de ativar incessantemente a ressonância do sistema (LUHMANN, 2009, p. 137).

Na Figura 4, essa abertura de um sistema às irritações externas está representada.

Figura 4 – Abertura de um sistema integrante do sistema social às irritações externas do meio e dos demais sistemas.



Fonte: elaboração própria.

Nesse ponto, convém destacar que, no âmbito da atividade para qual o sistema foi desenvolvido, as estruturas funcionais determinam o espectro de possibilidades de suas operações e a autopoiesis o que realmente deve ser examinado (LUHMANN, 2009, p. 138):

O sistema dispõe de um campo de estruturas delimitadas, que determinam o espectro de possibilidades de suas operações. Recordemos que se trata de um processo circular interno de delimitação: as estruturas condicionam o espectro da possibilidade no sistema; a autopoiesis determina o que é possível, de fato na operação atual.

A informação é o acontecimento que seleciona estados do sistema, que podem reduzir a sua complexidade, quando permite conhecer uma seleção, excluindo, pois,

possibilidades, contudo, também, pode aumentar a complexidade, e toma o lugar do conceito encarregado da finalidade de equilíbrio (LUHMANN, 2009, p. 140-143).

Os sistemas, notadamente os sociais, mantêm suas especificidades de comunicação e operam através de uma linguagem própria por meio de códigos binários que orientam as comunicações.

Esses códigos binários permitem o encerramento operativo do sistema pela auto-reprodução ou recursividade de operações internas.

Reconhece Luhmann (2009, p. 149) a autossocialização que procede como numa reprodução autopoietica do sistema e, logo, não acontece por transferência de um modelo de sentido, de um sistema a outro.

Por seu turno, Luhmann (2009, p. 144-145) afirma que a complexidade constitui um desenvolvimento colateral à autopoiesis que subsiste necessitando da invenção de novos acoplamentos estruturais para conectar sistema e meio, aumentando a dependência daquele a esse último.

Todavia, conclui Luhmann (2009, p. 145) que “o aumento da dependência em relação ao meio não determina que os acoplamentos estruturais aumentem, e que com isso se eleve o nível de complexidade.”

Finalmente, pelo acoplamento estrutural, o sistema conecta-se ao meio, através de seu código binário, determinando dois campos de relação entre eles: de indiferença e de causalidade, conforme sua não sensibilidade ou sensibilidade às irritações e estímulos do meio respectivamente, sendo que é nesse último que são produzidos efeitos aproveitados pelo próprio sistema.

Agora, na presente pesquisa, o sistema social é fechado, autopoietico e complexo, com suas operações, através de códigos binários próprios, produz estruturas em diferenciação do meio, inclusive dos outros sistemas, inobstante se relacione com esses por intermédio de acoplamentos estruturais, empreendendo a estabilização de expectativas, sujeitas a desapontamentos.

1.2 APLICAÇÃO DOS CONCEITOS

Na presente pesquisa, com base na Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann (2009, 2016), adotada como principal referencial teórico, são identificados cinco sistemas no âmbito do Estado da Bahia relevantes ao presente estudo:

- a) Sistema de Segurança Pública;
- b) Sistema de Justiça Criminal;
- c) Sistema Policial, aqui exclusivamente restrito ao atinente à atividade de investigação criminal da polícia;
- d) Sistema Ministerial, tratado na pesquisa como o relacionado à promoção de ações penais, para tanto instrumentalizado pelo controle externo da atividade policial (CEAP) difuso, e
- e) Sistema Judicial, estritamente entendido como o pertinente à função jurisdicional criminal.

Adotado o conceito de sistema social desenvolvido, dentro da perspectiva daquela teoria, ao longo do presente capítulo e exposto ao final da seção 1.1.3, para a conceituação e diferenciação desses sistemas é crucial que se identifiquem os seus pertinentes códigos binários e propósitos (perspectivas de realização), para que se possa determinar as funções da cada um, como se pode ver no Quadro 1.

Sobre a segurança pública, os conceitos jurídico e sociológico, em especial o sistêmico, serão objeto de maior abordagem no Capítulo 2 seguinte, por ora identificando, nesse último viés, o Sistema de Segurança Pública como aquele sistema social que têm como código binário segurança/insegurança e propósito garantir as expectativas de segurança material e ontológica nos espaços públicos.

Quanto ao Sistema de Justiça Criminal, o código binário, o papel desenvolvido, a estrutura e seu delineamento funcional são tratados detidamente na seção 3.3, quando se versa sobre a persecução penal do Estado.

Por sua vez, os Sistemas Policial e Ministerial são apresentados nos Capítulos 3 e 4, inclusive os seus pertinentes acoplamentos estruturais.

Quadro 1 – Códigos binários dos sistemas abordados na pesquisa

Sistema (de)	Código Binário	Propósito (Garantia de expectativas de)
Segurança Pública	Segurança Insegurança	Segurança material e ontológica dentro dos espaços públicos
Justiça Criminal	Punição Não punição	Punição de agentes de infrações penais
Policial	Investigado Não investigado	Investigação de infrações penais para colheita de elementos probatórios de materialidade e indícios de autoria
Ministerial	Responsável Não responsável	Promoção de ações penais contra agentes de infrações penais
Judicial	Condenado Não condenado	Processamento em juízo de agentes de infrações penais

Fonte: elaboração própria.

Sobre o Sistema Judicial e seu acoplamento estrutural com os Sistemas Policial e Ministerial, numa abordagem pontual do estritamente necessário para se entender a relação com aqueles dois outros sistemas (ver a seção 3.3).

Em destaque, não se olvida que o Sistema Policial encontra pertencimento, numa interseção, ao Sistema de Segurança Pública e ao Sistema de Justiça Criminal, de modo que o desempenho daquele afeta ambos os macros sistemas.

Inobstante, aqui se enfatiza, como se verá no Capítulo 3, a função policial de investigação, braço do Sistema de Justiça Criminal, voltado para a “prisão dos culpados” e não daquela dirigida para estratégias de redução da criminalidade, como salienta Rolim (2006, p. 21-22).

Ademais, não se discutiu na pesquisa, qual seria a função da pena aplicada como resultado do funcionamento do Sistema de Justiça Criminal e, logo, sua repercussão no Sistema de Segurança Pública, destacando-se que, no transcorrer da história do pensamento jurídico e político, diversas são as justificações elaboradas que ensejariam um estudo específico e aprofundado.

Assim, não se tratou intensamente, do acoplamento dos Sistemas de Segurança Pública e de Justiça Criminal, o que deve ser objeto de especial pesquisa.

Optou-se, numa abordagem multidisciplinar, por abraçar teorias jurídicas sobre a legitimação da pena, segundo as quais a aplicação dessa tem, ao menos, uma função de prevenção geral negativa conforme Ferrajoli (2002) e, também outra função positiva, segundo Roxin (1993).

Para Ferrajoli (2002, p. 268), em sua Teoria do Garantismo Penal, a pena tem a utilidade de prevenção geral negativa, não somente para que haja prevenção do cometimento de futuras infrações penais, como também para se evitar reações informais públicas e privadas, gerando sanções injustas (FERRAJOLI, 2002, p. 268):

Quero dizer que a pena não serve apenas para prevenir os delitos injustos, mas, igualmente, as injustas punições. Vem ameaçada e infligida não apenas *ne peccetur* [pela utilidade preventiva, futura da pena] mas também *ne punietur* [a pena é um fim em si mesmo]. Tutela não apenas a pessoa do ofendido, mas, do mesmo modo, o delinquente contra reações informais, públicas ou privadas.

Já para Roxin (1993, p. 44-45), em sua Teoria Dialética Unificadora, a função é a prevenção geral (positiva e negativa) subsidiária de infrações penais, tanto servindo a pena para inibir que as pessoas em geral cometam crimes, quanto para fortalecer a consciência jurídica da comunidade, destacando-se da sua visão que:

A culpa não justifica a pena por si só, podendo unicamente permitir sanções no domínio do imprescindível por motivos de prevenção geral e enquanto não impeça que a execução da pena se conforme ao aspecto da prevenção especial [...] tem de criar uma ordem que demonstre que, na realidade, um direito penal só pode fortalecer a consciência jurídica da generalidade no sentido da prevenção geral se ao mesmo tempo preservar a individualidade de quem a ele está sujeito.

Destarte, no presente estudo, o não funcionamento adequado, por falta de necessária irritação do Sistema de Justiça Criminal, leva consequências ao funcionamento do Sistema de Segurança Pública e vice-versa, como também, num prisma jurídico, à violação do direito fundamental, social e difuso à segurança pública.

Portanto, primariamente, se o Sistema Policial não cumpre o seu propósito de investigação de infrações penais para colheita de elementos probatórios de

materialidade e indícios de autoria, não haverá a punição de agentes de infrações penais no Sistema de Justiça Criminal, ao menos por essa via apuratória, pelo desacoplamento estrutural daquele sistema com o Sistema Ministerial que visa promover de ações penais contra agentes daquelas infrações.

Ainda, secundariamente, se o Sistema Ministerial, como se verá adiante, não funcionar como um *check and balances* do Sistema Policial, através do controle externo da atividade policial (CEAP), aquela impunidade é assegurada e consolidada, uma vez que o Sistema Judicial, para condenar ou não condenar, necessita do acoplamento daquele sistema, dado ao princípio constitucional da inércia da jurisdição¹⁰.

Voltando ao ponto, dentro do Sistema de Justiça Criminal, a interação entre aqueles Sistemas Policial e Ministerial, e, especificamente, o desempenho desse último quanto ao controle externo da atividade daquele primeiro, é o objeto da presente pesquisa, abrangendo as instituições Ministério Público do Estado da Bahia e Polícia Civil do Estado da Bahia.

No Sistema de Justiça Criminal, a Figura 5 salienta a interação entre os Sistemas Ministerial, Policial e Judicial e o no meio, numa aplicação da Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann.

Adverte-se que a Figura 5 encerra uma redução dos sistemas aos de interesses específico no presente estudo.

Deliberadamente, foi excluído o Sistema Prisional, dada a sua não interação com o Sistema Ministerial, aqui estritamente relacionado com o controle externo da atividade policial (CEAP), inobstante o não funcionamento adequado daquele, notadamente quanto à custódia de presos provisórios¹¹, possa causar impactos no Sistema Policial e exigir providências ministeriais no âmbito de seu outro sistema. Também, não se incluiu o Sistema Defensorial por não se ingressar na segunda fase da persecução penal e na execução da pena.

¹⁰ O magistrado não pode instaurar o processo de ofício, havendo necessidade, para a prestação da tutela jurisdicional, de provocação da parte ou de interessado. No caso, o Sistema Ministerial deve se acoplar ao Sistema Judicial, produzindo a irritação necessária, para que esse sistema saia da zona de indiferença e possa cumprir seu propósito.

¹¹ Cerceamento de liberdade ambulatorial decorrente de medida cautelar (prisão preventiva, prisão temporária etc.) e não de pena aplicada mediante sentença.

Figura 5 – O meio e os principais (sub) sistemas que integram o (macro) Sistema de Justiça Criminal.



Fonte: elaboração própria.

Inobstante, para simplificar e objetivar mais ainda a pesquisa, aborda-se o Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA), quanto a sua função de controle externo da atividade policial, e a Polícia Civil do Estado da Bahia (PCBA), quanto a sua função investigatória, no Sistema de Justiça Criminal do Estado da Bahia, enquanto meio daqueles dois sistemas, como se vê na Figura 6.

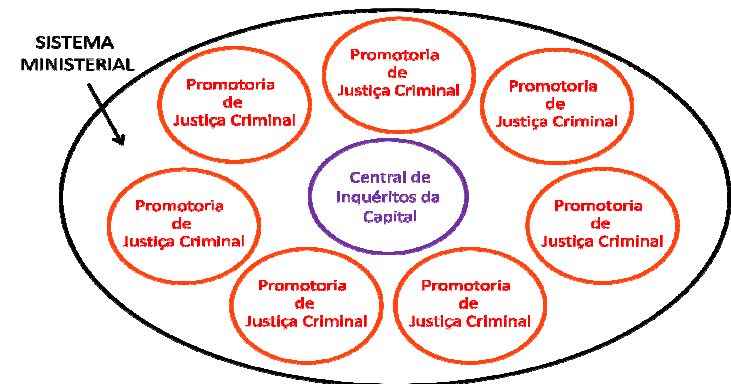
Figura 6 – Sistemas do MPBA e PCBA no Sistema de Justiça Criminal do Estado da Bahia.



Fonte: elaboração própria.

Ainda, de passagem, no âmbito interno do Sistema Ministerial, deve-se também identificar as formas de acoplamento entre as Promotorias de Justiça Criminais e a Central de Inquéritos da Capital (CIC), situadas em Salvador, como também relacioná-las com o meio, conforme esquematiza a Figura 7.

Figura 7 – Interação sistêmica entre as Promotorias de Justiça Criminais e a Central de Inquéritos da Capital



Fonte: elaboração própria.

A CIC é órgão do MPBA que recebe e tramita os inquéritos policiais em Salvador, em primeiro e último contatos com o Sistema Policial. Por sua vez, cabe a uma promotoria de justiça, através de um membro do MP (promotor de justiça) que nela exerce suas funções, decidir quanto ao destino jurídico a ser dado a um inquérito policial, conforme se tratará no Capítulo 3.

Por fim, os Sistemas Policial e Ministerial, embora integrantes do Sistema de Justiça Criminal, estão sob controle de plexos de poder diferentes e são regulados por normas constitucionais e infraconstitucionais, lembrando que sistemas legais apresentam uma combinação de disposições normativas e cognitivas que estabelecem qualidades condicionais para a introdução dos estímulos ou das irritações do meio ambiente no sistema.

De outro pólo, há uma relação sinalagmática entre os sistemas político e o jurídico, de forma que a Constituição Federal serve de acoplamento estrutural entre esses sistemas, segundo Neves (2006, p. 90-92, grifo nosso):

Se, de um lado, o direito é posto basicamente por decisões políticas [poder/não poder], de outro, a diferença entre lícito e ilícito passa a ser relevante para os órgãos políticos supremos, inclusive para os procedimentos eleitorais de sua escolha. Disso resulta também uma relação sinalagmática entre Estado como pessoa jurídica ou governantes (em sentido amplo) e cidadãos. Por outro lado, o ordenamento jurídico constitucional confere competências, direitos e prerrogativas para o Estado ou governantes, mas também lhes impõe deveres e responsabilidades perante os cidadãos, grupos sociais e organizações privadas. Por outro lado, embora a ordem jurídica prescreva deveres, ônus e responsabilidades dos indivíduos e organizações perante o Estado, também lhes atribui direitos e garantias fundamentais de natureza individual e coletiva. Nesse sentido, o direito não se apresenta simplesmente como mecanismo de justificação do poder ou como instrumento de dominação, mas também serve à delimitação e ao controle do poder. Há como que um re-entry (Spencer Brown) da distinção entre lícito e ilícito no interior do sistema político. [...]

Ao contrário do modelo hierárquico unilateral “poder → direito” e “soberano → súdito”, que encerra imobilidade e inflexibilidade, o esquema circular “poder ↔ direito” e “Estado ↔ cidadania” **importa ampliação de possibilidades através de controles e limitações mútuas, ou seja, aumento de complexidade mediante redução de complexidade.**

Da mesma forma, não se olvida que a Constituição Federal serve de vértice diretor e de validação de todo o ordenamento jurídico, com seu código binário constitucional/inconstitucional.

Pelo exposto, partindo daquele acoplamento estrutural entre o sistema político e jurídico, vendo as estruturas derivadas, expectativas normativas ou cognitivas de conexão das operações dos Sistemas Ministerial e Policial, pode-se analisar esses dois sistemas sobre o prisma funcional, com ênfase e foco no desempenho do primeiro, inclusive quanto à contribuição deles para a segurança pública, como integrantes do Sistema de Justiça Criminal.

2 A SEGURANÇA PÚBLICA

No capítulo anterior, abordou-se alguns conceitos da teoria de sistemas de Luhmann, enquanto referencial teórico e metodológico relevante ao estudo do tema.

No presente capítulo, objetiva-se delinear a segurança pública, conceituando-a e ponderando sobre seu objeto e sua natureza jurídica, como referencial teórico básico e necessário à compreensão das funções institucionais do Ministério Público a ela atinentes, dentre elas o controle externo da atividade policial.

Na medida em que a pesquisa foi se desenvolvendo, recortes jurídicos mais precisos e ajustes linguísticos foram realizados para uma maior adequação ao objeto da pesquisa e maior acessibilidade do conteúdo da dissertação por leitores de diversos ramos do conhecimento.

Ainda, retoma-se o conceito sociológico de segurança pública, embora já se tenha expressamente adotado um conceito sistêmico no capítulo anterior, com uma abordagem sobre Giddens, em que pese os pontos de divergência, complementar a de Luhmann.

2.1 DIREITO E DEVER À SEGURANÇA PÚBLICA

A Constituição Federal não conceituou claramente a segurança pública, preferindo garantir direitos e aplicar esse termo genericamente ao conjunto de ações necessárias à aplicação da lei e da ordem, como assinala Gomes (2005, p. 63), preocupando-se também em, taxativamente, indicar os órgãos responsáveis por ela, principalmente as polícias.

Assim, para o viés jurídico da pesquisa, é preciso construir esse conceito, posto que a argumentação deve partir desse lugar comum conhecido como *topoi*¹², superando eventuais antinomias.

¹² Palavra de origem grega que significa ponto comum de partida de uma argumentação.

2.2.1 Conceitos Preliminares

De antemão, apresentando um rol taxativo de órgãos policiais responsáveis, estatui a Constituição Federal (BRASIL, 1988), na cabeça de seu art. 144, que 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** [...]” (grifos nossos).

Assim, para se entender o que significa a segurança pública nesse e em outros dispositivos constitucionais, deve-se compreender o que seja a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, destacando-se que, ao menos, os dois primeiros são vistos como conceitos plurissignificativos (vagos ou indeterminados) por Mello (2003, p. 19). Ensejam, portanto, o reconhecimento de uma atuação discricionária da Administração Pública, especialmente das forças policiais elencadas nos incisos daquele dispositivo constitucional.

Entretanto, em face do objetivo proposto, não se tratará sobre a incolumidade das pessoas e do patrimônio, que é reflexo do respeito a direitos fundamentais dos indivíduos pelo Estado, que deve atuar limitado, para que não haja abusos de poder e de autoridade de seus agentes, e, por outro lado, deve coibir os atentados entre particulares, focando-se a abordagem inicial apenas na ordem pública.

De certo que, não se pode falar de segurança pública sem antes abordar sobre a ordem pública sob o pressuposto, pelo menos inicial, de que caiba aquela preservar essa.

Segundo Moreira Neto (1991, p. 3), a ordem é uma situação que existe em razão da viabilização da organização de um sistema qualquer. Uma organização pressupõe a existência de uma ordem mínima que assegure a sua subsistência.

A ordem política diz respeito à organização política de uma sociedade, que viabiliza a existência do Estado e do Direito. Já a ordem pública é a organização da convivência pública de uma sociedade, ou seja, “[...] a disposição interna da organização social das interações interindividuais públicas, permanentes ou ocasionais, que viabiliza a convivência pública.” (MOREIRA NETO, 1991, p. 14).

Assim, segundo o autor, a organização política e a organização da convivência

pública em sociedade pressupõem a existência de uma ordem política e de uma ordem pública, e entre elas há uma relação de geral para o particular, estando aquela em um plano mais abrangente do que essa. É a ordem política, nessa relação de continência e de dependência, que exige a ordem pública e não o contrário.

Inobstante, nesse ponto, urge salientar que a organização social é muito mais ampla e complexa do que a pública, naturalmente a abrangendo, haja vista consistir aquela em uma união de diversos elementos de relações sociais comuns por atos de escolha, representação e decisão, conforme Firth (1970, p. 41-44):

Organização social implica algum grau de unificação, a união de diversos elementos numa relação comum. Para isto, pode ser conveniente supor a existência de princípios estruturais, ou vários processos podem ser adotados. Isto envolve o exercício da escolha, o tomar decisões. Estas, como tais, dependem de avaliações pessoais, que são a transformação dos fins ou valores grupais em termos que adquiram significado para o indivíduo. No sentido que toda organização envolve fixação de recursos, isto implica, dentro de um esquema de julgamento de valor, um conceito de eficiência [...]

[Sobre outros elementos da organização social] Implica o reconhecimento do fator tempo na ordenação das relações sociais. Há a concepção de tempo implicando, necessariamente, uma sequência ou série ordenada na colocação de unidades em direção ao fim desejado. [...] O conceito de organização social, também, leva em conta as magnitudes, as quantidades envolvidas no estudo. [...]

A organização pressupõe também elementos de representação e responsabilidade. Em muitas esferas, a fim de que os propósitos de um grupo possam ser realizados, deve haver representação dos seus interesses pelos membros individuais. As decisões assentadas como decisões grupais devem ser, de fato, decisões individuais. Deve haver algum mecanismo então, aberto ou implícito, por meio do qual um grupo concede aos indivíduos o direito de tomar decisões em nome da totalidade.

Indo além de uma visão formal, o referencial da ordem pública não se limita à lei e, tampouco, à legítima observância dos princípios democráticos, por alcançar uma dimensão moral voltada para as exigências sociais, de forma que ordem pública deve ser legal, legítima e moral.

Reconhecendo essa dimensão metajurídica da ordem pública, Moreira Neto (1991, p. 15) trata a ordem pública como “[...] a disposição pacífica e harmoniosa da convivência pública, conforme os princípios éticos vigentes na sociedade.”

Nesse mesmo sentido, atento às lições de outros autores, Lazzarini (1987, p. 8-9) registra que a noção de ordem pública é extremamente vaga e ampla,

constituindo-se em uma situação material e exterior de oposição à desordem, mas não se limitando a ela e, portanto, alcançando uma certa dimensão moral.

Para Lazzarini (1999, p. 52), a ordem pública é constituída pelas condições mínimas necessárias a uma conveniente vida social, dentre elas a segurança pública, a salubridade pública e a tranquilidade pública e, de uma ótica material; é a situação fática, decorrente do convívio harmônico dos elementos que interagem na sociedade e permitem seu funcionamento estável e regular, garantindo a liberdade de todos, com respaldo no posicionamento de Meirelles (1986, p. 156-157).

No que lhe concerne, para a Escola Superior de Guerra (BRASIL, 2009a, p. 62), a ordem pública “[...] é a situação de tranquilidade e normalidade cuja preservação cabe ao Estado, às Instituições e aos membros da Sociedade, consoante as normas jurídicas legalmente estabelecidas.”

Por fim, voltando ao *caput* do art. 144 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o Supremo Tribunal Federal, claramente, já se posicionou desvinculando o conceito de ordem pública daqueles atinentes a incolumidade das pessoas e do patrimônio alheio, como se vê no seguinte acórdão (BRASIL, 2010a):

O conceito jurídico de ordem pública não se confunde com incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144 da CF/1988). Sem embargo, ordem pública se constitui em bem jurídico que pode resultar mais ou menos fragilizado pelo modo personalizado com que se dá a concreta violação da integridade das pessoas ou do patrimônio de terceiros, tanto quanto da saúde pública (nas hipóteses de tráfico de entorpecentes e drogas afins). Daí sua categorização jurídico-positiva, não como descrição do delito nem cominação de pena, porém como pressuposto de prisão cautelar; ou seja, como imperiosa necessidade de acautelar o meio social contra fatores de perturbação que já se localizam na gravidade incomum da execução de certos crimes. Não da incomum gravidade abstrata desse ou daquele crime, mas da incomum gravidade na perpetração em si do crime, levando à consistente ilação de que, solto, o agente reincidirá no delito. Donde o vínculo operacional entre necessidade de preservação da ordem pública e acautelamento do meio social. **Logo, conceito de ordem pública que se desvincula do conceito de incolumidade das pessoas e do patrimônio alheio (assim como da violação à saúde pública), mas que se enlaça umbilicalmente à noção de acautelamento do meio social.**

Assim, estritamente dentro dos conceitos acima expostos, pode-se concluir que a ordem pública seria uma situação fática que assegura a viabilização da organização do sistema social, como um estado de convivência pública tranquilo, harmonioso e estável dos elementos que interagem na sociedade, conforme as normas legalmente estabelecidas.

No entanto, de passagem, ultrapassando o campo jurídico, essa conformidade seria estabelecida com as normas sociais vigentes que abrangeriam tanto as previstas como as não previstas em lei, posto que a sociedade e seus integrantes não são regidos apenas por normas jurídicas numa ótica sociológica.

Reunindo aspectos formais e materiais, são esses conceitos que permitem um adequado entendimento jurídico das quatro menções no texto constitucional (BRASIL, 1988) à ordem pública, quais sejam: no art. 136, *caput*, quando cuida do estado de defesa; no art. 137, inciso I, implicitamente, quando se reporta ao estado de sítio diante da ineficácia do estado de defesa; no art. 144, *caput*, ao defini-la como objeto da segurança pública; e, no art. 144, §5º, ao, genericamente, atribuir a sua manutenção pela Polícia Militar.

Adiante, ao tentar conceituar a segurança pública, não é incomum surgirem dificuldades analíticas de compreensão de suas dimensões e desdobramentos, conforme o resumo das discussões de Costa e Lima (2014, p. 482):

[...] é um conceito frouxamente formulado e recepcionado na legislação brasileira e nas normas que regulam o funcionamento das instituições encarregadas de garantir direitos, ordem e tranquilidade. Não há consenso sobre o seu significado e as instituições não estão informadas por ele.

Nesse mesmo sentido, salienta Souza (2015, p. 58) que o termo segurança pública (SP) é complexo e mais ainda difícil de tratar no Brasil por falta de definição, inclusive, na legislação das agências encarregadas de prover segurança ao cidadão.

A palavra segurança pode ser empregada em diversas acepções. Dentre elas, pode ser encarada como o ato ou efeito de segurar, de afastar um risco, ou o estado, qualidade ou condição de seguro, segundo Ferreira (1986, p. 1563), podendo também ser vista, segundo a Teoria das Necessidades de Maslow (1967), como uma necessidade básica humana que surge logo após a satisfação das fisiológicas.

Nesse último sentido, a pessoa humana sentir-se-á insegura, enquanto vivenciar uma incerteza, carecendo de proteção contra danos físicos e emocionais.

No âmbito da vida humana, a segurança nasce como instinto animal de conservação e se desenvolve no plano sociocultural sob vários aspectos, de maneira que, quanto mais o homem vence os desafios de sobrevivência na natureza

e expande de forma complexa a espécie no planeta, menos se pode assegurar a sua sobrevivência, tornando-se uma espécie vulnerável a si mesma (MOREIRA NETO, 1987 p. 9).

Enquanto estado, dando um sentido amplo dentro de suas diversas matizes, mas já voltado também à sociedade, para a Escola Superior de Guerra (BRASIL, 2009a, p. 59) a segurança “[...] é a sensação de garantia necessária e indispensável a uma sociedade e a cada um de seus integrantes, contra ameaças de qualquer natureza.”

Em prisma diverso, objetivamente, a segurança é a garantia relativa dada contra o que possa oferecer risco possível ou provável. Nessa acepção, estão implícitos os elementos: valor garantido (o quê), o autor da garantia (quem), o risco (contra o quê) e o fator de garantia, e o poder (com o quê) (MOREIRA NETO, 1987, p. 13).

Com base nos mencionados elementos, tendo como objeto a segurança pública, a ordem pública é o valor garantido; o Estado é o responsável por proporcionar essa garantia, enquanto detentor do uso de força nas sociedades organizadas; o risco é o contrário ao valor, a perturbação potencial ou concreta e criminalmente típica ou não, e o meio empregado para se evitar, reduzir ou eventualmente eliminar o risco ou apurar o dano, exercitar o poder de polícia (MOREIRA NETO, 1987, p. 14).

Ao contrário da ordem que é uma ideia estática, a segurança é a garantia dinâmica daquela. A segurança existe para assegurar a não violação da ordem e, logo, preservando-a, assegurar a existência da organização.

Assim, para Moreira Neto (1987, p. 16), a segurança pública “[...] é a garantia da ordem pública. Sendo uma atividade meio, ela se submete aos mesmos condicionamentos da ordem pública, que é sua finalidade, portanto deve ser legal, legítima e moral.”

A Escola Superior de Guerra (BRASIL, 2009a, p. 62) ainda conceitua segurança pública como a garantia para assegurar a ordem pública, a ser alcançada por meio de ações de defesa pública, sendo campo de aplicação do poder de polícia, enquanto expressão do monopólio da força que detém o Estado.

Ao passo, segundo a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do

Ministério da Justiça (BRASIL, 2017a):

A **Segurança Pública** é uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei.

Com base nesses conceitos, dada a dificuldade de um consenso, reconhecendo suas faces objetiva e subjetiva, a segurança pública pode ser vista como a garantia da ordem pública oferecida pelo Estado, no exercício do monopólio da força, com a participação da sociedade, contra perturbação potencial ou concreta, criminalmente típica ou não, que abale a sua sensação de proteção e de cada um de seus integrantes, no intento de prevenir, minimizar ou eliminar o risco, ou apurar o dano causado, para viabilizar a organização do sistema social.

2.1.2 Direito Fundamental, Social e Difuso à Segurança Pública

Historicamente, a Constituição Federal promulgada em 1988 é o marco simbólico de transição entre o autoritarismo militar e a democratização do país em meio, no campo jurídico, à institucionalização dos direitos humanos (PIOVESAN, 1998, p. 206).

Assim, desde 1988, como esculpido no art. 1º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), nosso Estado brasileiro constitui-se em Estado Democrático de Direito caracterizado pela soberania popular, pela livre manifestação e organização política e, principalmente, pela efetiva realização e garantia dos direitos da pessoa humana.

Nesse sentido, a Carta de 1988 traz um discurso avançado sobre os direitos da pessoa humana, elencando direitos fundamentais de primeira geração (liberdades públicas), de segunda geração (sociais, econômicos e culturais) e de terceira geração (solidariedade ou fraternidade), institucionalizando no Brasil vários direitos humanos em sua maior amplitude, antes não vista no país e, deste modo, não poderia deixar de prever mecanismos de garantia desses direitos.

Abordando os direitos e garantias fundamentais, o art. 5º, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), assegura a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos do disposto nos seus incisos.

Já o seu art. 6º, inclui o direito à segurança como um direito social, portanto fundamental de segunda geração, salientando Alvim (2003) que:

O direito à segurança, na verdade, é o direito guardião dos direitos fundamentais, pois sem segurança todos os demais direitos valerão muito pouco ou quase nada, e o chamado Estado de direito se transforma no estado da desordem, da insegurança e do desrespeito à ordem juridicamente constituída.

De certo que, desse gênero, o nosso Constituinte referiu-se à segurança pública especificamente em seu art. 144, enquanto uma das dimensões desse direito fundamental, nesse particular.

O art. 144, *caput*, da Constituição Federal estabelece expressamente que 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 [...]” (BRASIL, 1988).

Observando o supracitado texto constitucional, a segurança pública deve ser vista sob dois ângulos: como um direito de todos e de responsabilidade coletiva, e, em sua face reversa, como um dever e um serviço público relevante a ser prestado pelo Estado, como será tratado adiante.

O direito à segurança pública é fundamental, social, difuso e pilar do interesse público primário do Estado, inclusive seu dever, bem como responsabilidade de todos os indivíduos que integram a sociedade.

Sem segurança pública, não existirá ordem pública, e sem essa, haverá inevitável desrespeito a vários direitos fundamentais.

Analisando criticamente a segurança pública, inclusive tratando a segurança como bem imprescindível à dignidade humana, diz Suxberger (2011, p. 150-151):

A segurança pública, alijada da participação popular e de instrumentos que permitam sua fiscalização, controle e abertura a propostas que venham a surgir de novos sujeitos coletivos, resume-se a um fim em si mesmo. Contudo, deve-se compreender a segurança como uma condição de

desenvolvimento de potencialidades humanas. Sua razão é muito mais de instrumento vocacionado a fomentar potencialidades humanas que de justificativa para ação regulatória por parte do Estado. É esse o viés emancipador, comprometido com um acesso igualitário e não hierarquizado à segurança que é um bem imaterial imprescindível a uma vida digna.

Em sendo direito fundamental, não há de se negar sua historicidade e relatividade, como também, a necessidade de seu inter-relacionamento com o sistema de direitos humanos Sarlet (2007, p. 41).

Nesse ponto, acertado é o olhar de Balestreri (1998, p. 13) sobre a imprescindibilidade de substituição do velho paradigma antagonista da segurança pública e dos direitos humanos, o que exige um desarranjo de ambos os campos, para que haja segurança pública com direitos humanos, embora não tenha visto esse autor a aqui tratada dimensão jurídica da segurança pública enquanto direito fundamental.

Simultaneamente, é importante destacar que a relatividade deve legitimar certas restrições a outros direitos fundamentais pelo direito à segurança pública, conforme o caso, como também em via reversa.

Pensando a colisão desses direitos, Canotilho (2003, p. 1271-1272) dá o exemplo da segurança pública em confronto com outros direitos fundamentais, afirmando que “O bem ‘segurança pública’ legitima certas restrições ao direito à liberdade e à segurança pessoal, designadamente através da instituição de medidas privativas de liberdade”.

Trazendo para o âmbito brasileiro, quando versa sobre o bem segurança pública, com efeito, fala o mencionado autor sobre a ordem pública enquanto situação de tranquilidade e normalidade pautada nas normas jurídicas, resultante da garantia referente à segurança pública (direito).

Também, a segurança pública deve ser atualmente vista como conexa ao conceito de segurança humana estabelecido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em seu primeiro Relatório do Desenvolvimento Humano no ano de 1994.

Esse relatório recomendou uma transição conceitual profunda entre a segurança militar (armamentista), para nós segurança nacional, e a segurança humana que tem um foco maior nas preocupações da vida cotidiana, enquanto

pressuposto para se usufruir da paz, tomando como cerne da insegurança humana a vulnerabilidade e, logo, lançando a questão de como proteger as pessoas e vinculando desenvolvimento com segurança:

El mundo nunca podrá disfrutar de la paz, a menos que los seres humanos tengan seguridad en sus vidas cotidianas. Tal vez en el futuro los conflictos se produzcan con frecuencia dentro de un mismo país y no entre distintos países; y los orígenes de esos conflictos tal vez estén profundamente enraizados en las crecientes disparidades y privaciones socioeconómicas. En esas circunstancias, la búsqueda de seguridad humana debe efectuarse a través del desarrollo y no mediante las armas (PNUD, 1994, p. 1).¹³

Sobre essa transição, salienta Suxberger (2011, p. 153) que:

A segurança nacional é algo mais remoto. E a segurança humana é mais ampla e tem vigência em cada dia e em distintos momentos de incidência dos instrumentos formalizados de controle social, dentre eles a intervenção penal do Estado.

Ainda, o PNUD (1994, p. 28) identifica as seguintes dimensões da segurança humana: segurança econômica, segurança alimentar, segurança sanitária, segurança ambiental, segurança pessoal, segurança comunitária e segurança política. Segundo o relatório, todas tratadas como interdependentes, posto que a ameaça a uma delas reverbera nas demais.

Dessas dimensões, a segurança pessoal e a segurança comunitária, abordadas em profundidade pelo PNUD (1994, p. 34-37) encontram a mais nítida sintonia com a segurança pública.

Sinteticamente, Suxberger (2011, p. 152) explica essas duas dimensões:

A segurança pessoal implica a proteção das pessoas contra mortes criminosas, violência pessoal, delitos associados ao narcotráfico etc. e seu impacto sobre grupos mais vulneráveis. Por segurança comunitária se entende o fato de que ser de um grupo social, étnico ou racial gera uma concorrência pela preservação cultural, o qual pode derivar em situações de conflito, violência ou discriminação, e tal circunstância requer proteção, com observância de um marco de práticas interculturais.

¹³ O mundo nunca poderá desfrutar de paz, a menos que os seres humanos tenham segurança em suas vidas diárias. Talvez, no futuro, os conflitos ocorram com frequência dentro de um mesmo país e não entre distintos; e as origens desses conflitos talvez esteja profundamente enraizadas nas crescentes disparidades e privações socioeconômicas. Nessas circunstâncias, a busca pela segurança humana deve se efetuar através do desenvolvimento e não mediante as armas. (Tradução nossa)

Não se pode deixar cair no esquecimento que o texto constitucional (BRASIL, 1988), estatui no *caput* do seu art. 144 que a segurança pública também é exercida para a preservação da incolumidade das pessoas, portanto para a segurança pessoal delas.

Ao mesmo tempo, a segurança pública é um direito social de nota difusa, porque ultrapassa a individualidade, indo além de cada pessoa singularmente considerada, e caracterizado por sua natureza indivisível, uma vez que seu objeto não poderá ser fracionado, bem como pela sua titularidade por pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato, como bem estatuído no art. 81, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990).

Sem delonga, deve-se salientar que o desrespeito a esse direito fundamental à segurança pública, além da pessoa humana, atinge as instituições públicas, obstando a prática de atos de ofício por seus agentes, conquanto seja a população, destinatária do serviço de segurança pública, a que mais padece com a sua prestação deficitária.

Em contrapartida, deve-se lembrar que a segurança pública é direito da coletividade, de qualquer ser humano indistintamente, e não do Estado, sendo cedida na doutrina que os interesses públicos primários são próprios da coletividade, logo, não estão à livre disposição de quem quer que seja, nem mesmo da própria Administração Pública, a quem cabe zelar pelo efetivo respeito deles. Eles não se confundem com os do Estado como sujeito de direitos, sendo máxima a lição de Mello (1996, p. 30) de que “[...] os interesses secundários não são atendíveis senão quando coincidirem com interesses primários, únicos que podem ser perseguidos por quem axiomáticamente os encarna e representa.”

Enquanto interesse público primário, a segurança pública deve preponderar sobre o interesse público secundário, consistente na conveniência e oportunidade política do ente governamental, não estando a sua disposição.

A segurança pública é um exemplo de direito dos indivíduos a ações positivas do Estado, quer de natureza fática quer de natureza normativa, segundo conceito de Canotilho (2003, p. 1259).

Noutro ponto, embora seja um direito, é responsabilidade da sociedade e de seus integrantes, por que, diante de seu caráter multifatorial, sem a colaboração

coerente e permanente de todos, restará evidentemente comprometida a ordem pública.

Se visto como direito fundamental, social e difuso, por outro lado há o dever do Estado de prestar a segurança pública como serviço público relevante.

2.1.3 Dever Estatal de Prestar Positivamente a Segurança Pública

Ainda sob outro ângulo, ao direito à segurança pública corresponde o dever do Estado de prestar positivamente essa segurança como um serviço *ut universi*, portanto que não tem usuários determinados, a atender a coletividade como um todo (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2014, p. 391), pois, diante da absoluta impossibilidade fática e jurídica, não tem o dever de garantir a segurança pessoal a cada um indivíduo da sociedade de per si, como serviço *uti singuli*, devendo adotar “[...] verdadeiras políticas públicas de segurança, tendentes a assegurar o seu efetivo (e não virtual) exercício dos direitos.” (ALVIM, 2003)

Nessa ótica, a segurança pública deve ser vista como um serviço próprio e geral da Administração Pública, portanto intimamente relacionado com as suas atribuições e prestado a todos sem distinção e determinação dos usuários, já que não é permitido ao indivíduo exercê-lo, por razões práticas de ordem político-administrativa centradas no monopólio da força pelo Estado, o que exige, por reflexo, o exercício desse direito com suma responsabilidade coletiva.

Diante dos valores da ordem pública, ao Estado cabe preservar permanente e continuamente as condições de atitude da população, como bem salientou Moreira Neto (1991, p. 12):

Está claro, portanto, que a segurança pública, enquanto dever do Estado, nesses termos reconhecido no art. 144 da Constituição, não resulta apenas da preservação contingencial da ordem pública contra manifestações de desordem, mas, além e principalmente, da preservação permanente das condições atitudinais da população diante dos valores da ordem – como condição existencial da sociedade e de seu desenvolvimento.

O Estado não pode deixar de concretizar a segurança pública, como sustenta

Suxberger (2011, p. 138):

Quando o texto constitucional fixa o tema segurança como dever e direito de todos – indivíduos e Estado –, deixa claro que o Estado não poderia deixar de concretizá-lo, como obrigação jurídica assumida, ao argumento de que se trata apenas de uma intenção ou programa de orientação política. Incumbe visualizar a necessidade de concretização dessa garantia, o que reclama efetividade e, igualmente, eficácia dos instrumentos postos à disposição para tanto.

Ademais, consoante destaca Souza (2015, p. 91-92):

Como sabemos, a provisão adequada da segurança pública garante não somente a diminuição dos crimes, mas fundamentalmente a coesão social e o exercício da cidadania. Portanto, políticas de segurança pública estão associadas ao papel do Estado na garantia de direitos dos cidadãos e na provisão de uma ordem pública cidadã.

Não obstante, há compatibilidade entre o respeito aos direitos humanos com a lei e ordem, segundo Soares (2000), sendo necessário, dentre outros objetivos, ter um modelo de polícia, órgão que presta prioritariamente esse serviço, que alie eficiência com respeito às leis de proteção dos direitos do cidadão.

Por outro lado, num viés gerencial, o trabalho de Costa (2005), avaliando as relações entre a polícia e a sociedade, leva à reflexão da necessidade do Estado aprimorar a gestão de seus serviços de segurança pública, imperiosos para a consolidação de um Estado Democrático de Direito e, portanto, que visa assegurar valiosos direitos fundamentais sociais e individuais.

Adiante, havendo violação a esse direito, salienta Suxberger (2011, p. 160), a dificuldade de judicialização de assuntos sobre direitos sociais, inclusive a segurança pública, sob o argumento que atingiriam políticas públicas somente cabíveis ao gestor público, destacando que a natureza dos direitos sociais não dificulta sua exigibilidade em juízo, assim sustentando:

É costumeiro identificar uma dificuldade de judicialização dos temas atinentes à implementação dos direitos sociais. A temática da segurança pública observa essa mesma assertiva. A implementação dos direitos sociais passaria por uma questionável “judicialização de políticas públicas”, segundo a qual as figuras do administrador e do gestor da coisa pública seriam substituídas por um ilegítimo ativismo judicial, apartado da estrita aplicação de códigos legais e da execução maior de um programa político pensado em termos mais amplos (financeiro, social, político).

De qualquer sorte, o que qualifica a existência de um direito social como direito pleno não é simplesmente a obrigação a ser cumprida pelo Estado, mas a existência de algum poder jurídico do titular desse direito de atuar em caso de inadimplemento da obrigação devida. Nesse sentido, é preciso reconhecer como falsa, desde logo, a afirmação de que a natureza inerente aos direitos sociais dificulta sua exigibilidade em juízo. Do mesmo modo, é falso afirmar que a inexistência de ações idôneas para concretizar os direitos sociais em juízo representa óbice, pois, na verdade, cuida-se apenas de um estado de coisas suscetível de ser alterado. (2011, p. 160-161)

Em que pese essa dificuldade, ao menos o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2011a) reconheceu a obrigação do Estado de criar as condições objetivas de acesso ao serviço de segurança pública e a possibilidade de judicialização:

1. O direito a segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. 2. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo. Precedentes.

Por fim, sobre a responsabilidade geral da Administração Pública, notadamente do poder político, quanto à segurança pública, salienta Alvim (2003) que “[...] a *segurança dos direitos fundamentais* não é dever deste ou daquele setor do poder político, mas de todos, conjuntamente, porquanto, sem segurança, o próprio poder político fica comprometido.”

O serviço de segurança pública, prestado através da atividade policial, é essencialmente voltado para a preservação e a restauração da ordem pública, na busca de um estado de tranquilidade, normalidade e harmonia na sociedade, atributos intimamente relacionados com o bem comum.

Como a segurança pública é indispensável para garantir a efetivação dos direitos fundamentais, a atividade policial deve ser pautada pelos princípios que regem a Administração Pública entalhados no art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), dentre eles os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dentre outros previstos. Essa administração deve priorizar a segurança pública, enquanto interesse primário do Estado, para não lesar os citados cânones, inclusive o princípio da indisponibilidade dos interesses públicos.

Nesse sentido, salienta o CNPG (2012, p. 16) que “[...] a atividade policial é essencial à promoção da segurança pública e, portanto, à efetivação dos direitos fundamentais, esta deve pautar-se na eficiência e no respeito aos cidadãos.”

Se, através de seus agentes, a Administração Pública deixar de prestar esse serviço ou subdimensionar essa prestação, ou até agir de forma abusiva, revelando os vícios do trato de polícia dos anos ditatoriais, haverá evidente responsabilidade estatal objetiva, se for decorrente de ação, porém, se derivada de omissão, dependerá da comprovação, ao menos de culpa, de seu agente (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2014, p. 742-747; MELLO, 1996, p. 596-597).

Ao contrário, como o serviço de segurança pública visa reduzir sensivelmente a probabilidade da ocorrência de evento lesivo à ordem pública e não a supressão absoluta do risco por evidente impossibilidade fática, havendo a adequada prestação do serviço de prevenção ou repressão e, mesmo assim, ocorrendo o dano à ordem pública que venha atingir integrante da sociedade, até mesmo por razoabilidade, não haverá responsabilidade Estatal.

Nesse particular, a atuação do Ministério Público no controle externo da atividade policial é importante para assegurar a adequada e suficiente prestação do relevante serviço de segurança pública. Eventual inação fiscalizatória ministerial, diante de uma atuação inexistente ou precária pelo Estado, através da Polícia Civil do Estado da Bahia, compromete o direito fundamental à segurança pública, na medida em que consagrará inevitável impunidade a fatos criminosos, pela impossibilidade de proposta de ações penais perante o Poder Judiciário ou proposta de ações desnecessárias ou de baixa viabilidade.

2.2 SEGURANÇA PÚBLICA NA ÓTICA SOCIOLÓGICA

Se necessário o conceito jurídico para dar suporte à dogmática jurídica, por outro lado, pelo ponto de vista sociológico, imperioso também se faz conceituar a segurança pública.

De certo que, Rolim (2006, p.21, grifo nosso), dada a indefinição conceitual, fala da necessidade de, além da atuação das agências estatais, haver maior

envolvimento social quando se trata da segurança pública, provocando questionamentos:

No mundo moderno, as ideias de manutenção da ordem e da garantia da segurança pública expressam, apenas, noções genéricas que agregam concordância na exata medida de sua indefinição. “Manter a ordem” pode ser uma missão eticamente sustentável se a ordem real está alicerçada em uma injustiça flagrante? [...] Garantir a segurança é, por certo, uma missão fundamental para as forças policiais. Mas só para elas? Será possível imaginar a garantia da segurança pública sem o concurso de várias agências governamentais, sem uma política de segurança que envolva áreas tão díspares como a educação, a saúde, a geração de emprego e renda e as oportunidades de lazer? E mais, será possível imaginar a garantia da segurança pública exclusivamente através dos papéis a serem cumpridos pelo Estado, sem considerar a ação das pessoas e o papel da sociedade civil?

Por seu turno, afirma Soares (2005, p. 17) que a segurança pública é “a estabilização de expectativas positivas quanto à ordem e à vigência de uma sociabilidade cooperativa”.

Desse modo, segundo Soares (2006, p. 406), demanda a essa segurança o equilíbrio entre as expectativas na esfera objetiva dos fenômenos e na subjetiva dos sentimentos e das percepções, respectivamente na redução da quantidade de práticas violentas, especialmente as tidas como criminosas, e do medo, da sensação de insegurança e da instabilidade de expectativas.

No capítulo anterior, sob a ótica de Luhmann, foram tratados os conceitos de complexidade e de contingência, como também expectativas e sua estabilização, risco e perigo.

Também na visão de Giddens (1991, p. 19-20), “mundo em que vivemos hoje é um mundo carregado e perigoso”, destacando ele os contrastes da modernidade:

A modernidade, como qualquer um que viver no final do século XX pode ver, é um fenômeno de dois gumes. O desenvolvimento das instituições sociais modernas e sua difusão em escala mundial criaram oportunidades bem maiores para os seres humanos gozarem de uma existência segura e gratificante que qualquer tipo de sistema pré-moderno. Mas a modernidade tem também um lado sombrio, que se tornou muito aparente no século atual. [...]

O século XX é o século da guerra, com um número de conflitos militares sérios envolvendo perdas substanciais de vidas, consideravelmente mais alto do que em qualquer um dos séculos precedentes. No presente século [passado], até agora, mais de 100 milhões de pessoas foram mortas em guerras, uma proporção mais alta da população do mundo do que no século XIX, mesmo considerando-se o crescimento geral da população.

Giddens (p. 43, 1991) concorda em parte com Luhmann quanto à necessidade de distinção entre confiança e crença, risco e perigo, como também pela ligação íntima desses conceitos entre si, porém discorda quanto à utilidade de se vincular a noção de confiança à consciência das alternativas de ação, como também de que inação não oferece risco e quanto a existir conexão intrínseca entre crença e perigo.

Giddens (1991, p. 43-44) encontra apoio nos seguintes pontos, para conceituar confiança, de forma que essa:

- tem como condição principal a falta da informação plena no tempo e no espaço;
- tem a conotação de credibilidade diante de resultados contingentes com respeito às ações de agentes humanos ou à operação de sistemas, destacando que, quando a aqueles, envolve a atribuição de probidade (honra) ou amor;
- é o que deriva da fé na credibilidade de uma pessoa ou sistema, e
- em pessoas é sempre relevante para a fé em sistemas, antes quanto ao seu funcionamento apropriado, do que a sua operação como sistema.

Assim, com base nos citados pontos, estatui Giddens (1991, p. 44-45):

A confiança pode ser definida como crença na credibilidade de uma pessoa ou sistema, tendo em vista um dado conjunto de resultados ou eventos, em que essa crença expressa uma fé na probidade ou amor de um outro, ou na correção de princípios abstratos (conhecimento técnico).

Ainda sustenta Giddens (1991, p. 45) que a confiança existe no contexto da consciência geral de que a atividade humana não é dada pela natureza e nem pelo divino, mas é criada socialmente, e do “escopo transformativo amplamente aumentado da ação humana, levado à cabo pelo caráter dinâmico das instituições sociais modernas”, de forma que a “ideia de acaso, em seus sentidos modernos, emerge ao mesmo tempo que a de risco”.

Diferente de Luhmann, para Giddens (1991, p. 45), perigo e risco estão relacionados intimamente, mas se diferenciam, não quanto ao pesar consciente ou não de um indivíduo quanto às alternativas de ação:

O que o risco pressupõe é precisamente o perigo (não necessariamente a consciência do perigo). Uma pessoa que arrisca algo corteja o perigo, onde o perigo é compreendido como uma ameaça aos resultados desejados.

Qualquer um que assume um “risco calculado” está consciente da ameaça ou ameaças que uma linha de ação específica pode pôr em jogo. Mas é certamente possível assumir ações ou estar sujeito a situações que são inerentemente arriscadas sem que os indivíduos envolvidos estejam conscientes do quanto estão se arriscando. Em outras palavras, eles estão inconscientes dos perigos que correm.

Ao passo, conforme Giddens (1991, p. 45), “risco e confiança se entrelaçam, a confiança servindo para reduzir ou minimizar perigos aos quais estão sujeitos tipos específicos de atividades.”

O risco não é visto apenas como derivado de uma ação individual, havendo “ambientes de risco” que afetam a coletividade, segundo Giddens (1991, p. 46).

Para Giddens (1991, p. 46), a segurança é:

uma situação na qual um conjunto específico de perigos está neutralizado ou minimizado. A experiência de segurança baseia-se geralmente num equilíbrio de confiança e risco aceitável. Tanto em seu sentido factual quanto em seu sentido experimental, a segurança pode se referir a grandes agregações ou coletividades de pessoas – até incluir a segurança global – ou de indivíduos.

Então, com suporte em Giddens, a segurança pública seria a situação de neutralização ou minimização de perigos decorrentes da prática de infrações penais ou outros atos atentatórios à cidadania na sociedade.

Agregando-se alguns conceitos de Luhmann, naturalmente compatíveis, tratados no capítulo anterior, a segurança é uma situação de estabilização das expectativas cognitivas e normativas, manifestada pela confiança nas pessoas e nos sistemas, para absorver e controlar a crescente complexidade e a contingência, no intento de se minimizar riscos e perigos potenciais ou seus danos, inclusive por causas ambientais, e, em consequência, fazer com que o ser humano goze de uma existência estável e gratificante na sociedade da modernidade.

A essa altura, convém cotejar o conceito acima com o texto do *caput* do art. 144 da Constituição Federal e do conceito de segurança pública dado pela SENASP, abordados na seção 2.1.1.

A Constituição Federal não conceituou a segurança pública, limitando-se a, juridicamente, categorizá-la como dever, direito e responsabilidade exercidos para preservar a ordem pública, a incolumidade das pessoas e o patrimônio. Da mesma

forma, não se distanciou muito o conceito dado pela SENASP que acrescenta a prevenção e o controle de manifestações efetivas ou potenciais da criminalidade e da violência, para garantir o exercício pleno nos limites da lei.

Observe-se que a segurança é bem mais que dever, direito e responsabilidade, já que encerra um campo maior de estabilização de expectativas, como também não se deve se voltar somente ao campo de proteção da ordem pública e de certos bens e direitos, tendo um fim existencial mais abrangente.

Da mesma forma, os riscos não devem ser limitados à criminalidade e às expressões da violência, posto que a complexidade e a contingência são crescentes na sociedade da modernidade, como também a cidadania limitada pela lei, inclusive por sermos regulados por normas sociais, obviamente não necessariamente legais, ser insuficiente para oferecer ao ser humano a uma existência estável e gratificante na sociedade moderna.

No caso, essa confiança, deve ser estabelecida com os sistemas sociais, dentre eles o Sistema de Segurança Pública, cujo conceito foi desenvolvido progressivamente por D. Silva Júnior (2016, grifos nossos), com base na teoria luhmanniana, sendo adotado no presente estudo, segundo o qual:

A SEGURANÇA PÚBLICA é definida como um sistema social fechado, autopoietico e complexo, que por meio de suas próprias operações, cujo **código binário é segurança/insegurança**, produz estruturas que o diferencia do meio e dos outros sistemas, mas que se inter-relaciona com estes por meio de vários acoplamentos estruturais, **objetivando garantir as expectativas de segurança material e ontológica dentro dos espaços públicos.**

De certo que esse conceito é necessário para se estabelecer a conexão com o Sistema de Justiça Criminal, embora se trate a segurança pública, também numa dimensão jurídica de direito fundamental, social e difuso, bem como de serviço público relevante, do ponto de vista sociológico.

Por fim, como na presente pesquisa, trata-se da confiança depositada no Sistema Ministerial relacionado com o CEAP, portanto em necessário acoplamento ao Sistema Policial, como partes integrantes de um Sistema de Justiça Criminal e sua consequência reflexa à segurança pública numa visão jurídica e sociológica, é importante estudar a atividade policial, os sistemas e a persecução penal.

3 A ATIVIDADE POLICIAL, OS SISTEMAS E A PERSECUÇÃO PENAL

No capítulo antecedente, a segurança pública foi conceituada dos pontos de vista jurídico e sociológico.

Este capítulo, inicialmente, debruça-se sobre a relação entre a atividade policial e os Sistemas de Segurança Pública e de Justiça Criminal, bem como, particularmente, sobre o Sistema Policial (de investigação), ao qual se acopla o Sistema Ministerial no âmbito daquele macro Sistema de Justiça Criminal.

Adiante, a Polícia Civil do Estado da Bahia (PCBA), inclusive especificando seus órgãos, é apresentada como a polícia de investigação, cuja atividade de formalização de investigações em inquéritos policiais em Salvador é objeto do controle externo da atividade policial (CEAP) do Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA).

Em seguida, é abordada a persecução penal, existente no contexto do Sistema de Justiça Criminal, sem se detalhar desnecessariamente ou aprofundar nas questões jurídicas atinentes, para se permitir a identificação clara da forma como os pertinentes Sistemas Policial e Ministerial estão acoplados.

3.1 ATIVIDADE POLICIAL E SISTEMAS

Como é seu dever, o Estado exerce diversas atividades - funções de segurança pública - para proporcionar a garantia de preservação e restauração da ordem pública, inclusive concentrando poderes estatais específicos em certos órgãos de segurança pública (SP).

Na verdade, trata-se de um poder-dever, pois a sociedade transferiu o monopólio da força para o Estado, a ser exercido por órgãos de segurança pública taxativamente enumerados, sem que ela deixe de ter a responsabilidade colaborativa de contribuir ou de não comprometer essa segurança (Moreira Neto, 1991, p. 17), não se olvidando também, apenas de passagem, da violência simbólica

estatal, segundo Bourdieu ¹⁴.

Partindo de uma classificação dada por Moreira Neto (1991, p. 17), no plano sistêmico, originariamente denominado orgânico por aquele autor, a segurança pública apresenta dois níveis: policial e judicial.

No nível judicial, há o monopólio do poder punitivo do Estado na defesa mediata e individual da ordem pública, quanto à aplicação de sanções penais diante de infrações penais.

Agora, no nível policial, há uma atividade de prevenção exercida pela polícia administrativa e de repressão imediata, no âmbito individual e coletivo, e de repressão mediata e individual, apurando as infrações penais e em auxílio ao Poder Judiciário através de uma chamada polícia judiciária.

Entretanto, trata-se de uma classificação impregnada por uma leitura anterior à Constituição Federal (CF) de 1988, focada em resquícios de um sistema processual de nota mais inquisitorial, no qual a própria força policial, em certa hipótese, dava impulso a um processo judicial, transmutada severamente com o papel de relevo dado ao Ministério Público (MP) naquela Carta.

Ocorre também que o MP não é órgão integrante do Poder Judiciário, sendo reconhecido como uma instituição autônoma e independente com relação aos Poderes (GARCIA, 2004, p. 39), logo, adaptando-se aquela visão orgânica de Moreira Neto, haveria os níveis policial, ministerial e judicial, na verdade subsistemas, no Sistema de Segurança Pública. Contudo, essa ampliação na classificação é insuficiente para se estabelecer uma visão sistêmica da segurança pública, ainda mais sabendo que o Ministério Público e o Poder Judiciário não constam no rol taxativo do art. 144 da CF como órgãos de segurança pública.

Ainda, naquela visão, a polícia judiciária era vista como órgão auxiliar do Poder Judiciário na repressão criminal com a função de apurar infrações penais, realizando a repressão individual mediata (LAZZARINI, 1987, p. 12-13; MOREIRA NETO, 1991,

¹⁴ Sobre sistemas e a violência simbólica, diz Bourdieu (1989, p. 11): "E enquanto instrumentos estruturados e estruturantes de comunicação e de conhecimento que os 'sistemas simbólicos' cumprem a sua função política de instrumentos de imposição ou de legitimação da dominação, que contribuem para assegurar a dominação de uma classe sobre outra (violência simbólica) dando reforço da sua própria força às relações de força que as fundamentam e contribuindo assim, segundo a expressão de Weber, para a 'domesticação dos dominados'." Por sua vez, Bourdieu (2014, p. 490) define o Estado como a "instância oficial, reconhecida como legítima, isto é, como detentora do monopólio da violência simbólica legítima".

p. 17).

De certo que, embora consagrada na doutrina tradicional (MORAES, 2005, p. 709) e empregada no texto constitucional, a expressão “polícia judiciária” vem sendo impropriamente utilizada nos dias atuais, ora porque o aparato policial em tela integra a estrutura do Poder Executivo e não do Poder Judiciário, ora porque os elementos probatórios carreados no curso de uma investigação de iniciativa pública, sua grande regra, são levados a exame do Ministério Público e não do Poder Judiciário, para que a ação penal pública seja ou não proposta, ou sejam aprofundadas ou não as investigações policiais, e, no processo penal, possa a instituição ministerial desincumbir-se do ônus da prova acusatória, dentre outras providências, para que seja reconhecido ou não pelo Poder Judiciário que deva o Estado exercer seu poder de punir.

Quanto ao emprego da expressão “polícia judiciária” na Constituição, em várias passagens do art. 144 são utilizadas as expressões “apurar infrações penais” ou “apuração de infrações penais”, portanto investigar, e “funções de polícia judiciária” de modo claramente distinto (BRASIL, 1988, grifos nossos):

Art. 144. [...]

§ 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; [...]

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

§ 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.

Com esse diverso emprego das expressões, seguindo o princípio de hermenêutica segundo o qual a lei (em amplo sentido) não contém palavras inúteis, a função de polícia judiciária é distinta da função de investigação criminal.

Embora não seja o propósito da presente pesquisa diferenciar as expressões, nitidamente se tratam de funções distintas, sendo que a de investigação criminal é aquela de se carrear provas da existência de uma infração penal e sua autoria, por

seu turno as funções de polícia judiciária estariam atreladas à prática de atos policiais em cumprimento de decisões judiciais, como, por exemplo, a captura e a prisão preventiva, a condução coercitiva de testemunhas, a busca e apreensão de pessoas ou coisas etc., uma vez que o Poder Judiciário não possui um órgão policial específico para tal mister coercitivo.

Essa distorção terminológica, amalgamada pelo uso, é apontada por Tourinho Filho (2004, p. 63)

para a Constituição, Polícia Civil [ou a Polícia Federal] é a incumbida de elaborar o inquérito, enquanto Polícia Judiciária é a destinada a cumprir as requisições dos Juizes e membros do Ministério Público, como se infere do art. 13 do diploma processual penal. Sem embargo, o uso já consagrou a denominação de Polícia Judiciária não só para a que elabora os inquéritos como à que realiza as requisições de Juizes e Promotores.

Por seu lado, no Sistema de Justiça Criminal, a essência da atividade policial são as repressões imediata e mediata, como se verá mais à frente, respectivamente, de fatos delituosos em flagrante até mesmo com a coleta de evidências iniciais e a realização metódica da apuração do fato com a produção de prova sobre a materialidade e de indícios de autoria, ou seja, dirigidas para a investigação ou propriamente nela consistente.

Assim, é mais adequado, no presente estudo, o uso da expressão “polícia de investigação”, eliminando esse ranço inquisitorial de suposta composição da atividade judiciária e eventuais confusões conceituais derivadas, bem como se guardando precisão quanto à interpretação da norma constitucional.

Nessa visão, mais consentânea com um sistema processual acusatório, diretamente o serviço de segurança pública é prestado administrativamente pelo aparato policial do Estado, entretanto sob controle externo do Ministério Público (ministerial), pelos interesses persecutórios circundantes e, como visto anteriormente, de defesa do direito social e difuso à segurança pública.

Pelo exposto, dentro de um modelo reflexo da atual Constituição, uma leitura mais moderna leva à conclusão que existe, hodiernamente em nosso país, o Sistema de Segurança Pública e o Sistema de Justiça Criminal, que possuem pontos de contato e intersecção entre si, nos quais há níveis sistêmicos (ou subsistêmicos, conforme o recorte dado) policial, ministerial e judicial.

No Sistema de Segurança Pública, o sistema policial, com as suas várias faces, está relacionado diretamente como o dever estatal de prestar segurança pública e caracterizado pelas atividades de polícia administrativa (polícia de prevenção) e de apuração das infrações penais (polícia de investigação), desempenhadas pelo Poder Executivo, porém sujeitas a controle externo ministerial, notadamente por força do interesse persecutório penal subsistente e de defesa jurídica da segurança pública enquanto direito transindividual, e a atos eventuais de controle provocado¹⁵ ou de necessária prévia autorização judicial por haver uma reserva judicial quanto a mitigação ou afastamento de certos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal (sigilo bancário, fiscal e telefônico, liberdade ambulatorial etc.).

Por sua vez, no Sistema de Justiça Criminal, há o (sub) Sistema Policial que atua na primeira fase da persecução penal, reservado à polícia de investigação, bem como, nos demais níveis, a participação direta dos órgãos relacionados com a persecução penal em juízo e com a execução penal, abrangendo as atuações do Ministério Público e do Poder Judiciário, sem olvidar, contudo fora dessa classificação, dos órgãos do Poder Executivo responsáveis administrativamente pela execução penal e da atuação da Defensoria Pública, muito embora não atue essa em nome próprio, mas na defesa de indivíduos hipossuficientes juridicamente sem as requeridas capacidade postulatória e defesa técnica.

Feitos os ajustes terminológicos e conceituais, voltando para o âmbito policial, embora a Carta de 1988 (BRASIL, 1988) consagre, no seu art. 5º, § 1º, o princípio da aplicação imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, no sistema da segurança pública em nada inovou o Estado para defender e assegurar a observância dessas normas humanizadoras em suas notas de convergência.

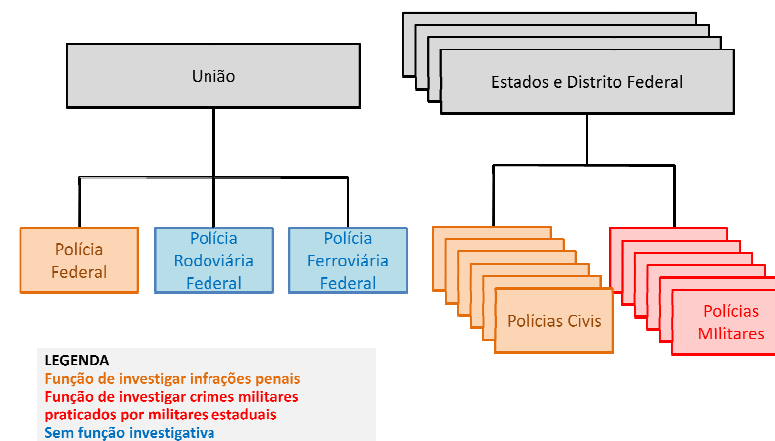
Mais precisamente no âmbito dos direitos sociais, como antes visto, limitou-se a *Lex Fundamentalis* a reconhecer que a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, enquanto garantia da não violação da ordem pública e,

¹⁵ O Brasil adotou o sistema jurisdição judicial única, portanto cabe a Justiça Ordinária a faculdade de julgar todo ato de administração praticado por quaisquer órgãos ou Poderes de Estado, desde que provocado, com base no: "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: [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;" (BRASIL, 1988)

notavelmente, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, bem como a traçar a estrutura orgânica supostamente necessária para sua efetivação, cumprindo destacar que a segurança das pessoas e do patrimônio é fator absolutamente indispensável para o crescimento natural da personalidade humana.

Assim, a Carta de 1988 (BRASIL, 1988), em seus incisos do *caput* do art. 144¹⁶, relacionou os órgãos policiais integrantes da estrutura do Poder Executivo, dentro das esferas dos entes da organização político-administrativa do país, responsáveis pela preservação da ordem pública e pela defesa do direito a incolumidade pessoal e patrimonial, conforme se vê na Figura 8, na qual se destacou as polícias que exercem funções investigatórias.

Figura 8 – Polícias na segurança pública e a função de investigação criminal, conforme a Constituição Federal



Fonte: elaboração própria.

As polícias são as instituições estatais responsáveis diretamente pela

¹⁶ "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 cíveis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares."

segurança pública e, também, pela defesa do Estado e das instituições democráticas, muito embora se saiba do caráter multidisciplinar da segurança pública que exige a participação de outros setores públicos.

Nesse estudo, adota-se o conceito de polícia mais tradicional, sem aprofundar-se nas questões modernas da necessidade de uma mais abalizada e contemporânea conceituação, exposto por Rolim (2006, p.21):

A polícia e as atividades de policiamento constituem fenômenos aparentemente nítidos nas sociedades modernas. Por isso, quando falamos em 'polícia' evocamos, independentemente da variedade de estruturas policiais existentes no mundo, uma estrutura pública e profissional voltada para as funções de manutenção da ordem e da segurança pública.

Nesse mesmo sentido, esclarece Tourinho Filho (2004, p. 62):

O vocábulo *polícia*, do grego *politéia* – de *polis* (cidade) – significou, a princípio, o ordenamento jurídico do estado, governo da cidade e, até mesmo, a arte de governar. Em Roma, o termo *politia* adquiriu um sentido todo especial, significando a ação do governo no sentido “de manter a ordem pública, a tranquilidade e paz interna”; posteriormente, passou a indicar “o próprio órgão estatal incumbido de zelar sobre a segurança dos cidadãos”. Esse o seu sentido atual.

Por um lado, se a Constituição Federal deu maior clareza ao Sistema de Segurança Pública quando definiu precisamente os órgãos policiais e suas funções dirigidas para a manutenção da ordem e da segurança pública, por outro, em verdade, essa estrutura praticamente em nada foi aperfeiçoada, senão esculpida no seio constitucional, sem maiores discussões, para atender anseios provavelmente corporativos.

Na Constituição Federal de 1988, limitou-se a fotografar a situação orgânica moldada pelo Estado no período de regime militar e a conceder *status* constitucional a esse modelo antiquado e superado, encravando-o mais profundamente na história brasileira.

Contudo, urge salientar que houve pequeno avanço ao prever a possibilidade de criação de guardas municipais no §8º do art. 144 da Constituição Federal¹⁷ (BRASIL, 1988), embora esse órgão fosse dirigido somente à incolumidade do

¹⁷ “Art. 144. [...]”

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

patrimônio público municipal, atividade de mera vigilância e não seja uma polícia.

Esse anacronismo encontra sua fonte e marca indelével na centralização, no estado federado, da estrutura da segurança pública que irá atender diretamente o cidadão nas suas necessidades manifestas no dia-a-dia de sua comunidade, na rua em que mora, no seu bairro, nos povoados, nos distritos, nas cidades e nos municípios, em suma, no espaço físico onde realmente interage e fiscaliza a conduta pública com a autoridade política, visando à realização próxima do bem comum.

Os principais pontos contraditórios do atual modelo da segurança pública estão centrados na preservação da estadualização da polícia dirigida a tender as necessidades de segurança diretas da comunidade, na dicotomia policial nos estados federados com a esdrúxula ruptura funcional do ciclo de polícia (prevenção, repressão imediata e repressão mediata) e falta de *interface* entre as polícias, na existência de uma polícia civil burocrática, na militarização da polícia ostensiva de prevenção, na neutralidade e na impotência do poder político municipal quanto aos problemas de segurança pública afetos à comunidade.

O modelo adotado em muito se distancia da relação ideal que deve prevalecer entre o cidadão, que paga seus tributos e como cliente de um serviço público essencial de respeito aos direitos humanos fundamentais, e as autoridades públicas, servidores do povo responsáveis pela promoção da segurança pública.

Nesse modelo, apenas no âmbito da segurança pública, deve ser tratado o ciclo de polícia e diferenciados os papéis da polícia administrativa (preventiva, em regra) e da polícia de investigação (repressiva sempre).

Empregando a terminologia do seu tempo, Lazzarini (1987, p. 12) estabelece a necessária distinção desses papéis afirmando que a:

[...] polícia administrativa é regida pelos princípios jurídicos do Direito Administrativo e incide sobre bens, direitos ou atividades, enquanto que a polícia judiciária [de investigação] é regida pelas normas de Direito Processual e incide sobre as pessoas.

Salienta Lazzarini (1987, p. 13), enfatizando que um mesmo órgão policial pode ser eclético ora atuando como polícia administrativa, ora como polícia de investigação (judiciária, na terminologia adotada pelo autor em tela), que “[...] a linha de diferenciação entre o que seja a polícia administrativa e polícia judiciária é bem

precisa, porque sempre será a ocorrência ou não de um ilícito penal.”.

No mesmo sentido, estabelecendo a diferença de atuação da Polícia Civil e da Polícia Militar, posiciona-se Moreira Neto (1991, p. 19).

Sob uma ótica de segurança pública, podemos ter três estados sociais com relação ao crime: normalidade, quando não há a prática de infração penal; flagrante, se presente uma das hipóteses do art. 302 do Código de Processo Penal¹⁸ (BRASIL, 1941); e pós-flagrante, ultrapassada a manifestação das referidas hipóteses.

Esses estados podem ser relacionados com a presença ou não do caminho do crime (*iter criminis*) e suas etapas da cogitação, preparação, execução, consumação e exaurimento, das quais somente a execução e a consumação são consideradas crime, conforme a legislação, como diagramado pelo pesquisador na Figura 9.

Figura 9 – Estados sociais com relação ao crime e o caminho do crime (*iter criminis*)



Fonte: elaboração própria.

No estado de normalidade, atua a polícia administrativa através do policiamento ostensivo, visando prevenir a ocorrência de crimes. Aqui, não se iniciou o caminho do crime ou, se iniciado, o agente não passou de uma cogitação, etapa

¹⁸ “Art. 302. Considera-se em flagrante delito quem:

I - está cometendo a infração penal;

II - acaba de cometê-la;

III - é perseguido, logo após, pela autoridade, pelo ofendido ou por qualquer pessoa, em situação que faça presumir ser autor da infração;

IV - é encontrado, logo depois, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que façam presumir ser ele autor da infração.”

mental em que o agente define o fim, escolhe os meios e avalia as consequências concomitantes, ou de uma preparação, etapa equívoca em que o agente ainda não inicia a realização dos elementos do crime, mas exterioriza seus atos preparando o início da execução do crime.

No flagrante, atua a polícia de investigação, ora em ação ostensiva para restaurar a ordem pública prendendo em flagrante o agente do crime e carreando evidências iniciais e, ora em atividade investigatória específica para colheita de elementos probatórios, na chamada repressão imediata.

No flagrante, o agente está em execução, isto é, praticando ato inequívoco da conduta prevista como crime ou, por fim, praticou todos atos necessários à consumação do delito, ao tempo que, na consumação, o fato contém todos os elementos da descrição de um crime, se for o caso, inclusive o resultado material.

No pós-flagrante, age a polícia exclusivamente em atividade investigatória para colheita de elementos probatórios de materialidade e indícios de autoria destinados à formação de *opinio delicti*¹⁹ ministerial, na chamada repressão mediata. Aqui, o caminho do crime encerrou seu curso ou atingiu o exaurimento, a produção de efeitos mais danosos posteriores à consumação do delito.

Por exemplo, nos estados membros, a Polícia Militar, administrativa por excelência no âmbito dos crimes comuns, posto que é polícia investigativa quanto a crimes militares praticados por seus integrantes, ora atua como polícia preventiva, ora como repressiva imediata nas ocorrências quando, se necessário, de fato prende em flagrante e coleta as evidências iniciais, e a Polícia Civil como polícia repressiva imediata, quando da lavratura do auto de prisão flagrante e na eventual prisão em flagrante de fato, e mediata no curso de investigação propriamente dita.

No plano federal, similares funções exercem a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Rodoviária Federal enquanto polícias administrativas ostensivas e, eventualmente, de repressão imediata, como também a Polícia Federal, enquanto polícia de investigação (repressiva), embora com funções de polícia administrativa (preventiva) sobre o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, e outras infrações especificadas, e polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras.

Quanto ao âmbito municipal, como já tratado, a Guarda Municipal exerce

¹⁹ A opinião sobre o delito será tratada na seção 3.3.

função de vigilância dirigida para a proteção de bens, serviços e instalações dos municípios, ou seja, à incolumidade do patrimônio público municipal, e não função policial.

De certo que não se discute aqui sobre o que se espera como papel das polícias, se deve ser braço do Sistema de Justiça Criminal (consequencial) ou priorizar as estratégias de redução da criminalidade (causal) no Sistema de Segurança Pública. Todavia, estuda-se o desempenho do CEAP ministerial dirigido para a atuação daquela que, no âmbito do estado federado, é responsável por ser o braço investigatório daquele sistema, portanto relacionado com a repressão imediata e mediata como polícia de investigação de crimes comuns.

Entretanto, não se deve descuidar que a instituição polícia não é somente um braço do Sistema de Justiça Criminal, porque não se concentrando em atividades repressivas, deve se voltar para uma atuação proativa de assegurar o exercício de direitos fundamentais pelas pessoas no campo da segurança pública, inclusive prevenindo e reduzindo a criminalidade, com a ruptura do paradigma policial repressivo pregada por Rolim (2006, p. 28, grifos nossos):

Penso que o **paradigma de que o trabalho policial pode ser definido como aquele correspondente ao monopólio do uso da força pelo Estado – seja no plano fático, seja enquanto possibilidade coercitiva – poderia ser substituído, com vantagem, pela ideia de que cabe à polícia “proteger as pessoas” ou “assegurar a todos o exercício de seus direitos elementares”**. Entre esses direitos estariam o direito à vida, à integridade física, à liberdade de opinião e à propriedade. Missões para as quais, como se sabe, é preciso, eventualmente, empregar a força ou deixar claro que poderá se poder empregar a força. Em vez de uma definição a partir do poder concedido à autoridade policial, teríamos, então, uma definição a partir daquilo que se espera que a polícia faça. Uma definição desse tipo tornaria possível que o papel da polícia fosse percebido como mais importante ainda e, ao mesmo tempo, projetaria uma moldura na qual a noção de direito é destacada. [...]

Não se trata, então, de menosprezar o papel repressivo a ser desempenhado pela polícia. O respeito à lei e à própria ideia de civilização democrática seria uma noção inconsistente se imaginássemos que os infratores não deveriam ser reprimidos ou que, em algumas circunstâncias, as pessoas não pudessem ser demovidas de suas intenções ou removidas de onde estão por meio da força legítima empregada por policiais. O problema que estou sublinhando é outro. **Penso que para uma perspectiva humanista seja muito importante definir o trabalho policial como aquele vocacionado por uma missão civilizadora**, algo que sua identificação com a ideia de “força” termina atrapalhando.

Não obstante, as polícias foram empregadas como forças de manutenção

política no Brasil, o que, historicamente, impediu o desenvolvimento da função preventiva ou proativa, mais próxima e envolvida com a sociedade e a comunidade, fazendo crescer a função repressiva ou reativa sem os instrumentos de fiscalização e controle social necessários, como salientado por Gomes (2016, p. 3):

Ao longo da história, o emprego das forças policiais com finalidades repressivas para a manutenção do poder em mãos de determinadas correntes políticas, no âmbito nacional e estadual, prejudicou a evolução do aparato de gestão da segurança pública. Impediu o surgimento de instrumentos de fiscalização e de controle social que o serviço de policiamento necessita e, principalmente, dificultou o estabelecimento de uma relação cooperativa entre a população e órgãos de polícia.

Do Sistema de Segurança Pública no Brasil, a pesquisa se debruça apenas sobre a polícia de investigação no âmbito do Estado da Bahia e, mais precisamente, sobre o inquérito policial (IP) como instrumento de formalização dos atos investigatórios por ela produzidos ao apurar infrações penais comuns.

Numa interseção sistêmica, essa mesma polícia de investigação integra o Sistema de Justiça Criminal, tendo esse Sistema Policial como código binário: investigado/não investigado.

A este respeito, o código binário foi estabelecido exclusivamente em conformidade com a função de investigar (apurar) atribuída a essa polícia no texto da Constituição Federal, contudo, o que se deseja com a investigação, é a elucidação do fato, isto é, o esclarecimento sobre a materialidade e os indícios de autoria, nem sempre possível.

Também, essa definição partiu da compreensão de Luhmann (1983, p. 45-46) de que existe uma necessária seletividade diante da complexidade, isto é, da existência de mais possibilidades no mundo do que se pode efetivamente realizar, como também da contingência que leva ao perigo de desapontamento e necessidade de assumir riscos.

De outra banda, como se trata de um controle externo do MP sobre a atividade policial e essa não se resume à repressão de crimes histórica e tradicionalmente enfatizada, também não se pode ver esse controle ministerial por uma lente exclusivamente criminal pública, devendo se ampliar esse horizonte para um maior campo transindividual da sociedade, embora, na presente pesquisa, tenha-se extraído um recorte alusivo ao Sistema de Justiça Criminal.

3.2 POLÍCIA DE INVESTIGAÇÃO

O presente estudo volta-se para a Polícia Civil do Estado da Bahia (PCBA) que, embora integre o Sistema de Segurança Pública, numa interseção sistêmica, como polícia de investigação compõe o Sistema de Justiça Criminal e, na persecução penal a ele atinentes, formaliza suas investigações em inquéritos policiais ou em termos circunstanciados.

A Polícia Civil está prevista expressamente na Constituição Federal (BRASIL, 1988) como o órgão policial com função de investigação criminal (polícia de investigação) de infrações penais comuns, não abrangendo, portanto, as militares, e com funções de polícia judiciária, responsável pela segurança pública no âmbito dos estados federados:

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: [...]

IV - polícias civis; [...]

§ 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. [...]

§ 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.

No âmbito dos crimes militares praticados por integrantes da Polícia Militar, cabe a essa força policial a função de investigação e não à Polícia Civil, diante da ressalva expressa do §4º do art. 144 acima.

Nas infrações penais (crimes ou contravenções) de competência da Justiça do estado federado, cabe à Polícia Militar exercer a função de polícia de investigação, como visto confundida com a de polícia judiciária.

A Polícia Civil é uma instituição de nota exclusivamente repressiva, diferentemente da Polícia Militar a quem cabe, expressamente, a atividade preventiva e, eventualmente, a repressiva imediata, quando da ocorrência de flagrantes delitos, através do policiamento ostensivo e da preservação da ordem pública, e, excepcionalmente a função de investigação de infrações penais militares.

Encontra sua previsão de existência também na Constituição do Estado da Bahia (BAHIA, 2015a):

Art. 147. À Polícia Civil, dirigida por Delegado de carreira, incumbe, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. Parágrafo único. O cargo de Delegado, privativo de bacharel em direito, será estruturado em carreira, dependendo a investidura de concurso de provas e títulos, com a participação do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil.

Ainda confundido as funções de polícia judiciária com as de polícia de investigação, estabelece o CPP no art. 4º (BRASIL, 1941) que

Art. 4º. 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.

Parágrafo único. A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função.

Cabem a essas autoridades policiais, no caso em estudo, os delegados de polícia da Polícia Civil do Estado da Bahia, conduzir as investigações a serem formalizadas em inquérito policial.

Ainda, de passagem, é premente salientar que não se discute no presente trabalho o anacronismo do modelo de polícia de investigação no Brasil, haja vista que o inquérito policial é instrumento de origem portuguesa na nossa legislação, em que pese Portugal, embora conserve sistemas processuais e penais semelhantes com os brasileiros, há muito tempo se modernizou quanto ao desenvolvimento da investigação criminal.

Em Portugal, a direção da investigação não cabe à polícia, estando sob direção de um magistrado do Ministério Público que pratica os atos, é assistido pelos órgãos de polícia criminal, a quem podem ser delegadas diligências e investigações, e formaliza um inquérito, conforme estatui o art. 53º, alínea “b”, o art. 262º, o art. 263º, o art. 267º e o art. 270º do CPP Português²⁰ (PORTUGAL, 1987), inexistindo o cargo

²⁰ “Artigo 53.º Posição e atribuições do Ministério Público no processo

1 - Compete ao Ministério Público, no processo penal, colaborar com o tribunal na descoberta da verdade e na realização do direito, obedecendo em todas as intervenções processuais a critérios de estrita objectividade.

2 - Compete em especial ao Ministério Público:

a) Receber as denúncias, as queixas e as participações e apreciar o seguimento a dar-lhes;
b) **Dirigir o inquérito;**

de delegado de polícia.

No contexto lusitano, similar a outros países da Europa e até da América Latina, existe uma relação de controle muito diversa do nosso CEAP, delineado pela Constituição Federal brasileira.

Por sua vez, a Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado da Bahia (BAHIA, 2009a) estabelece as seguintes unidades operativas:

Art. 13 - São Unidades Operativas:

I - Coordenadoria de Polícia da Capital e Especializada;

II - Coordenadoria de Polícia da Região Metropolitana e Especializada;

III - Coordenadorias Regionais de Polícia do Interior;

IV - Delegacias de Polícia Territoriais;

V - Delegacias de Polícia Especializadas.

Parágrafo único - A estrutura e competências das unidades que compõem a estrutura da Polícia Civil serão definidas por decreto do Governador do Estado. [...]

A pesquisa concentrou-se nas delegacias de polícia territoriais (DT) e nas delegacias de polícia especializadas, todas doravante denominadas delegacias de polícia civil (DPC), com atuação em Salvador e sobre fatos ocorridos em Salvador, constantes e previstas nos art. 43 a 45 da referida lei orgânica (BAHIA, 2009a):

c) Deduzir acusação e sustentá-la efectivamente na instrução e no julgamento;

d) Interpor recursos, ainda que no exclusivo interesse da defesa;

e) Promover a execução das penas e das medidas de segurança." (Grifo nosso)

"Artigo 262.^o Finalidade e âmbito do inquérito

1 - O inquérito compreende o conjunto de diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher as provas, em ordem à decisão sobre a acusação.

2 - Ressalvadas as excepções previstas neste Código, a notícia de um crime dá sempre lugar à abertura de inquérito.

Artigo 263.^o Direcção do inquérito

1 - A direcção do inquérito cabe ao Ministério Público, assistido pelos órgãos de polícia criminal.

2 - Para efeito do disposto no número anterior, os órgãos de polícia criminal actuam sob a directa orientação do Ministério Público e na sua dependência funcional. [...]

Artigo 267.^o Actos do Ministério Público

O Ministério Público pratica os actos e assegura os meios de prova necessários à realização das finalidades referidas no n.º 1 do artigo 262.^o, nos termos e com as restrições constantes dos artigos seguintes. [...]

Artigo 270.^o Actos que podem ser delegados pelo Ministério Público nos órgãos de polícia criminal

1 - O Ministério Público pode conferir a órgãos de polícia criminal o encargo de procederem a quaisquer diligências e investigações relativas ao inquérito."

Art. 43 - Às Delegacias de Polícia Territoriais, que têm por finalidade atuar na prevenção, repressão e apuração de infrações penais em área territorial delimitada, no ato de criação, compete:

I - exercer a atividade de Polícia Judiciária, na área de sua circunscrição;

II - promover, na área de sua circunscrição, a integração Polícia Civil-Comunidade;

III - promover, na área de sua circunscrição, a integração e a atuação harmônica com os demais órgãos e unidades do sistema policial, de defesa social e de justiça criminal.

Parágrafo único - As Delegacias de Polícia Territoriais serão dirigidas por Delegados de Polícia Civil, da ativa, preferencialmente, classe I ou II. [...]

Art. 44 - As Delegacias de Polícia Especializadas têm por finalidade atuar na prevenção, repressão e apuração de infrações penais de natureza específica e qualificada por sua natureza.

Parágrafo único - As Delegacias de Polícia Especializadas serão dirigidas por Delegados de Polícia Civil, da ativa, classes I ou II.

Art. 45 - A estrutura interna da Polícia Civil será definida em Regimento, aprovado por Decreto do Governador.

Parágrafo único - As unidades da Polícia Civil exercerão outras competências correlatas e necessárias ao cumprimento da finalidade da Instituição.

3.3 PERSECUÇÃO PENAL

A persecução penal é dever do Estado e, com poucas exceções, diante da prática de uma infração penal, cumpre apurar e esclarecer os fatos, suas circunstâncias e autoria (OLIVEIRA, 2013, p. 53), para, depois em processo judicial, ser decidido pela aplicação ou não de uma sanção penal a uma pessoa acusada.

Através dessa persecução, o Estado poderá exercer o seu direito de punir (*jus puniendi*), isto é, de aplicar uma sanção penal a aquele que praticou uma infração penal.

Basicamente, o Sistema de Justiça Criminal serve para viabilizar a persecução penal e, assim se decidir pela aplicação ou não de uma sanção penal, portanto seu código binário é: punição/não punição.

No modelo brasileiro, há duas espécies de infrações penais: o crime e a contravenção penal, não sendo necessário distingui-las do ponto de vista da dogmática jurídica no presente trabalho. No sentido bem amplo, crime significa

infração penal, abrangendo essas duas espécies. A palavra delito é sinônima de crime.

A sanção penal mais frequente e principal é a pena, que tem hoje como espécies a privação de liberdade, a multa e a restrição de direitos, segundo o art. 32 do Código Penal (BRASIL, 1940), e a eventual é a medida de segurança, que tem como espécies a internação em hospital de custódia e tratamento ou, na sua falta, em outro adequado estabelecimento, e a sujeição a tratamento ambulatorial, previstas no art. 96 do Código Penal (BRASIL, 1940), somente aplicáveis a inimputáveis ou semi-imputáveis psicologicamente, ou diante da superveniência de doença mental no cárcere.

Ao passo, a persecução penal é composta por duas fases: a investigação criminal e o processo penal, também chamadas de fases pré-processual e processual, segundo Oliveira (2013, p. 56).

A fase de investigação ou pré-processual é iniciada mediante uma notícia de crime. Um fato com aparência criminosa tem que chegar a conhecimento (cognição) de uma autoridade policial de investigação, para que essa decida pela realização da apuração.

Os meios da autoridade policial de investigação conhecer a ocorrência de um fato com aparência delituosa (notícias de crime), para que possa estar autorizada a iniciar investigações, são muito bem esclarecidos por Tourinho Filho (2004, p. 72):

É com a *notitia criminis* que a Autoridade Policial dá início às investigações. Essa notícia do crime pode ser de "cognição imediata", de "cognição mediata" e até mesmo de "cognição coercitiva". A primeira ocorre quando a Autoridade Policial toma conhecimento do fato infringente da norma por meio das suas atividades rotineiras. Diz-se que há *notitia criminis* de cognição mediata quando a Autoridade Policial sabe do fato por meio de requerimento da vítima ou de quem possa representá-la, requisição da Autoridade Judiciária ou do órgão do Ministério Público ou mediante representação. Ela será de cognição coercitiva se a prisão for em flagrante, visto que, nesse caso, ao tempo em que a Autoridade Policial toma conhecimento do fato criminoso, o seu autor lhe é apresentado, conduzido que foi sob coerção.

Como visto, a notícia do crime (*notitia criminis*) coercitiva ocorre com a prisão em flagrante nas hipóteses previstas no art. 302 do CPP²¹ (BRASIL, 1941), diversamente do que ocorre com as demais.

²¹ "Art. 302. Considera-se em flagrante delito quem:

Aquela notícia deve ser objeto de alguma formalização no órgão policial, sendo comumente chamado de registro de ocorrência policial ou boletim de ocorrência.

Nesta ocasião, trataremos o teor dessa notícia de crime como registro de ocorrência policial delituosa (OPD), para diferenciar das eventuais ocorrências não delituosas, que não ensejam providências no âmbito criminal ou não tratar aquelas com uma expressão mais genérica como boletim de ocorrência.

O ofendido ou qualquer pessoa do povo pode noticiar uma OPD em uma delegacia de polícia, manifestando seu exercício do chamado direito de petição, previsto no art. 5º, XXXIV, alínea "a", da Constituição Federal²² (BRASIL, 1988), que, especificamente no caso em estudo, consiste na provocação da autoridade policial de investigação, para que tome providências diante de um fato com aparência criminosa.

Por sua vez, a polícia de investigação deve receber a notícia de crime (OPD) formalizada em uma petição ou verbalmente apresentada, registrando-a.

Aqui há o primeiro relevante ponto de controle da atividade policial de investigação: a obrigatoriedade do registro de ocorrências policiais delituosas (OPD) nos órgãos policiais, comumente denominados delegacia de polícia.

Diante da notícia de crime, conforme o fato com aparência criminosa possa encontrar tipicidade, respectivamente, como infração de maior ou de menor potencial ofensivo (delitos cuja pena máxima cominada em abstrato na lei não ultrapassa dois anos e as contravenções penais), nos termos do art. 63 da Lei nº 9.099/95²³ (BRASIL, 1995), essa investigação da polícia, observada a Figura 10, pode ser formalizada por meio de um:

-
- I - está cometendo a infração penal;
 - II - acaba de cometê-la;
 - III - é perseguido, logo após, pela autoridade, pelo ofendido ou por qualquer pessoa, em situação que faça presumir ser autor da infração;
 - IV - é encontrado, logo depois, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que façam presumir ser ele autor da infração."

²² "Art. 5º. [...]

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;"

²³ "Art. 61. Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa."

- inquérito policial (IP), instaurado com base no art. 5º do Código de Processo Penal²⁴ (BRASIL, 1941), ou

- termo circunstanciado, lavrado nos termos do art. 69 da Lei nº 9.099/95²⁵ (BRASIL, 1995).

Por força do objeto estudado na atual pesquisa, trataremos da investigação conduzida através do inquérito policial (IP), portanto que abrangerá somente os crimes de maior potencial ofensivo, não se fazendo distinção do grau de gravidade entre esses no presente estudo.

O IP é um instrumento específico da polícia de investigação para formalizar a apuração das infrações penais (OLIVEIRA, 2013, p. 56), elucidar as infrações penais e sua autoria, “a fim de que o titular da ação penal disponha de elementos que o autorizem a promovê-la.” (TOURINHO FILHO, 2004, p. 64)

A princípio, como a notícia de crime formalizada em registro de OPD, a autoridade policial de investigação tem o dever de ofício de instaurar o inquérito policial, não dependendo de ato algum praticado pela vítima ou seu representante legal, posto que a maioria dos crimes são de ação pública incondicionada, conforme estatui o art. 100, *caput*, do Código Penal²⁶ (BRASIL, 1940). Mais à frente, será abordada a ação penal.

²⁴ “Art. 5º. Nos crimes de ação pública o inquérito policial será iniciado:

I - de ofício;

II - mediante requisição da autoridade judiciária ou do Ministério Público, ou a requerimento do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo.

§ 1º. O requerimento a que se refere o nº II conterá sempre que possível:

a) a narração do fato, com todas as circunstâncias;

b) a individualização do indiciado ou seus sinais característicos e as razões de convicção ou de presunção de ser ele o autor da infração, ou os motivos de impossibilidade de o fazer;

c) a nomeação das testemunhas, com indicação de sua profissão e residência.

§ 2º. Do despacho que indeferir o requerimento de abertura de inquérito caberá recurso para o chefe de polícia.

§ 3º. Qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública poderá, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial, e esta, verificada a procedência das informações, mandará instaurar inquérito.

§ 4º. O inquérito, nos crimes em que a ação pública depender de representação, não poderá sem ela ser iniciado.

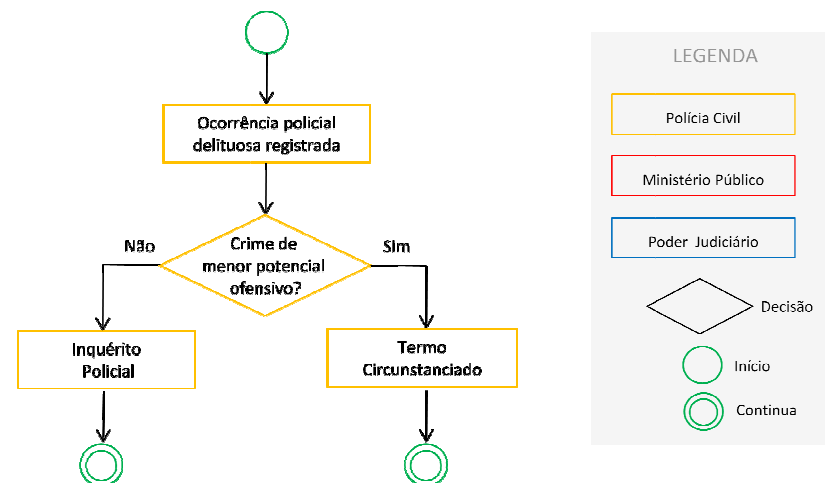
§ 5º. Nos crimes de ação privada, a autoridade policial somente poderá proceder a inquérito a requerimento de quem tenha qualidade para intentá-la.”

²⁵ “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.”

²⁶ “Art. 100. A ação penal é pública, salvo quando a lei expressamente a declara privativa do ofendido.

§ 1º. A ação pública é promovida pelo Ministério Público, dependendo, quando a lei o exige, de representação do ofendido ou de requisição do Ministro da Justiça.

Figura 10 – Formalização da investigação policial, conforme a natureza da gravidade da infração penal.



Fonte: elaboração própria.

No caso da exigência legal de representação do ofendido ou de requisição do Ministro da Justiça, isto é, da ação pública condicionada, diante dessa condição de procedibilidade, dependerá a autoridade policial de investigação da manifestação de desejo do ofendido ou de seu representante legal de responsabilização criminal do agente que praticou a infração penal, conforme o art. 100, §1º, do Código Penal²⁷ (BRASIL, 1940), para conduzir plenamente a apuração.

Se a ação penal for privada, da mesma forma, deverá haver uma notícia de crime de cognição mediata, exclusivamente provocada pelo ofendido ou seu representante legal, por força do art. 100, §3º, do Código Penal²⁸ (BRASIL, 1940).

Importa destacar que, dado ao interesse público subjacente, a notícia de crime de ação penal pública (incondicionada ou condicionada) pode ser feita por qualquer

§ 2º. A ação de iniciativa privada é promovida mediante queixa do ofendido ou de quem tenha qualidade para representá-lo.

§ 3º. A ação de iniciativa privada pode intentar-se nos crimes de ação pública, se o Ministério Público não oferece denúncia no prazo legal.

§ 4º. No caso de morte do ofendido ou de ter sido declarado ausente por decisão judicial, o direito de oferecer queixa ou de prosseguir na ação passa ao cônjuge, ascendente, descendente ou irmão.”

²⁷ Vide nota de rodapé anterior.

²⁸ Vide nota de rodapé anterior.

pessoa do povo, cabendo à autoridade policial verificar a procedência das informações para instaurar o IP, conforme previsto no art. 5º, §3º, do CPP²⁹ (BRASIL, 1941), destacando Tourinho Filho (2004, p. 76) que essa espécie de notícia de crime é chamada de *delatio criminis* e se trata de um direito subjetivo e não um dever, salvo exceções:

Como bem se percebe pela redação do texto supra, o legislador deu ao cidadão a faculdade de levar ao conhecimento da Autoridade Policial a *notitia criminis*. Mera faculdade. Tanto é faculdade que, se alguém deixa de fazer tal comunicação, não sofrerá nenhuma sanção. [...]

Malgrado essa *delatio criminis* ser facultativa, há, contudo, algumas exceções, e estas estão previstas no art. 66 [omissão de comunicação de crime] da Lei das Contravenções e no art. 269 [omissão de notificação de doença] do Código Penal. Assim também no art. 45 da Lei n. 6.538, de 22-6-1978 [Lei sobre os serviços postais].

De acordo com a legitimidade para propor uma ação penal perante o Poder Judiciário, inaugurando-se a segunda fase da persecução penal, a processual, assim será instaurado o inquérito policial:

Tratando-se de ação penal pública, na qual, tal como ocorre com a jurisdição, a processualização da persecução penal é monopolizada, o inquérito policial deve ser instaurado de ofício pela autoridade policial (delegado de polícia, estadual ou federal), a partir do conhecimento da existência do cometimento do fato delituoso. A notícia do crime, ou *notitia criminis*, pode ser oferecida por qualquer pessoa do povo e, obviamente, pode ter início a partir do próprio conhecimento pessoal do fato pela autoridade policial (art. 5º, §3º, CPP) (OLIVEIRA, 2013, p. 56)

Se, porém, cuidar-se de ação pública condicionada à manifestação (representação) do interessado (ofendido ou alguém com qualidade para representá-lo), ou, ainda, de requisição do Ministro da Justiça, o inquérito policial somente poderá ser instaurado a partir de requerimento ou requisição do respectivo interessado (isto é, aquele que, na ação pública condicionada, detém poderes de representação), conforme previsto no §4º do art. 5º do CPP). (OLIVEIRA, 2013, p. 58)

Igual procedimento será observado no caso de ação penal privada, cuja legitimação para a instauração pertence ao particular, ou legitimado (art. 5º, §5º do CPP). (OLIVEIRA, 2013, p. 58)

O IP será instaurado mediante:

- auto de prisão em flagrante, se houver uma notícia de crime coercitiva, e

²⁹ "Art. 5º. Nos crimes de ação pública o inquérito policial será iniciado: [...]

§ 3º. Qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública poderá, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial, e esta, verificada a procedência das informações, mandará instaurar inquérito."

- portaria, nos demais casos.

O auto de prisão em flagrante é o documento através do qual se formaliza a prisão em flagrante, cujas hipóteses estão no art. 302 do CPP (vide nota de rodapé anterior), observadas as formalidades dispostas nos arts. 304 a 309 do CPP (BRASIL, 1941).

A portaria é o ato administrativo escrito e expedido pela autoridade policial para a abertura de um IP.

No caso de recusa à instauração do IP pela autoridade policial, quando faltar no requerimento do ofendido ou de seu representante legal um conjunto indiciário mínimo para iniciar as investigações ou o fato não encontrar aparência de crime, caberá recurso ao órgão competente da polícia, nos termos do art. 5º, §2º, do CPP³⁰ (BRASIL, 1941) o que pode também ser contornado diretamente junto ao Ministério Público, inclusive no caso de ação privada, que poderá requisitar a instauração de IP, como salienta Oliveira (2013, p. 58), conforme estatuído no art. 5º, inciso II, do CPP³¹ (BRASIL, 1941).

A requisição é uma exigência legal, portanto é diferente de um requerimento que consiste numa solicitação do que está permitido em lei, não podendo a autoridade policial de investigação indeferir requisição ministerial de instauração de IP (TOURINHO FILHO, 2004, p. 74).

Não é de se admitir mais a requisição judicial de instauração de IP, dada a privatividade da ação penal pública para o MP e os novos contornos dados pela Constituição Federal em um sistema processual acusatório (OLIVEIRA, 2013, p. 58-59), ou seja, em que as funções de acusar, defender e julgar estão claramente definidas, sustentando-se que parte do citado art. 5º, inciso II, do CPP, é inconstitucional.

³⁰ "Art. 5º. Nos crimes de ação pública o inquérito policial será iniciado:

§ 2º. Do despacho que indeferir o requerimento de abertura de inquérito caberá recurso para o chefe de Polícia."

³¹ "Art. 5º. Nos crimes de ação pública o inquérito policial será iniciado: [...]

II - mediante requisição da autoridade judiciária ou do Ministério Público, ou a requerimento do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo. [...]

Art. 40. Quando, em autos ou papéis de que conhecerem, os juízes ou tribunais verificarem a existência de crime de ação pública, remeterão ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia."

Em vista disso, ao magistrado criminal cabe então apenas levar formalmente o caso a conhecimento do Ministério Público, como estabelecido no art. 40 do CPP, para que essa instituição ofereça denúncia ou adote providências necessárias à investigação do fato junto à polícia, se os documentos remetidos forem insuficientes para formação de uma opinião sobre a ocorrência de um delito.

Inobstante as considerações tecidas, diante de uma notícia de crime, poderá a autoridade policial de investigação deixar de instaurar um IP nos apontados casos por Tourinho Filho (2004, p. 75), mais ainda quando se tratar de requerimento:

E quando, então, poderá ela indeferir tais requerimentos. Nas seguintes hipóteses: a) se já estiver extinta a punibilidade; b) se o requerimento não fornecer o mínimo indispensável para se proceder à investigação; c) se a autoridade a quem for dirigido o requerimento não for a competente; d) se o fato narrado for atípico; e) se o requerente for incapaz.

Sob perspectiva diversa, dado o princípio constitucional da eficiência³² que informa a administração pública, a autoridade policial de investigação diante de notícia de crime tem o dever de iniciar uma investigação criminal instaurando um inquérito policial, malgrado não seja exigível o início de uma apuração que não esteja cercada de mínima viabilidade.

Em suma, diante de uma OPD registrada de crime de maior potencial ofensivo a autoridade policial de investigação tem o dever de instaurar um IP, salvo se:

a) faltar representação do ofendido, ou de seu representante legal, ou requisição do Ministro da Justiça, conforme o caso, nos crimes de ação pública condicionada;

b) faltar requerimento do ofendido ou de seu representante legal, salvo na rara hipótese de inadmissibilidade desse último (ação penal privada personalíssima), nos crimes de ação privada;

c) houver incapacidade do noticiante ofendido nos casos acima, carecendo de um representante legal;

d) faltar atribuição à autoridade policial para investigar o caso;

³² Segundo Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014, p. 102), esse princípio “exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. 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.”

e) não existir um conjunto indiciário mínimo para iniciar as investigações;

f) o fato não encontrar evidente e possível aparência de crime;

g) houver manifesta extinção de punibilidade³³.

Todavia, diante do interesse público circundante nas ações penais públicas condicionadas, nos casos das alíneas “a” e “c”, deve a autoridade policial procurar o ofendido e o representante legal, respectivamente, para colher a sua manifestação de vontade, se o desejarem.

Na hipótese da alínea “d”, se faltar atribuição para investigar, deve encaminhar os elementos de cognição conhecidos para a autoridade que julgue ter atribuição.

Havendo o caso da alínea “e”, deve motivar sua decisão, deixando-a acessível ao Ministério Público, para eventual controle.

Se não for um caso tão evidente na alínea “f”, deve provocar o Ministério Público como fiscal da lei, o mesmo fazendo quanto a alínea “g”, posto que a extinção de punibilidade carece de declaração judicial.

Embora não haja previsão expressa dessa decisão da autoridade policial de investigação de não instaurar o IP, está claramente implícita na oficialidade e na obrigatoriedade que exigem a adoção de providência de instauração pela autoridade, devendo ser justificada expressamente a falta de investigação.

Desse modo, aqui há o segundo relevante ponto de controle da atividade policial de investigação: a obrigatoriedade da instauração de IP para formalização da investigação de ocorrências policiais delituosas (OPD) de crimes de maior potencial ofensivo registradas nas delegacias de polícia.

De outro pólo, há possibilidade do desenvolvimento de investigações por outras autoridades administrativas, diversas da polícia, que estejam, institucionalmente por lei, com funções tipicamente investigativas, conforme estabelece o parágrafo único do art. 4º do CPP³⁴ (BRASIL, 1941), como também o inquérito policial, embora exclusivo da polícia de investigação (OLIVEIRA, 2013, p. 59), não é meio

³³ É a possibilidade jurídica do Estado de impor a sanção penal, normalmente pena, ao agente conseqüente da prática da infração penal, isto é, do Estado exercer o seu *jus puniendi*.

³⁴ “Art. 4º. 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. Parágrafo único. A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função.”

absolutamente indispensável para propositura de ações penais pelo Ministério Público, conforme prevê o art. 27 do CPP³⁵ (BRASIL, 1941), muito embora seja o mais utilizado.

A legitimação do Ministério Público para investigar, apenas de passagem, será tratada no Capítulo 4.

Instaurado o IP, a autoridade policial de investigação atuará com discricionariedade, “não estando atrelado a nenhuma forma previamente determinada. Tem a liberdade de agir, para apuração do fato criminoso dentro dos limites estabelecidos em lei”, conforme salienta Rangel (2014, p. 102), devendo conduzir a apuração observando, inclusive, as diligências constantes no rol do art. 6º do CPP³⁶ (BRASIL, 1941).

O Ministério Público pode acompanhar a realização de quaisquer diligências investigatórias no IP, como se pode ver no art. 10, inciso IX, da Lei Orgânica do Ministério Público dos Estados (BRASIL, 1993a):

Art. 10. Compete ao Procurador-Geral de Justiça: [...]

IX - designar membros do Ministério Público para: [...]

e) acompanhar inquérito policial ou diligência investigatória, devendo recair a escolha sobre o membro do Ministério Público com atribuição para, em tese, oficiar no feito, segundo as regras ordinárias de distribuição de serviços;

³⁵ “Art. 27. Qualquer pessoa do povo poderá provocar a iniciativa do Ministério Público, nos casos em que caiba a ação pública, fornecendo-lhe, por escrito, informações sobre o fato e a autoria e indicando o tempo, o lugar e os elementos de convicção.”

³⁶ 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;

II - apreender os objetos que tiverem relação com o fato, após liberados pelos peritos criminais;

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 lhe 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 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.

No delineado sistema processual acusatório, o magistrado deve permanecer afastado do exame da qualidade da prova e da direção das investigações, lembrando que há um controle direto pelo MP (o CEAP), somente intervindo, quando provocado, para fazer controle judicial dos atos da administração pública como juiz de garantias, como salientam doutrinadores:

A regra constitucional do controle externo da atividade policial é um reforço ao sistema acusatório, pois deixa nítido e claro que ao Ministério Público é endereçada a *persecutio criminis* [primeira fase pré-processual], afastando o juiz de qualquer ingerência na colheita de provas. (RANGEL, 2014, p. 104)

O juiz, nessa fase, deve permanecer absolutamente alheio à qualidade da prova em curso, somente intervindo para tutelar violações ou ameaças de lesões a direitos e garantias individuais das partes, ou para, mediante provocação, resguardar a efetividade da função jurisdicional, quando, então, exercerá atos de natureza jurisdicional. (OLIVEIRA, 2013, p. 53-54)

No âmbito do Sistema de Justiça Criminal estadual, o IP deve ser concluído, em regra, em 10 dias quando preso estiver o investigado e 30 dias quando estiver solto³⁷, havendo prazos especiais na lei de drogas (BRASIL, 2006) (30 dias, se investigado preso, e 90 dias, se solto) e na Lei nº 1.521/51 (BRASIL, 1951) que versa sobre crimes contra a economia popular (se solto ou preso, 10 dias).

No âmbito federal, estando preso o investigado, o prazo muda para 15 dias prorrogável por mais 15 dias, portanto podendo chegar até 30 dias, e permanecendo os mesmos 30 dias, se estiver solto, segundo o art. 66 da Lei nº 5.010/66³⁸ que organiza a Justiça Federal (BRASIL, 1966).

Os prazos previstos em lei, quando se trata de investigado preso, devem ser observados sob pena de relaxamento da prisão provisória, isto é, da prisão sem uma sentença condenatória transitada em julgado, que é uma medida acautelatória processual e não a prisão pena prevista no Código Penal.

³⁷ Segundo o Código de Processo Penal (BRASIL, 1941):

“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.”

Segundo a Lei nº 11.343/06 (BRASIL, 2006), quando se trata dos crimes de drogas:

“Art. 51. O inquérito policial será concluído no prazo de 30 (trinta) dias, se o indiciado estiver preso, e de 90 (noventa) dias, quando solto.

Parágrafo único. Os prazos a que se refere este artigo podem ser duplicados pelo juiz, ouvido o Ministério Público, mediante pedido justificado da autoridade de polícia judiciária.”

³⁸ “Art. 66. O prazo para conclusão do inquérito policial será de quinze dias, quando o indiciado estiver preso, podendo ser prorrogado por mais quinze dias, a pedido, devidamente fundamentado, da autoridade policial e deferido pelo Juiz a que competir o conhecimento do processo.”

Ultrapassados os prazos não há definitivo encerramento do IP, porém se o investigado estiver preso, prolongando-se essa atividade persecutória, deverá ser relaxada sua prisão, como salienta Oliveira (2013, p. 60):

Obviamente, a superação dos citados prazos de investigação não implicará o encerramento definitivo do inquérito e o seu posterior arquivamento. Trata-se de prazo essencialmente administrativo, voltado para o bom andamento da atividade do Poder Público, ressalvada a possibilidade de soltura do réu preso, por excesso de prazo. Por enquanto, na ordem jurídica brasileira, somente a prescrição tem o efeito de encerrar a persecução penal, por desídia ou insuficiência operacional da Administração.

Ocorre que o fato com aparência delituosa, objeto de registro da OPD, pode ser complexo e de difícil elucidação, exigindo um maior prazo para sua investigação pela polícia.

Assinala Rangel (2014, p. 2014), a autoridade policial de investigação pode ter a necessidade da realização de diligências imprescindíveis à formação da opinião sobre o delito que prolonguem o prazo de conclusão do IP, afinal a realidade atual é bem diferente daquela época do CPP de 1941.

Apesar disso, a investigação não deve se perpetuar por longo período sob pena de gerar impunidade, principalmente diante dos efeitos deletérios desse tempo sobre as provas, inclusive, por exemplo, a perda de vestígios e os indícios probatórios que ensejariam perícia, o esquecimento natural dos eventos na memória humana etc., ou do efeito jurídico da extinção de punibilidade pela prescrição, isto é, perda do direito de punir do Estado diante do decurso do tempo.

Inobstante, anacronicamente, prevê o art. 10, §3º do CPP³⁹ (BRASIL, 1941), e repete o art. 66 da Lei nº 5.010/66 no âmbito federal, conforme exposto anteriormente, que o prazo do inquérito poderá ser prorrogado, mediante provocação da autoridade policial de investigação, por ato do juiz, como assinala Oliveira (2013, p. 61):

Embora nosso Código em vigor defira ao Judiciário a competência para a prorrogação do prazo para encerramento de inquérito, deve-se observar que o inquérito dirige-se exclusivamente à formação da *opinio delicti*, isto é, do convencimento do órgão responsável pela acusação. O juiz, a rigor, nem

³⁹ “Art. 10. [...]”

§ 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.”

sequer deveria ter contato com a investigação, realizada que é em fase anterior à ação penal, quando não provocada, até então, a jurisdição. Somente quanto em disputa, ou em risco, a lesão ou ameaça de lesão a direitos subjetivos ou à efetividade da jurisdição penal é que o Judiciário deveria – e deve – manifestar-se na fase investigatória, como juiz das garantias individuais, no exercício do controle judicial de legalidade dos atos administrativos [não no controle externo da atividade policial].

Sucedendo que, com um processo penal acusatório delineado pela Constituição Federal, não cabe mais ao magistrado controlar a investigação criminal, tal como dito quanto abordada a requisição de IP pela autoridade judicial, pois o controle externo da atividade policial e o interesse persecutório é, em regra, do Ministério Público, razão pela qual essa prorrogação de prazo deve ser dirigida a esse órgão e não ao Judiciário.

Neste mesmo sentido, posiciona-se Rangel (2014, p. 108):

[...] a autoridade policial não mais se dirige ao juiz para requerer a devolução do inquérito à delegacia de polícia (cf. item 3.4 supra). Pois, nesse caso, o requerimento é endereçado ao promotor de justiça com atribuição para analisar os autos do inquérito.

Agora, há o terceiro relevante ponto de controle da atividade policial em exame: o tempo de investigação das OPD através de um IP.

Concluído o IP pela autoridade policial, estabelece o art. 23 do vigente CPP (BRASIL, 1941)⁴⁰ que esse feito investigatório deve ser remetido pela autoridade policial para a autoridade judicial.

Como esclarecido antes, trata-se de anacronismo, uma vez que o IP deve ser analisado pelo Ministério Público.

Variando entre os sistemas de justiça criminais dos estados e federais, há soluções que possibilitam uma remessa direta do IP ao MP.

No caso do Estado da Bahia, mediante termo de convênio que será detidamente abordado na seção 4.3.2, os IP passaram a tramitar diretamente das delegacias de polícia civil (DPC) da PCBA para a Central de Inquéritos da Capital (CIC) do MPBA, o que representou um ganho significativo de tempo na conservação

⁴⁰ “Art. 23. Ao fazer a remessa dos autos do inquérito ao juiz competente, a autoridade policial oficiará ao Instituto de Identificação e Estatística, ou repartição congênera, mencionando o juízo a que tiverem sido distribuídos, e os dados relativos à infração penal e à pessoa do indiciado.”

do interesse público de esclarecimento dos fatos, sem a participação e sobrecarga do Poder Judiciário.

Recebido o IP pelo Ministério Público, um promotor de justiça criminal irá analisar o conteúdo probatório desse feito investigatório, a *informatio delicti*, em meio à regularidade da produção dessa prova e sua validade jurídica.

Na visão de Rangel (2014, p. 104-105), após essa análise, três são as possíveis providências jurídicas do MP, na sequência apresentada por esse pesquisador:

- a) oferecer denúncia, se houver justa causa;
- b) requerer o arquivamento do inquérito policial, ou
- c) requisitar à autoridade policial, no prazo que determinar, a realização de novas diligências imprescindíveis ao oferecimento da denúncia.

Nessa análise, o promotor de justiça criminal deverá se pautar por critérios jurídicos e por critérios investigatórios.

Juridicamente, o promotor de justiça criminal busca encontrar provas da materialidade e indícios de autoria basicamente, para que seja formada a opinião sobre o delito (*opinio delicti*).

A prova da materialidade diz respeito à comprovação da existência de um fato concreto que encontre previsão legal como crime e os indícios⁴¹ de autoria são circunstâncias conhecidas e provadas que, por terem relação com o fato, autorizam a conclusão de que certa pessoa é o agente ou um dos que praticou o crime.

Se há materialidade e indícios de autoria, há *opinio delicti* e, logo, presente está a chamada justa causa, expressamente prevista no art. 395, inciso III, do CPP⁴² (BRASIL, 1941), para que o Ministério Público possa oferecer denúncia (OLIVEIRA, 2013, p. 114-116).

⁴¹ Sobre o que é um indício, vide o "Art. 239. Considera-se indício a circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias." do CPP (BRASIL, 1941).

⁴² "Art. 395. A denúncia ou queixa será rejeitada quando:

I - for manifestamente inepta;

II - faltar pressuposto processual ou condição para o exercício da ação penal;

III - faltar justa causa para o exercício da ação penal."

Do ponto de vista investigatório, observará se houve suficiente investigação criminal (*informatio delicti*) ou se há a indicação de linha de investigação com possível produção ou coleta ou busca de provas imprescindíveis para a formação da *opinio delicti*. Trata-se de verificar a suficiência ou não da investigação realizada, declarando que o caso, efetivamente, está ou não investigado.

Normalmente, havendo *opinio delicti*, o fato é considerado efetivamente investigado, uma vez que dificilmente eventuais diligências complementares serão imprescindíveis.

Concluindo que houve investigação suficiente, sem entrar em outros detalhes jurídicos pontuais, porque desnecessários a esse estudo multidisciplinar, encontrando provas de materialidade e indícios de autoria, bem como havendo punibilidade⁴³ e presente eventual condição, o MP irá promover uma ação penal pública, formalizando a acusação em uma peça denominada denúncia, perante o Poder Judiciário.

Oferecida a denúncia, inicia-se a fase processual da persecução penal.

Ao revés, entendendo que a investigação foi suficiente, inexistindo viabilidade de sua continuação, mas haver prova de que não há materialidade de crime ou, havendo essa, faltar indícios de autoria, ou juridicamente já estiver extinta a punibilidade, promoverá o arquivamento do IP perante o Poder Judiciário por esses fundamentos.

Situação diversa ocorrerá, se o promotor de justiça entender que o fato não foi suficientemente investigado, isto é, não há um esclarecimento sobre a materialidade e os indícios de autoria.

Nessa hipótese, existindo ainda alguma indicação de linha de investigação com possível produção ou coleta ou busca de provas relevantes, formalizará o MP uma requisição de diligências complementares à autoridade policial, fixando prazo razoável.

Conquanto, se não houver viabilidade investigatória ou juridicamente a punibilidade estiver extinta, promoverá o arquivamento do IP perante o Poder Judiciário.

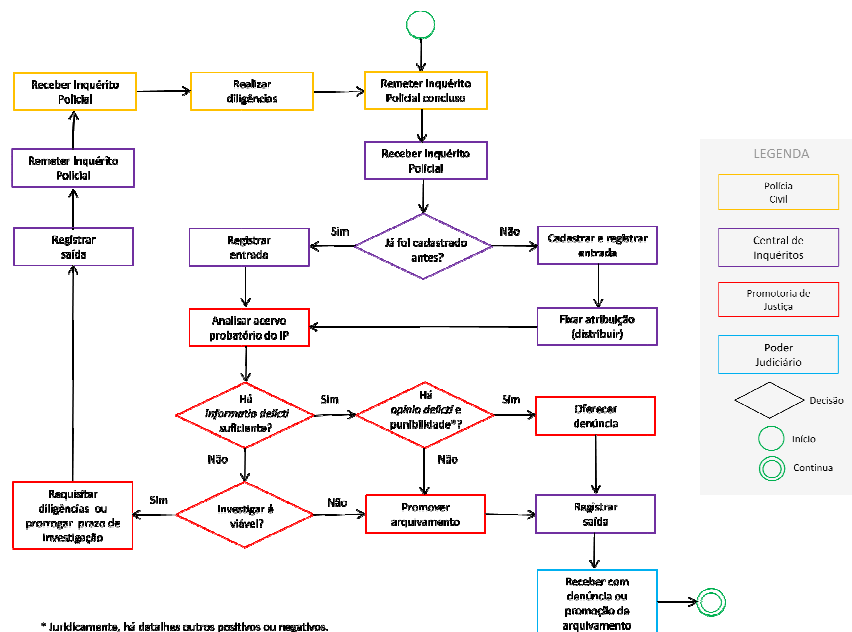
⁴³ Possibilidade jurídica de se aplicar uma pena ao agente.

O arquivamento do IP por força da extinção de punibilidade segue o quanto preconizado por Oliveira (2013, p. 76-78), após a revogação expressa do art. 43 do CPP.

Também, é preciso salientar, há a rara situação em que a própria autoridade policial manifesta o desejo de continuar a investigação, apresentando seus fundamentos.

Na Figura 11, estão reunidas todas as hipóteses, salvo as da atribuição ou da competência, ao se analisar o IP e as consequentes providências ministeriais, no âmbito do MPBA.

Figura 11 – Fluxograma básico de tramitação do IP no MPBA com pontos de acoplamento com os Sistemas Policial e Judicial.



Fonte: elaboração própria.

Essas providências poderão ser:

- prorrogar o prazo da conclusão do IP, se houver requerimento da autoridade policial neste sentido e a investigação não for suficiente;
- requisitar à autoridade policial, no prazo que determinar, a realização de novas diligências imprescindíveis ao oferecimento da denúncia;
- oferecer denúncia, se houver justa causa, ou
- promover o arquivamento do inquérito policial.

Nas providências das alíneas “a” e “b”, a autoridade policial de investigação terá um *feedback* direto com a promoção ministerial, nas das alíneas “c” e “d” é preciso que o MP disponibilize diretamente as peças à autoridade policial, inclusive, extra-autos, as suas observações sobre a qualidade da investigação.

Essa disponibilização de informações nesses dois últimos casos, embora não expressa diretamente na lei, é uma necessidade gerencial e informacional decorrente da atividade de CEAP difuso.

Naturalmente, aquelas providências são tomadas pelo MP que reconhece ter atribuição e dirigidas a um órgão judiciário reputado competente.

Inobstante, há situação em que um promotor de justiça entende não ter atribuição ou faltar competência a um juiz, inclusive nesse último caso sendo mais frequente a definida por prevenção⁴⁴ diante da distribuição prévia de uma comunicação de prisão em flagrante delito.

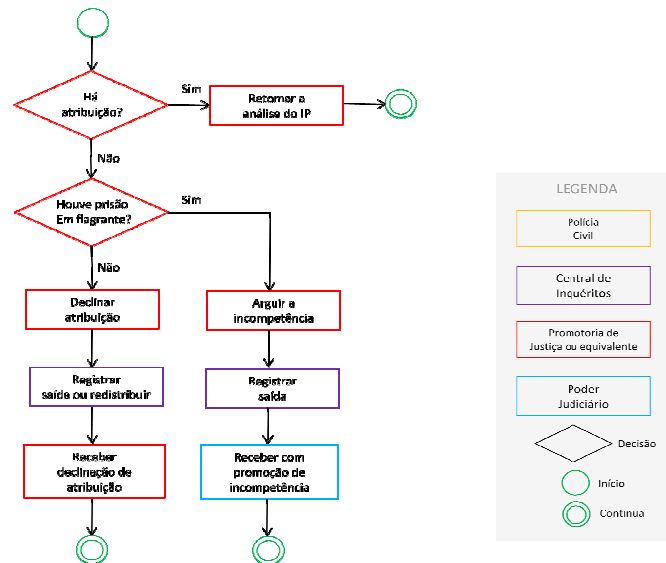
Sem aprofundar nas variáveis inerentes a esse fluxo, nesse caso, se realmente sem atribuição, outro membro do MP irá se pronunciar posteriormente.

Essa verificação de atribuição ou de competência compõe uma sub-rotina em curso, simultaneamente, quando das decisões dos promotores de justiça, constante na Figura 12.

Assim, há o quarto relevante ponto de controle da atividade policial de investigação: a realização oportuna pela polícia de investigação das diligências complementares requisitadas pelo MP.

⁴⁴ Critério de confirmação e manutenção da atribuição do membro do MP ou da competência do juiz que conheceu a causa em primeiro lugar, perpetuando atuação ou a sua jurisdição e excluindo possíveis atribuições ou competências concorrentes de outros membros do MP ou juízos, conforme o caso.

Figura 12 – Fluxograma da sub-rotina de verificação de atribuição ministerial e de competência judicial no MPBA.



Fonte: elaboração própria.

Ainda, o direito de ação (ou *jus persequendi*) é o direito subjetivo público de provocar o estado-juiz a, examinando fatos e o direito, entregar a prestação jurisdicional sobre fato juridicamente relevante, no caso criminal de aplicar uma sanção penal a quem cometeu uma infração penal (TOURINHO FILHO, 2004, p. 113-114).

Em regra, o direito de ação penal é exercido pelo Ministério Público ao oferecer denúncia, posto que, segundo o art. 100, *caput*, do Código Penal, em regra a ação penal é pública incondicionada e eventualmente condicionada à representação do ofendido ou seu representante legal ou requisição do Ministro da Justiça em casos pontuais na legislação penal. Excepcionalmente, em casos também pontuais, a ação penal é exercida pelo particular, sendo chamada de ação privada.

Na verdade, o *Parquet*⁴⁵ é o usuário final e destinatário dos resultados da

⁴⁵ No âmbito jurídico, com origem histórica francesa, a palavra significa Ministério Público ou refere-se a um membro do Ministério Público.

investigação criminal, como regra da apuração de crimes de ação penal pública.

E quando não o é, excepcionalmente na eventualidade da ação ser privada⁴⁶, ainda atua o Ministério Público como fiscal da execução lei, conforme art. 257 do CPP⁴⁷ (BRASIL, 1941), no caso da obrigatoriedade da realização da investigação pela autoridade policial, se houve provocação do ofendido ou de seu representante legal.

Como compete ao Ministério Público propor obrigatoriamente a ação penal pública, posto que não detém sua disponibilidade, é de interesse da instituição ministerial zelar pela normalidade e pela eficácia da investigação criminal formalizada, em um inquérito policial ou termo circunstanciado (TC), conforme o caso, que servirão de instrumentos para a formação de oportuna e correta *opinio delicti*.

Juridicamente, há outros detalhes irrelevantes a esta discussão, embora sejam necessários para o oferecimento de uma denúncia.

Convém lembrar que o código binário do Sistema Ministerial em estudo, conforme visto no Capítulo 1 é responsável/não responsável, de modo que se pode agora, com base no abordado, expandir analiticamente permitindo se ver a maior complexidade que o informa, como se vê no Quadro 2.

Como se trata de um controle do outro sistema, inevitavelmente perpassará, em algum momento, pelo exame do código binário daquele: investigado/não investigado.

Por fim, se cabe ao Ministério Público, como será tratado no próximo capítulo, exercer o CEAP, numa visão gerencial desse mister como um processo, conforme o conceito dado por Campos (1992b, p. 17) de que o processo é um conjunto de causas que gera um ou mais efeitos, é preciso que aquele seja exercido se avaliando os efeitos desse processo através de seus pontos de controle e acoplamento estrutural, bem como seus itens de controle.

⁴⁶ Somente poderá ser proposta pela vítima ou por seu representante legal. No caso de morte ou de declaração judicial de ausência dela, esse direito passa ao cônjuge, ascendente, descendente ou irmão, conforme estabelece o art. 100, §§ 2º e 4º, do Código Penal (BRASIL, 1940).

⁴⁷ “Art. 257. Ao Ministério Público cabe:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma estabelecida neste Código; e
II - fiscalizar a execução da lei.”

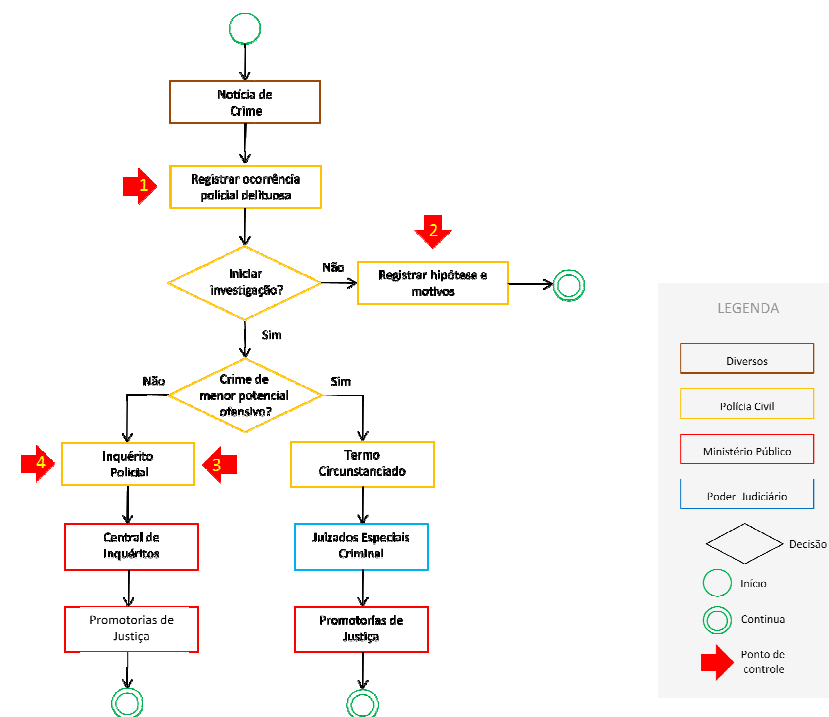
Quadro 2 – Código binário do Sistema Ministerial e seus desdobramentos

RESPONSÁVEL		NÃO RESPONSÁVEL	
Há suficiente investigação criminal (<i>informatio delicti</i>)?			
INVESTIGADO Suficiência de <i>informatio delicti</i>		NÃO INVESTIGADO Insuficiência de <i>informatio delicti</i>	
Há elementos suficientes para formação de opinião sobre a existência ou não do delito e sua autoria (<i>opinio delicti</i>) e justa causa?		Existe viabilidade para continuar a investigação?	
ACIONÁVEL <i>Há opinio delicti.</i>	NÃO ACIONÁVEL <i>Não há opinio delicti ou falta justa causa.</i>	NÃO INVESTIGÁVEL <i>Não há viabilidade.</i>	INVESTIGÁVEL <i>Há viabilidade.</i>
Critérios Jurídicos - Com materialidade e indícios de autoria - Punibilidade	Critérios Jurídicos - Sem materialidade - Materialidade sem autoria - Extinta a punibilidade	Critérios Investigatórios Não há indicação de linha de investigação.	Critérios Investigatórios Há indicação de linha de investigação com possível produção ou coleta ou busca de provas relevantes.
		Critérios Jurídicos - Sem materialidade - Materialidade sem autoria - Extinta a punibilidade	Critérios Jurídicos - Sem materialidade - Materialidade sem autoria - Punibilidade
DENÚNCIAR	ARQUIVAR		DILIGENCIAR

Fonte: elaboração própria.

Nessa dissertação, apenas delineando a persecução penal, há importantes pontos de controle, de incidência do CEAP, sinalizados na Figura 13, quais sejam:

- nº 1, as ocorrências policiais delituosas (OPD) registradas numa DPC;
- nº 2, a não instauração de IP para se investigar as OPD;
- nº 3, os IP instaurados e o tempo de investigação das OPD, e
- nº 4, a realização oportuna das diligências complementares requisitadas pelo MP à polícia de investigação.

Figura 13 – Fluxograma de tramitação dos feitos investigatórios da PCBA em Salvador, conforme a natureza da gravidade da infração penal, como pontos de controle e acoplamento estrutural.

Fonte: elaboração própria.

4 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A SEGURANÇA PÚBLICA

Nos capítulos 2 e 3, como referencial básico e necessário à compreensão das funções institucionais do Ministério Público a ela atinentes, foram delineados aspectos relativos à segurança pública e a atividade policial.

Neste capítulo, é apresentado o Ministério Público, bem como são desvendadas e analisadas as suas funções institucionais que guardam relação com a segurança pública, focando-se no controle externo da atividade policial (CEAP) exercido pelo Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA) em Salvador.

4.1 FUNÇÕES INSTITUCIONAIS RELACIONADAS COM A SEGURANÇA PÚBLICA

Com o advento da Constituição Federal, publicada em 5 de outubro de 1988, marco histórico e jurídico, respectivamente, de democratização e institucionalização dos direitos humanos no Brasil segundo Piovesan (1998, p. 206), houve uma profunda modificação no perfil do Ministério Público.

Essa democratização foi dirigida para a busca da construção de um Estado Democrático de Direito e vista sob a égide da dignidade da pessoa, da realização de nobres valores de convivência humana, da liberdade, da igualdade e da fraternidade, conforme José Silva (1997, p. 133).

Na atual Constituição, o Ministério Público foi definido como uma instituição permanente e autônoma administrativa e financeiramente, logo, não subordinada a nenhum dos três Poderes, inserida no âmbito das funções essenciais à prestação jurisdicional, incumbida de zelar pela defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e do próprio regime democrático. Aos seus membros foram asseguradas garantias equivalentes à da magistratura, para que possam exercer suas funções Constitucionais com independência.

O texto maior que dispõe sobre as funções ministeriais deve ser interpretado longe de uma literalidade impulsionada por interesses meramente corporativos, uma

vez que, como é cediço na doutrina, o sistema constitucional é composto por normas explícitas e implícitas de idêntica hierarquia, e a efetividade da Constituição, distante de uma visão hermenêutica tradicional, depende de uma interpretação sistêmica e produtiva, isto é, que dê sentidos social, político e jurídico harmônicos ao texto diante da sua não equivalência necessária com norma.

Relacionadas com a segurança pública, as funções institucionais do Ministério Público não de ser exercidas na área criminal e na área de direitos transindividuais, que deverão ser necessariamente integradas em busca de um efetivo resultado.

Na área criminal, o Ministério Público exercerá seu papel quando, com eficácia, promover oportunas ações penais públicas, para responsabilizar agentes da prática de infrações penais, inclusive, notadamente, integrantes da força policial que, no exercício de suas funções, tenham abusado do exercício do poder, cometendo crimes.

Prevista no art. 129, inciso I, da Constituição Federal (BRASIL, 1988)⁴⁸, como projeção direta da própria soberania estatal, a propositura da ação penal pública é a atribuição que, historicamente, está presente em todos os países que adotaram o modelo institucional de Ministério Público, confundindo-se com a sua própria existência, segundo Garcia (2004, p. 223).

Exercendo privativamente essa incumbência, diversamente do que ocorre com as demais, essa instituição, se não exercitar o direito de ação, condiciona o próprio direito de punir do Estado soberano (MAZZILLI, 1997, p. 55) que depende do processo para se realizar.

Por outro lado, com o advento da Constituição Federal de 1988, foram extintos os procedimentos penais iniciados de ofício pelo magistrado ou mediante provocação direta da autoridade policial que comprometiam a imparcialidade judicial e o contraditório, sendo prestigiado o sistema processual acusatório, mesmo que ainda com algumas mitigações, dentre elas, por exemplo: a *mutatio libelli*⁴⁹, a ampla liberdade de iniciativa probatória do juiz (OLIVEIRA, 2013, p. 10-13), e a

⁴⁸ “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:
I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;”

⁴⁹ A *mutatio libelli* ocorre quando o magistrado conclui no processo criminal que o fato narrado na denúncia, portanto imputado ao réu, não corresponde ao provado na instrução criminal, caso em que, segundo o art. 384 do CPP, de sua iniciativa remeterá o processo ao MP para aditar a denúncia, modificando-se a acusação.

contaminação do processo pelo inquérito policial (RANGEL, 2014, p. 53-54).

Para propor uma ação penal pública, basta a existência de prova de materialidade e indícios de autoria, porém deve o Ministério Público, na busca incessante pela qualidade de seus serviços relevantes, aferir a viabilidade da ação, ou seja, a probabilidade de, ao final do processo, demonstrar que o Estado deve exercer seu direito de punir contra o réu, até mesmo diante do constrangimento natural a que é submetido o acusado no curso do processo criminal.

Advém que essa viabilidade, sem avançar para os fatores processuais favoráveis e adversos, portanto se restringindo a fase policial, dependerá de vários fatores, dentre eles, do tempo existente entre o fato e sua investigação, da qualidade da prova e das informações produzidas no curso da investigação, inclusive da prova pericial requisitada e realizada, em suma, da qualidade da atividade desempenhada pela polícia de investigação (judiciária) no ato de repressão imediata (de intervenção ostensiva ou de formalização do auto de prisão em flagrante) e na própria repressão mediata.

Cabe ao Ministério Público decidir por propor a ação penal, pelo arquivamento do feito investigatório (inquérito policial ou termo circunstanciado ou demais peças) ou requisitar a realização de diligências complementares, como reflexo dessa função institucional.

Na realidade, o *Parquet* é o usuário final e destinatário dos resultados da investigação criminal, no caso regra da apuração de crimes de ação penal pública.

Portanto, há interesse público ministerial, espelhado na Constituição Federal vigente, de exercer certo controle de qualidade da investigação realizada pela própria polícia, como insumo necessário para a formação de adequada e oportuna *opinio delicti* e propositura de viável ação penal pública, como ato repressivo relativo ao Sistema de Justiça Criminal, quando o Estado pretende exercer o seu direito de punir.

Nesse âmbito ainda, de forma instrumental, velando pela existência e pela qualidade da investigação policial, através do controle externo da atividade policial nos termos legais (art. 129, incisos VII e VIII, da Constituição Federal⁵⁰), ou até

investigando diretamente fatos com aparência criminosa, quando fatores antagônicos relevantes impeçam a efetiva investigação pela própria força policial, ou haja envolvimento de policiais e limitação de atuação de seus órgãos de assuntos internos (correcionais).

Sobre a legitimidade do MP para investigar no plano criminal e não exclusividade da polícia, posicionou-se favoravelmente o Supremo Tribunal Federal em vários acórdãos:

O poder de investigar compõe, em sede penal, o complexo de funções institucionais do Ministério Público, que dispõe, na condição de *dominus litis* e, também, como expressão de sua competência para exercer o controle externo da atividade policial, da atribuição de fazer instaurar, ainda que em caráter subsidiário, mas por autoridade própria e sob sua direção, procedimentos de investigação penal destinados a viabilizar a obtenção de dados informativos, de subsídios probatórios e de elementos de convicção que lhe permitam formar a *opinio delicti*, em ordem a propiciar eventual ajuizamento da ação penal de iniciativa pública. (BRASIL, 2011b).

Poderes de investigação do Ministério Público. Os artigos 5º, incisos LIV e LV, 129, incisos III e VIII, e 144, inciso IV, § 4º, da CF, não tornam a investigação criminal exclusividade da polícia, nem afastam os poderes de investigação do Ministério Público. Fixada, em repercussão geral, tese assim sumulada: "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 (Lei 8.906/94, artigo 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa instituição". (BRASIL, 2015)

POSSIBILIDADE DE INVESTIGAÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. DELITOS PRATICADOS POR POLICIAIS. ORDEM DENEGADA. 1. A presente impetração visa o trancamento de ação penal movida em face dos pacientes, sob a alegação de falta de justa causa e de ilicitude da denúncia por estar amparada em depoimentos colhidos pelo ministério público. [...] 5. É perfeitamente possível que o órgão do Ministério Público promova a colheita de determinados elementos de prova que demonstrem a existência da autoria e da materialidade de determinado delito. Tal conclusão não significa retirar da Polícia Judiciária as atribuições previstas constitucionalmente, mas apenas harmonizar as normas constitucionais (arts. 129 e 144) de modo a compatibilizá-las para permitir não apenas a correta e regular apuração dos fatos supostamente delituosos, mas também a formação da *opinio delicti*. 6. O art. 129, inciso I, da Constituição Federal, atribui ao parquet a privatividade na promoção da ação penal pública. Do

⁵⁰ "Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...]"

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;"

seu turno, o Código de Processo Penal estabelece que o inquérito policial é dispensável, já que o Ministério Público pode embasar seu pedido em peças de informação que concretizem justa causa para a denúncia. 7. 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. 8. Cabe ressaltar, que, no presente caso, os delitos descritos na denúncia teriam sido praticados por policiais, o que, também, justifica a colheita dos depoimentos das vítimas pelo Ministério Público. (BRASIL, 2009b).

O controle externo da atividade policial será abordado mais detidamente adiante.

Na área transindividual, deve o Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e do aparato policial ao direito difuso à segurança pública e aos demais direitos fundamentais vinculados e previstos na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (art. 129, incisos II, da Constituição Federal⁵¹).

Desse modo e naquele intento, poderá realizar investigações, formalizadas através de inquérito civil, se for o caso, firmando necessários termos de ajustamento de conduta ou promovendo ações civis públicas e outras medidas, no intento de assegurar efetivo respeito ao direito à segurança pública ou a responsabilização por ato de improbidade administrativa praticado por agente público (art. 129, inciso III, da Constituição Federal⁵²).

Ademais, a segurança pública é um direito fundamental, social e difuso, conforme abordado na seção 2.1.2, portanto exige a atuação ministerial na defesa desse direito, com base no caput do art. 127 da Constituição Federal⁵³ (BRASIL, 1988), numa abordagem em que o CEAP deva ser visto com um dos instrumentos, junto com o inquérito civil e a propositura de ação civil pública, com a nítida inclinação para a defesa do direito à segurança pública.

⁵¹ Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...]

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;" (BRASIL, 1988)

⁵² Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...]

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;" (BRASIL, 1988)

⁵³ Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

4.2 CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

Essa relevante função introduzida através da Carta de 1988, ainda hoje é um terreno pouco e não adequadamente explorado pelo Ministério Público brasileiro que discute seu alcance e modo de exercício.

Há resistências internas a esse controle externo, noticiando Marques (2010) que:

[...] muitos colegas do Ministério Público não querem nem assumir tal papel por achá-lo repugnante e de risco, chegando ao ponto de prever a contaminação negativa da instituição, trazendo para nós os vícios dos organismos policiais.

Do mesmo modo, externamente, há vários argumentos corporativos de disputa de poder contra o exercício desse controle, especialmente lançados pela força policial.

Neste mesmo sentido, versando sobre as resistências externa e interna, diz E. Silva Júnior (2004, p. 9), que esse controle:

[...] tem provocado entre os delegados de polícia reação adversa por o considerarem uma inaceitável ingerência. Também entre os promotores de justiça há descontentamento por verem nessa função indesejável ônus.

Essa percepção de disputa de poder, é perceptível, por exemplo, no teor de nota técnica do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) (BRASIL, 2010b) sobre obstáculos opostos ao CEAP pela polícia:

3. Não cabe aos órgãos policiais controlados estabelecer restrições ao exercício do controle externo de suas atividades, levado a efeito pelo Ministério Público, nem opor embaraços de qualquer natureza ao cumprimento de requisições que lhes sejam dirigidas pelo Ministério Público, no exercício de suas atribuições institucionais, inclusive nos termos do disposto na Resolução CNMP n. 13, de 02 de outubro de 2006.

Também, pesquisa mais ampla realizada sobre o perfil dos delegados de polícia no Brasil, com eles realizada, cuja amostra foi composta inclusive por profissionais da Bahia, executada entre os anos de 2001 e 2002 pelo Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP), com o apoio da

Fundação Ford e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) (SADEK, 2009), revela evidências dessa disputa entre o MP e a PC centrada no CEAP e na atividade investigatória:

Por outro lado, a proposta que prevê o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público é rejeitada por 78,6% dos entrevistados, que a consideram pouco importante ou sem importância para melhorar o funcionamento da Polícia Civil. (SADEK, 2009, p. 11)

[...] é expressivo o grau de rejeição à interferência do Ministério Público na atividade de investigação policial, seja na direção dos trabalhos (91,4%), seja na criação de grupos de investigação dentro do próprio Ministério Público (84,6%) [...]

A relação da Polícia Civil com as demais instituições e com a população é vista, em geral, como positiva. Os delegados avaliam como ótima ou boa a relação com o Poder Judiciário (68,0%); com os grupos privilegiados da população (65,6%) e com os setores desfavorecidos da população (54,3%). A relação mais problemática, segundo os entrevistados, é com o Ministério Público. (SADEK, 2009, p. 15).

Em que pesem as resistências internas e externas ao CEAP, trata-se de função relevante para assegurar a não impunidade e, de modo instrumental, a qualidade das investigações realizadas pela polícia, salientando o CNPG (2012, p. 38-39) que:

A atividade é, na verdade, uma garantia constitucional para o cidadão contra possíveis desmandos do Estado, no caso, o Estado armado, o braço do estado autorizado a usar, em limites bem estritos, a violência. Extrapolar tais limites enfraquece a Democracia e as liberdades fundamentais. Assim sendo, o Estado-fiscal deve garantir o cidadão, o Ministério Público deve fazê-lo, sendo cláusula pétrea como as demais garantias individuais contidas na Carta.

4.2.1 Conceito e Características

O controle é o ato de vigilância e verificação administrativa, mais precisamente, exame minucioso exercido sobre as atividades de pessoas, órgãos ou departamentos.

Em tema de administração pública, segundo Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014, p. 753), “[...] é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.”

A Administração Pública, direta ou indireta, está sujeita aos controles internos e

externos que variarão conforme a natureza das funções desempenhadas.

Quanto à localização do órgão que os realiza, conforme Mello (1996, p. 120), “Interno é o controle exercido por órgãos da própria Administração, isto é, integrantes do aparelho do Poder Executivo. Externo é o efetuado por órgãos alheios à Administração.”

Conforme seu fundamento, o controle poderá ser hierárquico, logo, sujeito a submissão da pessoa ou do ente controlado a um escalonamento vertical em que o controlado está subordinado ao controlador, ou finalístico:

[...] o que a norma legal estabelece para as entidades autônomas, indicando a autoridade controladora, as faculdades a serem exercitadas e as finalidades objetivadas. Por isso mesmo, é sempre um controle limitado e externo. Não tem fundamento hierárquico, porque não há subordinação entre a entidade controlada e a autoridade ou o órgão controlador. (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2014, p. 755)

O controle externo exercido pelo Ministério Público nos órgãos policiais é essencialmente finalístico, não havendo qualquer poder disciplinar sobre a força policial, porque não há hierarquia ou subordinação, assumindo esse controle somente nota fiscalizatória.

Tampouco, ausente o poder disciplinar, poder hierárquico ou subordinação, essa atividade não se confunde com o controle interno exercido por órgãos correccionais das próprias forças policiais.

Por seu turno, Mazzilli (1995, p. 232-233) afirma que o controle externo da atividade policial:

[...] é um sistema de vigilância e verificação administrativa, teleologicamente dirigido à melhor coleta de elementos de convicção que se destinam a formar a *opinio delicti* do promotor de justiça, fim último do próprio inquérito policial.

Numa visão restritiva à atividade de polícia investigativa, E. Silva Júnior (2004, p. 9) afirma que “é um controle de legalidade na apuração das infrações penais pela polícia judiciária em defesa do cidadão e da obrigatoriedade da persecução penal.”

Esses dois últimos autores, respeitados seus posicionamentos, estão adstritos ao antigo paradigma da atuação criminal do MP, olvidando a existência,

como tratado na seção 3.1, do outro papel de atuação policial preventivo e proativo.

Na visão restritiva dos autores, esse controle ministerial deve incidir sobre a atividade policial e como essa se resumiria à repressão criminal, na qual a polícia integra o Sistema de Justiça Criminal que atua de modo consequencial, somente encontra seu foco na investigação das infrações policiais e, logo, na coleta de prova destinada à persecução penal *in judicio*.

Entretanto, há a atividade policial preventiva que se volta para a preservação de direitos e proteção das pessoas, também dirigida para as causas da criminalidade e que não integra o Sistema de Justiça Criminal, pois sequer tem a pretensão de validar a sua existência e de incentivar seu funcionamento sistêmico, e pode produzir melhores efeitos na segurança pública.

Por sua vez, o MP tem o dever de defender juridicamente direitos sociais, fundamentais e difusos, como também zelar pelo respeito dos serviços públicos relevantes aos direitos constitucionais assegurados, numa dimensão transindividual, devendo atuar no campo da segurança pública, em razão, até mesmo, da natureza jurídica dessa, conforme abordado na seção 2.1.2.

O presente estudo está focado no Sistema de Justiça Criminal, no CEAP dirigido para o papel repressivo da polícia, especificamente a sua atividade de investigação formalizada através de inquéritos policiais, mas não se pode olvidar as zonas de contato existentes entre a tradicional área jurídica criminal com a mais contemporânea área dos direitos transindividuais que, numa realidade interdisciplinar e fora de uma abstração jurídica isolacionista, caminham juntas em vários momentos.

4.2.2 Espécies

Esse controle pode ser difuso ou concentrado, conforme estatui o art. 3º da Resolução nº 20 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)⁵⁴ (BRASIL,

⁵⁴ “O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) atua em prol do cidadão executando a fiscalização administrativa, financeira e disciplinar do Ministério Público no Brasil e de seus

2007):

Art. 3º. O controle externo da atividade policial será exercido:

I - na forma de controle difuso, por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal, quando do exame dos procedimentos que lhes forem atribuídos;

II - em sede de controle concentrado, através de membros com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial, conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público.

Como se pode ver, o CEAP difuso é exercido pelos membros do MP com atribuição criminal, quando do exame dos procedimentos que lhes forem atribuídos, sejam processos judiciais ou feitos investigatórios.

Numa interpretação literal e coerente, segundo o supracitado art. 3º da Resolução nº 20 do CNMP, o CEAP difuso passa a existir, na medida em que o procedimento é atribuído a um membro do Ministério Público, então, por via lógica, somente haverá antes dessa atribuição o CEAP concentrado, conforme estatuído no âmbito de cada MP.

Quanto ao foco de atuação, percebe-se que o CEAP difuso está voltado para um caso concreto que é objeto de um procedimento de natureza criminal (inquérito policial, termo circunstanciado e processo judicial).

Na primeira fase da persecução penal, esse procedimento seria um inquérito policial (dentro do objeto da presente pesquisa) ou termo circunstanciado, portanto está ligado à existência de uma OPD notificada e, assim, integra função exercida pelo MP no Sistema de Justiça Criminal por excelência.

Esse sistema, numa ótica teórica luhmanniana, é inicialmente irritado com o estímulo da existência da notícia de uma OPD que ensejaria logo o início de uma investigação formalizada em um inquérito policial ou um termo circunstanciado,

membros, respeitando a autonomia da instituição. O órgão foi criado em 30 de dezembro de 2004, pela Emenda Constitucional nº 45, e tem sede em Brasília-DF.

Formado por 14 membros, que representam setores diversos da sociedade, o CNMP tem como objetivo imprimir uma visão nacional ao MP. Ao Conselho cabe orientar e fiscalizar todos os ramos do MP brasileiro: o Ministério Público da União (MPU), que é composto pelo Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público Militar (MPM), Ministério Público do Trabalho (MPT) e do Distrito Federal e Territórios (MPDFT); e o Ministério Público dos Estados (MPE).

Presidido pelo procurador-geral da República, o Conselho é composto por quatro integrantes do MPU, três membros do MPE, dois juizes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça, dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.” (BRASIL, 2017b)

conforme a gravidade do crime, tendo como código binário investigado/não investigado.

Fala-se aqui da primeira fase da persecução penal, para que o Sistema Ministerial depois possa, com seu código binário responsabilizar/não responsabilizar, promover ou não a ação penal, estimulando o Sistema Judicial para a segunda fase da persecução penal, atividade eminentemente jurídico-criminal.

Há aqui interesse primário na existência da investigação de uma OPD diretamente relacionado com os estímulos dados ao Sistema de Justiça Criminal, portanto é o promotor de justiça criminal que, por via reversa, ao lado da existência, deve também controlar a não existência da investigação.

Teleologicamente, assim, a interpretação do art. 3º, inciso I, daquela resolução do CNMP, não deve ser estrita a possibilitar um controle do controlado e as normas internas de cada MP devem permitir que o promotor de justiça criminal, ator no Sistema de Justiça Criminal, possa fiscalizar a atividade policial desde o momento em que poderia existir uma investigação, portanto desde quanto foi registrada uma OPD em uma delegacia de polícia.

Desse modo, na primeira fase da persecução penal, não se pode condicionar a existência do controle difuso à atribuição de um IP existente a um membro do MP, no caso do MPBA a distribuição desse feito a um promotor de justiça criminal, sob pena de possibilitar um controle do controlado, isto é, se o controlado, a PC, não instaura ou lavra o procedimento (IP ou TC), nessa interpretação estrita, não haveria controle difuso da atividade policial ainda.

De outro pólo, diversamente do difuso, o CEAP concentrado é disciplinado no âmbito de cada MP com atribuições e membros específicos para atuação.

Assim, a resolução do CNMP deixou para cada Ministério Público estabelecer a diferença entre o CEAP difuso e o concentrado, com os parâmetros inferidos da norma em tela de que o difuso é exercido em procedimentos de interesse da atividade persecutória criminal por membros que tenham atribuições criminais por excelência, portanto preocupado com a investigação criminal, com a função repressiva do Sistema de Justiça Criminal, em casos concretos que tenham aparência de infração penal, por isso consequencial.

4.2.3 Fundamentos

Numa visão mais contemporânea das funções estatais, o Estado constitucional de direito está assentado na ideia de que o poder soberano é uno e indivisível, existindo órgãos seus, cujos agentes políticos têm a missão precípua de exercer atos de soberania com independência, porém em harmonia.

No caminho dessa harmonia, a Constituição Federal prevê a existência de freios e contrapesos (*checks and balances*) como mecanismos de controle voltados para dirigir todas as funções estatais aos fins constitucionais preconizados e como forma de garantia dos direitos fundamentais (MORAES, 2005, p. 370), numa busca do necessário equilíbrio de forças, já que o poder soberano é uno, para a realização do bem comum e indispensável para se evitar práticas arbitrárias de desmando entre órgãos estatais (SILVA, JOSÉ, 1997, p. 111).

Compõe o controle externo da atividade policial o sistema de freios e contrapesos presente em qualquer Estado Democrático de Direito, segundo Freitas (2004, p. 16).

Seguindo a regra dos freios e contrapesos, o Ministério Público é controlado na sua atividade fim pelo Poder Judiciário, por sua vez, a Constituição Federal incumbiu ao Ministério Público o controle por igual da atividade fim da polícia, previsto no art. 129, inciso VII, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), e na forma que dispuser lei complementar respectiva que organize a Instituição.

Essa função institucional está também fundada na defesa da ordem jurídica e do regime democrático, para conter eventuais arroubos autoritários do próprio Estado, salvaguardando a sociedade de quaisquer ações ou omissões que violem direitos fundamentais indisponíveis e levem à impunidade.

Como compete ao Ministério Público propor obrigatoriamente a ação penal pública, posto que não detém sua disponibilidade, é de interesse da instituição ministerial zelar pela normalidade e pela eficácia da investigação criminal formalizada em um inquérito policial (IP) ou termo circunstanciado (TC), conforme o

caso, que servirão de instrumentos para a formação de oportuna e correta *opinio delicti*.

De outro lado, cabe ao Ministério Público defender direitos sociais e difusos, bem como zelar pelo respeito dos serviços públicos relevantes aos direitos (fundamentais) constitucionalmente assegurados, tal como é a segurança pública, conforme esclarecido na seção 2.1.2.

O controle externo da atividade policial, enquanto mecanismo de freios e contrapesos em um Estado de Direito (GARCIA, 2004, p. 199-200), por um lado é instrumento necessário para a verificação da qualidade da prova produzida no curso da investigação criminal, que servirá de fundamento para o oferecimento de denúncia, demonstrando justa causa, e gestão da própria produção de prova no curso do processo, como também, por outro, afeta diretamente à defesa do direito difuso à segurança pública e a conformidade constitucional e legal dos serviços públicos relevantes a ela relacionados.

Urge salientar que esse controle não pressupõe hierarquia ou subordinação dos órgãos policiais ao Ministério Público (GARCIA, 2004, p.199-200):

Controle externo por certo não guarda similitude com subordinação ou hierarquia. Os organismos policiais, quer sob o prisma de sua atividade de polícia administrativa, quer sob a ótica da atividade de polícia judiciária, não estão sujeitos ao poder disciplinar dos membros do Ministério Público. Estão, sim, sujeitos à efetiva fiscalização deste, o que é mero consectário dos múltiplos mecanismos de equilíbrio existentes em um Estado de Direito. Exercendo os órgãos policiais uma função administrativa e nitidamente auxiliar do Ministério Público, cabe a este exercer uma função correicional extraordinária, coexistindo com a atividade correicional ordinária, inerente à hierarquia administrativa e que é desempenhada pela própria administração.

Ainda, o sucesso de uma ação penal tem estreita ligação com a eficácia da investigação, embora dela não dependa exclusivamente. Quanto maior for o rol de indícios, circunstâncias e elementos de prova colecionados na investigação, maior segurança terá o *Parquet* de enxergar a verdade e formar a sua convicção para requerer o arquivamento do feito investigatório ou propor ação penal pública movendo o aparato judicial do Estado à responsabilização criminal de uma pessoa.

Neste mesmo sentido, posiciona-se Freitas (2004, p. 16) ao reconhecer que um inquérito policial de má qualidade não oferece ao Ministério Público os elementos necessários a demonstrar a viabilidade do *jus puniendi* do Estado perante o Poder Judiciário e, logo, o exercício desse controle pelo MP é uma garantia necessária a eficácia e legalidade das investigações, bem como ao desempenho da função institucional de promover a ação penal pública.

Por outro pólo, cabe ao Ministério Público fiscalizar se a força policial está exercendo sua atividade fim, atinente ao monopólio estatal da força, sem abusos e arbitrariedades traduzidos pela prática pelos agentes policiais de crimes no exercício de suas funções, quando deveriam ser eles os responsáveis por proteger e servir a sociedade contra o próprio crime e, ainda, convergir esforços executivos efetivos em respeito ao direito à segurança pública.

A valer, o controle externo da atividade policial tem nota de inspiração no pragmatismo do direito anglo-saxão que sempre conduz à ideia de *enforcement*, ou seja, da necessidade do uso de mecanismos eficazes para assegurar o cumprimento das leis, uma vez que a sua falta leva a inevitável grande sensação de insegurança e de impunidade por descrédito nas leis e no Direito (FERRAZ; FERRAZ, 1997, p. 118), bem como nas instituições democráticas, dentre elas o próprio Ministério Público.

4.2.4 Objeto e Objetivos

Entende Mazzili (1997, p. 66), após examinar as diversas formas de controle externo previstos na Constituição Federal, que o Constituinte tentou criar um sistema de fiscalização, vigilância ou verificação administrativa, dirigido para a obtenção de melhores elementos de convicção à formação da *opinio delicti*, fim último do inquérito policial e, atualmente, do termo circunstanciado.

Nessa visão centrada no Sistema de Justiça Criminal, o controle externo deve incidir na atividade fim da polícia, mais especificamente nas repressões imediata e mediata, quando a atividade policial está dirigida para conter ou investigar a prática

criminosa, como ocorre com a prisão em flagrante realizada pela Polícia Militar, com a formalização desse ato ou na atividade investigatória da Polícia Civil, inclusive na investigação da Polícia Militar em casos de crime militar, não alcançando atividades meio dessas instituições que estão sob autotutela administrativa, portanto sujeitas ao controle interno e hierárquico.

Excepcionalmente, poderá ser dirigido para a atividade de polícia administrativa, quando suas práticas ultrapassem os limites da razoabilidade, como se o fim de prevenção justificasse o emprego de meios repressivos.

Nesse sentido, sobre o âmbito de atuação o Ministério Público no controle externo da atividade da polícia, baliza Mazzili (1997, p. 66) que, embora não o diga expressamente a Constituição, esse controle destina-se àquelas áreas em que essa atividade relaciona-se com as funções institucionais do *Parquet*, quais sejam as de polícia judiciária, na apuração das infrações penais, na repressão e prevenção criminais.

Nessa função, a atuação do Ministério Público deve visar:

- a) garantir a qualidade da investigação, para fornecer os melhores subsídios à propositura da ação penal;
- b) garantir a não impunidade, para se evitar o afastamento da persecução penal de algumas infrações penais ou de qualquer pessoa que tenha concorrido para a sua prática, inclusive policiais, e
- c) obstar a utilização política da polícia e diminuir a prática de infrações penais pelos policiais.

Nesse ponto de vista, enfatizando a existência desse CEAP pautado pela qualidade da investigação, posicionou-se, oportunamente, o Supremo Tribunal Federal em Habeas Corpus relatado pelo Ministro Ayres Britto (BRASIL, 2011c):

A CF de 1988, ao reger as competências do Ministério Público, o fez sob a técnica do reforço normativo. Isso porque o controle externo da atividade policial engloba a atuação supridora e complementar do órgão ministerial no campo da investigação criminal. Controle naquilo que a polícia tem de mais específico: a investigação, que deve ser de qualidade. Nem insuficiente, nem inexistente, seja por comodidade, seja por cumplicidade. Cuida-se de controle técnico ou operacional, e não administrativo-disciplinar.

Indo além do foco na persecução penal, deve igualmente está voltado para a

segurança pública de forma direta, uma vez que não houve qualquer distinção da atividade policial na norma constitucional que, como é cediço no Direito, deve ser sempre interpretada de modo amplo e sistêmico.

Neste mesmo sentido, posiciona-se Rangel (2014, p. 102-103):

[...] que o controle externo deve ser exercido sobre as funções da polícia de atividade judiciária [polícia de investigação] e da polícia preventiva, ou seja, tanto sobre a polícia civil (ou federal) e a polícia militar, respectivamente, pois a Constituição não distinguiu, não cabendo ao intérprete distinguir.

Essa amplitude de atuação no CEAP também pode ser inferida do art. 2º da Resolução nº 20/2007 com alterações integradas (BRASIL, 2007, grifos nossos), que, ao disciplinar o CEAP, estabelece seus objetivos:

Art. 2º. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das Polícias voltada para a persecução penal e o interesse público, atentando, especialmente, para:

I – o respeito aos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal e nas leis;

II – a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;

III – a prevenção da criminalidade;

IV – a finalidade, a celeridade, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade da persecução penal;

V – a prevenção ou a correção de irregularidades, ilegalidades ou de abuso de poder relacionados à atividade de investigação criminal;

VI – a superação de falhas na produção probatória, inclusive técnicas, para fins de investigação criminal;

VII – a probidade administrativa no exercício da atividade policial.

Dessa maneira, havendo função policial não repressiva, portanto que não seja um braço do Sistema de Justiça Criminal, volta-se o CEAP para instrumentalizar a defesa jurídica da segurança pública, para que a polícia atue também proativamente, prevenindo e reduzindo a criminalidade, com a ruptura de paradigma policial repressivo versada por Rolim (2006, p. 21).

Para se efetivamente preservar direitos fundamentais das pessoas, sua incolumidade e o patrimônio público, bem como prevenir a criminalidade, o CEAP do MPBA não pode estar somente dirigido ao Sistema de Justiça Criminal, pautado

apenas por uma reatividade consequencial e punitiva do Estado. Ademais, quando há uma infração penal, já houve dano ou perigo concreto a um bem jurídico relevante da sociedade ou do indivíduo. Assim, o CEAP deve se voltar também, de forma instrumental, para a defesa da segurança pública, enquanto direito social, transindividual e difuso.

4.2.5 Instrumentos de Controle

Estabelece o art. 129, inciso VII, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que o Ministério Público exerce a função institucional de controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar respectiva que organize a Instituição.

Somente a lei complementar que disponha sobre a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público brasileiro, prevista no art. 128, §5º, da Constituição Federal vigente (BRASIL, 1988), poderá regulamentar a matéria.

Devem ser previstas na legislação orgânica, a adoção das medidas judiciais ou administrativas necessárias, inclusive, em rol não taxativo, por exemplo:

a) a garantia de livre ingresso em todo estabelecimento policial ou prisional sob responsabilidade da polícia;

b) a garantia de livre acesso a quaisquer documentos reais ou virtuais relativos à atividade da polícia de investigação (judiciária em repressão imediata ou mediata), inclusive através de permanente acesso aos sistemas corporativos informatizados da força policial;

c) a comunicação imediata da prisão de qualquer pessoa por parte da autoridade policial, em flagrante delito ou cumprimento de mandado judicial, com indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da legalidade da prisão, preferencialmente por meio informatizado;

d) a requisição à autoridade competente da lavratura de termo circunstanciado, a instauração de inquérito policial ou policial militar, sindicância ou processo administrativo sobre fato ilícito ocorridos no exercício da atividade policial;

e) a representação ou a recomendação à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou

abuso de poder;

f) a requisição de diligências investigatórias, inclusive no curso da investigação, e do auxílio da força policial;

g) o acompanhamento direto de investigações policiais, conforme conveniência ministerial;

h) a investigação criminal direta pelo *Parquet*, sem prejuízo da policial, de crimes em que haja o envolvimento de policiais ou no caso de haver antagonismo, limitação ou desinteresse da polícia em levar as investigações a bom termo.

No manejo desses instrumentos, poderá haver órgão ministerial especializado para a realização das investigações criminais diretas e acompanhamento em geral do desempenho das unidades policiais.

Não obstante, o controle externo somente será viável, se existir uma padronização estabelecida metodologicamente pela instituição ministerial e o efetivo cumprimento desses padrões que constituem base lógica para a tomada de decisão e agir sobre o conteúdo das investigações, informações e demais documentos, em respeito aos princípios da independência funcional⁵⁵ e da eficiência administrativa.

Importa salientar que a padronização do controle externo da atividade policial não viola o princípio da independência funcional, pois é ferramenta essencial para o gerenciamento da rotina desse trabalho diário que possibilita assegurar a qualidade dos serviços, um alinhamento de recursos materiais e tecnológicos com procedimentos e técnicas, em meio a habilidade, o comportamento e a motivação dos profissionais envolvidos, possibilita o ensino e o treinamento desses, a melhoria das rotinas e reduz os custos administrativos, dando relevante e eficaz suporte às tomadas de decisão institucionais calcadas naquele princípio.

De certo é que, sem padronização, considerada a mais fundamental das ferramentas gerenciais, não existe controle e sem um padrão cumprido não existe uma base eficaz para a tomada de adequada e oportuna decisão e prontamente agir (CAMPOS, 1992a, p. 71-81) convergindo os esforços necessários no controle externo da atividade policial.

A seu lado, a Constituição do Estado da Bahia prevê o CEAP no seu art. 138,

⁵⁵ Na atividade finalística do MP, não há hierarquia entre seus membros.

inciso VIII (BAHIA, 2015a):

Art. 138. Compete ao Ministério Público: [...]

VIII – exercer o controle externo da atividade policial, requisitar diligências, receber inquéritos e inspecionar as penitenciárias, estabelecimentos prisionais, casas de recolhimento compulsório de qualquer natureza e quartéis onde existam pessoas presas ou internadas;

Essa Constituição Estadual, ao invés de se remeter o CEAP à forma da lei complementar respectiva que organize a Instituição, como estatui claramente o texto da Constituição, confundiu esse controle com a inspeção de estabelecimentos penais previstos na Lei de Execuções Penais (BRASIL, 1984) que não estão sob responsabilidade de órgãos de segurança pública do Poder Executivo do Estado da Bahia.

Quanto aos instrumentos de controle infraconstitucional, não estabeleceu a Lei Orgânica do Ministério Público dos Estados (BRASIL, 1993a) um capítulo específico, tratando do tema indiretamente nos seus art. 10, inciso IX, alínea “e”, art. 26, inciso IV, e art. 41, incisos VI, alínea “b”, e VIII, e indicando a aplicação subsidiária da Lei Orgânica do Ministério Público da União, em seu art. 80:

Art. 10. Compete ao Procurador-Geral de Justiça: [...]

IX - designar membros do Ministério Público para: [...]

e) acompanhar inquérito policial ou diligência investigatória, devendo recair a escolha sobre o membro do Ministério Público com atribuição para, em tese, oficiar no feito, segundo as regras ordinárias de distribuição de serviços; [...]

Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá: [...]

IV - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e de inquérito policial militar, observado o disposto no artigo 129, inciso VIII, da Constituição Federal, podendo acompanhá-los; [...]

Art. 41. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica: [...]

VI - ingressar e transitar livremente: [...]

b) nas salas e dependências de audiências, secretarias, cartórios, tabelionatos, escritórios da justiça, inclusive dos registros públicos, delegacias de polícia e estabelecimento de internação coletiva; [...]

VIII - examinar, em qualquer repartição policial, autos de flagrante ou inquérito, findos ou em andamento, ainda que conclusos à autoridade, podendo copiar peças e tomar apontamentos; [...]

Art. 80. Aplicam-se aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União. (grifos nossos)

Por seu turno, diante dessa subsidiariedade, estabelece a Lei Orgânica do Ministério Público da União (BRASIL, 1993b, grifos nossos):

Art. 3º. O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial tendo em vista:

a) o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei;

b) a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;

c) a prevenção e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder;

d) a indisponibilidade da persecução penal;

e) a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública. [...]

Art. 9º. O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais podendo:

I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;

II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial;

III - representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;

IV - requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;

V - promover a ação penal por abuso de poder.

Art. 10. A prisão de qualquer pessoa, por parte de autoridade federal ou do Distrito Federal e Territórios, deverá ser comunicada imediatamente ao Ministério Público competente, com indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da legalidade da prisão. [...]

Art. 38. São funções institucionais do Ministério Público Federal as previstas nos Capítulos I, II, III e IV do Título I, incumbindo-lhe, especialmente: [...]

IV - exercer o controle externo da atividade das polícias federais, na forma do art. 9º; [...]

Art. 117. Incumbe ao Ministério Público Militar:

I - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial-militar, podendo acompanhá-los e apresentar provas;

II - exercer o controle externo da atividade da polícia judiciária militar. [...]

Art. 150. Incumbe ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios: [...]

II - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, podendo acompanhá-los e apresentar provas;

III - requisitar à autoridade competente a instauração de procedimentos administrativos, ressalvados os de natureza disciplinar, podendo acompanhá-los e produzir provas;

IV - exercer o controle externo da atividade da polícia do Distrito Federal e das Territórios;

Especificamente a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado da Bahia (BAHIA, 1996, grifos nossos) estatui:

Art. 72 - São funções institucionais do Ministério Público, nos termos da legislação aplicável: [...]

XVI - exercer o controle externo da atividade policial por meio de medidas administrativas e judiciais, podendo, dentre outras:

a) ter ingresso em estabelecimentos policiais, civis ou militares, ou prisionais;

b) representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;

c) ter livre acesso a quaisquer documentos relativos à atividade de polícia judiciária;

d) requisitar à autoridade competente a abertura de inquérito sobre omissão ou fato ilícito ocorridos no exercício da atividade policial;

e) receber, imediatamente, comunicação da prisão de qualquer pessoa por parte da autoridade policial, com indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da legalidade da prisão;

f) requisitar à autoridade competente a abertura de inquérito para apuração de fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;

g) requisitar o auxílio de força policial. [...]

Art. 92 - Cabe aos Promotores de Justiça exercer as atribuições de Ministério Público junto aos órgãos jurisdicionais de primeira instância, competindo-lhes ainda: [...]

XII - inspecionar as cadeias ou prisões, adotando as medidas necessárias à preservação dos direitos e garantias individuais, da higiene e da decência no tratamento dos presos; [...]

XXV - exercer o controle externo da atividade policial;

Em destaque, pertinentes a este estudo, estão os grifos nas citações anteriores das leis orgânicas, de maneira que o Ministério Público, no CEAP, exercerá esse controle tendo em vista a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público, voltando-se para a segurança pública, como estatuído no art. 3º, alínea “b”, da Lei Orgânica do Ministério Público da União (BRASIL, 1993b), aplicada subsidiariamente por força do art. 80 da Lei Orgânica do Ministério Público dos Estados (BRASIL, 1993a) e relacionado com o art. 144, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, grifos nossos):

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:

Com esse foco, poderá o MP então:

- ter acesso livre a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial, aí contida a investigatória, produzido em qualquer repartição policial, inclusive autos de prisão em flagrante ou inquérito, findos ou em andamento, ainda que conclusos à autoridade, bem como os registros de ocorrência policiais delituosas;

- requisitar a instauração de investigação a ser formalizada através de inquérito policial ou termo circunstanciado, surgido posteriormente no ano de 1995 com a Lei nº 9.099/95 (BRASIL, 1995), numa progressiva e teleológica interpretação normativa;

- requisitar diligências investigatórias;

- acompanhar as investigações, inclusive formalizadas através de inquérito policial;

- copiar peças e tomar apontamentos desses documentos da atividade-fim de polícia de investigação.

Com os processos de informatização da formalização de investigações e de registros de ocorrências policiais, esse acesso deve ser inclusive remoto por meio informatizado e não necessariamente físico.

4.2.6 Efetivação do CEAP pelo CNPG e pelo CNMP

O Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União⁵⁶ (CNPG, 2012, p. 20), indica ações exigíveis para a efetivação

⁵⁶ “O Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPG) é uma associação nacional, sem fins lucrativos, da qual fazem parte os Procuradores-Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e da União. Foi criado em 9 de outubro de 1981, completando 30 anos de atividades em 2011.

Funcionando na forma de um Colegiado, o Conselho foi criado com o objetivo de defender os princípios, prerrogativas e funções institucionais do Ministério Público. É sua função integrar os Ministérios Públicos de todos os Estados brasileiros; promover intercâmbio de experiências funcionais e administrativas; e trabalhar pelo aperfeiçoamento da instituição, traçando políticas e planos de atuação uniformes ou integrados que respeitem as peculiaridades regionais. O Conselho avalia, periodicamente, a atuação do Ministério Público.

Os recursos do CNPG são obtidos através de doações, contribuições, subvenções ou decorrentes de convênios com instituições públicas ou privadas. O CNPG tem domicílio especial e foro em Brasília

do controle externo da atividade policial no âmbito do Ministério Público brasileiro, quais sejam:

- I. Controle das ocorrências policiais e de seus desdobramentos, inclusive por meio “on-line”;
- II. Profissionalização do relacionamento institucional;
- III. Estudo estatístico da atividade desenvolvida pela polícia judiciária;
- IV. Capacitação dos membros dos Ministérios Públicos;
- V. Estruturação interna do controle externo da atividade policial; definindo claramente as atribuições de controle difuso e concentrado;
- VI. Acompanhamento legislativo;
- VII. Implementação do projeto memória das ações judiciais e extrajudiciais de efetivação do controle externo da atividade policial no Brasil e de links nos sites com: atuações, notícias, publicações e aceno direto ao núcleo respectivo;
- VIII. Criação e divulgação dos canais institucionais voltados ao recebimento de reclamações relacionadas com a atividade policial.

Com essas ações, o CNPG (2012, p. 36) espera obter os seguintes resultados:

- Adoção de modelo de atuação uniformizado de controle externo da atividade policial nos Ministérios Públicos, sem prejuízo das peculiaridades de cada estado/ramo;
- Fortalecimento da atribuição institucional e aperfeiçoamento das Polícias, com melhoria de condições de trabalho, meios, capacitação e instalações;
- Acesso a 100% dos registros de ocorrências policiais pelo Ministério Público.

No tocante ao CNMP, os participantes do Encontro Nacional do Ministério Público no Controle Externo da Atividade Policial (ENCEAP), ocorrido em 20 e 21 de setembro de 2016 em Brasília, Distrito Federal, e organizado pela Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública (CSP) no CNMP aprovaram a Carta do VI ENCEAP, “com recomendações que irão orientar o trabalho da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública ao longo do ano” (BRASIL, 2017c), dentre elas (BRASIL, 2017d):

CONTROLE DOS BOLETINS DE OCORRÊNCIA QUE NÃO GERAM INQUÉRITOS POLICIAIS

(DF). A sede administrativa fica localizada no Estado do Procurador-Geral de Justiça eleito Presidente.” (CNPG, 2017)

4 - Necessidade de acesso direto aos registros informatizados das ocorrências como princípio básico para o enfrentamento do tema.

5 – Sugere-se que o CNMP gestione junto aos órgãos competentes do Ministério da Justiça para que fomenta, junto aos Estados, o estabelecimento de convênios que possibilitem o acesso dos Ministérios Públicos às ocorrências das Secretarias Estaduais de Segurança Pública.

Como se vê, há uma preocupação com a eventual inércia investigatória policial, de forma que haja um controle dos registros de OPD com acesso direto e informatizado a todas essas ocorrências, para se aferir se houve ou não investigação do caso noticiado e os motivos.

4.3 CEAP DIFUSO EM SALVADOR

4.3.1 Normatização Geral

No Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA), o CEAP está regulamentado pelo Ato Normativo nº 003/2006, de 19/06/2006 (BAHIA, 2006a).

No preâmbulo desse ato, em seus considerandos, há preocupações quanto à qualidade investigatória e com a articulação de esforços entre o MPBA e a PCBA:

- a necessidade de prevenir a irregularidade, a ilegalidade e o abuso de poder durante a investigação criminal, bem como de uniformização de conduta e de atuação coordenada da Polícia Civil e do Ministério Público, visando ao aperfeiçoamento, à celeridade e finalidade da persecução penal, dando-se cumprimento à diretriz fixada no Planejamento Estratégico do Ministério Público do Estado da Bahia.

Estabelece o seu art. 1º (BAHIA, 2006a) o objetivo do CEAP e as pertinentes diretrizes de atuação do MPBA voltadas, basicamente, à defesa da segurança pública:

Art. 1º. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da ação de polícia judiciária, considerada a titularidade exclusiva da ação penal pública, observando as seguintes diretrizes:

I - o respeito aos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal e nas leis e às liberdades e garantias individuais;

II - a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio;

III - a prevenção e a repressão da criminalidade;

IV - a prevenção ou correção de irregularidades, ilegalidades ou abuso de poder, relacionados à atividade de investigação criminal, por parte de agente policial, civil ou militar;

V - a finalidade, a celeridade, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade da persecução penal, com superação de falhas na produção probatória, inclusive técnica;

VI - a integração das ações do Ministério Público e das Polícias Civil e Militar, voltadas para o interesse público, tendo em vista a destinação de cada instituição;

VII - a segurança pública como dever do Estado e como direito.

Nesse ato, instrumentaliza-se esse CEAP com base nas leis orgânicas do MP, embora, equivocadamente, seja estabelecida uma limitação à autonomia funcional do promotor de justiça que não está prevista na legislação (BAHIA, 2006a, grifo nosso):

Art. 2º. O Ministério Público exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas, podendo, dentre outras: [...]

XIV - solicitar, se necessário, **por intermédio do Procurador-Geral de Justiça**, a prestação de auxílio ou colaboração das Corregedorias dos órgãos policiais, para fins de cumprimento do controle externo;

Há, também, a previsão de instrumento físico anacrônico, dada a elevada quantidade de registros de OPD e do necessário concurso de meios informatizados, insuficiente para um efetivo CEAP (BAHIA, 2006a, grifo nosso) nos dias atuais:

Art. 2º. O Ministério Público exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas, podendo, dentre outras: [...]

VII - **requeritar cópia ou extrato dos boletins de ocorrência policial lavrados**, para posterior verificação da abertura dos respectivos procedimentos policiais de investigação;

Regulamenta o art. 6º, inciso I, desse Ato (BAHIA, 2006a) que o CEAP em Salvador será exercido diretamente pelo Grupo de Atuação Especial de Controle Externo da Atividade Policial (GACEP) e, indiretamente, pelos promotores de justiça que atuam nas promotorias como órgãos de execução, durante a tramitação de

inquéritos policiais (IP) ou inquéritos policiais militares nos juízos criminais respectivos, silenciando completamente sobre os termos circunstanciados de ocorrências:

Art. 6º. As atribuições relativas ao controle externo da atividade policial serão exercidas da seguinte forma:

I – na Capital do Estado, diretamente pelo Grupo de Atuação Especial de Controle Externo da Atividade Policial – GACEP e, indiretamente, pelos Promotores de Justiça que atuam nas Promotorias como órgãos de execução, fiscalizando a legalidade e a legitimidade dos inquéritos policiais civis ou militares, durante a tramitação destes nos juízos criminais respectivos;

Na Capital, o GACEP é o órgão de CEAP concentrado e as Promotorias de Justiça Criminais os de CEAP difuso, de sorte que, até mesmo por não ser órgão finalístico, a Central de Inquéritos da Capital (CIC) não é um órgão que possa exercer esse controle.

Destaque-se a impropriedade da classificação do controle em direto e indireto, porque ambos são controles diretos da atividade policial, como até salientou entrevistado (Entrevista 19, 2017).

Da forma como foi redigido o dispositivo acima, os promotores de justiça criminais, nos inquéritos policiais, somente teriam atribuição para CEAP difuso, durante a tramitação destes nos juízos criminais respectivos, desconsiderando-se o convênio existente sobre a tramitação direta desses feitos investigatórios entre a PCBA e o MPBA.

O CEAP difuso passa a ser exercido, conforme previsto no art. 3º, inciso I, da Resolução nº 20 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) (BRASIL, 2007, grifo nosso), na medida em que o IP é atribuído ao promotor de justiça criminal atuante na análise dos IP e nas varas criminais, no atual modelo adotado pelo MPBA, através de distribuição realizada pela CIC:

Art. 3º. O controle externo da atividade policial será exercido:

I - na forma de controle difuso, por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal, **quando do exame dos procedimentos que lhes forem atribuídos**;

Desse modo, a atribuição de CEAP difuso surge quando um procedimento

atinente a um caso concreto é dirigido a um promotor de justiça criminal, e, no modelo atual adotado pelo MPBA, com a distribuição do IP por matéria realizada pela CIC.

Por seu turno, num modelo de atribuição orgânica, haveria CEAP difuso desde quando fosse registrada uma OPD numa delegacia de polícia civil (DPC), conquanto todos aqueles IP teriam como destinatário um promotor de justiça criminal previamente estabelecido, pois todo procedimento apuratório produzido por essa delegacia seria de sua atribuição e, por via reversa, a inexistência de uma investigação formalizada também.

No CEAP difuso, atualmente, cabe ao promotor de justiça apenas oficiar nos IP, requisitando diligências complementares, fixando prazos e zelando pela qualidade da prova e pela conclusão célere do IP, como se pode inferir dos seguintes dispositivos do ato normativo em exame (BAHIA, 2006a):

Art. 2º. O Ministério Público exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas, podendo, dentre outras: [...]

IV - fiscalizar o cumprimento das requisições ministeriais e dos mandados de prisão, e exercer o controle da regularidade do inquérito policial e de outros procedimentos investigatórios, velando pela observância dos prazos fixados para a sua finalização e para o cumprimento de diligências requisitadas, bem como pela observância do prazo de prorrogação concedido para a conclusão das investigações, pugnando pela remessa à Justiça, no estado em que se encontre; [...]

Art. 8º. O órgão do Ministério Público zelará para que a coleta de provas seja orientada pelos critérios da utilidade e eficácia, sem prejuízo da celeridade na conclusão do inquérito policial, podendo, para tanto, junto à Polícia Técnica, requisitar perícias, exames e diligências necessárias, fiscalizando o prazo de conclusão das respectivas provas.

Art. 9º. O órgão do Ministério Público, ao oficiar em inquéritos policiais, poderá estabelecer prazo para conclusão do apuratório.

Art. 10. As Promotorias de Justiça Criminais ou as Centrais de Inquéritos manterão sistema de cadastro e acompanhamento dos inquéritos policiais devolvidos à polícia, a fim de permitir o controle do prazo prorrogado para a conclusão das investigações.

Em Salvador, embora não seja órgão finalístico, é a CIC que mantém o sistema informatizado de cadastro e de acompanhamento dos IP devolvidos à polícia, realizado através do Sistema Integrado de Informações do MP (SIMP) e, hoje, após migração das bases de dados eletrônicos, através do Sistema Integrado de Dados, Estatística e Atuação (IDEA), conforme preceitua o ato.

O exame das OPD, a verificação se elas derivaram ou não em IP, o exame dos inquéritos policiais em andamento e nunca remetidos à CIC e seus prazos, salvo remotamente daqueles iniciados por auto de prisão em flagrante (APF), por inexistir prevenção de atribuições com o promotor de justiça criminal que soube desses autos na Vara Criminal em que atua, e o acompanhamento das investigações desse IP, por exemplo, não seriam atividades de CEAP difuso, em razão exclusiva do modelo adotado pelo MPBA, pelo qual a atribuição desses feitos investigatórios é realizado pela CIC sempre posteriormente à primeira remessa do IP pela DPC.

Quanto aos IP iniciados por APF, no modelo de distribuição adotado pelo MPBA, o CEAP difuso é entregue ao promotor de justiça criminal que atua na Vara Criminal e não a aquele que, após chegada do IP na CIC, será distribuído para análise e formação de *opinio delicti*, não havendo uma atuação adequada por estar aquele voltado para os processos judiciais em curso.

Ainda, paradoxalmente, o início do controle difuso pelo controlador, dado o modelo adotado, depende da iniciativa da DPC, órgão a ser controlado. Na verdade, é o controlado que provoca o controlador.

Observe-se ainda que o disposto nos art. 2º, inciso IV, e 8º, do ato normativo em exame (BAHIA, 2006a), também se aplicam ao CEAP concentrado, desde que o IP não tenha sido remetido pela DPC e distribuído pela CIC para um promotor de justiça criminal.

Desse modo, o CEAP concentrado em Salvador, é bastante ampliado, cabendo ao GACEP, a realização plena das inspeções nos termos do art. 12 daquele ato normativo (BAHIA, 2006a):

Art. 12. O órgão do Ministério Público, nas inspeções, deverá conferir os livros obrigatórios ou arquivos informatizados, bem como documentos, expedientes e procedimentos relacionados com a atividade fim policial, notadamente para verificar os seguintes registros de:

- I - ocorrências;
- II - inquéritos policiais;
- III - presos;
- IV - objetos apreendidos;
- V - Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO's);
- VI - requisição de instauração de inquérito policial;
- VII - fiança.

Especificamente, há uma preocupação normativa com a verificação dos registros de OPD que não derivaram em feito investigatório, inclusive IP, normalmente por isso gerar grave impunidade e, logo, afetar a segurança pública (BAHIA, 2006a):

Art. 13. O órgão do Ministério Público deverá verificar as ocorrências lavradas pelas Polícias Civil e Militar que não geraram instauração de inquérito policial ou termo circunstanciado de ocorrência, podendo requisitar, motivadamente, se assim entender cabível, a instauração do procedimento adequado.

Convém lembrar que, como visto anteriormente, essa é uma ação estratégica e com resultado esperado previstos pelo CNPG:

Foram elaboradas estratégias de ações para a efetivação do controle externo da atividade policial no âmbito do Ministério Público brasileiro.

1.4.1 AÇÕES

I. Controle das ocorrências policiais e de seus desdobramentos, inclusive por meio "on-line"; (CNPG, 2012, p. 20)

- Acesso a 100% dos registros de ocorrências policiais pelo Ministério Público. (CNPG, 2012, p. 36)

Entretanto, será que é possível exercer esse controle concentrado? Na prática, normativamente, o Sistema Ministerial está delineado de maneira a impossibilitar o CEAP com os recursos humanos e informacionais razoavelmente disponíveis, como se vê no exemplo fático abaixo sobre o prioritário acesso a 100% das OPD e sua finalidade de averiguar se houve os consequentes desdobramentos investigativos.

Bem adiante na Tabela 7 constante na seção 5.1.3, verifica-se que foram registradas 109.248 OPD no ano de 2014 pela PCBA e somente remetidos 9.382 IP e 8.943 TC ao MPBA e ao Poder Judiciário do Estado da Bahia, num total de 18.325 feitos investigatórios no mesmo exercício.

Considerando que cada uma OPD potencialmente possa derivar em um IP ou um TC e que todas, hipoteticamente, sejam de fatos registrados no exercício de 2014, esses feitos investigatórios se reportariam a 16,77% das ocorrências (Taxa de Investigação Policial Conclusa), de forma que haveria, no mínimo, cerca de 90.923 que não derivaram em IP ou TC por razões desconhecidas do MP.

Levando-se em conta que, em média, o GACEP teve 4 integrantes atuando simultaneamente naquele ano (BAHIA, 2017g), e desconsiderando eventuais afastamentos funcionais previstos em lei (férias, licenças etc.), cada promotor de justiça em inspeção diária deveria fiscalizar 22.731 OPD, isso é, nos dias 253 dias⁵⁷ de expediente daquele ano, deveria acessar uma média aproximada de 90 OPD diariamente, sem sequer ter acesso e ferramenta informatizadas para selecionar por amostragem ou automatizar seu exame, algo, portanto, impraticável quanto apenas uma de suas atividades dentre diversas, para verificar o motivo pelo qual não foi instaurado IP ou lavrado TC.

Sob outro olhar, se essa função estivesse com os promotores de justiça criminais atuantes na análise de IP, cerca de 56 atualmente (BAHIA, 2017d), valor que provavelmente muito não se distanciou no ano de 2014, dada a inexistência de notícia de severas modificações estruturais e funcionais na atividade, diariamente, cada promotor analisaria uma média de 6,4 OPD que não derivaram em IP, sem computar a atuação eventual de promotores de justiça criminais que atuam no Juizados Especiais Criminais, responsáveis pela formação de *opinio delicti* em TC, alijados desse controle difuso, por força do ato normativo, o que reduziria essa média, algo razoavelmente aceitável, mesmo com os atuais recursos destinados pelo MPBA à atividade criminal.

Ainda mais surreal, é controlar esses registros de OPD mediante requisição de documento físico.

A situação torna-se crítica, na medida em que, instaurado um IP, como não há nenhuma forma de comunicação de sua existência para a Central de Inquéritos pela PCBA, salvo quando for ele remetido pela DPC, ainda não houve fixação de atribuição de qual promotor de justiça criminal irá ser responsável pelo exame desse feito investigatório e, em consequência, a propositura de eventual ação penal ou arquivamento ou requisição de diligências prolongando a atividade investigatória da polícia, deixando impropriamente a tarefa ao CEAP concentrado.

⁵⁷ O ano de 2014 teve 9 feriados nacionais, estaduais ou municipais em dias úteis, 104 sábados e domingos e foi ano bissexto (WEBCID, 2017), sem considerar os eventuais pontos facultativos do Estado da Bahia, houve 113 dias sem expediente funcional ordinário no MPBA, portanto 253 dias com expediente.

4.3.2 Normatização e Estrutura Organizacional do Controle Difuso

No MPBA, houve grande avanço no CEAP difuso quando se racionalizou a tramitação de feitos criminais, em especial inquéritos policiais, no ano de 1992, com a celebração de um termo de convênio entre o Poder Judiciário Estadual (Tribunal de Justiça do Estado da Bahia e sua Corregedoria Geral da Justiça), o Poder Executivo Estadual (Secretaria da Segurança Pública) e o Ministério Público do Estado da Bahia (BAHIA, 1992a).

Dentro do anacronismo do vigente Código de Processo Penal de 1941, há menção de remessa do IP da autoridade policial para a judicial nos termos do seu art. 23 (BRASIL, 1941)⁵⁸.

Essa previsão gerava um fluxo maior de feitos numa Vara Criminal, cujo controle da atividade policial está adstrito ao Ministério Público, conforme previsão da Constituição Federal de 1988, sem que, num sistema acusatório⁵⁹, não havendo propositura de ação penal ou outra provocação legal, possa o Magistrado manifestar-se sobre o conteúdo e os rumos da investigação criminal.

Assim, como se vê na Figura 14 (parte superior), estabeleciam-se quatro fluxos da entrada ao retorno de um IP a uma DPC para realização de diligências complementares requisitadas pelo MP.

Saneando esse problema, uma das medidas adotadas, consistiu em deslocar o Poder Judiciário do centro da recepção dos inquéritos policiais, em conformidade com as funções constitucionais do Ministério Público, especialmente as previstas no art. 129, incisos I, VII e VIII⁶⁰, da Constituição Federal, com um modelo de sistema

⁵⁸ “Art. 23. Ao fazer a remessa dos autos do inquérito ao juiz competente, a autoridade policial oficiará ao Instituto de Identificação e Estatística, ou repartição congênera, mencionando o juízo a que tiverem sido distribuídos, e os dados relativos à infração penal e à pessoa do indiciado.”

⁵⁹ “De modo geral, a doutrina costuma separar o sistema processual inquisitório do modelo acusatório pela titularidade atribuída ao órgão da acusação: inquisitorial seria o sistema em que as funções de acusação e de julgamento estariam reunidas em uma só pessoa (ou órgão), enquanto o acusatório seria aquele em que tais papéis estariam reservados a pessoas (ou órgãos) distintos.” (OLIVEIRA, 2013, p. 9-10)

⁶⁰ “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

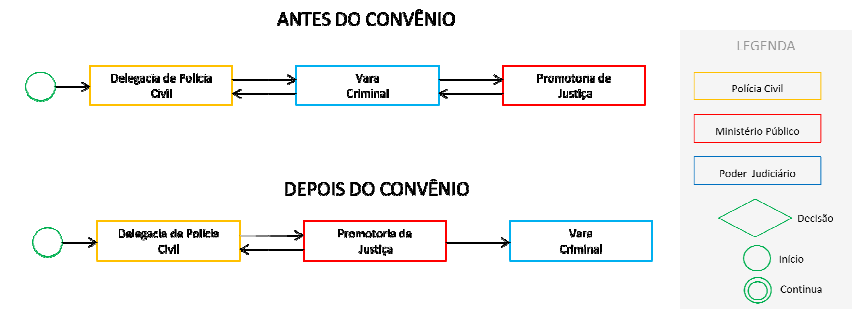
I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; [...]

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;” (BRASIL, 1988)

processual acusatório, em que não devem ser acessadas as provas pelo julgador diretamente no IP, sem que houvesse ação proposta ou promoção de arquivamento pelo órgão de persecução penal, no caso, o Ministério Público.

Figura 14 – Fluxos de tramitação dos IP em Salvador no Estado da Bahia antes e depois do termo de convênio



Fonte: elaboração própria.

Isso não obsta que a autoridade judiciária possa conhecer de processos cautelares relativos à quebra de sigilos constitucionalmente amparados, cerceamento provisório de liberdade ambulatorial e outros, inclusive questionamento pela via do *Habeas Corpus* da falta de justa causa para realização da investigação, instruídos ou não com cópias de peças do IP.

Em vista disto, foram reduzidos para dois os fluxos da entrada ao retorno de um IP a uma DPC para realização de diligências complementares requisitadas pelo MP, passando o IP a ser remetido diretamente da DPC para a CIC, o que representou um ganho significativo de tempo na conservação do interesse público de esclarecimento dos fatos, sem a participação do Poder Judiciário, conforme Figura 14 (parte inferior), estatuinto esse termo de convênio (BAHIA, 1992a):

CLÁUSULA I – DO OBJETO [...]

2. A SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA, através das respectivas Delegacias de sua Polícia Civil, remeterá ao MINISTÉRIO PÚBLICO, por intermédio da CENTRAL DE INQUÉRITOS DO CENTRO DE APOIO

OPERACIONAL ÀS PROMOTORAS CRIMINAIS, independente de distribuição, todos os inquéritos policiais e demais peças de informação criminal, tão logo seja concluída a inquirição [sic], ainda que se trate de inquérito iniciado por auto de prisão em flagrante, sem prejuízo, neste caso, da comunicação preliminar a que se refere o artigo 5º, inciso LXII, da Constituição Federal e de ser observada a regra de prevenção do Juízo.”

Com isso, aproximou-se a PCBA do MPBA, ao menos formalmente quanto à tramitação dos IP, viabilizando o início de um CEAP difuso, não pertinente à atividade jurisdicional, além de desafogar o órgão de distribuição judicial da Capital, Seção de Controle, Distribuição e Informação (SECODI) e as Varas Criminais do Judiciário baiano, fortalecendo-se o sistema acusatório, sem que isso represente qualquer obstrução ao exercício do direito fundamental disposto no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal⁶¹.

Contudo, não se deu acesso ao Poder Judiciário Estadual ao estado de tramitação dos IP entre a PCBA e o MPBA, o que seria muito relevante no caso de investigados presos, posto que cabe ao Judiciário relaxar prisão provisória por excesso prazal.

Cerca de três anos depois, a Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais (BRASIL, 1995), como já visto no capítulo anterior, para os chamados crimes de menor potencial ofensivo, isto é, aqueles cuja pena máxima cominada em abstrato não ultrapasse 2 anos, instituiu o termo circunstanciado como instrumento de formalização da investigação desses crimes muito mais simples que o IP.

Assim, por força do convênio de cooperação técnica em exame (BAHIA, 1992a) e do art. 69 da Lei nº 9.099/95 (BRASIL, 1995), em Salvador, passaram a existir dois fluxos ordinários de encaminhamento de feitos investigatórios da PCBA, conforme se pode ver no fluxo simplificado exposto na Figura 15 adiante apresentada, ao:

- MPBA, especificamente para a CIC, quanto aos IP, e

⁶¹ “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: [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;”

- TJBA, especificamente aos Juizados Especiais Criminais de Salvador, conforme competência territorial regulada pelos arts. 1º e 2º Decreto Judicial nº 329/2015 do TJBA (BAHIA, 2015c)⁶², quanto aos TC.

Noutro ponto, a necessidade de acompanhamento de inquéritos policiais, de certa repercussão por promotores de justiça, já era sentida anteriormente pela SSP-BA à existência daquele termo de convênio (BAHIA, 1992a):

CLÁUSULA I – DO OBJETO [...]

3. A SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA, mediante prévia solicitação, poderá colocar à disposição do CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS CRIMINAIS [hoje CAOCRIM] policiais militares do batalhão de Guarda, cabendo, por sua vez, ao Ministério Público, a pedido das Autoridades Policiais, designar Promotores Públicos

⁶² “Art. 1º. As Varas do Sistema dos Juizados Especiais Criminais da Comarca da Capital passam a ter a sua competência territorial correspondente às áreas de circunscrição das seguintes Delegacias Policiais:

I - 1ª e 2ª Varas do Sistema dos Juizados Especiais Criminais de Nazaré: 1ª Delegacia Territorial (Barris, Tororó, Nazaré, 2 de Julho, Gamboa, Politeama); 14ª Delegacia Territorial (Barra, Barra Avenida, Ondina); 6ª Delegacia Territorial (Brotas, Acupe, Daniel Lisboa, Alto do Saldanha, Campinas de Brotas, Jardim Castro Alves, Horto Florestal, Candeal, Cidade Jardim, Santiago de Compostela); 7ª Delegacia Territorial (Rio Vermelho, Vila Matos, Lucaia, Parque Cruz Aguiar); 16ª Delegacia Territorial (Pituba, Caminho das Árvores, Itaipura e Amaralina); II - 3ª e 4ª Varas do Sistema dos Juizados Especiais Criminais de Itapua: 8ª Delegacia Territorial (CIA; distritos CIA II, Coroa da Lagora, Cristo Rei, Góes Calmon, Pitanguinha, Ponto Parada); 9ª Delegacia Territorial (Boca do Rio, Baixa Fria, Caxundé, Curralinho, Baixa, Jardim Armação, Aeroclube, Alto do São Francisco); 10ª Delegacia Territorial (Pau da Lima, São Marcos, Colina Azul, Jardim Cajazeiras); 11ª Delegacia Territorial (Tancredo Neves, Arenoso, Beirú, Cond. Arvoredo); 12ª Delegacia Territorial (Itapua, Praias do Flamengo, Stella Maris, Aeroporto, Abaeté, Alto do Coqueirinho, Sereia, Nova Brasília de Itapua); 13ª Delegacia Territorial (Cajazeiras, Castelo Branco, Cajazeiras IV, Fazenda Grande, Cajazeiras VIII, Fazenda Grande II e III, Cajazeiras X e XI); e 28ª Delegacia Territorial (Nordeste de Amaralina, Vale das Pedrinhas); III - 5ª e 6ª Varas do Sistema dos Juizados Especiais Criminais do Largo do Tanque: 2ª Delegacia Territorial (Liberdade, Curuzu, Sieiro, B. Guarani, Largo do Tanque, Lapinha); 3ª Delegacia Territorial (Bonfim, Ribeira, Mont Serrat, Caminho de Areia); 4ª Delegacia Territorial (São Caetano, Boa Vista de São Caetano); 5ª Delegacia Territorial (Periperi, Praia Grande, Mirante de Periperi) e 17ª Delegacia Territorial (Madre de Deus).

§ 1º. Nos casos de dúvidas ou indeterminação do local da infração, adotar-se-ão, no que couber, as disposições do Código de Processo Penal, Livro I, Título V.

§ 2º. As regras de distribuição de processos criminais previstas neste artigo não se aplicam aos processos em curso.

Art. 2º. Nas Varas do Sistema dos Juizados Especiais Criminais que funcionem em regime de turno, os termos circunstanciados oriundos das Delegacias Territoriais, de Varas Criminais ou de outros órgãos competentes, ou ainda os gerados nos próprios Juizados, serão distribuídos igualmente entre os turnos, pelo Sistema Informatizado do Tribunal-PROJUDI.

Art. 3º. Os Termos Circunstanciados e os feitos criminais relativos a delitos de menor potencial ofensivo deverão ser encaminhados pelas Delegacias Territoriais de Polícia Circunscriçionais e/ou Especializadas, pelas Varas Criminais, pelo Ministério Público e outros órgãos, diretamente às Varas do Sistema dos Juizados Especiais Criminais competentes, e conforme estabelecido no art. 1º, deste Decreto.

§ 1º. Na distribuição das Cartas Precatórias, será observada a competência do Juizado Criminal do domicílio do suposto autor do fato, da vítima ou da testemunha a ser inquirida.

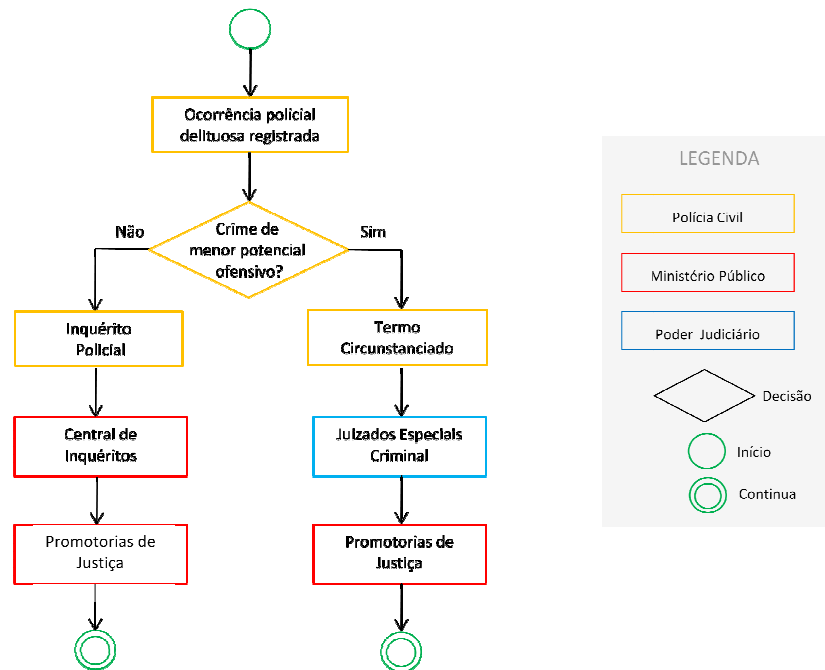
§ 2º. Para as hipóteses não previstas no parágrafo anterior, a distribuição será feita equitativamente entre os Juizados Criminais da Capital.”

[Promotores de Justiça], para acompanhamento de inquéritos policiais, de certa repercussão, devendo o representante do Ministério Público assistir aos seus termos mais significativos.

Anote-se que não ocorre a informação do MPBA para as DPC sobre a destinação final dada à investigação.

Na Capital, o CEAP difuso é exercido por 8 Promotorias de Justiça Criminais relacionadas com a atividade de análise de IP e propositura de ações penais pertinentes, num total de 56 Promotores de Justiça (BAHIA, 2017d) ⁶³.

Figura 15 – Fluxo simplificado de tramitação dos feitos investigatórios da PCBA em Salvador, conforme a natureza da gravidade da infração penal



Fonte: elaboração própria.

⁶³ Sobre a estrutura das promotorias, vide explicação adiante sobre o art. 43 da Lei Complementar Estadual nº 11/96 (BAHIA, 1996).

Esses promotores de justiça criminais atuam de forma não coordenada, embora haja a previsão da existência de um coordenador de promotoria no art. 43, inciso II, da LC nº 11/96 (BAHIA, 1996), que deveria ser designado pelo Procurador-Geral de Justiça conforme o art. 15, inciso X, da citada lei:

Art. 15 - Ao Procurador-Geral de Justiça compete: [...]

X - designar membros do Ministério Público para: [...]

b) exercer a função de Coordenador de Promotoria, pelo prazo de 1 (um) ano, nas Promotorias com mais de um cargo de Promotor de Justiça; [...]

Art. 43 - As Promotorias de Justiça serão organizadas por ato do Procurador-Geral de Justiça, mediante proposta aprovada pelo Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça, observadas as seguintes disposições: [...]

II - nas Promotorias de Justiça com mais de 1 (um) integrante serão escolhidos Promotores de Justiça para exercer, durante o período de 1 (um) ano, permitida uma recondução consecutiva, as funções de Coordenador e respectivo suplente, com incumbência de responder pelos serviços administrativos da Promotoria e demais atribuições constantes da lei e do regimento interno;

Entre as promotorias, em analogia ao que ocorre com as Promotorias de Justiça Regionais, embora fosse recomendável haver um regramento explícito, poderia haver um coordenador geral (BAHIA, 1996):

Art. 268 - Poderão ser criadas, mediante decisão do Conselho Superior do Ministério Público, Promotorias de Justiça Regionais, destinadas a coordenar e prestar auxílio material e técnico às atividades das Promotorias de Justiça locais especificadas no ato de criação, sem prejuízo da independência funcional que lhes é própria.

§ 1º - Os membros do Ministério Público que integram cada Promotoria de Justiça Regional elegerão Promotores de Justiça para exercer, durante o período de 1 (um) ano, permitida uma recondução consecutiva, as funções de Coordenador e respectivo suplente, com incumbência de responder pelos serviços administrativos da Promotoria de Justiça e demais atribuições que lhe forem compatíveis.

§ 2º - Na falta de candidatos, a coordenação e a suplência serão exercidas pelos Promotores de Justiça mais antigos da sede regional, revezando-se anualmente, segundo o mesmo critério.

Nas Promotorias de Justiça Criminais, que têm mais de um promotor integrante, não existindo Coordenadores de Promotoria, não poderão ser observadas efetivamente as seguintes disposições, inclusive atinentes a divisão

interna dos serviços, a um plano geral de atuação no CEAP difuso com respectivos programas de atuação da promotoria e programas de atuação integrada (BAHIA, 1996, grifos nossos):

Art. 43 - As Promotorias de Justiça serão organizadas por ato do Procurador-Geral de Justiça, mediante proposta aprovada pelo Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça, observadas as seguintes disposições:

I - as Promotorias de Justiça poderão ser especializadas, criminais, cíveis, cumulativas ou gerais;

II - nas Promotorias de Justiça com mais de 1 (um) integrante serão escolhidos Promotores de Justiça para exercer, durante o período de 1 (um) ano, permitida uma recondução consecutiva, as funções de Coordenador e respectivo suplente, com incumbência de responder pelos serviços administrativos da Promotoria e demais atribuições constantes da lei e do regimento interno;

III - cada Promotoria de Justiça encaminhará ao Procurador-Geral de Justiça a sugestão de divisão interna dos serviços, processuais e extraprocessuais, bem como suas alterações, para deliberação pelo Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça;

IV - cada Promotoria de Justiça deverá manter os livros, pastas e arquivos obrigatórios, bem como registro e controle permanente dos procedimentos e expedientes, findos ou em andamento;

V - as Promotorias de Justiça realizarão reuniões mensais para tratar de assunto de seu peculiar interesse e, especialmente, para:

a) encaminhar à Procuradoria-Geral de Justiça sugestões para a elaboração do plano geral de atuação do Ministério Público;

b) definir, de acordo com o plano geral de atuação, os respectivos programas de atuação da Promotoria e os programas de atuação integrada;

c) propor ao Procurador-Geral de Justiça a escala de férias individuais de seus integrantes, a de substituição automática para atuação em procedimentos ou processos judiciais, observados os critérios de proximidade e facilidade de acesso, e a de plantão, sempre que o exigirem as necessidades da Promotoria ou os serviços judiciários;

d) propor ao Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça a constituição de grupos de atuação especial, para consecução dos objetivos e diretrizes definidos nos planos gerais de atuação e nos respectivos programas de atuação no Planejamento Estratégico do Ministério Público, ou sempre que se demonstrar conveniente a atuação conjunta e coordenada de diversos órgãos de execução em áreas específicas;

e) solicitar ao Procurador-Geral de Justiça a designação de estagiários do Ministério Público para a Promotoria de Justiça, definindo as respectivas funções;

f) sugerir a organização administrativa de seus serviços auxiliares internos;

g) sugerir as atribuições a serem desempenhadas por funcionários e estagiários.

Internamente no MPBA, diversamente da previsão acima, ainda há o exercício de uma imprópria e histórica coordenação criminal finalística pelo Centro de Apoio Operacional Criminal (CAOCRIM), como se vê nos termos do próprio convênio (BAHIA, 1992a):

CLÁUSULA I – DO OBJETO [...]

1. O TRIBUNAL DE JUSTIÇA e a CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA, através dos Cartórios das Varas Criminais, remeterão ao MINISTÉRIO PÚBLICO, por intermédio do CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS CRIMINAIS [CAOCRIM], atualmente denominada COORDENADORIA CRIMINAL, situada à Av. Joana Angélica, 149, todos os autos das ações penais, que se encontram com despachos de intimação, ciência e/ou pronunciamento. [...]

4. O MINISTÉRIO PÚBLICO, através do Centro Operacional às Promotorias Criminais [CAOCRIM], devolverá os autos das ações penais às respectivas Varas Criminais, após a necessária manifestação, e remeterá os autos de inquéritos policiais, acompanhados das peças de informação e respectivas denúncias, ou pedido de arquivamento, se for o caso, nos termos da lei processual, ao TRIBUNAL DE JUSTIÇA e à CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA, através do Setor de Distribuição.

Na verdade, em que pese poder e dever atuar como estimulador da integração e do intercâmbio entre órgão de execução e entre esses e outros órgãos públicos e privados que atuem nas áreas finalísticas, segundo a Lei Complementar Estadual nº 11/96 (BAHIA, 1996, grifos nossos), é expressamente vedado aos Centros de Apoio Operacional, órgãos integrantes da estrutura do Gabinete do PGJ, exercer qualquer atividade de órgão de execução, quanto mais coordenar a atuação de Promotores de Justiça de um mesmo órgão de execução:

Art. 46 - Os Centros de Apoio Operacional, órgãos auxiliares da atividade funcional do Ministério Público, integram o Gabinete do Procurador-Geral de Justiça.

I - estimular a integração e o intercâmbio entre órgãos de execução que atuem na mesma área de atividade e que tenham atribuições comuns; [...]

III - estabelecer intercâmbio permanente com entidades ou órgãos públicos ou privados que atuem em áreas afins; [...]

IX - exercer outras funções compatíveis com suas finalidades, definidas em ato do Procurador-Geral de Justiça, **vedado o exercício de qualquer atividade de órgão de execução, bem como a expedição de atos normativos a estes dirigidos.**

Em Salvador, diversamente do que ocorre no Interior do Estado, quanto ao CEAP difuso, o órgão que exerce essa função dentro do CAOCRIM, é a Central de

Inquéritos da Capital, segundo o Ato Normativo nº 020/2010 (BAHIA, 2010a) modificado pelo Ato Normativo nº 019/2014 (BAHIA, 2014, grifos nossos):

Art. 2º. O CAOCRIM terá a seguinte estrutura administrativa:

I. Coordenação;

II. Unidade de Apoio Técnico e Administrativo;

III. Unidade de Estudos e Projetos;

IV. Central de Inquéritos da Capital;

V. Núcleo de Inteligência Criminal – NIC;

VI. Núcleo do Júri – NUJ;

VII. Unidade de Atendimento ao Público. [...]

Art. 3º. Compete ao CAOCRIM, além das atribuições definidas no art. 46 da Lei Complementar nº 11/1996: [...]

XIV. por meio da Central de Inquéritos da Capital:

a) exercer o apoio administrativo aos Promotores de Justiça que atuam na Central de Inquéritos;

b) receber e cadastrar os inquéritos policiais e peças de informações encaminhados pela autoridade policial, mediante o registro qualificado dos envolvidos no episódio ou fato criminoso/delituoso, do local do acontecido, da delegacia de polícia de origem, dos instrumentos, objetos ou produtos do crime, se houver, e a capitulação jurídica do fato;

c) proceder e controlar a distribuição dos autos aos Promotores de Justiça, mediante sorteio eletrônico;

d) registrar, apoiar, acompanhar e controlar as diligências complementares necessárias, decorrentes de investigação, instrução, inspeção ou providência determinada pelo Promotor de Justiça, acompanhando e controlando suas expedições e prazos de cumprimento, bem como o processamento e controle dos andamentos e juntadas correspondentes;

e) registrar e promover a remessa dos autos ao Poder Judiciário;

f) controlar o trâmite dos autos e peças de informação, observando os prazos a serem respeitados por órgãos e autoridades que neles tiverem de funcionar;

g) elaborar mapas informativos, gerenciais e estatísticos relativos ao acompanhamento de inquéritos policiais e peças de informação quando ainda não distribuídas ao Juízo Criminal competente e sua tramitação entre a Polícia Civil, o Ministério Público e a Justiça;

h) promover aos encaminhamentos e às comunicações devidas relacionadas aos expedientes policiais que tramitam na Central de Inquéritos da Capital;

i) gerir os serviços de informatização e automação das informações relativas às suas atividades, promovendo seu aprimoramento e aperfeiçoamento.

Se a Central de Inquéritos da Capital é órgão da estrutura do CAOCRIM, ao qual é vedado exercer atividades de órgão de execução, não poderá efetivamente

manejar os instrumentos necessários para cumprir as funções, uma vez que o seu Coordenador não pode exercer atividades finalísticas e, tampouco, interferir nas atribuições entre os membros de uma promotoria de justiça.

Ocorre que, nesse mesmo ato normativo supracitado (BAHIA, 2010a), paradoxalmente, há uma inversão de posições, ao mesmo tempo em que a CIC exerce o apoio administrativo aos promotores de justiça, esses promotores atuam na CIC e não em promotorias de justiça, órgão de administração do MPBA em que exerceriam as suas atribuições finalísticas do MP, quando, na verdade, a CIC oferece um serviço auxiliar relacionado com a coordenação da promotoria ou das promotorias (BAHIA, 1996, grifo nosso):

Art. 42 - As Promotorias de Justiça são órgãos de administração do Ministério Público com pelo menos 1 (um) cargo de Promotor de Justiça e serviços auxiliares necessários ao desempenho das funções que lhes forem cometidas na forma desta Lei.

Parágrafo único - As Promotorias de Justiça serão integradas por Promotores de Justiça encarregados de exercer as funções institucionais de Ministério Público e tomar as medidas judiciais e extrajudiciais necessárias à consecução dos objetivos e diretrizes definidos nos planos gerais de atuação do Ministério Público e nos respectivos programas de atuação.

Essa evidência de exercício de coordenação das Promotorias de Justiça Criminais por um órgão da estrutura do Gabinete do Procurador Geral, que é vedado de exercer funções finalísticas de um órgão de execução numa promotoria de justiça, fica muito clara naquele ato normativo.

Tal inversão, vedada por lei (BAHIA, 1996) é, também, visível quando os promotores de justiça criminais são tratados como integrantes de equipes da própria CIC e, sem observância de suas atribuições, pode o Coordenador dessa Central, modificá-las temporariamente, conforme o Ato Normativo nº 021/2010 (BAHIA, 2010b) que regula a organização da Central de Inquéritos da Capital basicamente:

Art. 7º. A distribuição dos procedimentos e expedientes policiais será realizada por meio de equipes especializadas constituídas pela coordenação da Central de Inquéritos, considerando a organização das Promotorias de Justiça e a similaridade ou paridade dos crimes e infrações penais.

Parágrafo único. O Coordenador da Central de Inquérito, sempre que o número de procedimentos de determinada equipe ultrapassar o montante das demais, poderá deslocar Promotores de equipes diversas para atuação em conjunto, comunicando previamente aos membros de cada equipe alterada.

As chamadas “equipes”, aliás, termo inexistente na Lei Orgânica do MPBA (1996), não foram especificadas no Ato Normativo nº 021/2010 (BAHIA, 2010b), mas constam na página eletrônica da CIC, conforme a Figura 16.

Figura 16 – Equipes Especializadas da Central de Inquéritos da Capital



Fonte: Bahia (2017b).

Ainda, questionável é a presença de um promotor de justiça Coordenador da CIC, se não houvesse a necessidade de se resolver questões de atribuições entre promotores de justiça criminais, quando as funções meio, puramente administrativas, são exercidas por servidor Coordenador Administrativo (BAHIA, 2010b):

Art. 10. A Central de Inquéritos contará com um Coordenador Administrativo, com atribuições de:

- I. supervisionar e orientar a execução das atividades relativas a registros, distribuição e encaminhamentos dos procedimentos e expedientes policiais;
- II. dirigir, distribuir e supervisionar as atividades desempenhadas pelos servidores e estagiários da Central de Inquéritos;
- III. confeccionar e emitir relatórios referentes ao controle e distribuição dos inquéritos policiais e outras peças informativas;

IV. acompanhar o andamento dos procedimentos e expedientes policiais, fornecendo informações, certidões e dados relativos às atividades da Central de Inquéritos;

V. propor medidas que visem à racionalização dos trabalhos e ao bom funcionamento dos serviços;

VI. Executar tarefas específicas que lhe forem designadas pelo Coordenador da Central de Inquéritos.

VII. apresentar relatórios das atividades desenvolvidas na Central de Inquéritos

Para além, o Ato nº 85/1992 não mais vigente, que reestruturou a Coordenadoria Criminal, previa a existência de cinco (5) equipes e as atribuições do Coordenador da Central de Inquéritos que atuava, nitidamente, mais como um coordenador de promotores criminais, subordinado ao CAOCRIM (BAHIA, 1992b):

Art. 4º. O Setor da Central de Inquéritos funcionará, inicialmente com, com cinco equipes:

I – Equipe de repressão aos crimes contra a vida (art. 121 a 154);

II - Equipe de repressão aos crimes contra o patrimônio (art. 155 a 183);

III – Equipe de repressão aos crimes contra os costumes e contra a família (art. 213 a 249);

IV – Equipe de repressão a crimes de tóxico e infrações diversas;

V – Equipe de repressão aos crimes militares.

Art. 12 Compete ao Coordenador da Central de Inquéritos:

I – Receber e despachar o expediente do Centro de Apoio Operacional;

II – Coordenar a distribuição das atividades dos diversos Setores;

III – Inspeccionar periodicamente, os livros de registro e encaminhamento de feitos, detectando situações que demandem outras providências;

IV – Fornecer, quando solicitado e após inspeção nos livros próprios, certidão de regularidade, ou não, dos serviços afetos dos Promotores de Justiça da Capital;

V – Efetuar necessário atendimento ao público;

VI – Emitir parecer técnico-jurídico, quando solicitado pelo Procurador Geral de Justiça;

VII – Prestar orientação técnico-jurídica aos Promotores de Justiça;

VIII – Requisitar aos órgãos públicos laudos periciais, certidões, exames e outras informações;

IX – Dirigir, distribuir e supervisionar os serviços afetos aos funcionários do Centro de Apoio Operacional, deliberando sobre a frequência de cada um deles;

X – Sugerir ao Procurador Geral de Justiça, juntamente com o Coordenador Geral, medidas destinadas a equacionar situações que reclamem providências;

XI – Coordenar e executar tarefas específicas que lhe forem cometidas pelo Procurador Geral de Justiça;

Conforme exposto, esse modelo atual dissintonante está representado na Figura 17.

[illegible]

152

6. Instaurar procedimentos investigatórios criminais na área de sua atribuição.

7. Representar à autoridade competente para adoção de providências, visando sanar omissões, prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder relacionados com a atividade de investigação penal.

8. Requisitar à autoridade competente a abertura de inquérito policial para apuração de ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;

9. Analisar os laudos de exame de corpo de delito realizados por ocasião da detenção e da soltura de presos provisórios, promovendo as medidas cabíveis em caso de constatação de irregularidade.

10. Instaurar inquéritos civis e/ou procedimentos investigatórios criminais para apurar carências, deficiências e ilegalidades identificadas no exercício do controle externo, bem como ajuizar e acompanhar as respectivas ações civis públicas e penais.

11. Oferecer alegações finais.

12. Participar, obrigatoriamente, das audiências dos processos de sua atribuição.

13. Exercer outras atribuições conferidas em lei.

[...]

Sendo assim, ao Membro do Parquet com atuação criminal compete:

1. Instaurar Procedimento Investigatório Criminal de ofício, em face de peça de informação ou diante de representação, quando houver necessidade de esclarecimentos para formação de seu convencimento ou para aprofundar a investigação criminal produzida por outros órgãos legitimados da Administração Pública, observando as normas previstas nos atos próprios.

2. Receber comunicação verbal de crime de ação penal pública e, não havendo inquérito policial instaurado a respeito, tomar por termo as declarações da pessoa que noticiou o fato e, em seguida, encaminhá-la à Polícia, acompanhada de ofício requisitório de abertura de inquérito.

3. Receber notícia crime por meio de requerimento, carta, certidão, processo administrativo, sindicância ou quaisquer outros documentos, requisitando inquérito policial, encaminhando as peças à Polícia, mediante ofício requisitório, salvo se os elementos forem suficientes para a propositura da ação penal, hipótese em que deverá oferecer a denúncia.

4. Requerer diligências faltantes indispensáveis para a propositura da ação penal, e, se despiciendas para o ajuizamento desta, determinar sua realização em autos de inquérito policial complementar e oferecer, desde logo, a denúncia.

5. Evitar a devolução, à Polícia, de autos de inquérito policial em que figure indiciado preso, oferecendo desde logo a denúncia e, se for o caso, requisitar as diligências faltantes em autos complementares.

6. Analisar a pertinência das diligências faltantes e dos pedidos de dilação de prazo para a conclusão do Inquérito policial; se for o caso, requisitar desde logo, fundamentadamente, outras não cogitadas pela autoridade policial.

7. Zelar pela observância do prazo para conclusão do inquérito policial, nos termos da legislação pertinente, atentando para o prazo da prescrição.

8. Promover o arquivamento de inquérito policial ou de qualquer peça de informação, sempre mediante decisão motivada, contendo a exposição sucinta dos fatos e a demonstração de que a investigação foi completa e não existem outras diligências a serem realizadas.

9. Formular promoção de arquivamento fundado em causa excludente da ilicitude, mas quando estreme de dúvidas a sua caracterização.

10. Atentar, nos exames de corpo de delito e outras perícias, pela observância das regras previstas na Lei.

11. Requerer a realização de exame complementar no caso de lesão corporal grave, se essa providência já não tiver sido tomada pela autoridade policial.

12. Apresentar, com o oferecimento da denúncia, todos os requerimentos necessários à correção das eventuais falhas do inquérito policial e à apuração da verdade real.

13. Manifestar-se sobre o recebimento ou a rejeição da queixa nos crimes contra a honra.

14. Analisar as preliminares apresentadas na resposta do acusado, as teses que podem acarretar a absolvição sumária e se foi observado o número de testemunhas legais.

15. Verificar, quando da juntada aos autos da folha de antecedentes, se o acusado usa outros nomes.

16. Verificar, quando da juntada aos autos da folha de antecedentes ou das informações dos Cartórios Distribuidores Criminais, se há notícia de outros processos e, se positivo, requerer certidões de breve relato, inclusive de execução criminal, com indicação da data do trânsito em julgado das sentenças condenatórias.

17. Requerer, quando o acusado alegar ser menor de 18 anos e não for possível a obtenção de sua certidão de nascimento, que ele seja submetido a exame médico para verificação de idade.

18. Verificar, antes de requerer a citação por edital, se existe possibilidade da citação com hora certa ou se o acusado foi procurado em todos os endereços constantes dos autos como sendo de sua residência ou local de trabalho, e requerer informações

19. Requerer o prosseguimento do processo sem a presença do acusado nos casos em que a lei autoriza, bem como o interrogatório do réu revel que vier a ser preso no curso do processo, mesmo após a sentença de primeiro grau.

20. Requerer, quando houver dúvida sobre a integridade mental do acusado, a instauração de incidente de insanidade mental, e que ele seja submetido a exame médico-legal.

21. Participar de todas as audiências de instrução e nelas:

21.1. verificar se o defensor constituído do acusado está presente e, em caso negativo, zelar pela nomeação de um dativo em favor do réu que não tenha advogado constituído.

21.2. observar as hipóteses de contradita de testemunha;

21.3. atentar para as situações de incomunicabilidade da vítima e testemunhas;

21.4. zelar para que o testemunho não seja conduzido;

21.5. formular perguntas que entender pertinentes e relevantes para o esclarecimento de algum fato relacionado com o delito que está sendo apurado;

21.6. zelar para que fiquem consignadas expressamente no termo as respostas dadas às perguntas do magistrado, às da acusação e às da defesa;

21.7. observar, no interrogatório, as disposições dos arts. 185 e seguintes do Código de Processo Penal.

22. Examinar os autos e requerer o que for necessário para sanar eventuais nulidades, complementar a prova colhida na instrução, colher dados indispensáveis para a correta fixação da pena e esclarecer os antecedentes do acusado, especialmente quanto à reincidência.

23. Oferecer alegações finais.

24. Acompanhar todos os procedimentos penais não contemplados nas Promotorias Especializadas.

25. Participar, obrigatoriamente, das audiências dos processos de sua atribuição.

26. Exercer outras atribuições que lhe forem conferidas pela lei.

Na definição dessas atribuições, não se declarou claramente a separação entre a atividade de controle externo concentrado e difuso, sendo as grifadas mais pertinentes ao CEAP difuso.

Agora, se a atribuição tem sido fixada com a distribuição pela CIC de IP encaminhado pela autoridade policial, nunca um promotor de justiça criminal responsável pela análise desse feito poderá “7. Zelar pela observância do prazo para conclusão do inquérito policial, nos termos da legislação pertinente, atentando para o prazo da prescrição” (BAHIA, 2012, p. 48), se esse nunca for remetido pela primeira vez a aquela Central, para distribuição dentre os membros do MP igualmente detentores dessa atribuição.

Ainda, nas “equipes” da CIC, não há matérias criminais atinentes a pessoa com deficiência, idoso, cidadania e meio ambiente, mas há previsão na Resolução de atribuições criminais específicas e cumuladas com as pertinentes cíveis ou transindividuais (BAHIA, 2012, p. 10-11).

Por sua vez, o modelo implementado de racionalização da tramitação de feitos criminais em Salvador, formalizado mediante termo de convênio (BAHIA, 1992a), foi expandido para algumas promotorias de justiça do Interior do Estado através de novo termo de convênio firmado em 25/03/2006 (BAHIA, 2006b), sem os apontados problemas de coordenação finalística, não obstante, também, sem uma solução jurídica quando houver promotores de justiça criminais com idênticas atribuições e existir uma promotoria de justiça com mais de um promotor, como ocorre em Salvador.

Preliminarmente, em que pese o avanço no CEAP difuso ocorrido em 1992, quando se racionalizou a tramitação de feitos criminais, inclusive inquéritos policiais, com a celebração de um termo de convênio entre o Poder Judiciário Estadual o

Poder Executivo Estadual e o Ministério Público do Estado da Bahia (BAHIA, 1992a), bem como haver normas legais e administrativas regulando os objetivos, as espécies e os instrumentos de CEAP, inclusive o direcionando também para a segurança pública, a estrutura e organização do CEAP em Salvador, especialmente do difuso, é inapta para se alcançar efetivamente os objetivos pretendidos, pelas seguintes razões:

a) cultura organizacional anacrônica de manter promotores de justiça criminais, atuantes na atividade finalística, como integrantes de “equipes” de um órgão auxiliar, qual seja a Central de Inquéritos da Capital (CIC), e não de promotorias de justiça, verdadeiros órgãos de execução;

b) deslocamento de poder decisório sistêmico em atividade finalística executiva de CEAP difuso para órgãos auxiliares, notadamente para o CAOCRIM e, em derivação, ao Gabinete do Procurador-Geral de Justiça, o que pode comprometer a independência funcional;

c) imprópria fixação de atribuições quanto à material criminal dos promotores de justiça criminais realizada pela CIC;

d) falta de fixação específica das atribuições dos promotores de justiça criminais pelo Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça, inclusive por ausência de efetiva proposta sistêmica das Promotorias de Justiça Criminais;

e) ausência de estruturas organizacionais de coordenação e articulação finalísticas das Promotorias de Justiça Criminais, embora previstas em lei orgânica, inclusive quanto ao CEAP difuso;

f) inexistência de normatização quanto à articulação e integração entre o CEAP difuso e o CEAP concentrado em Salvador;

g) previsão de limitação instrumental à atividade de CEAP em ato normativo, quanto ao acionamento das Corregedorias dos órgãos policiais, não prevista em lei;

h) precária normatização quanto à articulação e integração entre o CEAP difuso e o CEAP concentrado em Salvador, e

i) não previsão e existência de acesso aos sistemas informatizados pertinentes aos Sistemas Ministerial e Policial.

Em consequência, o atual modelo organizacional produz:

a) tardio funcionamento do CEAP difuso, mesmo assim de forma desarticulada e limitada, posto que somente se inicia mediante remessa do IP pela DPC, portanto sob paradoxal controle de início dessa atividade pela própria polícia;

b) um afastamento do promotor de justiça criminal, responsável pela análise da investigação e formação de *opinio delicti*, da atividade de investigação e dos delegados de polícia, abrindo um abismo maior na comunicação a ser estabelecida entre os Sistemas Ministerial e Policial, e

c) uma convergência excessiva do CEAP no GACEP, que possui limitados recursos humanos, em momento que já poderia atuar o CEAP difuso simultaneamente com aquele órgão de controle concentrado.

Da forma como está desenhado o Sistema Ministerial, não há possibilidade de efetivo cumprimento de sua missão de CEAP difuso e sobrecarrega o CEAP concentrado, restando se aferir como aquele sistema, não delineado com a necessária complexidade, está ou não estabelecendo o necessário acoplamento estrutural com o Sistema Policial, através dos perfis objetivo e subjetivo da atividade, a serem tratados no capítulo seguinte.

Nesse ponto, de antemão, o MPBA deixou de observar a ação exigível para efetivação do CEAP da “V. Estruturação interna do controle externo da atividade policial; definindo claramente as atribuições de controle difuso e concentrado;”, preconizada pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPGE) (2012, p. 20).

5 O DESEMPENHO DO MPBA NO CEAP

Formado o referencial teórico nos precedentes capítulos, no presente será tratada performance do Controle Externo da Atividade Policial (CEAP) em Salvador pelo Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA) incidente nas apurações realizadas pelo Sistema Policial em Salvador no biênio 2014/2015, observados os resultados quantitativos e qualitativos obtidos no trabalho de campo da pesquisa.

Cumprir destacar que se vislumbrou como problema de pesquisa: como e de que forma se deu a ação do MPBA no CEAP, relativo às investigações criminais pelo (sub) Sistema Policial de investigação de crimes comuns pelo Estado da Bahia em Salvador, nos anos de 2014 e 2015?

Focado nesse problema, quanto ao fluxo metodológico, necessário se fez, na sua primeira fase (quantitativa), delinear o desempenho da atividade de CEAP difuso objetivamente e, na segunda fase (qualitativa), apreender a percepção dos membros do MPBA que trabalham com esse controle, de forma a se estabelecer os perfis objetivo e subjetivo da atividade, para, na terceira fase, serem extraídas conclusões e formuladas proposições e sugestões pelo cotejo dos resultados das duas anteriores fases.

Nesse capítulo, essencialmente, materializa-se a primeira e a segunda fases acima expostas, ao tempo em que se constrói base ao início da terceira.

5.1 PERFIL OBJETIVO DO CEAP DIFUSO

Como dito, na primeira fase (quantitativa) do percurso metodológico, visou-se delinear o desempenho dessa atividade de CEAP difuso objetivamente, e, para tanto, a sua execução foi dividida em três momentos.

Nesta seção, de início, aborda-se como se deu a obtenção dos dados estatísticos e foram desenvolvidos os indicadores, para em seguida se apresentar a

análise dos dados estatísticos centrados em três problemas básicos e, ao final, delinear-se conclusivamente o perfil objetivo do CEAP difuso.

5.1.1 Obtenção dos Dados Estatísticos

Num primeiro momento da primeira fase, foi formalizado um plano de coleta de dados contendo questões norteadoras (Apêndice A) e indicadores que possibilitassem aferir o desempenho dessa atividade no âmbito do MPBA, descrevendo esses últimos com o que revelam, como o cálculo é feito e como o valor obtido será interpretado, e relacionando àquelas tabelas-modelo com a fixação do que se quer avaliar, identificação de limitações interpretativas eventuais, estabelecimento da forma de obtenção dos dados e outros aspectos.

Num segundo momento, para obtenção dos dados necessários a compor as tabelas estatísticas destinadas a traçar o perfil do CEAP difuso em Salvador, foram utilizadas como fontes as bases de dados eletrônicas do Sistema de Gerenciamento Estatístico (SGE) acessado pela Superintendência de Gestão Integrada da Ação Policial (SIAP) da Secretaria da Segurança Pública do Estado da Bahia (SSP-BA), do Sistema Integrado de Informações do Ministério Público do Estado da Bahia (SIMP) e, pontualmente, do Processo Judicial Digital (PROJUDI) através da Coordenação dos Juizados Especiais (COJE) do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA), conforme a Figura 18.

A necessidade típica de obter dados junto ao TJBA, no PROJUDI, decorreu posteriormente do confronto dos dados fornecidos pela SSP-BA, através do SGE, com os extraídos do SIMP.

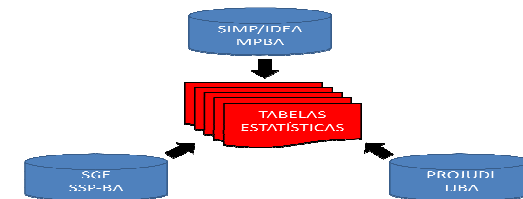
Os dados fornecidos pela SSP-BA (BAHIA, 2016a; BAHIA, 2017a) e pelo TJBA (BAHIA, 2017c) foram disponibilizados ao pesquisador em meio digital, conforme estritamente solicitado, inclusive a última fonte entregou os registros com dados de seus campos que foram objeto de consolidação.

Os dados do MPBA foram extraídos das bases eletrônicas do SIMP com o suporte de um analista de sistemas e supervisão direta do pesquisador, após

pertinente autorização oficial e, executivamente, reuniões com representantes da Comissão de Organização e Gestão da Informação (COGI) e da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) do MPBA, seguindo um plano de coleta de dados que continha as questões norteadoras (Apêndice A), que também abrangeram a fonte da SSP-BA, e formulando-se, em alguns casos, necessários algoritmos para sua extração diretamente nas bases de dados eletrônicas.

Posteriormente, em 23/02/2017, foi feita uma única extração de dados Sistema Integrado de Dados, Estatística e Atuação (IDEA), que substituiu o Sistema Integrado de Informações do Ministério Público do Estado da Bahia (SIMP) em dezembro de 2016 e para o qual foram migradas integralmente as bases de dados desse.

Figura 18 – Bases de dados eletrônicas utilizadas para composição das tabelas estatísticas



Fonte: elaboração própria.

Logo após à extração, foram verificadas a validade (representações precisas) e confiabilidade (consistência e estabilidade) dos dados obtidos das bases do SIMP.

Eventuais inconsistências encontradas, normalmente diante da ausência do dado ou seu lançamento incorreto, ensejaram a realização de reajustes e novas prospecções de dados.

Por exemplo, decorrente de errôneo lançamento de dados por usuário, encontrou-se no SIMP a inconsistência de haver registro de inquérito policial (IP) originário de um órgão distinto da Polícia Civil (PC) ou da Polícia Federal, como Batalhão de Polícia Militar, Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), Vara

Judicial etc., quando esses órgãos não produzem inquéritos policiais e, tampouco, integram a estrutura da Polícia Civil, tratando-se, de fato, de feitos diversos ou peças meramente informativas desses órgãos e não inquérito policial (IP).

Em solução, como o objeto da pesquisa relaciona-se com a produção de IP pelas delegacias de polícia civil (DPC) e os registros do SIMP nos anos de 2014 e 2015 em Salvador, na nova extração dos dados, os registros foram filtrados com os seguintes requisitos:

- somente registros iniciados nos anos de 2014 e 2015 no SIMP;
- de inquéritos policiais;
- recebidos pela Central de Inquéritos da Capital (CIC), e
- remetidos por uma DPC.

Houve casos em que as inconsistências não puderam ser seguramente resolvidas e os dados então foram desconsiderados e descartados por falta de confiabilidade.

Na verdade, a maior dificuldade na pesquisa decorreu da inexistência de quaisquer relatórios gerenciais específicos no SIMP ou em outro sistema do MPBA, disponíveis e prontos para acesso, que permitissem retratar claramente a situação da tramitação dos IP no MPBA e da atividade de CEAP difuso ou concentrado nos anos de 2014 e 2015.

Também, não foram encontrados quaisquer indicadores oficiais do MPBA, quiçá informatizados, sobre a tramitação dos IP e a atividade de CEAP difuso na CIC ou no Grupo de Atuação Especial de Controle Externo da Atividade Policial (GACEP), como relatado por promotores (Entrevista 18, 2017; Entrevista 19, 2017) e constatado em visita técnica (AMORIM JÚNIOR, 2017a).

Desse modo, os dados do MPBA utilizados e remetidos por meio digital foram extraídos, cuidadosamente e de modo customizado para atender às necessidades da pesquisa nos períodos de 16/07/2016 a 12/09/2016, sendo essa data a da última extração das bases de dados eletrônicas do SIMP. Excepcionalmente, fez-se uma nova e complementar coleta, em 03/03/2017, apenas da questão norteadora nº 20 (Apêndice A).

Por fim, num terceiro e último momento dessa primeira fase, foi estabelecido um perfil objetivo do desempenho da atividade de CEAP exercida pelo MPBA em Salvador, inclusive com base nos registros de entradas de inquéritos policiais dos anos de 2014 e 2015, materializado a análise dos dados estatísticos nas seções seguintes, agrupando-se os dados e indicadores apresentados em três questões básicas a serem controladas:

- a existência de investigação das ocorrências policiais delituosas (OPD) pela Polícia Civil do Estado da Bahia (PCBA);
- a duração das investigações das OPD existentes, inclusive do cumprimento de requisições de diligências complementares do MPBA pela PCBA, e
- a tramitação dos IP na CIC e nas Promotorias de Justiça Criminais, como forma de medir a agilidade de resposta do MPBA no CEAP difuso.

No tocante aos indicadores, em face das dificuldades encontradas para levantamento dos dados estatísticos, especialmente diante da coleta diretamente realizada nas bases de dados eletrônicos do SIMP, procurou-se limitar a utilização daqueles essencialmente necessários, conforme explicitado em seguida, no esforço de quantificação dessas três questões supracitadas.

5.1.2 Indicadores

Os indicadores construídos possibilitaram identificar problemas relacionados com a investigação policial desenvolvida pela PCBA, para que se pudesse aferir a percepção desses pela atividade de CEAP no âmbito do MPBA e, em consequência, seu pertinente desempenho, bem como perquirir as causas.

Na formulação desses indicadores quantitativos, foram observadas as considerações de Trzesniak (1998), inclusive quanto às propriedades: relevância, gradação de intensidade, univocidade, padronização e rastreabilidade.

Nesse particular, interessante é a abordagem de João Silva (2015, p. 66-132), quando versa sobre exemplos de indicadores de atividade policial ostensiva, aplicada na análise criminal de operações no âmbito da segurança pública.

Conceituando, nesse instante, processo como um conjunto de causas que provoca um ou mais efeitos, Campos (1992b, p. 17), optou-se por indicadores que permitissem determinar as consequências de um processo, chamados de itens de controle, e não as causas que afetam esses itens, os itens de verificação (CAMPOS, 1992b, p. 19):

Os itens de controle de um processo são índices numéricos estabelecidos sobre os efeitos de cada processo para medir a sua qualidade total.

[...]

Os itens de verificação de um processo são índices numéricos estabelecidos sobre as principais causas que afetam determinado item de controle.

Ao invés de índices, foram desenvolvidos e adotados os indicadores especificados adiante como taxas, inclusive com a descrição do que cada um revela, como o cálculo é feito, como o valor obtido deverá ser interpretado e suas limitações.

As aludidas taxas foram desenvolvidas em consideração aos relevantes pontos de incidência do CEAP, onde deve haver acoplamento estrutural entre os Sistemas, especificados ao final do Capítulo 3, quando se tratou da persecução penal, quais sejam:

- nº 1, as ocorrências policiais delituosas (OPD) registradas numa DPC;
- nº 2, a não instauração de IP para se investigar as OPD;
- nº 3, os IP instaurados e o tempo de investigação das OPD, e
- nº 4, a realização oportuna das diligências complementares requisitadas pelo MP à polícia de investigação.

Não se olvidou também de se medir o desempenho do Sistema Ministerial em resposta à irritação causada pelo Sistema Policial, quando da remessa do IP, considerando a estrutura interna daquele sistema, notadamente da tramitação daquele feito investigatório na CIC e nas promotorias de justiça criminais.

Desse modo, foram desenvolvidos os sete indicadores abaixo listados e adiante especificados:

- Taxa de Investigação Policial (TIP);

- Taxa de Investigação Policial Conclusa (TIPC);
- Taxa de Remessa de IP (TRIP);
- Taxa de Não Remessa de IP (TNRIP);
- Taxa de Remessa de TC (TRTC);
- Taxa de Devolução de Inquéritos Policiais (TDIP), e
- Taxa de Excesso Prazal (TEP).

a) Taxa de Investigação Policial (TIP)

Essa taxa indica a razão percentual entre o número de feitos investigatórios, inquéritos policiais (IP) instaurados e termos circunstanciados (TC) lavrados, iniciados em um período de tempo, e o número de ocorrências policiais delituosas (OPD) registradas na Polícia Civil (PC) no mesmo período.

O cálculo deve ser feito usando a seguinte fórmula:

$$TIP = \frac{NFI}{NOPD} \times 100$$

Legenda:

NFI – número de feitos investigatórios iniciados pela PC em um dado período de tempo, soma do número de inquéritos policiais instaurados com o número de termos circunstanciados;

NOPD – número de ocorrências policiais delituosas registradas no mesmo período de tempo.

O valor obtido deve ser interpretado como a capacidade da PC de iniciar formalmente as investigações em um dado período de tempo diante de uma demanda de notícias de crime revelada pelas OPD.

A TIP serve de indicador do nível sensibilidade do Sistema Policial às irritações do meio (notícias de crime) e o consequente desempenho sistêmico diante de seu código binário de acoplamento estrutural: investigado e não investigado.

Numa relação diretamente proporcional: quanto mais sensível, mais se investiga; quanto menos sensível, menos se investiga.

A TIP permite estabelecer, em um dado período de tempo, o percentual de OPD que é efetivo objeto de investigação policial, revelando, por via reversa, uma cifra oculta oficial, de uma criminalidade não perseguida, sem entrar nas distorções que levam inclusive a localização da maior frequência do fenômeno criminal nas classes sociais de estratos inferiores, decorrente de uma criminalidade não identificada, porque não houve registro de OPD, e, logo, sequer pode ser perseguida, segundo a teoria do *Labeling Approach* (BARATTA, 2002, p.102):

As pesquisas sobre esta forma de criminalidade lançaram luz sobre o valor das estatísticas criminais e de sua interpretação, para fins de análise da distribuição da criminalidade relacionadas com tratos sociais, e sobre as teorias da criminalidade relacionadas com estas interpretações. De fato, sendo baseadas sobre a criminalidade identificada e perseguida, as estatísticas criminais, nas quais a criminalidade de colarinho branco é representada de modo enormemente inferior à sua calculável "cifra negra" [cifra oculta], distorceram até agora as teorias da criminalidade nos grupos sociais. Daí deriva uma definição corrente da criminalidade como um fenômeno concentrado, principalmente, nos estratos inferiores, e pouco representada nos estratos superiores e, portanto, ligada a fatores pessoais e sociais correlacionados com a pobreza, aí compreendidos, observa Sutherland, "a enfermidade mental, o desvio psicopático, a moradia em *slum* e a "má" situação familiar

Além da oficial, a cifra oculta ou cifra obscura, isto é, das OPD não levadas a conhecimento social é muito elevada, por várias razões estudadas, embora as pesquisas nesse sentido sejam poucas no Brasil, salientado Rolim (2006, p. 40-41):

Todos esses e muitos outros levantamentos tornam evidente que a chamada 'cifra obscura' (*dark rate*), que mede a quantidade de crimes não relatados à polícia, é impressionantemente alta. [...] Uma pesquisa de vitimização realizada em 1999 no estado de São Paulo levantou para um único trimestre a estimativa de 1,33 milhão de crimes, o que representou três vezes o número de crimes registrados pela polícia paulistana no mesmo período. Infelizmente, a prática de realização de pesquisas de vitimização ainda não se firmou no Brasil, e a maior parte dos estados brasileiros jamais teve uma delas sequer. Em 1988, o IBGE realizou uma Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios que incluiu algumas questões relacionadas à vitimização. Esta foi, até hoje, a única experiência nacional de coleta de dados na área [trata-se aqui até o ano de 2006].

Em 2009, o IBGE realizou nova Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios investigando, em caráter suplementar, os temas Segurança Alimentar e Vitimização e Justiça (BRASIL, 2017e).

Sobre esse fenômeno de subnotificação, que leva as estatísticas a não representação da realidade criminal, especialmente abordando os delitos de furto e roubo, registra Gomes (2016, p. 8) sobre a cidade de Salvador:

A forma material da Violência da Delinquência é o furto ou roubo. Essas ocorrências são muito mais frequentes que os homicídios, mas as estatísticas não representam a realidade. Em relação a perda material predomina um "estudo da perda" onde se avalia o valor relativo do bem ou quantia perdida.

Esta lógica produz o que é denominado subnotificação: não se registra a ocorrência em uma delegacia de polícia e as estatísticas daquela modalidade de crime passam a apresentar valores abaixo dos que seriam verdadeiros. Hoje se estima que a subnotificação esteja na casa de 70% ou menos, ou de 100 são informados apenas 30. Por essa lógica os 39397 registrados em Salvador e 1447,6 por grupo de 100000, são de fato 131323, 33, ou seja, incidem em uma frequência de 4690,12 por grupo de 100.000 sobre a população em uma proporção de 100 vezes a de homicídios no mesmo período. A frequência e repetição destas modalidades relacionadas à expressão material da violência da delinquência produzem uma visão irreal do mundo para os jovens em territórios onde os que praticam este tipo de ato moram. São expostos a criminosos que ostentam bens impossíveis de serem adquiridos pelo trabalho.

De volta às OPD conhecidas pela polícia, trabalhando com o pressuposto de que, em regra, cada registro dessa ocorrência deva gerar uma apuração a ser formalizada em um IP ou um termo circunstanciado (TC), o que é mais provável, o indicador em tela desconsidera a possibilidade de reunião da investigação de várias OPD em um único feito (IP ou TC), como também o desdobramento de um registro de OPD em várias investigações, portanto gerando vários IP ou TC, situações que não são regra. Todavia, a TIP permite uma indicação geral da capacidade de perscrutação da PCBA, de maneira a se verificar a ocorrência de impunidade por falta de prestação do relevante serviço público de investigação pelo Estado da Bahia ou, pelo menos, de inércia investigatória.

Ainda, é possível que um delegado de polícia inicie de ofício a investigação, sem que necessariamente tenha havido notícia de crime consistente num registro de OPD realizado por uma vítima ou outro envolvido, nada obstante seja recomendável ao menos o registro da fonte de cognição da notícia de crime.

Também, quanto ao cálculo de uma TIP anual, por exemplo, é possível registrar uma OPD em exercício posterior ao do fato com aparência criminosa noticiado, de forma que, na hipótese mais rigorosa, os anos do fato, do registro da OPD e de instauração do IP pertinente podem ser diferentes, o que não afetaria esse indicador, dado que não se presta a indicar quantas daquelas OPD registradas no exercício foram objeto de investigação iniciada naquele exercício.

Por outro lado, a taxa não permite verificar quantos feitos investigatórios foram remetidos para o MP diretamente, através do recebimento de IP por um órgão central, como a Central de Inquéritos da Capital (CIC), ou indiretamente com a vista de termo circunstanciado (TC) remetido a algum Juizado Especial Criminal em determinado lapso de tempo, em proporção com as OPD registradas.

Essa remessa provoca a atuação do MP em sua atividade persecutória que, por sua vez, poderá exercer o direito de ação penal perante o Poder Judiciário, viabilizando o exercício do direito de punir pelo Estado, gerando um acoplamento estrutural entre os sistemas policial e ministerial nesse momento persecutório.

b) Taxa de Investigação Policial Conclusa (TIPC)

Essa taxa indica a razão percentual entre o número de feitos investigatórios recebidos diretamente pelo MP ou pelo Poder Judiciário pela primeira vez em período de tempo e a quantidade de ocorrências policiais registradas pela PC no mesmo período.

Não confundir uma investigação concluída, aquela tida como plenamente realizada, com aquela conclusa, remetida direta ou indiretamente para exame e manifestação de uma autoridade ou órgão, no caso aqui o MPBA. Uma investigação concluída deve ser conclusa, mas nem toda investigação conclusa foi concluída.

O cálculo deve ser feito usando a seguinte fórmula:

$$TIPC = \frac{NIP + NTC}{NOPD} \times 100$$

Legenda:

NIP – número de inquéritos remetidos pela primeira vez ao MP pela PC em um dado período de tempo;

NTC – número de termos circunstanciados pela primeira vez remetidos ao Poder Judiciário pela PC em um dado período de tempo;

NOPD – número de ocorrências policiais delituosas registradas no mesmo exercício.

O valor obtido deve ser interpretado como a capacidade da PC de realizar formalmente as investigações criminais diante de uma demanda de notícias de crime revelada pelas OPD e de provocar o MP para exame dos resultados da investigação.

A taxa permite estabelecer o nível de cognição do MP quanto à existência de fatos com aparência criminosa investigados, identificando ponto de contato essencial entre a atividade investigatória e a persecutória quanto à *opinio delicti* que pode provocar a responsabilização criminal.

As limitações são as mesmas da TIP.

A comparação da TIP e da TIPC pode definir o nível de acoplamento estrutural que possa estar ocorrendo entre os sistemas policial e ministerial, exclusivamente quanto à sensibilidade do Sistema Policial perante estímulos de notícias de crime, todavia não permite aferir essa sensibilidade da PC ao meio ambiente externo.

c) Taxa de Remessa de IP (TRIP)

Essa taxa indica a razão percentual entre o número IP remetidos ao MP (conclusos) pela primeira vez e o de IP instaurados pela PC em um dado período de tempo.

O cálculo deve ser feito usando a seguinte fórmula:

$$TRIP = \frac{NIP}{NIPi} \times 100$$

Legenda:

NIP – número de inquéritos remetidos pela primeira vez ao MP pela PC em um dado período de tempo;

NIPI – número de inquéritos policiais instaurados pela PC em um dado período de tempo.

O valor obtido deve ser interpretado como a capacidade da PC dar conclusão ao IP pela primeira vez em um determinado período.

Um percentual abaixo de 100% indica haver acumulação de IP nas DPC no período e, como não foram remetidos pela primeira vez, o MPBA desconhece os elementos probatórios contidos no bojo desses IP e os fatos apurados neles.

Se o período de tempo for superior a 30 dias, pode indicar a existência da tramitação de IP acima desse prazo legal previsto no art. 10 do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941).

Um percentual acima de 100% indica que a PC pode estar superando anterior acumulação de IP, o que deve ser verificado também com relação à frequência de devoluções de IP pelo MPBA às DPC para realização de diligências complementares requisitadas, isto é, com a Taxa de Devolução de Inquéritos Policiais (TDIP).

d) Taxa de Não Remessa de IP (TNRIP)

Essa é uma taxa reversa à Taxa de Remessa de IP (TRIP) que indica a razão percentual entre o número IP instaurados e não remetidos ao MP (conclusos) pela primeira vez e o de IP instaurados pela PC em um dado período de tempo.

O cálculo deve ser feito usando as seguintes fórmulas alternativas:

$$\text{TNRIP} = \frac{\text{NIPI} - \text{NIP}}{\text{NIPI}} \times 100$$

ou

$$\text{TNRIP} = 100 - \text{TRIP}$$

Legenda:

NIP – número de inquéritos remetidos pela primeira vez ao MP pela PC em um dado período de tempo;

NIPI – número de inquéritos policiais instaurados pela PC em um dado período de tempo;

TRIP - Taxa de Remessa de IP.

O valor obtido deve ser interpretado como a incapacidade da PC dar conclusão ao IP pela primeira vez em um determinado período.

Um percentual positivo indica haver acumulação de IP nas DPC no período e, como não foram remetidos pela primeira vez, o MPBA desconhece os elementos probatórios contidos no bojo desses IP e os fatos apurados neles.

Um percentual negativo acima indica que a PC pode estar superando anterior acumulação de IP, o que deve ser verificado também com relação à frequência de devoluções de IP pelo MPBA às DPC para realização de diligências complementares requisitadas, isto é, com a Taxa de Devolução de Inquéritos Policiais (TDIP).

e) Taxa de Remessa de TC (TRTC)

Similar à TRIP, porém aplicada quanto aos termos circunstanciados (TC).

Essa taxa indicará a razão percentual entre o número TC remetidos aos Juizados Especial Criminal pela primeira vez e o de TC instaurados pela PC em um dado período de tempo.

O cálculo deve ser feito usando a seguinte fórmula:

$$\text{TRTC} = \frac{\text{NTC}}{\text{NTCL}} \times 100$$

Legenda:

NTC – número de termos circunstanciados remetidos pela primeira vez ao Poder Judiciário pela PC em um dado período de tempo;

NTCL – número de termos circunstanciados lavrados pela PC em um dado período de tempo.

O valor obtido deve ser interpretado como a capacidade da PC dar conclusão ao TC pela primeira vez em um determinado período.

Um percentual abaixo de 100% indica haver acumulação de TC nas DPC no período e, como não foram remetidos pela primeira vez, o MPBA desconhece os elementos probatórios contidos no bojo desses TC e os fatos apurados neles, com a vista dada do feito no Juizado Especial Criminal.

Como a remessa de TC deve ser imediata, conforme o art. 69 da Lei nº 9.099/95⁶⁴ (BRASIL, 1995), porém pressupondo haver alguma necessidade diligência, se usado período de tempo superior a 30 dias, aquele do IP, pode indicar certeza da existência da tramitação de TC com excesso prazal.

Um percentual acima de 100% indica que a PC pode estar superando anterior acumulação de TC, o que deve ser verificado também com relação à frequência de devoluções desses termos para realização de diligências complementares requisitadas. Conquanto, não é frequente esse retorno do feito investigatório à polícia, dada a menor formalidade da apuração, portanto havendo muito menor interferência dessas requisições na determinação da aludida acumulação.

⁶⁴ “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.”

f) Taxa de Devolução de Inquéritos Policiais (TDIP)

Essa taxa revelará o percentual de inquéritos policiais que, havendo insuficiência probatória para formação de adequado *opinio delicti* e, portanto, pronunciamento final do MP, resultaram na remessa da investigação para realização de complementares diligências à autoridade policial.

O cálculo deve ser feito usando a seguinte fórmula:

$$\text{TDIP} = \frac{\text{NIPD}}{\text{NIP}} \times 100$$

Legenda:

NIPD – número de inquéritos devolvidos pelo MP à PC em um dado período de tempo para realização de diligências complementares;

NIP – número de inquéritos remetidos pela primeira vez ao MP pela PC em um dado período de tempo.

O valor obtido pode ser interpretado como indicador inicial de possível falta de qualidade da investigação pela escassez de elementos probatórios para formação de *opinio delicti*, ainda que seja insuficiente, por si só, para indicar uma má qualidade da investigação.

g) Taxa de Excesso Prazal (TEP)

Essa taxa indica a razão percentual entre o prazo legal excedido ou o não utilizado na realização da investigação policial ou na prática do ato ministerial.

O cálculo deve ser feito usando a seguinte fórmula:

$$\text{TEP} = \frac{\text{PT} - \text{PLM}}{\text{PLM}} \times 100$$

Legenda:

PT – prazo transcorrido em dias;

PLM – prazo legal máximo em dias.

O PLM varia conforme a situação, se o investigado está preso ou não, se está se tratando de crime relacionado com drogas ou não entre outros fatores abordados na seção 3.3, variando entre 5, 10, 15, 30 ou 90 dias.

É adotado no presente estudo como padrão, quando não houver estratificação maior, o prazo de investigado solto em crimes comuns não relacionados com drogas: 30 dias para a polícia de investigação e 15 dias para o MP.

O valor obtido deve ser interpretado como indicador de excesso prazal ou não conformidade do cumprimento do prazo legal para realização da investigação policial ou da manifestação ministerial.

Pode ser calculado como a média dos prazos transcorridos em um determinado período.

Um percentual negativo indica uma antecipação do cumprimento do prazo legal, um percentual positivo haver excesso prazal e zero haver equilíbrio.

Os indicadores acima apresentados são adiante utilizados na abordagem de três aspectos básicos a sem monitorados na atividade de CEAP difuso: externamente, a existência de investigação das OPD pela PCBA e a duração dessas apurações, como também, internamente no MPBA, a tramitação dos IP resultantes na CIC e nas promotorias de justiça.

5.1.3 Existência da Investigação

No tocante ao CEAP, tratou-se na seção 4.2.6 sobre a preocupação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPJ) com o acesso direto e informatizado pelo Ministério Público (MP) aos registros de

ocorrências policiais, certamente para se aferir se houve ou não investigação dos fatos noticiados e os motivos, no intento de se prevenir inércia investigatória policial que possa levar à impunidade.

Consoante observado, para o CNPJ, segundo previsto em seu manual do ano de 2012, como resultado de ação para efetivação do CEAP, deveria haver “Acesso a 100% dos registros de ocorrências policiais pelo Ministério Público.” (BRASIL, 2012, p. 36)

Para o CEAP nesta pesquisa, há interesse focado nos registros de OPD perante à PCBA que são notícias de crimes comuns em sentido amplo (infrações penais), portanto abrangendo crimes ou contravenções penais, formalizadas numa de suas DPC.

Assim, inicialmente, foram obtidos os dados desses registros de OPD atinentes aos anos de 2014 e 2015 por delegacia de polícia civil (DPC) com a SIAP da SSP-BA através do seu SGE, que foram reunidos e sintetizados na Tabela 1.

Salienta-se que a inicial especificação por DPC foi relevante para compatibilizar esses dados oriundos da SSP-BA com os constantes nas bases de dados eletrônicas do MPBA.

Na Tabela 1, a baixa frequência de registros de OPD de algumas DPC no biênio estudado, como, por exemplo, a Delegacia de Crimes Econômicos e Contra a Administração Pública (DECECAP) com 24 IP instaurados e a Delegacia de Repressão ao Estelionato e Outras Fraudes (DREOF) com 75 IP instaurados, indicam a necessidade de dirigir o CEAP para verificar as causas, inclusive se decorrem as baixas frequências da natureza da matéria tratada na DPC especializada, da precariedade do funcionamento da delegacia ou de outro fator, o que, naturalmente, sai do objeto da presente pesquisa, todavia revela potencial eventualmente inutilizado pelo MPBA em seu CEAP.

Ao passo, sabendo quantas OPD foram registradas no período, importante é verificar quantos feitos investigatórios foram iniciados, posto que aquelas ensejam a realização de uma investigação, a ser formalizada por meio de IP ou TC.

Seguindo, obteve-se as frequências de instauração de IP e TC pelas DPC, conforme consta na Tabela 2.

Tabela 1 - Ocorrências policiais delituosas registradas pela Polícia Civil por DPC.
Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.

Ano	2014	2015	Total
Delegacia			
1ª DT	5930	6221	12151
2ª DT	4142	2805	6947
3ª DT	5562	5831	11393
4ª DT	4770	4855	9625
5ª DT	4154	1456	5610
6ª DT	5031	5312	10343
7ª DT	3516	3225	6741
8ª DT	418	573	991
9ª DT	3238	4313	7551
10ª DT	5598	5417	11015
11ª DT	6249	6276	12525
12ª DT	5633	4570	10203
13ª DT	3232	3367	6599
14ª DT	3026	2810	5836
16ª DT	5419	4893	10312
28ª DT	1653	1269	2922
29ª DT	457	1185	1642
1ª DH	348	350	698
2ª DH	530	549	1079
3ª DH	782	861	1643
DH-SSA	52	35	87
DHM	81	69	150
DEAM-B	5832	5707	11539
DEAM-P	2684	2297	4981
DEATI	1369	830	2199
DECECAP	5	19	24
DECOM	392	304	696
DELTUR	1786	1429	3215
DERCA	2119	1983	4102
DREOF	53	22	75
DRFR	2787	3500	6287
DRFRV	8558	8835	17393
DTE	137	58	195
GERRC	2988	3984	6972
Outras	10717	11216	21933
Indisponível	0	0	0
SOMA	109248	106426	215674

Fonte: elaboração própria a partir de dados da SSP-BA/
SGE (BAHIA, 2016a).

Tabela 2 - IP instaurados e TC lavrados pela PCBA por DPC.
Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015

Ano	2014			2015			Total		
DPC Investigaçao	IP	TC	Ambos	IP	TC	Ambos	IP	TC	Ambos
1ª DT	412	565	977	384	430	814	796	995	1791
2ª DT	316	466	782	476	286	762	792	752	1544
3ª DT	368	451	819	294	525	819	662	976	1638
4ª DT	364	562	926	120	422	542	484	984	1468
5ª DT	22	8	30	190	26	216	212	34	246
6ª DT	247	301	548	270	344	614	517	645	1162
7ª DT	336	368	704	316	449	765	652	817	1469
8ª DT	50	48	98	56	40	96	106	88	194
9ª DT	320	439	759	367	474	841	687	913	1600
10ª DT	173	347	520	195	420	615	368	767	1135
11ª DT	429	607	1036	330	464	794	759	1071	1830
12ª DT	396	446	842	360	211	571	756	657	1413
13ª DT	237	319	556	170	228	398	407	547	954
14ª DT	181	285	466	205	355	560	386	640	1026
16ª DT	342	359	701	404	300	704	746	659	1405
28ª DT	153	177	330	139	143	282	292	320	612
29ª DT	14	46	60	143	339	482	157	385	542
1ª DH	321	0	321	408	0	408	729	0	729
2ª DH	496	2	498	497	3	500	993	5	998
3ª DH	779	0	779	773	1	774	1552	1	1553
DH-SSA	2	0	2	3	0	3	5	0	5
DHM	82	0	82	57	0	57	139	0	139
DEAM-B	990	0	990	999	0	999	1989	0	1989
DEAM-P	596	13	609	662	0	662	1258	13	1271
DEATI	37	533	570	64	718	782	101	1251	1352
DECECAP	537	0	537	485	0	485	1022	0	1022
DECOM	83	148	231	50	104	154	133	252	385
DELTUR	88	132	220	56	83	139	144	215	359
DERCA	718	1828	2546	451	788	1239	1169	2616	3785
DREOF	292	0	292	396	0	396	688	0	688
DRFR	213	0	213	165	0	165	378	0	378
DRFRV	339	0	339	669	5	674	1008	5	1013
DTE	110	141	251	93	8	101	203	149	352
GERRC	233	0	233	492	12	504	725	12	737
Outras ¹	77	39	116	115	38	153	192	77	269
Indisponível	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Soma	10353	8630	18983	10854	7216	18070	21207	15846	37053

Fonte: elaboração própria a partir de dados da SSP-BA/SGE (BAHIA, 2017a).

¹ Central de Flagrantes Iguatemi, Central de Flagrantes 2, CORREPOL e DAI.

Criticando a Tabela 2, veja-se que é fora do perfil normal das delegacias territoriais (DT), responsáveis por apurar as infrações penais em geral em um dado espaço físico (circunscrição) de Salvador, haver meramente a instauração de 22 IP no ano de 2014, como se vê no caso da 5ª DT, apenas como um exemplo, quando houve nessa DPC o registro de 4.154 OPD (Tabela 1).

Ainda, aproximadamente a média e o desvio padrão da amostra de IP instaurados pelas 16 DT de Salvador em 2014 é, respectivamente, 256 e 137, logo, o limite inferior da distribuição normal é igual a 119 e o superior 393, o que enseja verificar o porquê das frequências de instauração de IP serem aquém da normalidade nas 5ª e 8ª DT e além da normalidade nas 1ª e 11ª DT.

Afinal, sem avançar pela qualidade do IP, pode haver práticas nessas duas últimas DT que melhorem a frequência de instauração de IP daquelas ou naquelas haver fatores antagônicos diversos ao experimentados por essas. Nessa análise, também se deve considerar a baixa frequência de OPD registradas na 8ª DT (Tabela 1) e as relevantes diferenças das TIP das 5ª e 8ª DT no ano de 2014, quais sejam aproximados 0,72 e 23,44% respectivamente, que estabelecem perfis diversos.

Voltando ao caso da 5ª DT, situada em Periperi, podem-se formular hipóteses que, em 2014, houve grave omissão na investigação dos fatos ocorridos nessa DPC ou subnotificação da instauração de IP a demonstrar não existir maior controle da SSP-BA quanto a esses dados. Também, pode-se verificar se a omissão, uma vez comprovada, decorre de uma menor preocupação com a segurança pública em um bairro ocupado com maior frequência por estratos sociais mais baixos, revelando-se um preconceito social.

De certo que o presente estudo não se foca na avaliação do desempenho das DPC da PCBA, procurando-se unicamente aqui demonstrar que há potencial utilização de recursos estatísticos e probabilísticos em apoio à tomada de decisão quanto ao direcionamento das ações de CEAP a serem desenvolvidas pelo MPBA, ao tempo em que se demonstra aqui haver maior abertura do campo de pesquisa.

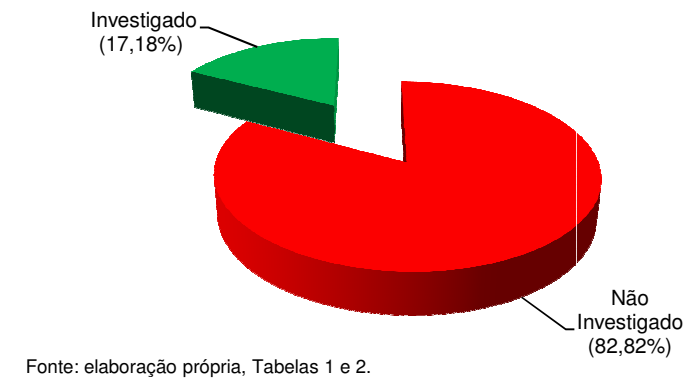
Retornando ao foco, o cotejo dos dados das Tabelas 1 e 2 permite examinar se uma DPC está trabalhando com um passivo de investigações, como ocorre com a DREOF, na qual o número de IP instaurados (688) ultrapassa o de OPD registradas (75) no biênio 2014 e 2015, e, também no caso dessa DPC especializada, se está

realmente desativada para atender novas ocorrências e, se estiver, porque ainda registra outras OPD.

Observando-se as Tabelas 2 e 1, nessa sequência, no biênio em estudo, foram instaurados e lavrados 37.053 feitos investigatórios (IP ou TC) e registradas 215.674 OPD, portanto a Taxa de Investigação Policial (TIP) no biênio em 2014/15 da PCBA em Salvador foi de 17,18%, de modo que não houve investigação policial pela PCBA em 82,82% dos casos registrados (Gráfico 1).

Na verdade, esse percentual de 17,18% representa o quanto foi efetivamente apurado nos aludidos anos e não o quanto das OPD registradas em 2014 e 2015 foi apurado, como também não representa a resolutividade desses casos pela polícia, a elucidação dos casos, visto que possam inexistir provas de materialidade e indícios de autoria delitiva nos pertinentes IP instaurados.

Gráfico 1 – Taxa de Investigação Policial (TIP) da PCBA.
Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.



Avançando, sobre os dados da Tabela 1, não se pode estratificar quantas OPD diziam respeito, inicialmente, a crimes de menor potencial ofensivo ou não, para se determinar se deveriam ser instaurados TC ou IP respectivamente, de maneira a se poder calcular uma Taxa de Investigação Policial (TIP) específica para IP.

Essa estratificação seria relevante para determinar uma TIPC de IP, abordada na seção anterior, indicador que atenderia o anseio de se prevenir inércia investigatória da PCBA ou tratar suas causas, problema esse que, sistemicamente, leva à impunidade e, logo, comprometimento do direito social e difuso à segurança pública.

Por outro lado, longe da própria fonte da SSP-BA, confrontou-se a TIP do biênio estudado com a correlata TIPC, esse decorrente de fontes que recebem primariamente esses feitos investigatórios (IP e TC) formalizados pela PCBA, quais sejam, respectivamente, a CIC do MPBA e os seis Juizados Especiais Criminais (JECRIM) de Salvador do Poder Judiciário do Estado da Bahia (TJBA), administrativamente articulados pela Coordenação dos Juizados Especiais (COJE).

Embora a pesquisa esteja centrada nos IP, os dados sobre os TC são relevantes para o estudo do nível de investigação dos fatos (OPD) pela PCBA, uma vez que essa pode ser formalizada por meio desses dois instrumentos mencionados, como visto anteriormente e não se pode fazer uma estratificação das OPD pela gravidade da ofensividade do crime.

Como visto na seção 3.3, há dois fluxos ordinários de encaminhamento de feitos investigatórios da PCBA:

- IP para a CIC do MPBA, e
- TC para os JECRIM de Salvador.

Examinando esse primeiro fluxo, dirigido ao MPBA, a quantidade de inquéritos policiais pela primeira vez remetidos pela PCBA e recebidos pela Central de Inquéritos da Capital do MPBA nos anos de 2014 e 2015 consta na Tabela 3.

Observa-se que o MPBA recebeu menos IP do que as DPC instauraram no mesmo biênio.

Do confronto dos dados da Tabelas 2 e 3, chega-se a uma TRIP no biênio em estudo de aproximados 85,55% (Tabela 4), o que não se pode dizer ser da resolução dos casos com investigação iniciada no período, mas, seguramente, indica haver uma acumulação de IP da ordem de 14,45% nas DPC no biênio em estudo, sem considerar o volume de IP devolvidos para as DPC para realização de diligências complementares requisitadas pelo MPBA.

Tabela 3 - IP pela primeira vez remetido pelas DPC ao MPBA.
Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.

Ano	2014	2105	Total
Delegacia			
1ª DT	307	182	489
2ª DT	254	377	631
3ª DT	475	275	750
4ª DT	406	154	560
5ª DT	372	278	650
6ª DT	398	303	701
7ª DT	256	256	512
8ª DT	56	91	147
9ª DT	503	338	841
10ª DT	236	191	427
11ª DT	377	313	690
12ª DT	509	497	1006
13ª DT	504	174	678
14ª DT	157	184	341
16ª DT	257	300	557
28ª DT	228	156	384
29ª DT	5	66	71
1ª DH	116	116	232
2ª DH	171	139	310
3ª DH	217	234	451
DH-SSA	66	31	97
DHM	42	35	77
DEAM-B	911	1377	2288
DEAM-P	537	597	1134
DEATI	38	71	109
DECECAP	222	105	327
DECOM	160	29	189
DELTUR	82	58	140
DERCA	336	349	685
DREOF	185	228	413
DRFR	149	125	274
DRFRV	454	514	968
DTE ¹	120	27	147
GERRC	164	425	589
Outras	112	166	278
Indisponível	0	0	0
Soma	9382	8761	18143

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do MPBA/SIMP (BAHIA, 2016b).

¹ Incluídos os dados do então DENARC.

Como não foram ainda remetidos pela primeira vez, o MPBA desconhece os elementos probatórios contidos no bojo desses IP e, provavelmente, os fatos apurados neles fora de prazo legal de 30 dias para conclusão de um IP em geral.

Tabela 4 - IP instaurados pela PCBA x IP pela primeira vez remetido pelas DPC ao MPBA. Taxa de Remessa de Inquéritos Policiais (TRIP). Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.

Item	Ano	2014	2015	Total
IP Instaurados		10353	10854	21207
IP Remetidos		9382	8761	18143
TRIP(%)		90,62	80,72	85,55

Fonte: Tabelas 2 e 3, SSP-BA/SGE e MPBA/SIMP

Ao passo, examinando o segundo fluxo, relativo aos TC, segundo o TJBA, foram remetidos 17.136 TC para os Juizados Especiais Criminais nos exercícios de 2014 e 2015, conforme a Tabela 5.

Da comparação dos dados das Tabelas 2 e 5 apresentada na Tabela 6, chega-se a uma TRTC superavitária no biênio em estudo de aproximados 108,14%, o que indica haver a remessa de TC acumulados nas DPC anteriores ao período.

Tabela 5 – Termos circunstanciados remetidos às Varas do Sistema do Juizado Especial Criminal de Salvador pelas Delegacias de Polícia Civil. Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.

Vara	Ano	2014	2015	Total
1ª VSJE Criminal (Nazaré)		1060	1215	2275
2ª VSJE Criminal (Nazaré)		998	1198	2196
3ª VSJE Criminal (Itapoã)		2163	1481	3644
4ª VSJE Criminal (Itapoã)		2202	1490	3692
5ª VSJE Criminal (Largo do Tanque)		1270	1427	2697
6ª VSJE Criminal (Largo do Tanque)		1250	1382	2632
Indisponível		0	0	0
Soma		8943	8193	17136

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TJBA/PROJUDI (BAHIA, 2017c).

Percebeu-se que, no biênio do estudo, verdadeiramente, a PCBA deu maior ênfase relativa à investigação de crimes através de TC do que por IP, uma vez que houve uma TRIP de aproximados 85,55% contra e uma TRTC de cerca 108,14%. As causas desse fenômeno poderão ser objeto de outro estudo.

Tabela 6 - TC lavrados pela PCBA x TC remetidos aos Juizados Especiais Criminais. Taxa de Remessa de Termos Circunstanciados (TRTC). Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.

Item	Ano	2014	2015	Total
TC Lavrados		8630	7216	15846
TC Remetidos		8943	8193	17136
TRTC(%)		103,63	113,54	108,14

Fonte: Tabelas 2 e 5, SSP-BA/SGE e TJBA/PROJUDI.

Assim, relativamente, como se apura crime de menor potencial ofensivo nos TC, contata-se que a PCBA voltou-se relativamente mais para investigar esses crimes do que aqueles outros de maior gravidade.

Observando os dados da Tabela 4, quanto aos IP, em números absolutos, no biênio em estudo, deixaram de ser remetidos 3.064 IP, para que a TRIP respectiva não correspondesse a 100% e, logo, não houvesse acumulação de investigações de crimes de maior potencial ofensivo no período nas DPC.

Adiante, agrupando-se os dados da SSP-BA, do MPBA e da TJBA, conforme se vê na Tabela 7, pode-se afirmar que, no máximo, apenas 16,36% das OPD registradas foram levadas a conhecimento do MPBA direta ou indiretamente, o que representa uma falta de acesso ministerial da ordem de aproximados 83,64% dessas ocorrências.

Parte dessas ocorrências pode ser objeto de investigação das DPC de Salvador no mesmo exercício em que ocorreram, sem qualquer conhecimento e controle ministerial de excesso de prazo.

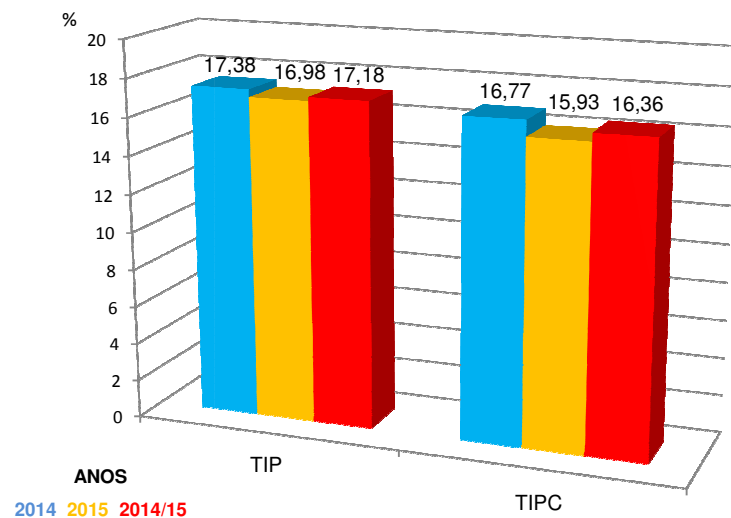
Tabela 7 - Ocorrências policiais registradas (OPD) pela PC x IP remetidos pela primeira vez ao MPBA e TC remetidos aos Juizados Especiais Criminais.
Taxa de Investigação Policial Conclusa (TIPC).
Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.

Item	Ano	2014	2015	Total
OPD		109248	106426	215674
IP Remetidos		9382	8761	18143
TC Remetidos		8943	8193	17136
TIPC (%)		16,77	15,93	16,36

Fonte: elaboração própria, SSP-BA/SGE, MPBA/SIMP e TJBA/PROJUDI.

Entre os 17,18% (TIP) obtidos com os dados da SSP-BA e os 16,36% (TIPC) dos obtidos com as fontes MPBA e TJBA associados (TIPC), há uma diferença de 0,82%, não se podendo determinar a causa no presente estudo (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Taxa de Investigação Policial (TIP) x Taxa de Investigação Policial Conclusa (TIPC) da PCBA.
Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.



Fonte: elaboração própria com base nos dados SSP-BA/SGE, MPBA/SIMP e TJBA/PROJUDI.

Pelo exposto, há evidências de baixa capacidade de resolutividade das OPD registradas nas DPC e de baixa eficiência na conclusão⁶⁵ de IP ao MPBA pela PCBA.

Inobstante, esse problema de baixa eficiência na conclusão de IP não é novo. Examinando o Relatório Executivo do Projeto Melhoria dos Resultados dos Indicadores, promovido pela Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia, observa-se que foram priorizados seis problemas estratégicos que afetam o chamado Sistema de Contenção do Crime no Estado da Bahia (BAHIA, 2009b, p. 7), dentre eles:

Problema # 2:

Polícia Civil: Baixa eficiência na conclusão de inquéritos com autoria relatados ao Ministério Público.

A Polícia Civil concluiu 79% dos inquéritos instaurados no ano de 2008, porém não há informação sobre a materialidade e autoria destes inquéritos.

Para aquele projeto, o referido sistema contempla, no âmbito das instituições do Estado da Bahia, a sociedade, a Secretaria de Segurança Pública, exclusivamente a Polícia Militar e a Polícia Civil, a Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, que, na época, tinha competência relacionada à matéria prisional, o Ministério Público e o Poder Judiciário (BAHIA, 2009b, p. 7).

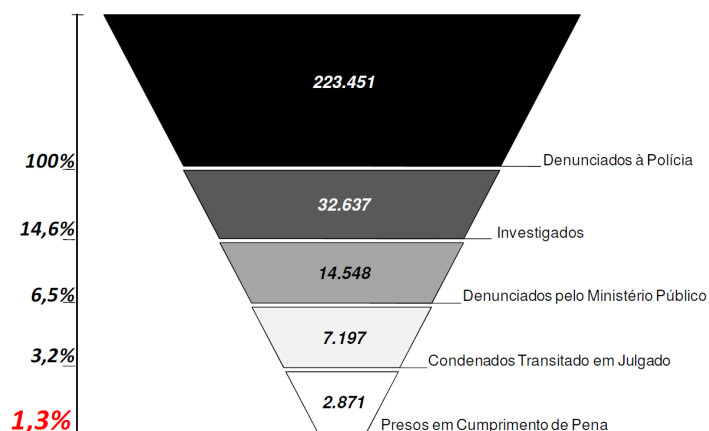
Esse projeto teve por objetivos reduzir a taxa de Crimes Violentos Letais Intencionais e de Crimes Violentos Contra o Patrimônio (BAHIA, 2009b, p. 5).

Malgrado trate os dados não por ocorrências, mas por pessoas, uma vez que o diagnóstico desse projeto “também permitiu acompanhar toda a trajetória que um criminoso percorre, desde o momento em que ele comete um crime até o momento em que ele torna-se um egresso.” (BAHIA, 2009b, p. 7), os resultados sobre a efetividade desse sistema de contenção, agora indicavam a baixa eficiência das investigações realizadas pela PCBA, como se vê na Figura 19, e um resultado global das instituições de que das 223.451 pessoas noticiadas como agentes de delitos em 2008, apenas 1,3%, cerca de um ano depois, eram presos cumprindo pena.

⁶⁵ Como dito na aliena “b” da seção 5.1.2, não confundir uma investigação concluída, aquela tida como plenamente realizada pela PC, com aquela conclusa, remetida direta ou indiretamente pela PC para exame e manifestação do MP. Uma investigação concluída deve ser conclusa, mas nem toda investigação conclusa foi concluída.

Observe-se que, das pessoas denunciadas à polícia, portanto envolvidas em OPD, apenas 14,6% eram investigadas, das quais foram 6,5% denunciados pelo MPBA, isto é, aproximados 55,42% dos investigados pela PCBA.

Figura 19 - Efetividade do Processo de Contenção do Crime



Fonte: Bahia (2009b, p. 9).

Notavelmente, embora essa taxa de 14,6% tenha sido calculada tomando por base o número de pessoas e diga respeito aos anos de 2008 e 2009, aqueles muito se aproximam da TIP de 17,18% e da TIPC de 16,38% dos biênios 2014 e 2015 desenvolvidas e calculadas na presente pesquisa que, por outra metodologia, se prestam a indicar a capacidade da PCBA de iniciar investigações e encaminhá-las ao MPBA direta ou indiretamente.

Também, é relevante considerar que um agente pode ter praticado mais de um crime, logo, dando causa à geração de mais de um registro de OPD, como também vários agentes podem se reunir em concurso de pessoas⁶⁶ para a prática de um único crime, objeto do registro de uma OPD.

⁶⁶ Ocorre quando o delito é cometido por duas ou mais pessoas que concorrem (contribuem ou cooperam) para a prática do crime. Encontra previsão legal no art. 29 do Código Penal (BRASIL, 1940).

Ainda, considerando essa curiosa similitude de resultados em meio a diversas metodologias de cálculo, pode-se lançar uma hipótese, para outra pesquisa, que havendo uma efetividade de 1,3% de presos em cumprimento de pena com relação a investigados envolvidos em OPD (Figura 19) entre 2008 e 2009, bem como uma TIPC de 16,38% (Tabela 7) e uma TRIP de 85,55% no biênio 2014 e 2015, uma melhoria nessas taxas causaria um impacto diretamente proporcional naquele percentual de presos custodiados em cumprimento pena.

Desse modo, vivenciando crises carcerárias nos dias atuais, cujas soluções apontadas passam sempre pela redução do encarceramento (MENA, 2017; STRUCK, 2017), diante do crescimento permanente da população enclausurada, relatada pelo Levantamento de Informações Penitenciárias INFOPEN de dezembro de 2014 (BRASIL, 2014), conforme o Gráfico 3, a política de segurança pública deveria se voltar, prioritariamente, para a redução da frequência das OPD, enfrentando as causas da criminalidade, e não necessariamente concentrar seus maiores investimentos na melhoria dos sistemas em estudo, o que, num paradoxo, se funcionassem mais eficientemente, haveria um colapso do sistema prisional.

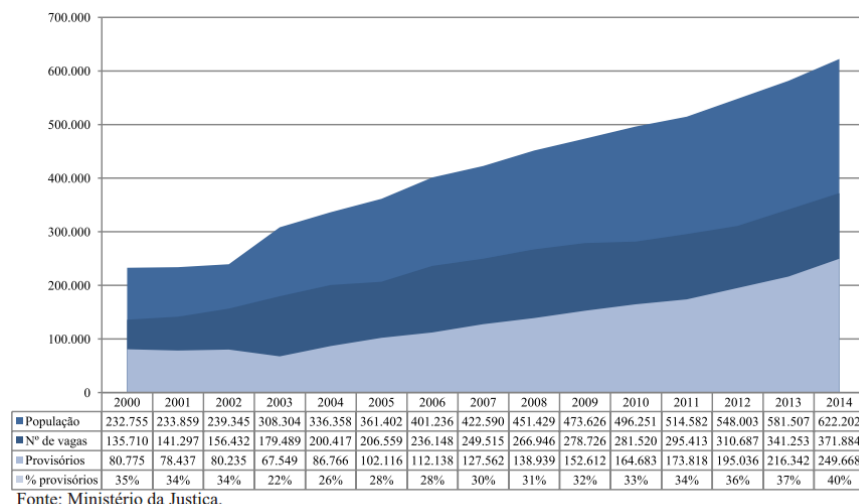
Sobre o mencionado “problema #2”, diz o relatório quanto às metas estabelecidas para o Sistema de Segurança Pública (BAHIA, 2009b, p. 15, grifo nosso):

Polícia Civil: Baixa eficiência na conclusão de inquéritos com autoria relatados ao Ministério Público.

Um inquérito relatado com êxito ao Ministério Público, ou seja, contendo autoria, materialidade e provas, é o resultado **de um processo investigativo eficiente no nível desejado para que haja a denúncia por parte da Justiça e o processo de julgamento possa ser iniciado**. As análises dos resultados históricos deste processo na Polícia Civil, a partir das variações de desempenho entre as Delegacias, apontaram uma oportunidade de aumento do número de inquéritos relatados com êxito em relação ao ano de 2008.

Quanto a esse problema, estabeleceu-se a meta de se aumentar em 15% número de inquéritos concluídos remetidos ao Ministério Público, tendo como base o ano de 2008 (79%) de forma a chegar em 2009 com 90% e em 2010 e 2011 (100%), considerando que “O índice de conclusão de inquéritos é calculado através da razão entre o número de inquéritos concluídos e o número de inquéritos instaurados no mesmo período.” (BAHIA, 2009b, p. 16)

Gráfico 3 – Evolução comparativa do número de pessoas no sistema prisional, número de vagas e presos provisórios.



Fonte: BRASIL, 2014.

Na Capital, em 2008 esse chamado índice de conclusão de inquéritos foi de 74%, tendo como meta 91% em 2009 (BAHIA, 2009b, p. 39).

Observe-se que, conforme a Tabela 4 anterior, a TRIP dos anos de 2014 e 2015 foi de 90,62% e de 80,72% respectivamente, a demonstrar que, respeitadas as diversidades de metodologia dos indicadores em tela, não houve persistência desse esforço estratégico, continuando a ocorrer acúmulo de inquéritos policiais nas DPC, o que representa uma falta de investigação de fatos com aparência criminosa e, consequentemente, desaparecimento de elementos probatórios sensíveis ao tempo, como ocorre em certas provas periciais e nas provas testemunhais sujeitas à perda das impressões de memória e outros fatores deletérios.

Por fim, é crucial consignar, também, que todos os dados carregados à pesquisa foram obtidos de três fontes distintas em sistemas informatizados que não se integram e, cuidadosamente, foram relacionados na presente pesquisa.

Esse problema dos aludidos sistemas existe há muito tempo. Naquele citado Relatório Executivo do Projeto Melhoria dos Resultados dos Indicadores, promovido pela SSP-BA, numa análise do ambiente externo a essa Secretaria de Estado

naquele projeto, das várias ameaças “situações externas à organização, atuais ou futuras que, se não eliminadas, minimizadas ou evitadas por ela, podem influenciá-la negativamente” (BAHIA, 2009b, p. 11), foi identificada a “Dificuldade de integração dos Sistemas de Informação de diversos órgãos como Ministério da Saúde, Ministério da Justiça, Tribunal de Justiça e Ministério Público.” (BAHIA, 2009b, p. 12).

Destaque-se que, segundo o relatório, na elaboração do diagnóstico do processo de contenção do crime “Não foi informado o estoque inicial de inquéritos do Ministério Público em 2008” (BAHIA, 2009b, p. 46).

Adiante, na fonte MPBA/SIMP, os dados não tinham apresentação pronta, foram obtidos diretamente nas bases de dados eletrônicas daquele sistema, exigindo a participação ativa de analistas de sistemas, dada a utilização de linguagem de nível inacessível ao usuário comum, e desse pesquisador, em meio a diversas reuniões, discussões e análises sobre a forma e algoritmos para extração dos dados, bem como quanto à verificação da validade (representações precisas) e confiabilidade (consistência e estabilidade) desses pelo autor.

Ainda, não foram encontrados indicadores no MPBA sobre a atividade de CEAP, como exposto na seção 5.1.1.

Assim, no dia-a-dia operacional do MPBA, sem dados e informações relevantes, transformados em indicadores, não se tem, de maneira pronta e eficiente, como aferir sistêmica ou pontualmente a situação da existência ou não de uma investigação de OPD pela PCBA.

No mais, os dados, diante das limitações das fontes oficiais utilizadas, não permitem identificar a cifra oculta de OPD, aquelas não registradas, entretanto, em 2009, o IBGE realizou nova Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) investigando, em caráter suplementar, os temas Segurança Alimentar e Vitimização e Justiça (BRASIL, 2017e), encontrando-se no Estado da Bahia os dados selecionados constantes no Quadro 3, que permitem se ter uma ideia do quanto de OPD não é registrado nas DPC, quando ainda se trata aqui da investigação das ocorrências que efetivamente foram registradas, a revelar, mais ainda, uma ausência maior do Estado.

Quadro 3 – Dados selecionados do PNAD 2009 sobre vitimização e justiça no Estado da Bahia.

ITEM	%
ROUBO	
Percentual de pessoas de 10 anos ou mais de idade que foram vítimas de roubo e procuraram a polícia	39,5
Distribuição de pessoas de 10 anos ou mais de idade que foram vítimas de roubo e não procuraram a polícia por falta de provas	11,5
Distribuição de pessoas de 10 anos ou mais de idade que foram vítimas de roubo e não procuraram a polícia porque não achavam que era importante	23,9
Distribuição de pessoas de 10 anos ou mais de idade que foram vítimas de roubo e não procuraram a polícia porque não acreditavam na polícia	29,1
Distribuição de pessoas de 10 anos ou mais de idade que foram vítimas de roubo e não procuraram a polícia porque não queriam envolver a polícia ou por medo de represália	24,2
FURTO	
Percentual de pessoas de 10 anos ou mais de idade que foram vítimas de furto e procuraram a polícia	28,8
Distribuição de pessoas de 10 anos ou mais de idade que foram vítimas de furto e não procuraram a polícia por falta de provas	26,6
Distribuição de pessoas de 10 anos ou mais de idade que foram vítimas de furto e não procuraram a polícia por não achar que era importante	24,3
Distribuição de pessoas de 10 anos ou mais de idade que foram vítimas de furto e não procuraram a polícia por não acreditar na polícia	17,4
Distribuição de pessoas de 10 anos ou mais de idade que foram vítimas de furto e não procuraram a polícia porque não queriam envolver a polícia ou medo de represália	16,4
AGRESSÃO FÍSICA	
Percentual de pessoas que foram vítimas de agressão física, na população de 10 anos ou mais de idade que procuraram a polícia	37,7

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2017e).

Conclusivamente, ao lado da existência de evidências da baixa capacidade de investigação e resolutividade das OPD registradas nas DPC da PCBA e de baixa eficiência na conclusão de IP ao MP no biênio 2014 e 2015, manifesta há muito tempo, está a ausência de efetivo controle desse problema pelo MPBA que não tem instrumentos informacionais dirigidos e desenvolvidos para tal mister.

5.1.4 Duração das Investigações

Outro grave problema identificado foi a inexistência de controle da duração das investigações instauradas pelas DPC que, inclusive, leva o MPBA ao desconhecimento oportuno de fatos investigados pela PCBA.

Para se aferir o tempo de investigação, como não se dispõe no SIMP da data da instauração do IP, nem se apura os motivos do eventual retardamento ou não da instauração de um IP na presente pesquisa, obteve-se o tempo transcorrido entre a data do fato investigado constante nesse feito investigatório e a sua primeira remessa do IP pela DPC ao MPBA, verificando-se que 31,37% dos IP ultrapassam mais de 365 dias e somente 43,34 % duram até 30 dias, conforme se vê na Tabela 8, o que indica haver provável excesso prazal no andamento das investigações.

Tabela 8 - Tempo transcorrido entre a data do fato investigado e o recebimento do IP pelo MPBA.
Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.

Ano	2014	2015	Total	%
Tempo (dias)				
Até 10	2334	2480	4814	26,53
Mais de 10 até 30	1480	1570	3050	16,81
Mais de 30 até 60	482	490	972	5,36
Mais de 60 até 120	503	580	1083	5,97
Mais de 120 até 365	904	1244	2148	11,84
Mais de 365	3388	2304	5692	31,37
Sem especificação da data	28	57	85	0,47
Data do fato inconsistente	263	36	299	1,65
Soma	9382	8761	18143	100,00

Fonte: elaboração própria a partir dos dados MPBA/SIMP (BAHIA, 2016c).

Nessa Tabela 8, "Sem especificação da data do fato" são os registros em que não existia informação no campo "Data da Infração" e "Data do fato inconsistente" aqueles em que a data do fato é posterior à data do cadastramento do IP no SIMP, certamente por erro de digitação e falta de prévio critério comparativo na entrada daquele dado no programa.

Já a Tabela 9 aponta, sem entrar no cumprimento ou não das diligências requisitadas pelo MPBA, que apenas 9,16% dos IP retorna à CIC em até 30 dias, havendo 42,78% IP que perduram por mais de 1 ano nas DPC. Deve-se destacar que essa tabela reflete a situação dos IP registrados em 2014 e 2015 na data da extração dos dados (12/09/2016), ocorrida após 255 dias do final do ano de 2015.

Tabela 9 - Tempo de tramitação dos IP remetidos com diligência complementar para as DPC até a data da extração dos dados da fonte¹.
Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.

Tempo (dias)	Nº de IP	%	% acumulado
Até 10	45	2,16	2,16
Mais de 10 até 30	146	7,00	9,16
Mais de 30 até 60	176	8,44	17,60
Mais de 60 até 120	206	9,88	27,48
Mais de 120 até 365	620	29,74	57,22
Mais de 365	892	42,78	100,00
Soma	2085	100,00	-

Fonte: elaboração própria a partir dos dados MPBA/SIMP (BAHIA, 2016d).

¹ Dados coletados em 12 set. 2016.

Assim, apenas para cumprimento de diligências complementares requisitadas, 90,84% dos IP tramitam com prazo acima de 30 dias, prazo máximo para conclusão das investigações de um IP em geral.

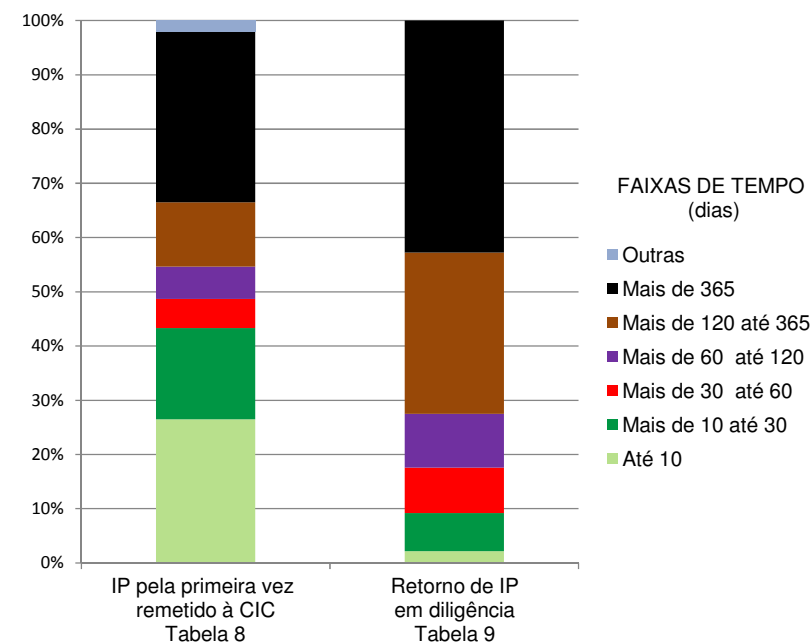
Essa tabela mostra que 2.085 IP (11,48%) dos 18.143 IP primeiramente remetidos ao MPBA nos anos de 2014 e 2015, foram devolvidos com requisição de diligências complementares às DPC.

Para acessar esses dados nas bases do SIMP, utilizou-se apenas os registros de saída para as delegacias pré-selecionadas, constantes no rol das instaladas em Salvador, e o seu retorno ou não para órgãos internos ao MPBA.

Como não há registro da data de entrada na DPC, mas apenas a de saída, apurou-se na visita técnica realizada à CIC (AMORIM JÚNIOR, 2017a) que, pelas guias de remessa assinadas, esse prazo normalmente não ultrapassa 2 dias da data de saída, o que fornece uma referência da margem de confiabilidade dos dados da Tabela 9.

Ao se comparar os perfis de tempo de tramitação (Tabelas 8 e 9), mesmo refletindo essa última um tempo variável, pode-se verificar que a PCBA demora muito mais tempo para responder às diligências complementares requisitadas ao MPBA, do que aos IP que instaurou e ainda não remeteu, portanto dando muito menor importância às diligências complementares requisitadas (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Perfil de tempo de tramitação de IP remetidos pela primeira vez pela DPC e devolvido com requisição de diligências complementares pelo MPBA. Percentual acumulado das faixas de tempo.
Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.



Fonte: elaboração própria a partir dos dados das Tabelas 8 e 9, MPBA/SIMP (BAHIA, 2016c, 2016d).

Na data da última extração dos dados (12/09/2016), dos 2.085 IP devolvidos (Tabela 9), que representam uma aproximada TDIP de 11,49%, ainda havia 1.206 IP registrados nos biênios 2014 e 2015 nas DPC com requisição de diligências, como se pode ver na Tabela 10, o que não oferece precisão quanto ao número de vezes que o IP precisou ser devolvido constante na Tabela 11, visto que muitos, após a primeira requisição de diligências ainda não foram remetidos ao MPBA para nova análise.

Utilizando-se a base de dados do IDEA, numa extração de dados realizada em 23/02/2017 (BAHIA, 2017h), achou-se uma média de 636 dias de tramitação de IP na PCBA, referentes ao período pesquisado (2014 e 2015) em Salvador, o que representa uma TEP igual a 2.020%, um excesso prazal médio que ultrapassa mais de 20 vezes o prazo legal de 30 dias e demonstra falta de atitude pelo MPBA em intervir numa situação dessa tamanha gravidade.

Por sua vez, abrangendo todos os IP registrados na base de dados do IDEA (BAHIA, 2017h), a média aumenta para cerca de 1.120 dias, desvendando uma TEP de 3.633%, isso é, 36 vezes acima do prazo legal de 30 dias, com feitos cadastrados no ano de 2.000 e com até 15 anos tramitando em uma DPC com a devolução e há 17 anos iniciado, totalizando um número elevado de 5.728 IP.

É de se ressaltar que os IP citados ao final do parágrafo anterior, alcançaram a penúltima faixa prescricional em abstrato (BRASIL, 1940) ⁶⁷ e, a depender do delito que tratem, existe provável prescrição da pretensão punitiva do Estado e, logo, efetiva impunidade decorrente do não adequado funcionamento dos Sistemas Ministerial e Policial, independentemente se o fato foi investigado e elucidado.

⁶⁷ “Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se:

I - em 20 (vinte) anos, se o máximo da pena é superior a 12 (doze);

II - em 16 (dezesseis) anos, se o máximo da pena é superior a 8 (oito) anos e não excede a 12 (doze);

III - em 12 (doze) anos, se o máximo da pena é superior a 4 (quatro) anos e não excede a 8 (oito);

IV - em 8 (oito) anos, se o máximo da pena é superior a 2 (dois) anos e não excede a 4 (quatro);

V - em 4 (quatro) anos, se o máximo da pena é igual a 1 (um) ano ou, sendo superior, não excede a 2 (dois);

VI - em 3 (três) anos, se o máximo da pena é inferior a 1 (um) ano.” (grifo nosso)

Tabela 10 - IP devolvidos com requisição ministerial de diligências e ainda não devolvidos pelas DPC.
Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.

Delegacia	Ano	2014	2015	Total
1ª DT		17	14	31
2ª DT		7	12	19
3ª DT		12	6	18
4ª DT		30	6	36
5ª DT		20	18	38
6ª DT		10	8	18
7ª DT		8	11	19
8ª DT		1	5	6
9ª DT		11	13	24
10ª DT		15	8	23
11ª DT		35	19	54
12ª DT		33	33	66
13ª DT		8	7	15
14ª DT		11	10	21
16ª DT		7	23	30
28ª DT		15	10	25
29ª DT		0	2	2
1ª DH		8	12	20
2ª DH		27	28	55
3ª DH		14	33	47
DH-SSA		9	7	16
DHM		3	4	7
DEAM-B		78	178	256
DEAM-P		0	7	7
DEATI		2	7	9
DECECAP		45	12	57
DECOM		68	6	74
DELTUR		4	0	4
DERCA		15	15	30
DREOF		7	28	35
DRFR		10	9	19
DRFRV		31	29	60
DTE		3	3	6
GERRC		6	30	36
Outras		11	12	23
Indisponível		0	0	0
Soma		581	625	1206

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do MPBA/SIMP (BAHIA, 2016h).

Tabela 11 - Remessas do mesmo IP com requisição diligências para a PC.
Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.

Remessa(s)	Nº de IP	%
1 vez	1889	90,60
2 vezes	162	7,77
3 vezes	29	1,39
4 vezes	4	0,19
Mais de 4 vezes	1	0,05
Soma	2085	100,00

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do MPBA/SIMP (BAHIA, 2016g).

Preliminarmente, os resultados objetivos demonstram haver franco descumprimento dos prazos legais e razoáveis para conclusão de IP e a realização de diligências requisitadas pelo MPBA, item a ser submetido ao CEAP, como também existir ineficácia do Sistema Ministerial quanto a esse problema.

5.1.5 Tramitação dos IP na CIC e nas Promotorias de Justiça

No estudo, também se focou no tempo de tramitação interna dos IP no MPBA, notadamente na CIC e com um promotor de justiça (PJ).

Desse modo, como há previsão jurisprudencial de que a contagem dos prazos se inicia com a entrada do feito (investigatório ou processual) no órgão do MP e não com a efetiva chegada dos autos nas mãos de um promotor de justiça (BRASIL, 2009c), trabalhou-se com:

- o tempo gasto para a CIC, órgão ministerial que recebe os IP das DPC, dar entrada desse feito na promotoria de justiça, deixando-o à disposição de um promotor de justiça;
- o tempo que um promotor de justiça leva para analisar e devolver esse IP para a CIC.

Se uma das preocupações do CEAP é que, existindo uma investigação, ela tramite dentro de prazos legais e razoáveis, espera-se que o MPBA observe seus próprios prazos legais, inclusive para não dar causa ao retardamento na adoção de eventuais medidas persecutórias ou de CEAP necessárias.

Para os crimes em geral, os prazo legais do MP para se manifestar no IP são de 5 dias se preso o investigado e de 15 dias, se estiver solto, conforme previsão no art. 46 do Código de Processo Penal (CPP)⁶⁸, e de 10 dias no caso de crimes de drogas, conforme o art. 54 da Lei nº 11.343/2006 (BRASIL, 2006)⁶⁹, desse modo, não diferenciando os IP com investigados presos ou com soltos no presente estudo, o prazo legal máximo possível para manifestação ministerial será tratado como 15 dias, com termo inicial na entrada do IP na CIC.

Quanto à disponibilidade do IP ao promotor de justiça pela CIC, no biênio do estudo, dos 18.143 IP que deram pela primeira vez entrada na CIC, 56,78% foram disponibilizados pela CIC em até 15 dias e, prontamente sem qualquer prazo para manifestação do promotor de justiça, 43,22% dos IP acima desse prazo e, desse percentual, com a parcela de 27,23% acima de 30 dias, como se vê no Gráfico 5.

Considerando o prazo de 5 dias como mais que razoável para registro, digitalização e disponibilização do IP a um promotor de justiça, por ser o menor dado ao MP, esse percentual de 56,78% dos casos indica uma ineficiência de distribuição do IP pela CIC a um promotor de justiça.

Destaque-se que 1,04% dos IP (189), correspondente a “Não se aplica” no Gráfico 3, não tinha sido ainda distribuído a um promotor de justiça, já que não constava qualquer registro de entrada para o órgão/unidade “SALVADOR – CENTRAL DE INQUÉRITOS – PROMOTOR” ou a subtração das datas entre o

⁶⁸ “Art. 46. O prazo para oferecimento da denúncia, estando o réu preso, será de 5 dias, contado da data em que o órgão do Ministério Público receber os autos do inquérito policial, e de 15 dias, se o réu estiver solto ou afiançado. No último caso, se houver devolução do inquérito à autoridade policial (art. 16), contar-se-á o prazo da data em que o órgão do Ministério Público receber novamente os autos.”

⁶⁹ “Art. 54. Recebidos em juízo os autos do inquérito policial, de Comissão Parlamentar de Inquérito ou peças de informação, dar-se-á vista ao Ministério Público para, no prazo de 10 (dez) dias, adotar uma das seguintes providências:

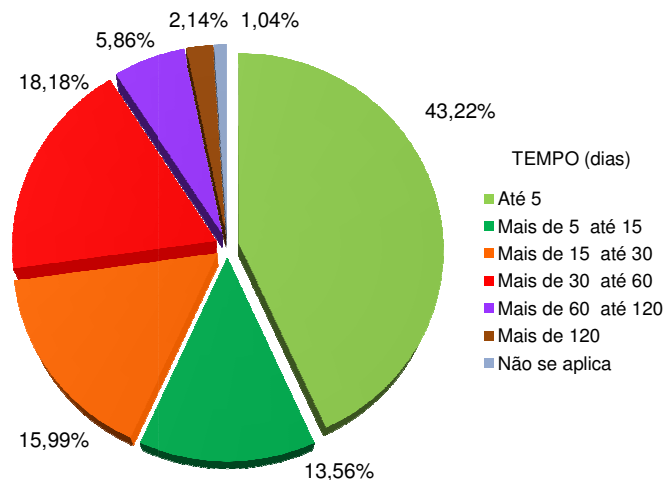
I - requerer o arquivamento;

II - requisitar as diligências que entender necessárias;

III - oferecer denúncia, arrolar até 5 (cinco) testemunhas e requerer as demais provas que entender pertinentes.”

registro de entrada para esse órgão/unidade e o registro de saída para os demais órgãos da “CENTRAL DE INQUÉRITOS” foi negativo.

Gráfico 5 – Tempo para disponibilização de IP, pela primeira vez remetido ao MPBA, pela CIC a um promotor de justiça com atribuição criminal.
Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do MPBA/SIMP (BAHIA, 2016e).

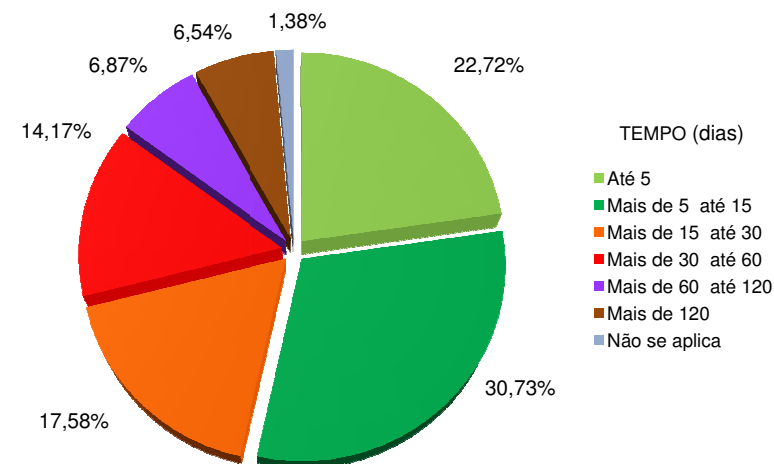
Assim, há uma excessiva demora de tramitação do IP na CIC, na primeira vez em que o feito ingressa no MP, para disponibilização desse feito a um promotor de justiça criminal.

No curso de visita técnica realizada na CIC (AMORIM JÚNIOR, 2017a), foi noticiado que esse excesso de tempo deve-se ao subdimensionamento dos recursos humanos necessários para o cadastramento do volume de IP primeiramente recebidos das DPC no sistema informatizado, constatado *in loco* aparentemente. Noutro pólo, seria essa demora causada pela delonga do processo de digitalização por carência dos necessários meios, como declarou um promotor de justiça (ENTREVISTA 16, 2016), porém não observada naquela visita.

Em que pese não haver sido identificada e comprovada a causa dessa profusa morosidade, de fato, ela pode ser constatada.

Um promotor de justiça atuando na análise dos IP leva para analisar e devolver esse feito para a CIC até 15 dias em 53,45% dos casos, excedendo esse prazo máximo em 46,55% dos IP, aproximando-se da ineficiência da própria CIC, conforme o Gráfico 6.

Gráfico 6 – Tempo de permanência de IP primeiramente remetidos ao MPBA com os promotores de justiça com atribuição criminal.
Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.



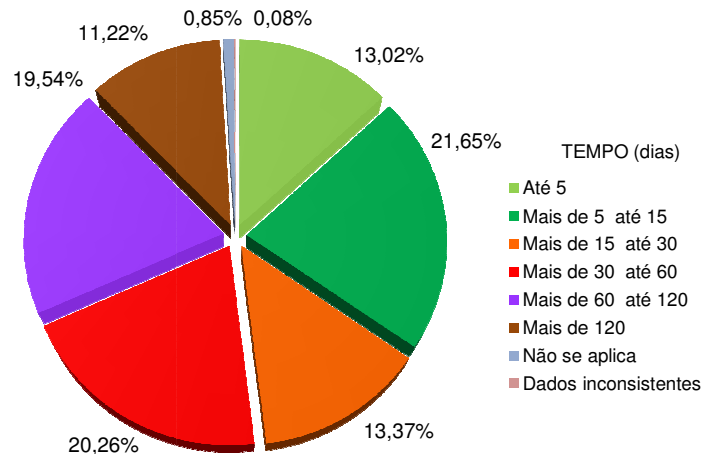
Fonte: elaboração própria a partir dos dados do MPBA/SIMP (BAHIA, 2017f).

Como há excesso de prazo na CIC e com os promotores de justiça, os dados demonstram um aumento no prazo total de tramitação do IP desde a sua primeira entrada na CIC até a subsequente primeira manifestação do promotor de justiça, de forma que somente 34,67% dos IP tramitam em até 15 dias, observado o Gráfico 7.

Comparando-se os tempos de tramitação na CIC, com os promotores de justiça e o total, verifica-se que não existe uma compensação de tempo entre a CIC e os promotores de justiça, de forma que as excessivas demoras concorrem para o descumprimento dos prazos legais de tramitação em 65,33% dos IP pela primeira vez em curso no MPBA em Salvador (Gráfico 8).

O Gráfico 8 também assinala que o período de tempo de andamento do IP mais frequente na CIC é de até 5 dias e, com os promotores de justiça, entre 5 e 15 dias.

Gráfico 7 – Tempo de tramitação do IP primeiramente remetidos ao MPBA desde a entrada na CIC até o primeiro pronunciamento ministerial.
Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.

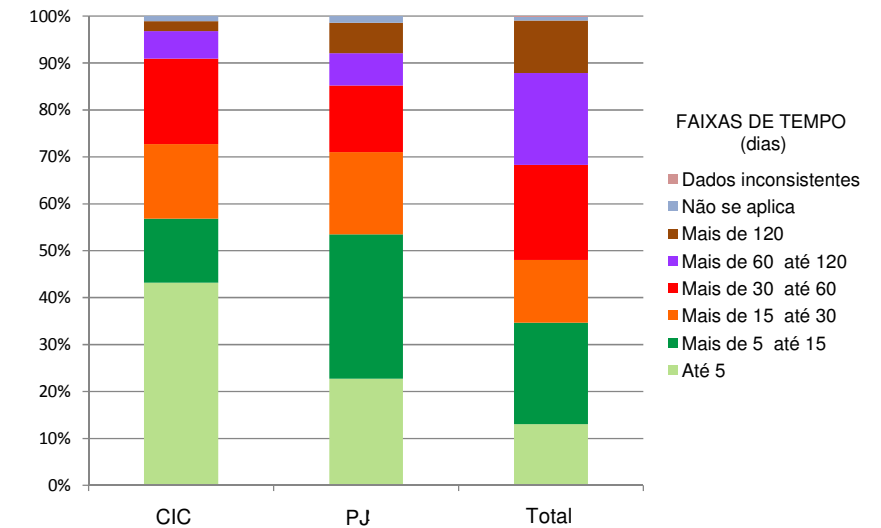


Fonte: elaboração própria a partir dos dados do MPBA/SIMP (BAHIA, 2016f).

As causas desse excesso prazal devem ser buscadas, principalmente, no perfil subjetivo do CEAP adiante apresentado, embora, sem certeza por falta de indicadores e teste, apresente a gestão da CIC o subdimensionamento de recursos humanos para cadastrar IP no sistema informatizado como sendo a causa essencial do problema, notadamente em períodos posteriores aos de maior demanda.

Conclusivamente, os dados revelam haver dificuldades de tramitação dos IP na CIC e nas Promotorias de Justiça Criminais que elevam o tempo de resposta do MPBA na análise de IP, inclusive no CEAP difuso, acima dos prazos legais e razoáveis, estando as maiores causas, em se tratando das promotorias de justiça, expostas no perfil subjetivo apresentado na seção 5.2.

Gráfico 8 – Comparativo entre os tempos de IP primeiramente remetidos ao MPBA na CIC, aos promotores de justiça e total. Percentual acumulado das faixas de tempo
Salvador - Bahia - Brasil - 2014 a 2015.



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do MPBA/SIMP (BAHIA, 2016e, 2017f, 2016f).

5.1.6 Delineamento Conclusivo do CEAP Difuso

A realizada análise dos dados estatísticos apresentados e obtidos na atividade de campo ou coletados na presente pesquisa permite a emissão de conclusões, que traçam o perfil objetivo do CEAP difuso em Salvador no biênio estudado.

No tocante à existência de problemas na atuação da PCBA que ensejem atuação ministerial no CEAP difuso, os dados revelam haver em Salvador nos anos de 2014 e 2015:

a) um muito baixo percentual de investigação de OPD registradas pela PCBA (TIP de 17,18%), logo, uma falta de apuração em 82,82% dos casos registrados, não necessariamente com data do fato desse biênio;

b) um muito baixo percentual de investigações realizadas pela PCBA remetidas conclusas direta ou indiretamente ao MPBA com relação ao número de OPD registradas (TIPC de 16,36%), com uma diferença de 0,82% entre o que informa a PCBA ter investigado e o que efetivamente encaminhou conclusos;

c) uma acumulação significativa de parcela de IP instaurados nas DPC, sem que o MPBA saiba da existência deles e de seus conteúdos fáticos e probatórios, uma vez que não são remetidos conclusos à CIC (TRIP de 85,55% e TNRIIP de 14,45%);

d) uma maior resolutividade da demanda reprimida de investigações formalizadas em TC (TRTC igual a 108,14%) que representa uma priorização da PCBA, em termos relativos, de investigar crimes de menor potencial ofensivo, em detrimento daqueles outros de maior gravidade, por meio de IP;

e) um elevado e franco descumprimento dos prazos legais e razoáveis para conclusão de IP ou realização de diligências requisitadas pelo MPBA (TEP de 2.020% e TDIP de 11,49%), destacando-se que esse descumprimento de prazos é ampliado quando se abrange todos os IP registrados na base de dados do IDEA desde o ano de 2000 até o corrente, numa confirmação clara que o problema exposto na alínea anterior é bem mais antigo e grave (TEP de 3.633%), e

f) um indicativo de que a PCBA dá muito menor atenção ao cumprimento dos prazos de tramitação de um IP devolvido com requisição de diligências complementares formalizadas pelo MPBA, do que aquele instaurado e ainda não remetido ao MPBA, sem que se possa objetivamente identificar os fatores causais, em muito excedendo os prazos.

Esses problemas, objetivamente levam a inevitável impunidade pela falta ou inadequada prestação tempestiva do relevante serviço público de investigação policial, comprometendo esse direito difuso e social, previsto na Constituição Federal.

De certo que não são objeto do presente estudo, as causas desses indicados problemas da atividade policial de investigação, mas sim se o MPBA controla e acompanha esses fenômenos, conforme seu papel Constitucional.

Diante desses problemas, antagonicamente, constatou-se que

a) inclusive pelos esforços e tempo despendido para obtenção dos dados da presente pesquisa, os sistemas de informação da SSP-BA, MPBA e TJBA não estão integrados, havendo dificuldades operacionais para obtenção de dados que representem indicadores contínuos sobre a atividade policial a ser controlada;

b) o tempo de tempo de resposta do MPBA na análise de IP, atividade relacionada com o CEAP difuso, está acima dos prazos legais e razoáveis, sem que se possa, nesse momento, apontar objetiva e certamente as causas essenciais;

c) faltam, no âmbito do MPBA, instrumentos informacionais desenvolvidos especialmente para o exercício do CEAP;

d) no dia-a-dia operacional do MPBA, sem dados e informações relevantes disponíveis, transformados em indicadores, e acessibilidade direta aos dados dos sistemas de informação da SSP-BA e do TJBA, não se tem, de forma pronta e eficiente, provavelmente como se verificar sistêmica ou pontualmente a situação da existência ou não de uma investigação de OPD pela PCBA, como acompanhar uma investigação em curso e não conclusa pela primeira vez ao MPBA, e

e) o controle da tramitação de IP em DPC com requisição de diligências é ineficaz.

Conclusivamente, desde já, parte da hipótese geral está confirmada, qual seja a Polícia Civil do Estado da Bahia (PCBA), no período de 2014 e 2015, deixou de instaurar ou desenvolver plenamente as investigações criminais de delitos comuns noticiados dentro dos prazos legais e razoáveis, o que vem a comprometer a defesa do direito difuso à segurança pública.

Já quanto ao desempenho objetivo do MPBA, pode-se dizer que é sofrível, porque o Sistema Ministerial não está adequada e deliberadamente estruturado para atender os seus fins, posto que:

a) a inexistência de indicadores da atividade de CEAP difuso, com pronta disponibilidade operacional de todos os dados coletados e apresentados anteriormente, obsta um exercício sistêmico do controle da atividade policial de investigação, especialmente quanto aos quatro pontos de incidência sinalizados no fluxograma da Figura 13 ao final da seção 3.3, quais sejam:

- nº 1, as ocorrências policiais delituosas (OPD) registradas numa DPC;
- nº 2, a não instauração de IP para se investigar as OPD;
- nº 3, os IP instaurados e o tempo de investigação das OPD, e
- nº 4, a realização oportuna das diligências complementares requisitadas pelo MP à polícia de investigação;

b) excepcionalmente, quanto ao ponto nº 4, há registros no SIMP e no IDEA relativos aos IP devolvidos às DPC de Salvador que permitem um controle individual dos casos, entretanto as Taxas de Excesso Prazal (TEP) expostas na seção 5.1.4, a tramitação de inquéritos policiais instaurados há cerca de 17 anos e a elevada quantidade de feitos devolvidos nas DPC (5.728), demonstram a ineficácia de eventuais medidas do MPBA, para conter uma lesiva inércia investigatória policial à segurança pública, e

c) internamente, existe dificuldades de tramitação dos IP na CIC e nas Promotorias de Justiça Criminais que elevam o tempo de resposta do MPBA na análise de IP, inclusive no CEAP difuso, acima dos prazos legais e razoáveis, provavelmente decorrentes, de uma desestrutura que leva a uma não priorização da atividade, como se pode ver adiante no perfil subjetivo traçado através das entrevistas.

Ante a tais conclusões, é de se vislumbrar que houve uma falta de uma atuação mais presente e intensa do MPBA no CEAP em Salvador no período pesquisado, inclusive por falta de estrutura do Sistema Ministerial, e, logo, concorreu a Instituição, numa comissão omissiva, para a manutenção do comprometimento causado pela PCBA à segurança pública.

Inobstante, para se aprofundar mais na aferição do CEAP em Salvador, deve-se responder se o MPBA pode acessar por hábil meio informatizado e acessa regularmente todos os registros das OPD delituosas (OPD) em Salvador e, se acessa, busca identificar os motivos da eventual não instauração de IP e da não lavratura de termo circunstanciado (TC) pela PCBA, aferindo a legalidade e a conformidade com a defesa da segurança pública.

Noutro ponto, se há mecanismo adequado de acompanhamento da tramitação dos IP devolvidos às DPC para cumprimento de diligências complementares.

Essas questões serão objeto da análise do perfil subjetivo do CEAP traçado na próxima seção.

5.2 PERFIL SUBJETIVO DO CEAP DIFUSO

Nesse momento da pesquisa, para se traçar um perfil subjetivo da atividade, foram gravados cerca de 935 minutos de entrevistas semi-estruturadas realizadas com dezenove (19) promotores de justiça, conforme roteiros constantes nos Apêndices B e C, que foram objeto de exaustivo tratamento e análise, na elaboração do presente trabalho.

A todos os entrevistados foi assegurado o sigilo quanto à identificação pessoal, para que se sentissem à vontade para externar seus pontos de vista funcionais e pessoais.

O pesquisador é também membro do MP atuante na mesma atividade e integra o universo dos promotores de justiça entrevistados, o que permitiu uma maior acessibilidade a eles, espontaneidade por parte dos declarantes nas entrevistas e facilitou o processo de comunicação dada a base técnica e vivencial comuns, tendo, todavia, exigido do pesquisador maior zelo na condução da entrevista para preservar a exigível e possível neutralidade ou mínima interferência, em atenção às observações de Quivy e Campenhoudt (2013, p. 194-195):

A análise de uma entrevista deve, portanto, incluir uma elucidação daquilo que as perguntas do investigador, a relação de troca e o âmbito da entrevista induzem nas formulações do interlocutor. Considerar estes últimos independentemente de um contexto tão marcante seria revelar uma grande ingenuidade epistemológica.

As entrevistas foram realizadas no ambiente de trabalho: nas salas destinadas à utilização dos membros do MP ou de audiência de fórum criminal, contudo sempre de forma reservada e sem a presença de terceiras pessoas, para que o entrevistado se sentisse bem ambientado e à vontade.

Desses entrevistados, dezessete (17) integram, como titulares ou designados, as Promotorias de Justiça Criminais de Salvador que têm como atribuição a análise de inquéritos policiais, instrumentos de formalização das investigações de crimes de maior potencial ofensivo em regra, para formação de *opinio delicti* e propositura de ações penais, sendo esses promotores os principais responsáveis pelo CEAP difuso do MPBA em Salvador. Simultaneamente, esses entrevistados também atuam nos processos criminais em curso nas Varas Criminais de Salvador. No presente estudo, serão doravante denominados de Grupo 1.

Optou-se por entrevistar uma amostra desses promotores de justiça criminais atuantes na análise de IP e, logo, no CEAP difuso, que representa um percentual aproximado de 30% de um total de cinquenta e seis (56) promotores de justiça criminais (BAHIA, 2017d), porque podem externar uma visão mais real da atividade em que laboram, sendo possível se vislumbrar algumas opiniões positivas e diversas posições negativas, notadamente críticas sobre o controle exercido atualmente e seu sistema.

Urge salientar que se está diante de uma população distribuída homogeneamente, porque se tratam de profissionais com a mesma base de graduação acadêmica, trabalham no mesmo cargo, exercem a mesma função e na mesma Instituição.

A escolha dos entrevistados do Grupo 1 foi aleatória, uma vez que se procedeu através de uma lista de sequenciamento de contatos telefônicos, elaborada mediante sorteio prévio, sendo entrevistados os que houve contato com êxito e se colocaram disponíveis dentro da sequência de ligações telefônicas, ou, simplesmente, no fato de se encontrar o promotor de justiça disponível nas salas de apoio criminal na sede do MPBA no Centro Administrativo da Bahia ou do Fórum Criminal de Sussuarana nas várias oportunidades em que esteve o pesquisador presente em horário de expediente funcional para esse mister.

Essas entrevistas foram realizadas no ano de 2016 e somente a primeira, em razão da ocorrência de dano nos arquivos digitais gravados, teve que ser refeita em janeiro de 2017.

Por sua vez, os dois (2) outros entrevistados atuam no GACEP e, portanto, são responsáveis pelo CEAP concentrado em Salvador. Serão doravante denominados de Grupo 2 e suas entrevistas foram realizadas em janeiro de 2017, mediante prévia marcação, conforme disponibilidade de atuação naquele órgão. Trata-se de amostra estatisticamente muito pequena, uma vez que o universo de promotores atuantes no GACEP oscilou entre 3 a 5 nos anos de 2014 a 2016 (BAHIA, 2017g).

Considerando que os promotores de justiça dos Grupos 1 e 2 integram uma população homogênea, o universo quando das entrevistas passou a ser 59 (BAHIA, 2017d, 2017g), e, logo, obtêm-se, para uma confiança de 99%, um erro amostral de 20% e, para uma confiança de 95%, um erro amostral de 15% (COMENTTO, 2016).

Em que pese o cálculo amostral realizado, convém ressaltar que as peculiaridades subjetivas de comunicação e interação humanas presentes na entrevista, diversamente do ocorre no questionário, permitem alcançar um grau máximo de autenticidade e profundidade, como salientam bem Quivy e Campenhoudt (2013, p. 191-192):

Nas suas diferentes formas, os métodos de entrevista distinguem-se pela aplicação dos processos fundamentais de comunicação e de interação humana. Corretamente valorizados, estes processos permitem ao investigador retirar das entrevistas informações e elementos de reflexão muito ricos e matizados. Ao contrário do inquérito por questionário, os métodos de entrevista caracterizam-se por um contato direto entre o investigador e os seus interlocutores e por uma fraca directividade por parte daquele.

Instaura-se, assim, em princípio, uma verdadeira troca, durante a qual o interlocutor do investigador exprime as suas percepções de um acontecimento ou de uma situação, as suas interpretações ou as suas experiências, ao passo que, através das suas perguntas abertas e das suas reacções, o investigador facilita essa expressão, evita que ela se afaste dos objectivos da investigação e permite que o interlocutor aceda a um grau máximo de autenticidade e de profundidade.

A necessidade de se entrevistar promotores de justiça do CEAP concentrado surgiu supletivamente ao final da análise das entrevistas semi-estruturadas dos integrantes do Grupo 1 e, inclusive em face de lapsos existentes nas normas do MPBA que regulam o CEAP ou estão a ele relacionadas.

Doravante, quando não especificado no texto, ao falar dos entrevistados reporta-se o pesquisador exclusivamente às entrevistas do Grupo 1, dado que, nas generalizações, haverá menção expressa ao Grupo 2, quando citadas todas essas

entrevistas. Desse modo, ao se afirmar, por exemplo, que todos os entrevistados concordaram, está se reportando a todos do Grupo 1, sendo necessário mencionar expressamente também o Grupo 2 para abrangê-los, porque as perguntas formuladas aos grupos não foram necessariamente idênticas (Apêndice C).

Além do grupo representativo de ideias, são expostas indiretamente algumas das respostas dos entrevistados e incluídas, no curso das explicações, citações diretas das falas dos entrevistados, à título de recurso e dado ilustrativo, destacando que se preservou a literalidade na gravação com eventuais repetições de palavras e outros recursos presentes na linguagem verbal que, no curso das entrevistas, denotavam estar o entrevistado, inclusive, refletindo ou selecionando palavras mais adequadas à ideia que queria expressar.

Na exposição das respostas e da análise, sempre há referência à pergunta que deu origem a maioria das respostas, embora se tenha aproveitado também respostas dadas em outras questões, inclusive antecipações espontâneas de conteúdo relevante do entrevistado, desde que essas fossem mais pertinentes ao grupo representativo de ideias daquela.

Desse modo, foram também aproveitadas, as pertinentes respostas dadas às questões de sugestão de modificação do CEAP em Salvador (Apêndice B, questão 17) e de livre exposição sobre o tema (Apêndice B, questão 18).

Ainda, a questão sobre o parâmetro, fora do campo jurídico (requisitos e pressupostos legais), que o entrevistado utilizava para determinar se o IP está pronto para uma decisão final (denúncia, promoção de arquivamento etc.) ou há necessidade de diligências complementares (Apêndice B, questão 15), não produziu respostas relevantes, pois permaneceram os entrevistados, dada suas formações essencialmente jurídicas, pautados pelo paradigma jurídico da análise dos IP.

Por fim, no tocante às respostas do Grupo 2, de forma complementar, foram integradas às respostas dadas pelos entrevistados Grupo 1, sem necessariamente mencionar as perguntas feitas àquele grupo.

5.2.1 Perfil dos Entrevistados

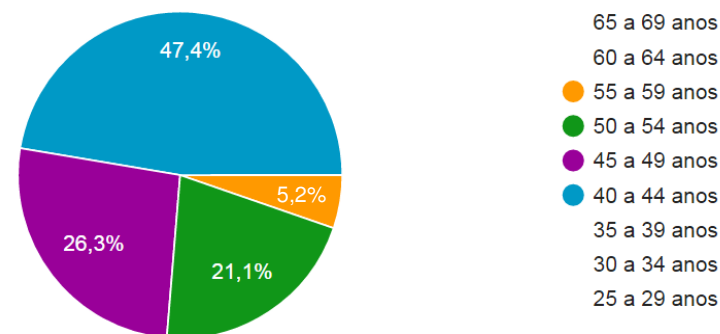
Aqui se traça o perfil de todos promotores de justiça do MPBA de ambos grupos que foram entrevistados na presente pesquisa.

Posteriormente à entrevista, foi encaminhado questionário de identificação completo aos entrevistados, em ratificação ao anterior, usando-se a ferramenta de elaboração de formulários do Google Drive, para viabilizar uma tabulação e apresentação automática dos dados.

Na eventual e pontual ausência de dados ou necessidade de conferência, os dados foram obtidos ou confrontados com os existentes nas bases de dados da Secretaria Geral do Ministério Público (BAHIA, 2017e).

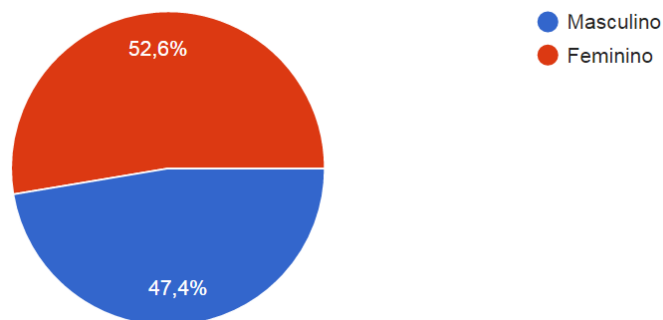
A maioria dos entrevistados (47,4%) está na faixa etária de 40 a 44 anos e todos têm idade igual ou superior a 40 anos (Gráfico 9).

Gráfico 9 – Idade dos entrevistados.



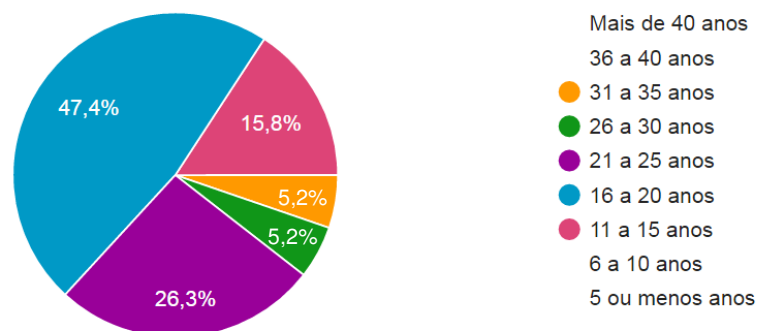
Fonte: Amorim Júnior (2017b).

Para uma profissão tida notória e originariamente como masculina, a maioria dos entrevistados são do gênero feminino (52,6%), embora a diferença percentual entre os gêneros não seja relevante em si mesma (Gráfico 10).

Gráfico 10 – Gênero dos entrevistados.

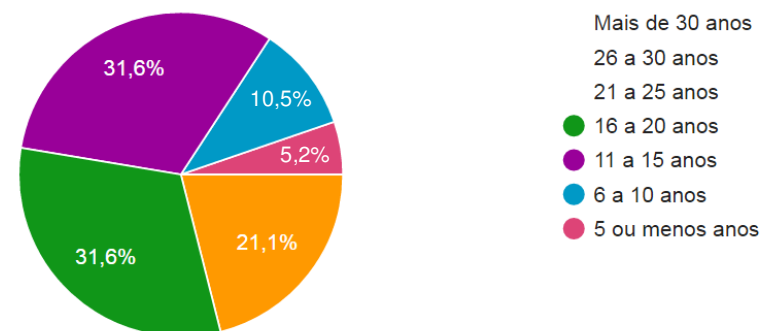
Fonte: Amorim Júnior (2017b).

Todos os promotores trabalham a mais de 11 anos no MPBA, a maioria deles (47,4%) deles têm entre 16 a 20 anos de serviço na Instituição e 36,8% mais de 21 anos de serviço, portanto possuem vasto tempo de experiência no trato das atribuições ministeriais (Gráfico 11).

Gráfico 11 – Tempo de trabalho como promotor de justiça no MPBA.

Fonte: Amorim Júnior (2017b).

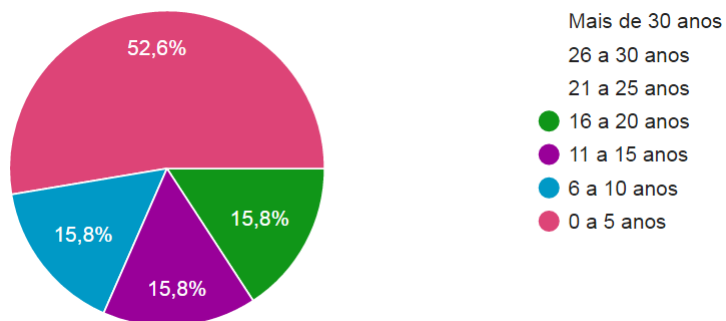
Cerca de 84,3% dos entrevistados têm mais de 11 anos dedicados à atuação criminal, havendo apenas um com menos de 6 anos de experiência e outros dois entre 6 e 10 anos, compensada pelo tempo na carreira, portanto os entrevistados possuem suficiente experiência de atuação na área criminal em que se insere o CEAP difuso (Gráfico 12).

Gráfico 12 – Tempo na carreira de promotor de justiça dedicado a atuação na área criminal.

Fonte: Amorim Júnior (2017b).

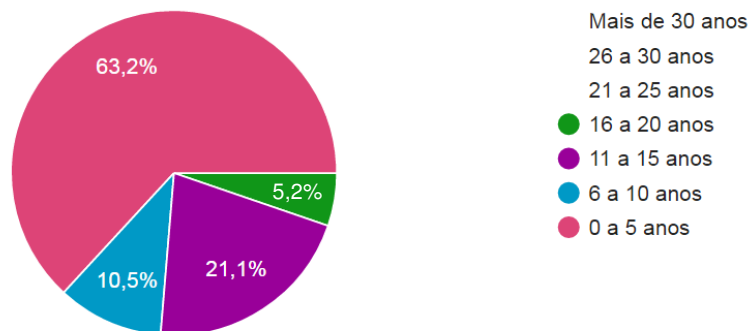
Dos entrevistados, 52,6% trabalham em Salvador em até 5 anos, certamente em razão da carreira estar escalonada legalmente do Interior para a Capital do Estado da Bahia, embora reúnam experiência no trato criminal e relevante tempo de serviço no MPBA, e parcela de 31,6% trabalha há mais de 11 anos.

Chama a atenção, a presença de promotores de justiça, embora experientes, com menor tempo de trabalho em Salvador atuando na área criminal, o que demonstra haver entrevistados com vivências mais próximas à realidade interiorana, o que pode possibilitar uma abordagem com maiores contrastes de realidades mais recentes, ao lado de parcela significativa de entrevistados com maior tempo de atuação na Capital.

Gráfico 13 – Tempo de trabalho como promotor de justiça em Salvador.

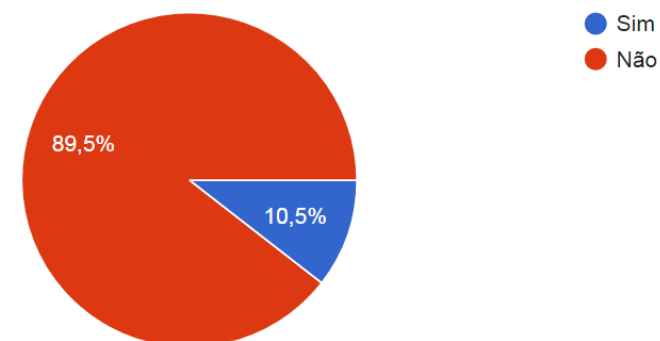
Fonte: Amorim Júnior (2017b).

Especificamente na análise de IP em Salvador, 63,2% atua até 5 anos, e 26,3% há mais de 11 anos (Gráfico 14), inobstante, como visto anteriormente, cerca de 63,6% dos entrevistados, têm de 11 a 15 ou de 16 a 20 anos de sua carreira dedicados a atuação na área criminal e 84,3% mais de 11 anos (Gráfico 12).

Gráfico 14 – Tempo na atribuição de análise de IP em Salvador.

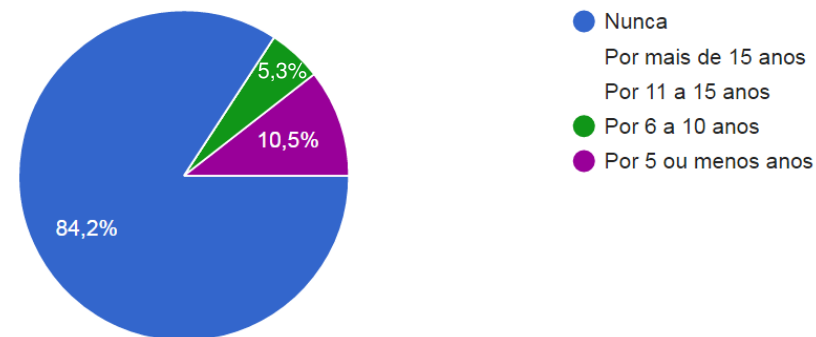
Fonte: Amorim Júnior (2017b).

Apenas 10,5 % dos entrevistados exerceu a função de Coordenador da CIC (Gráfico 15).

Gráfico 15 – Exercício da função de Coordenador da CIC.

Fonte: Amorim Júnior (2017b).

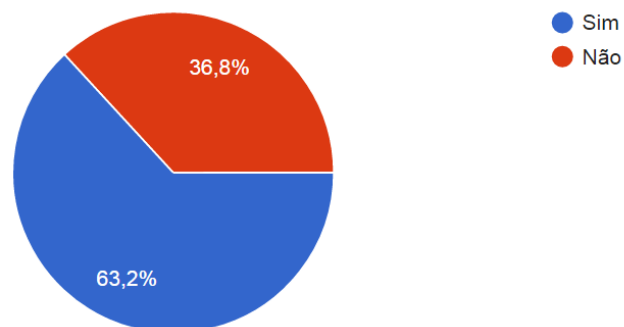
Dos entrevistados, 15,8% exerceu ou exerce função de CEAP em Salvador no GACEP (Gráfico 16).

Gráfico 16 – Exercício da função de CEAP concentrado em Salvador.

Fonte: Amorim Júnior (2017b).

No tocante à formação acadêmica, 63,2% dos entrevistados possuem curso de pós-graduação (*lato sensu*), apenas um dos entrevistados tem mestrado e nenhum deles doutorado (Gráfico 17).

Gráfico 17 – Curso de especialização (pós-graduação *lato sensu*).



Fonte: Amorim Júnior (2017b).

Conclusivamente, o perfil dos entrevistados acima traçado revela que possuem qualificação, aptidão, capacidade e experiência profissionais suficientes para dar validade, confiabilidade e credibilidade às informações deles colhidas em entrevistas semi-estruturadas.

5.2.2 Importância do CEAP para o MP

Questionado aos entrevistados, fora do ponto de vista jurídico, se viam o CEAP como um indesejável ônus ou uma ferramenta necessária à atuação do MP (Apêndice B, questão 5), a unanimidade deles o vê como uma ferramenta necessária ao desempenho da atribuição ministerial de propor ou não ações penais, ainda destacando visar esse controle:

- o direcionamento das investigações (ENTREVISTA 2, 2016) diante da qualidade da prova que deve ser avaliada pelo MP (ENTREVISTA 3, 2016; ENTREVISTA 7, 2016; ENTREVISTA 14, 2016; ENTREVISTA 15, 2016) e, logo, evitar-se ações penais temerárias (ENTREVISTA 5, 2016), obtendo-se sucesso nas ações penais (ENTREVISTA 6, 2016);

- não ocorrer a ausência de investigação de um fato ou a prescrição⁷⁰ (ENTREVISTA 2, 2016);

- o combate à criminalidade (ENTREVISTA 7, 2016);

- o aperfeiçoamento da instituição policial (ENTREVISTA 1, 2017; ENTREVISTA 11, 2016);

- coibir o arbítrio da força policial (ENTREVISTA 5, 2016).

Há quem diga que seja relevante haver parceria com a polícia para o objetivo comum da qualidade persecução penal (ENTREVISTA 4, 2016).

Por outro lado, sobre o eventual desvio na utilização do CEAP, afirma-se que não se quer policial delegados de polícia (ENTREVISTA 17, 2016), não se confundindo com a atividade de Corregedoria, pois a atividade somente se legitima com uma polícia judiciária melhor (ENTREVISTA 5, 2016), de maneira que o MP não quer subordinar a polícia e exercer controle interno, mas convergir esforços para um fim comum (ENTREVISTA 6, 2016; ENTREVISTA 11, 2016).

Assim, os entrevistados julgam ser relevante a atribuição de CEAP para a atuação ministerial no campo criminal, para a propositura de ações penais destinadas à responsabilização daqueles que praticaram crimes, resumindo-se essa visão com a Entrevista 9 (2016):

É um ônus [no sentido de dever] que a gente tem, que é desagradável, como todos os ônus eu acho que do Ministério Público, porque não é agradável a gente processar uma pessoa [...] é inerente da função da gente, a gente exercer atividades que são [naturalmente antipáticas] isso, é uma atividade nossa, mas, no caso específico da atividade policial, do controle externo, ela é, faz parte da função do Ministério Público. [...] É necessária

⁷⁰ A prescrição é a perda do direito de punir do Estado, em razão do decurso do tempo, bem sintetizado por Bitencourt (2011, p. 810): "Com a ocorrência do fato delituoso nasce para o Estado o *ius puniendi*. Esse direito, que se denomina *pretensão punitiva*, não pode eternizar-se como uma espada de Dâmocles pairando sobre a cabeça do indivíduo. Por isso, o Estado estabelece critérios limitadores para o exercício do direito de punir, e, levando em consideração a *gravidade da conduta delituosa e da sanção correspondente*, fixa lapso temporal dentro do qual o Estado estará legitimado a aplicar a sanção penal adequada."

[...] interfere nas outras funções, porque se nós somos os destinatários da, do que é apurado pela polícia, então somos nós que somos responsáveis pela deflagração da eventual ação penal ou a promoção do seu arquivamento por falta de base, é imprescindível que a gente tenha, como Ministério Público, o controle dessa atividade antecedente [...] senão se torna inviável, muitas vezes, a atividade fim.

Conclusivamente, dentro dessa relevância para a propositura das ações, a maioria dos entrevistados associa o fim do CEAP difuso à qualidade da investigação, alguns a prevenir a impunidade e poucos referem-se aos excessos policiais, a indicar que, na visão da maioria, esse controle está mais dirigido para a qualidade da prova produzida na fase investigatória pela polícia e, portanto, para a qualidade da atuação da própria PC, desse relevante serviço público.

Dentro dessa visão da importância do CEAP difuso para o MP, significativo é identificar o foco da atuação do MP nessa atividade e o tempo nela despendido com relação a outras atividades exercidas simultaneamente pelo promotor de justiça criminal.

5.2.3 Atuação do MP no CEAP Difuso

Indagados sobre se exercem, atualmente, alguma espécie de CEAP em Salvador (Apêndice B, questão 1), em que pese julguem relevante essa atribuição ministerial, os entrevistados entendem estar realizando CEAP difuso limitado à análise de IP e instrumentalizado pela devolução desses feitos investigatórios para as autoridades policiais cumprirem requisições de diligências complementares.

Um dos entrevistados disse acreditar não exercer essa atribuição, na verdade se reportando a efetividade desse controle, especialmente quanto ao não cumprimento de requisições de diligências complementares (ENTREVISTA 17, 2016):

Não, eu creio que não. Eu acho que deveria ter alguém na ponta para fiscalizar isso. Visitar eventualmente as delegacias, entrar em contato direto com as delegacias, com os delegados, para que nós tivéssemos uma efetividade maior do cumprimento dessas diligências, nós solicitamos diligências que ficam dormitando na delegacia, não se cumpre. Quando se cumpre, leva-se muito tempo para se devolver o inquérito. Não há uma

fiscalização efetiva até onde eu sei. Tenho conhecimento, algum conhecimento que a Central de Inquéritos periodicamente faz uma cobrança através de ofício para delegados, se cumpriu, se não cumpriu, para remeter, mas é uma coisa bem esporádica e, mais formal... [cujo resultado] praticamente nenhum... a gente não pode dizer que nenhum, nenhum, nenhum, porque a gente recebe às vezes inquéritos com respostas efetivas da delegacia, mas que são respostas muito vagas na grande maioria das vezes. Quando a gente conta com alguma boa vontade da autoridade policial em cumprir aquelas diligências em qualquer circunstância, aí o inquérito vem, mas muitas vezes chega já na mão do promotor prescrito, ou com a possibilidade lá na frente com uma sentença condenatória acabar prescrevendo pela prescrição retroativa [...], então, efetividade, controle efetivo eu não imagino que exista, eu não vejo isso aqui.

A inexistência de controle dos IP remetidos para a autoridade policial foi mencionada também por outros entrevistados (ENTREVISTA 11, 2016; ENTREVISTA 15, 2016) e a tentativa de fazer esse controle (ENTREVISTA 4, 2016), bem como sua relação com a atuação da Central de Inquéritos e o franco descumprimento das requisições pela polícia (ENTREVISTA 15, 2016).

Nesse sentido, embora reconhecendo exercer CEAP, a extensão desse controle não foi incorporada e absorvida pelos promotores de justiça, havendo distorções quando se volta para questões administrativas do funcionamento do órgão policial e pela atividade não ser bem conceituada na legislação complementar do MP (ENTREVISTA 5, 2016).

Diversamente, três entrevistados também associam esse controle à notícia de corrupção (ENTREVISTA 10, 2016) ou a violência policial demonstrada em autos de processos judiciais (ENTREVISTA 7, 2016), inclusive em medidas cautelares (ENTREVISTA 8, 2016; ENTREVISTA 12, 2016), ou de inquéritos policiais e a consequente provocação da apuração dos fatos dirigida a outro órgão.

Outro entrevistado associou essa atividade ao controle dos autos de prisão em flagrante (APF) quando em atuação nas Varas Criminais (ENTREVISTA 2, 2016), certamente quanto à demora de remessa dos autos do IP para formação de *opinio delicti* pelos membros do MP, caso o investigado esteja preso.

Ainda, em outra entrevista, associou-se o CEAP difuso à apuração da não apresentação de policiais requisitados, para serem ouvidos em instrução probatória de ações penais em curso (ENTREVISTA 13, 2016), embora seja essa uma atividade necessária à produção de prova testemunhal e não atividade policial propriamente dita.

Nesse foco, sobre o tempo que dedicam ao CEAP com relação às suas demais atribuições (Apêndice B, questão 4), os entrevistados dispensam muito pouco à atividade de CEAP difuso com relação a outra atribuição, a maioria estimando subjetivamente valores de 5 a 20% do que fazem, posto que simultaneamente atuam na análise de IP com suporte da Central de Inquéritos da Capital e em processos judiciais junto às Varas Criminais de Salvador.

Preliminarmente, diante dessas respostas, pode concluir que:

a) existe entendimento consensual de que o CEAP difuso realizado se concentra na análise dos IP e na aferição de sua qualidade probatória, que pode resultar na devolução do IP para realização de diligências investigatórias complementares pela autoridade policial;

b) por outro lado, há um outro foco na apuração do desvio dos agentes policiais na atividade de polícia, mas nesse atuando o promotor de justiça criminal, em regra, como um provocador do CEAP concentrado;

c) em nenhum momento, houve preocupação com a demanda reprimida de investigação da Polícia Civil (PC), com o acompanhamento e suporte ministerial à atividade investigatória em curso e com a qualidade da força policial, mantendo-se a visão do CEAP difuso em um foco bem estrito e limitado, dirigido para subsidiar a propositura de ações penais, numa atuação ministerial no processo criminal, e

d) a ênfase maior da atuação do promotor de justiça criminal é prioritariamente o processo judicial, despendendo o mínimo de tempo possível com o CEAP.

Predominando a visão de um CEAP difuso relacionado com a análise de inquéritos e a requisição de diligências complementares, relevante é verificar qual é a percepção dos entrevistados sobre a qualidade da investigação realizada pela PCBA e formalizada nos IP.

5.2.4 Qualidade da Investigação da PCBA

Dentro dessa predominante visão limitada à análise de IP, logo, da qualidade da prova neles encerrada, que os entrevistados têm da atribuição de CEAP difuso e

do menor tempo a que se dedicam a ela, de modo geral, sobre a atuação da PCBA em Salvador, os entrevistados, questionados sobre a qualidade do IP recebido para analisar (Apêndice B, questão 8), afirmaram, em geral, que é péssima, pois poucos feitos investigatórios chegam ao MP com satisfatória qualidade.

A maioria dos IP é iniciada por auto de prisão em flagrante (APF) e a grande minoria por portaria da autoridade policial.

Nos iniciados por APF, os elementos probatórios foram fornecidos por policiais militares em sua grande maioria, havendo quem estime em 98% (ENTREVISTA 15, 2016) ou 99% (ENTREVISTA 1, 2017; ENTREVISTA 7, 2016; ENTREVISTA 16, 2016), quase 100% (ENTREVISTA 17, 2016) e, raramente, por policiais civis, bem como é muito incomum haver investigação complementar após o APF (ENTREVISTA 1, 2017; ENTREVISTA 4, 2016; ENTREVISTA 7, 2016; ENTREVISTA 8, 2016; ENTREVISTA 9, 2016; ENTREVISTA 10, 2016; ENTREVISTA 12, 2016; ENTREVISTA 14, 2016), limitando-se a se colecionar os elementos colhidos pela Polícia Militar e apenas formalizados pela Polícia Civil (ENTREVISTA 1, 2017; ENTREVISTA 3, 2016) que tão somente complementa o feito com elementos formais (ENTREVISTA 9, 2016) ou requerimentos de perícias (ENTREVISTA 10, 2016).

Por seu turno, o IP iniciado por portaria da autoridade policial tem uma qualidade pior (ENTREVISTA 2, 2016), de forma que, eventualmente, com base neles pode ser oferecida denúncia (ENTREVISTA 1, 2017), uma vez que, se não for em flagrante, é mais difícil haver uma providência investigativa (ENTREVISTA 3, 2016; ENTREVISTA 13, 2016).

Trabalhando hoje com crimes de pouca complexidade, os iniciados por APF têm mais êxito de sucesso do que os iniciados por portaria (ENTREVISTA 10, 2016).

Os iniciados mediante portaria são IP mais antigos, com instrução lenta e difícil elucidação (ENTREVISTA 13, 2016), normalmente decorrentes do desdobramento de outros fatos (ENTREVISTA 10, 2016). Quando se concluem esses feitos, depois de muitos anos, não se apurou nada, não se encontrou a autoria e não se seguiu uma linha de investigação, derivando, em sua maioria, no arquivamento por prescrição ou por falta de autoria (ENTREVISTA 17, 2016).

Desse modo, se não for um IP iniciado por um APF, é difícil apurar um fato criminal (ENTREVISTA 9, 2016).

Ainda, há quem registre que a boa apuração dos IP dependa da repercussão do fato na mídia (ENTREVISTA 14, 2016).

Os entrevistados indicam os seguintes problemas com os IP:

- não se consegue ver as hipóteses investigatórias e a metodologia investigatória empregada (ENTREVISTA 4, 2016; ENTREVISTA 5, 2016; ENTREVISTA 6, 2016; ENTREVISTA 9, 2016; ENTREVISTA 12, 2016; ENTREVISTA 15, 2016), inexistindo sequer essas hipóteses e esforço investigativo nos de casos menos complexos (ENTREVISTA 10, 2016), embora haja posicionamento isolado de quem veja, às vezes, as hipóteses investigatórias, mais ainda quando se trata de crimes relacionados a drogas (ENTREVISTA 15, 2016);

- nunca se apura um argumento ou uma hipótese defensiva razoável apresentada por um investigado (ENTREVISTA 4, 2016; ENTREVISTA 6, 2016; ENTREVISTA 7, 2016; ENTREVISTA 11, 2016; ENTREVISTA 12, 2016; ENTREVISTA 13, 2016), inclusive porque as perguntas a ele dirigidas são padronizadas (ENTREVISTA 8, 2016), salvo em ação privada ou no crime de denúncia caluniosa⁷¹ (ENTREVISTA 15, 2016), havendo uma maior preocupação pela incriminação e não pelo esclarecimento do fato;

- contém erros primários e comezinhos quanto a aspectos jurídicos básicos (ENTREVISTA 3, 2016; ENTREVISTA 12, 2016; ENTREVISTA 13, 2016), deixando-se de apurar certas condutas e suas circunstâncias (ENTREVISTA 2, 2016; ENTREVISTA 9, 2016);

- possibilitam o oferecimento de denúncia, mas, às vezes, uma prova complementar permitiria um resultado final do processo criminal mais qualitativo (ENTREVISTA 3, 2016);

⁷¹ “Art. 339. Dar causa à instauração de investigação policial, de processo judicial, instauração de investigação administrativa, inquérito civil ou ação de improbidade administrativa contra alguém, imputando-lhe crime de que o sabe inocente:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa.

§ 1º. A pena é aumentada de sexta parte, se o agente se serve de anonimato ou de nome suposto.

§ 2º. A pena é diminuída de metade, se a imputação é de prática de contravenção.” (BRASIL, 1941)

- há diferença de qualidade entre os IP das DPC especializadas e das delegacias territoriais (DT) que são extremamente mal feitos (ENTREVISTA 14, 2016), de maneira que a qualidade é maior naquelas (ENTREVISTA 15, 2016);

- no tráfico de drogas, percebe-se bem a distinção entre as operações das DPC especializadas com relação às outras (DT): essas com atividades centradas nos APF e somente naquelas se vê a linha investigatória, mesmo que se use muito dos recursos de interceptação telefônica (ENTREVISTA 6, 2016);

- em IP volumosos, as peças são colecionadas, sem avaliação preliminar do que deve ou não ser juntado, sem perícia ou análise prévias (ENTREVISTA 5, 2016);

- há falhas de comunicação com a remessa de laudos periciais no APF, quando deveriam ir junto com o pertinente IP (ENTREVISTA 6, 2016);

- são poucos os delegados que vão para campo e trazem outros elementos probatórios (ENTREVISTA 7, 2016);

- permitem erros de identificação do investigado por falta de registro fotográfico desse quando preso em flagrante com as vestes e no estado em que se encontrava (ENTREVISTA 15, 2016);

- o regime de plantão de 24 x 72h do delegado, é incompatível com o prazo de curso do IP de preso (ENTREVISTA 15, 2016).

Em consequência dos problemas mencionados, no curso do processo judicial:

- há prejuízo para a sustentação das teses acusatórias nas ações penais (ENTREVISTA 5, 2016);

- os investigadores demonstram não conhecer o fato, inclusive o chefe da investigação não sabe como foi investigado e qual o desdobramento (ENTREVISTA 9, 2016), e autoridade policial (delegado de polícia) também (ENTREVISTA 8, 2016);

- no processo, muitas vezes, os policiais não lembram mais dos fatos e somente eles foram arrolados como testemunhas (ENTREVISTA 10, 2016);

- a maioria dos crimes com complexidade fática, citando estelionatos, são levados à absolvição nos processos criminais (ENTREVISTA 15, 2016).

Alguns indicam, como causas da baixa qualidade dos IP, as seguintes:

- falta de investimento em segurança pública (ENTREVISTA 6, 2016);
- a grande demanda criminal diante das dificuldades estruturais da PCBA (ENTREVISTA 4, 2016; ENTREVISTA 15, 2016), até mesmo a falta de estrutura e de pessoal (ENTREVISTA 11, 2016);
- os recursos pífios e parcos para se investigar, inclusive recursos humanos e tecnológicos na polícia (ENTREVISTA 8, 2016);
- os policiais civis não têm treinamento e, os que buscam outras atividades, aproveitam-se da larga escala de folga (ENTREVISTA 8, 2016);
- sobrecarga de trabalho da autoridade policial (delegado de polícia), embora, de fato, na maioria das situações poderia ter sido realizado um trabalho investigatório mais amido (ENTREVISTA 3, 2016);
- a possibilidade das peças investigatórias terem sido elaboradas pelo escrivão ou por um agente de polícia e o delegado de polícia apenas as “assina em cruz”, por não transparecer que tenha um bacharel presidido, faltando coisas básicas e comecinhas, o que deixa o entrevistado, às vezes, envergonhado com a situação (ENTREVISTA 17, 2016).

Por sua vez, numa visão sistêmica, entrevistado do Grupo 2 atribuiu à falta de comunicação do MPBA com a PCBA, especificamente à carência de *feedback* daquela a essa Instituição, como também à propositura de ações penais com base em IP de qualidade insatisfatória, a contribuição causal para a perpetuação desse problema (ENTREVISTA 18, 2017, grifo nosso):

Controle externo é melhoria da qualidade daquilo que é ofertado para a população e nada mais além disso. Então, se você tem uma polícia bem treinada, você vai ter uma melhoria da qualidade de atendimento [...] existe uma acomodação por parte do Ministério Público nacionalmente [...] a polícia investiga mal, mas a culpa é nossa [...] eu sou delegado, vamos nos colocar na situação do delegado, faço um inquérito que, na minha visão, está muito ruim e não tem condição de gerar uma ação penal. **O Ministério Público denuncia, então, na cabeça do delegado a função dele foi cumprida, não é?! Ele não tem um *feedback*, aliás, eles não tem *feedback* quando a coisa é bem-feita ou quando a coisa é mal feita [...]** você tem preocupação com dados estatísticos.

Esse argumento é fortalecido, na medida em que, mesmo subjetivamente afirmando os entrevistados, posto que não há definição de atributos objetivos, que a qualidade dos IP é péssima, os dados estatísticos demonstram que, dos feitos remetidos à CIC no biênio em estudo, apenas 11,49% (Taxa de Devolução de Inquérito Policial - TDIP) foram devolvidos às DPC com requisições de diligências complementares, conforme exposto nos itens 5.1.4 e 5.1.6.

Ora, ou a qualidade do IP não é tão péssima assim, conquanto seja pouco provável isso, uma vez que a unanimidade dos entrevistados assim subjetivamente manifestou-se, inclusive com detalhes, ou, o que parece ser mais verdadeiro, o MPBA não vem exercendo adequado CEAP difuso, preferindo propor ações penais com base em IP de qualidade duvidosa, embora com o preenchimento legal mínimo da condição de ação da justa causa⁷² presente, provavelmente com o intento de não fomentar a impunidade diante do descrédito na atuação policial, até mesmo no não cumprimento de diligências complementares requisitadas pelo MP. Nesse último caso, há um círculo vicioso que não incentiva a melhoria da qualidade do trabalho policial, reflete negativamente na qualidade das ações penais propostas e não promove a resolução ou atenuação desse problema.

Ainda, nesse diapasão da qualidade, chamou a atenção do pesquisador, o fato de haver, praticamente, uma atividade de formalização de elementos probatórios carreados pela Polícia Militar do Estado da Bahia (PMBA), dada a inexistência de um ciclo completo de polícia ou de outros fatores, cuja análise está fora do objeto da presente pesquisa, e não de uma investigação criminal propriamente dita conduzida pela PCBA, a indicar que essa força não vem exercendo sua função Constitucional ou essa função, a ela limitada no âmbito do Estado, está sendo ocupada com atividades burocráticas de formalização que poderiam ser exercidas por aquela outra força policial e que, logo, consomem seus recursos, até mesmo de tempo.

Na seção 5.1.3, foi visto que há um percentual muito baixo de investigações realizadas pela PCBA em Salvador no biênio pesquisado com relação ao número de OPD registradas, o que leva a inevitável impunidade pela falta da prestação desse

⁷² A justa causa é uma condição para o exercício do direito de ação que consiste em se exigir lastro mínimo de prova, sem o qual a acusação formalizada careceria de admissibilidade sob a perspectiva do respeito ao direito à ampla defesa. (OLIVEIRA, p. 114, 2013)

serviço público relevante de segurança pública, comprometendo esse direito difuso e social, previsto na Constituição Federal.

Aqui se percebe uma concentração da atividade da PCBA, despendendo tempo valioso, na formalização burocrática de um IP, cujos elementos probatórios são trazidos pela PMBA, que poderia simplesmente formalizá-los, se a legislação permitisse, e não na realização efetiva de investigação de crimes, o que enseja estudo aprofundado, até mesmo quanto à liberação dos recursos investigatórios da PCBA para se voltar a crimes mais complexos, a fim de que se possa aumentar a sua Taxa de Investigação Policial Conclusa (TIPC), limitada a 16,36% no biênio do estudo, a indicar que 83,64 das OPD não são investigadas.

Inobstante, além de eventuais requisições de diligências, os entrevistados não vislumbraram nenhuma providência sistêmica efetiva de CEAP concentrado que seja adotada pelo MPBA, permanecendo esse problema dos IP apontado acima, quando deveria esse controle estar dirigido para a melhoria da qualidade investigação e da polícia, o que representaria um ganho na defesa da segurança pública.

Ao passo, se os entrevistados não podem adotar providências sistêmicas ou concentradas dentro daquela visão de CEAP difuso, urge indagar como eles avaliam as respostas às requisições de diligências complementares, posto que estariam essas no âmbito da atribuição percebida por eles e, obviamente, relacionadas com a hipótese, antes aventada, do círculo vicioso decorrente da ausência de um controle de qualidade dos IP mais eficiente.

Sobre a presteza da polícia de investigação no atendimento de diligências complementares requisitadas pelo MPBA (Apêndice B, questão 9), a percepção geral dos entrevistados é de que os prazos fixados não são cumpridos, as diligências não são realizadas ou, excepcionalmente, poucas delas o são e, consequentemente, há várias reiterações dessas requisições.

Divergindo, há quem, reconhecendo o não cumprimento dos prazos, afirme que a maioria das diligências foi cumprida, embora existam reiterações, que não são regra (ENTREVISTA 1, 2017).

No tocante à demora, existe quem excepcione as DPC especializadas em casos de drogas, com a percepção de retorno imediato, embora às vezes incompleto, havendo canais de comunicação, além do sistema informatizado do

MPBA, usando-se correio eletrônico e via telefônica (ENTREVISTA 6, 2016; ENTREVISTA 7, 2016), fora da regra da linha de comunicação formal da polícia e do MP (ENTREVISTA 5, 2016).

Ao contrário, nas DT, não acontece essa comunicação e, em consequência, o retorno é demorado e impreciso (ENTREVISTA 7, 2016).

Entretanto, curiosamente, houve o registro que, no CEAP concentrado, o relacionamento com os delegados de polícia das DPC territoriais é melhor que os das especializadas, em virtude da maior carência administrativa daqueles e da percepção de que esses vêm aqueles com superioridade (ENTREVISTA 18, 2017).

Sobre o não cumprimento das diligências, há destaques para a ocorrência, sem generalização, da falta de esclarecimento da sua não realização pelos agentes policiais (ENTREVISTA 2, 2016; ENTREVISTA 9, 2016), principalmente quando se trata da localização e oitiva de pessoas (ENTREVISTA 2, 2016; ENTREVISTA 5, 2016).

Em exceção, há o registro de que, na maioria das vezes, nos IP iniciados mediante portaria, quando se especifica bem o requisitado, as diligências são cumpridas em sua maior parte, muito embora não tenham sido muitos os casos (ENTREVISTA 12, 2016).

Há entrevistado que relaciona esse cumprimento à receptividade do delegado de polícia, decorrente de ser um profissional mais técnico ou não (ENTREVISTA 2, 2016).

Quanto à carência de compromisso com o resultado da investigação, constata-se que, se das diligências requisitadas pelo MP surge outra necessidade evidente, não há a iniciativa policial de continuar as investigações, devendo o MP novamente requisitar diligências (ENTREVISTA 12, 2016).

Sobre a qualidade das diligências cumpridas, existe maior incremento nas unidades especializadas (departamentos), enquanto que nas DT a situação é inversa (ENTREVISTA 12, 2016).

Em suma, de forma conclusiva:

a) os entrevistados, atuando no CEAP difuso, demonstraram ter plena consciência da qualidade insatisfatória dos IP, suas causas e consequências,

inclusive para o resultado das ações penais propostas, bem como que a PCBA, na maioria dos casos, não investiga, apenas formaliza no IP os elementos probatórios carreados pela Polícia Militar em prisões em flagrante, sem aprofundar o pesquisador, como já registrado, na relação de causalidade por não ser objeto do presente estudo;

b) provavelmente, uma retração na atuação do CEAP difuso com a propositura de ações penais com o preenchimento legal mínimo da condição de ação da justa causa presente e sem *feedback* do MPBA com a PCBA, cria um círculo vicioso que não incentiva a melhoria da qualidade do trabalho policial, reflete negativamente na qualidade das ações penais propostas e não promove a resolução ou atenuação desse problema;

c) há indicativo de que a especialização está relacionada, diretamente e de alguma forma, com o grau de envolvimento do policial com a investigação, bem como com o estabelecimento de canais de comunicação adequados com o MPBA, possibilitando um acoplamento entre os Sistemas Ministerial e Policial, ao menos no âmbito do CEAP difuso;

d) as diligências complementares requisitadas pelo MPBA não são realizadas ou, excepcionalmente, poucas delas o são, não se observando o cumprimento dos prazos, o que torna esse instrumento de melhoria da qualidade de uma investigação inócuo especificamente.

Diante desse do problema de qualidade dos IP e não atendimento oportuno de diligências voltadas para saná-lo, é importante perquirir como está o desempenho do CEAP difuso do MPBA em Salvador na ótica visão dos entrevistados.

5.2.5 Desempenho do CEAP Difuso em Salvador

Instados a avaliar a qualidade do CEAP em Salvador (Apêndice B, questão 13), a maioria dos promotores concorda que não se consegue controlar a instauração e o desenvolvimento regular das investigações no IP e que a atuação é mais de iniciativa pessoal e voluntária do promotor de justiça e não decorrente de incentivos

ou recursos da instituição (ENTREVISTA 1, 2017; ENTREVISTA 4, 2016; ENTREVISTA 5, 2016; ENTREVISTA 8, 2016; ENTREVISTA 9, 2016; ENTREVISTA 11, 2016; ENTREVISTA 12, 2016; ENTREVISTA 13, 2016; ENTREVISTA 14, 2016; ENTREVISTA 16, 2017; ENTREVISTA 17, 2016), e, mesmo que se queira, esbarra na falta de recursos (ENTREVISTA 5, 2016), resumindo-se as visões nos seguintes trechos:

Fraco [...] eu acho que é, a gente tem esse ônus com a sociedade, entendeu, **a gente não está cumprindo adequadamente nosso controle externo**. Eu não estou falando apenas de forma difusa, não, estou falando de forma concentrada nos apuratórios, a gente não tem tido as ferramentas adequadas para exercê-lo adequadamente. O número de inquéritos prescritos é absurdo, é muito alto [...] tem essa percepção [a instituição sabe desse problema de falta de investigação], tanto que um exemplo disso é o Mutirão da DREOF [...] [sobre as causas] tem aquela questão administrativa relativo ao sistema, nós também temos uma certa resistência de alguns colegas, há também a situação de que a equipe que atua no controle externo, o grupo que atua no controle externo é um grupo reduzido [...] isso tudo contribui, é um mix. [ENTREVISTA 2, 2016, grifo nosso]

A instituição não nos tem dado e você sabe disso, você está comigo na ponta. **A instituição não nos dá o mínimo de estrutura**. E vá você ou eu, qualquer um de nós dizer que parece que nós somos chatos, intransigentes, que ficamos aporrinhando, que estamos ali.[...] Vai falar e cai no vazio, parece que o sujeito ouve, entra por um ouvido e sai pelo outro, porque não se faz absolutamente nada. E aí você fica com a pecha de é um camarada cara chato, porque quer trabalhar, quer trabalhar direito, quer ver funcionar [ENTREVISTA 17, 2016, grifo nosso]

O CEAP difuso do MPBA é pífio, não produtivo, ineficaz e pouco exercido, não cumprindo seu fim (ENTREVISTA 10, 2016), não havendo ferramentas institucionais para isso (ENTREVISTA 2, 2016), embora seja um dever imprescindível, como visto em seção anterior.

O predomínio do voluntarismo sobre os incentivos institucionais sistêmicos também está presente no CEAP concentrado (ENTREVISTA 18, 2017), afetando a padronização de coisas comuns pelos modelos mentais próprios (ENTREVISTA 19, 2017):

[O maior sucesso no CEAP deriva do] Puro voluntarismo. É porque não existe uma sistematização à respeito de nada. É... é muito difícil procedimento investigatório criminal [PIC], por exemplo, é muito difícil você vê até aqui, nos antigos, não são instaurados como PIC, eu trato como PIC, [...] ou eu arquivo como inquérito civil ou como PIC, mas não existe uma organização nesse trabalho, cada um pensa de um jeito, cada um faz do jeito que quer.

A forma como o MPBA está organizado dificulta que o promotor tenha interesse em aprimorar essa atuação difusa de CEAP na Capital. Diante da quantidade de promotores, poderia o MP estar organizado de forma diferente (ENTREVISTA 3, 2016).

O modelo atual retirou por completo a dimensão de agente político do promotor de justiça na atividade do CEAP (ENTREVISTA 18, 2017).

Curiosamente, Arantes (1999, p. 98, grifo nosso) falava do Ministério Público como um dos principais protagonistas do processo político no país em 1989, um ano após a promulgação da atual Constituição Federal:

Independente das indefinições restantes desse novo quadro institucional, o fato é que **a politização de suas atribuições e o voluntarismo de seus integrantes transformaram o Ministério Público em um dos agentes principais do processo político no país.** Seu combustível, embora reciclado, tem alto poder de explosão: a crença de que a sociedade civil é hipossuficiente, de que os poderes políticos estão degenerados, e alguém precisa fazer alguma coisa.

Entretanto, o que se percebe é o sufocamento desse voluntarismo comum a um agente político por falta de incentivos e recursos da própria Instituição.

Também não se controla se todas as ocorrências policiais delituosas, que chegam à delegacia, são investigadas (ENTREVISTA 3, 2016), sequer se tendo acesso ao teor das OPD (ENTREVISTA 1, 2017), salvo se pontualmente oficiar (ENTREVISTA 11, 2016). O mesmo ocorrendo com o CEAP concentrado (ENTREVISTA 18, 2017; ENTREVISTA 19, 2017), exceto se houver crime com grande repercussão (ENTREVISTA 18, 2017).

Há quem pense fazer um bom controle, por fazer encaminhamentos a outros órgãos, todavia não sabe se é efetivo ou não em sua atividade (ENTREVISTA 6, 2016).

Sobre a falta de controle dos entrevistados quanto à qualidade dos IP remetidos para a CIC e o não atendimento oportuno de diligências voltadas para saná-la, alega-se que a estrutura atual (ENTREVISTA 16, 2016) e a falta de recursos humanos não permite acompanhar as investigações, alocar tempo para essa atividade (ENTREVISTA 5, 2016), de modo que se perde até a noção do decurso da tramitação da requisição na DPC, em virtude da falha de controle na

instituição (ENTREVISTA 3, 2016), função essa que seria exercida pela Coordenação da Central de Inquéritos da Capital (ENTREVISTA 16, 2016).

As seguintes entrevistas refletem o descontrole da tramitação dessas requisições de diligências dirigidas às DPC:

Como existe a Central de... a Central de Inquéritos do Ministério Público, **esses autos são encaminhados pela Central e a Central diligência e, então, para nós, como não existe esse controle externo por parte do Ministério Público, nós ficamos esperando que a Central nos encaminhe [...]** [perguntado sobre a informação sobre a tramitação das diligências na polícia] Não, com relação aos prazos não, porque a Central recebe os autos e encaminha para a autoridade policial competente que estava fazendo a investigação, então como existe a Central do Ministério Público para que encaminhe os inquéritos, eu não posso afirmar isso com certeza, mas geralmente demoram bastante. [ENTREVISTA 15, 2016, grifo nosso]

Não, claro que não é rápido e você vê que [...] a qualidade é sofrível e quando devolvem, devolvem depois de muito tempo, anos às vezes, porque **a Central de Inquéritos minimamente ficou mandando ofício para eles: como é que está? Como é que está? Eles aí vão e lá um dia, resolve que não, já foi tempo suficiente.** Primeiro que não cumprem o que determina a lei de pedir um prazo para concluir inquérito policial. Eles têm um prazo para concluir, estando preso ou solto. Eles têm um prazo. Em ambos casos, eles têm um prazo para concluir. Se não conclui naquele prazo, deveriam pedir um prazo para conclusão. **Não pedem e fica por isso mesmo e a central de Inquéritos [de Salvador] só fica mandando ofício, procurando saber como está aquele inquérito. E aí lá um dia resolve cobrar a devolução [...] formalmente. Tudo absolutamente formal, frio e formal. [...] Sem resultado efetivo.** E, aí mandam muitas vezes, já disse, volto a repetir, mandam muitas vezes, após a cobrança de muito tempo, sem cumprir as diligências, sem seguir aquela linha de investigação que a gente sugere, sem fazer absolutamente nada ou fazendo muito pouco [...]. Não, justificativa nenhuma, absolutamente, não existe. **É como se os sujeitos vivessem em dois mundos: o Ministério Público em um mundo e os delegados vivem em outro mundo, quando nós deveríamos trabalhar de forma coordenada.** Eles vivem no outro mundo. Eles fazem uma coisa à parte. Vamos dizer assim, [...] **é como se eles se sentissem como nossos cordiais inimigos. Parece que nós somos os cordiais inimigos, porque não se dá satisfação nenhuma** e aí de você [...] [ENTREVISTA 17, 2016, grifos nossos]

Finalmente, pode-se afirmar que:

a) o MPBA não consegue controlar a instauração e o desenvolvimento regular das investigações no IP pelas DPC de Salvador, nem tem acesso regularmente as OPD, inclusive por meio informatizado;

b) no CEAP, inclusive no difuso, a atuação é mais de iniciativa pessoal e voluntária do promotor de justiça e não decorrente de incentivos ou recursos da Instituição, de suas estruturas, faltando profissionalismo;

c) a falta de incentivos ou recursos da Instituição sufoca as iniciativas voluntárias;

d) os promotores de justiça percebem que os IP, devolvidos às delegacias para realização de diligências complementares, não retornam nos prazos fixados com as diligências cumpridas, havendo necessidade de reiteraões e que há um descontrole dessa situação atribuído à atuação da Central de Inquéritos de Salvador, percepção essa que deverá ser aprofundada adiante, e

e) a estrutura da polícia sempre funcionou mal e o MPBA nunca efetuou um adequado controle disso, e

f) o CEAP difuso em Salvador é ineficaz, pois não vem resolvendo ou abrاندando o problema da qualidade dos IP e do não atendimento oportuno de diligências voltadas para saná-lo.

Se o CEAP difuso é ineficaz, urge então aprofundar na percepção dos entrevistados sobre a atuação da Central de Inquéritos da Capital (CIC) e, depois, rever a atuação dos promotores de justiça criminais.

5.2.6 Central de Inquéritos da Capital

Aos entrevistados foi pedido que avaliassem a CIC (Apêndice B, questão 11).

A CIC é de iniciativa válida, por abreviar um passo no caminho do IP, uma vez que, pela previsão anacrônica do art. 23 do CPP⁷³ (BRASIL, 1941), deveria ir para o Judiciário e, sem qualquer ato judicial decisório, depois para o MP, conforme regulado pelo convênio mencionado na seção 4.3.2 e enfatizado na Entrevista 16 (2016).

Os entrevistados salientaram que houve avanço na CIC (ENTREVISTA 1, 2017; ENTREVISTA 2, 2016; ENTREVISTA 4, 2016; ENTREVISTA 6, 2016; ENTREVISTA 7, 2016, ENTREVISTA 8, 2016), inclusive com a utilização do

⁷³ “Art. 23. Ao fazer a remessa dos autos do inquérito ao juiz competente, a autoridade policial oficiará ao Instituto de Identificação e Estatística, ou repartição congênere, mencionando o juízo a que tiverem sido distribuídos, e os dados relativos à infração penal e à pessoa do indiciado.”

aplicativo Central de Inquéritos *On-line* (CION)⁷⁴ (ENTREVISTA 6, 2016; ENTREVISTA 8, 2016; ENTREVISTA 11, 2016) que, permite a tramitação de autos de IP digitalizados da forma abaixo explicitada (BAHIA, 2015b):

A partir de setembro todos os procedimentos criminais que envolvam indiciados presos que tramitem na Central de Inquéritos estarão disponíveis digitalmente no CION, o que possibilita a análise imediata dos expedientes pelos Promotores de Justiça, inclusive por meio de *tablets* e *smartphones*. O pronto acesso aos procedimentos elimina os inconvenientes decorrentes da dependência dos autos físicos para a elaboração dos pronunciamentos, que poderão ser anexados eletronicamente, otimizando os trabalhos desempenhados e dando maior celeridade à tramitação dos feitos.

Inobstante, em ordem crescente da frequência de citação nas entrevistas, as mais relevantes críticas negativas dirigidas à CIC são as seguintes:

a) inexistência de controle e de informações sobre a tramitação de IP devolvidos às DPC;

b) a concepção equivocada da atual CIC e a falta de coordenação;

c) carência de informação sobre a propositura de ação penal ao promotor de justiça atuante em uma Vara Criminal;

d) falhas técnicas nas digitalizações dos autos dos IP;

e) falta de regularidade, retenção, demora e acúmulo na distribuição de feitos investigatórios ao promotor de justiça criminal;

f) não distribuição de IP por prevenção decorrente da atuação em medidas cautelares e APF;

g) inexistência de comunicação a uma Vara Criminal sobre o retorno de IP à DPC quando envolve investigado preso.

Dessas, somente a primeira (alínea “a”) diz respeito ao problema de CEAP difuso em tela e a segunda (alínea “b”) pode ser relacionada às causas desse problema e a sexta (alínea “f”) pode guardar alguma relação remota.

A principal crítica dos entrevistados é a inexistência de controle e de informações sobre a tramitação de IP devolvidos às DPC com requisição de

⁷⁴ É um aplicativo informatizado para acesso de autos de IP digitalizados e tramitação desses exclusivamente entre a CIC e os PJ criminais.

diligências, afirmando-se que:

- principalmente, faltam relatórios no CION sobre o estado desses IP, prazos e tempo de devolução (ENTREVISTA 2, 2016; ENTREVISTA 4, 2016; ENTREVISTA 5, 2016; ENTREVISTA 6, 2016; ENTREVISTA 10, 2016; ENTREVISTA 11, 2016; ENTREVISTA 15, 2016), apesar de haver entrevistado que, isoladamente, registre ter recebido *e-mails* da Central de Inquéritos informando os IP que retornaram para a polícia (ENTREVISTA 5, 2016);

- apenas há ineficaz reiteração de ofícios sobre inquéritos policiais que não retornaram com as diligências requisitadas cumpridas até o feito retornar prescrito para o promotor de justiça (ENTREVISTA 5, 2016), um trabalho absolutamente burocrático de troca de ofícios e de descontrole (ENTREVISTA 17, 2016);

- faltam capacitação e eficiência da CIC em controlar a remessa e a devolução do IP (ENTREVISTA 15, 2016);

- fora o encaminhamento de ofícios, que deveriam ser de requisição e não de solicitação, como está previsto em lei, não há outro canal técnico com a polícia (ENTREVISTA 2, 2016);

- a “política” adotada, para não causar melindre à PC, de solicitar ou invés de requisitar, impossibilita que, num segundo momento não sendo atendidas as requisições, possa ser tomada providências de responsabilização (ENTREVISTA 2, 2016);

- falta diálogo com os chefes da PC (Delegado-Chefe, Corregedor), no sentido de intensificar esse controle, que as requisições sejam atendidas no prazo e os ofícios, no mínimo, respondidos (ENTREVISTA 2, 2016).

Há posicionamento isolado e centrado numa pessoalidade, de que a requisição é uma forma equivocada, embora esteja em lei, deveria ser solicitação, uma vez que seria uma forma de melhor resolver a situação (ENTREVISTA 8, 2016).

Entretanto, como salientado na seção 4.3.2, a CIC, diversamente do que ocorre no Interior do Estado, integra a estrutura do CAOCRIM, portanto lhe é vedado ao seu Coordenador exercer atividade finalística, inclusive se utilizar dos instrumentos pertinentes a essa como o poder de requisitar.

Também se critica a concepção equivocada da Central de Inquéritos da Capital

(ENTREVISTA 12) e a falta de coordenação.

Na seção 4.3.2, já se tratou dos problemas de concepção da CIC, inclusive quanto à sua subordinação a um Centro de Apoio Operacional e a percepção de não pertencimento da atividade finalística ou de que o promotor de justiça, membro que atua na atividade fim, integra um órgão meio e não uma promotoria de justiça.

A CIC exerce uma função como um cartório, recebendo os IP por meio dela, fazendo a interface dos PJ criminais com as unidades policiais (ENTREVISTA 9, 2016).

Trabalha como um cartório, todavia como uma linha de produção, não vendo o MPBA a necessidade de ter um promotor de justiça (coordenador) que pense soluções e, assim, a coordenação da CIC não ouve os promotores de justiça criminais, sequer havendo reuniões mensais (ENTREVISTA 14, 2016).

É uma estrutura burocrática que distancia os promotores de justiça criminais da polícia, precisando mudar. O papel de coordenador da CIC não está dimensionado para fazer essa articulação (ENTREVISTA 17, 2016).

A CIC não carrega aos autos do IP informações de antecedentes criminais dos investigados, sobre outros SIMP relacionados àquela pessoa etc. (ENTREVISTA 7, 2016; ENTREVISTA 8, 2016).

A única atividade de diligência da CIC é a busca de laudos periciais, que tem funcionado através de correios eletrônicos emitidos ao DPT, e oficiar para as delegacias sobre o andamento de IP (ENTREVISTA 5, 2016).

Sobre o perfil da coordenação e a necessidade de modificação:

Infelizmente, assim, nossa CI está muito vinculada a quem está exercendo a coordenação dela. Se é um membro que tem a interface com sistemas de informação e que acompanha de forma mais próxima, esse controle pode até ser feito atualmente através do sistema, do CION, mas se o membro não tiver esse perfil, a atividade não [funciona] [...] [sobre estatísticas de acompanhamento disponíveis diretamente sobre as devoluções dos IP no CION] Ele me dá um relatório genérico. Eu posso filtrar por mês e eu quero saber no mês X ou então entre o período X e Y, quais foram as manifestações [todas] que eu realizei e ele me dá através de consulta [...] [sobre a disponibilidade da informação sobre o que foi devolvido, está em andamento na delegacia, e o tempo de devolução] Não, para mim não, só para a equipe administrativa [da CIC] Eu tenho que acioná-la por demanda, informando inclusive, olha eu quero que vocês requisitem a devolução do inquérito X, Y e Z [...] Inclusive, faço o registro de que, até mesmo os inquéritos que são baixados para diligência complementar a serem cumpridas pela Central de Inquéritos, a gente assinala um prazo e esse

prazo tem extrapolado [...] [sobre a disponibilidade das informações] Só se fizer uma demanda diretamente à equipe administrativa da Central [...] dependendo da Central, não tenho como filtrar isso [...] [sobre a importância da disponibilidade das informações] Claro, claro que a gente... que a gente consegue visualizar de forma ampla como é que está o andamento do que a gente baixou em diligência e somente assim a gente consegue efetivar o controle externo... (ENTREVISTA 2, 2016)

Das alterações internas na instituição, eu acho que as únicas que a gente vê que chegariam mais próximo a efetividade do controle externo seria a criação de um grupo de controle externo, pelo menos para a atividade concentrada do controle externo a criação de um grupo, e a estruturação, embora ainda não de uma forma ideal, a estruturação de uma central de inquéritos, mas que foi realizada no âmbito institucional muito mais pensando no aspecto administrativo de controle dentro do MP [...] cartorial, controle de tudo que chega de delegacias, mas não na criação de promotores de investigação criminal que poderiam estar atrelados a essa distribuição, a esse material da Central de Inquéritos, mas que tivessem uma função de promotores de investigação criminal, que para puder atuar inclusive nas fases de inquéritos que eu acho que seria um grande ganho para o Ministério Público, se a gente tivesse promotores desvinculados dos promotores que atuam na Vara Criminal (ENTREVISTA 5, 2016)

Ainda, quanto à mudança do papel desse órgão (ENTREVISTA 3, 2016), a CIC poderia ser uma ferramenta melhor e servir de forma mais eficiente aos promotores, não só ao que se presta hoje, ela poderia estar mais próxima, ser mais efetiva e controlar os atos, principalmente nas diligências, mas, indo além, assessorando os promotores de justiça com a realização de diligências que fossem solicitadas pelos mesmos após o oferecimento da denúncia, para que não sejam requeridas ao juízo impropriamente.

Ao passo, há diversas outras críticas que serão citadas adiante de passagem, apenas para se demonstrar haver uma evidente falta de comunicação entre os promotores de justiça criminais e a CIC na discussão e resolução desses problemas, o que, certamente, afeta outros tantos problemas relacionados com o CEAP difuso.

À frente, após o oferecimento de denúncia, os promotores de justiça que atuam nas Varas Criminais, normalmente diversos daquele que formou a opinião sobre o delito, não recebem qualquer informação da CIC sobre o direcionamento das denúncias para a Vara, havendo possibilidade de, se cartório judicial estiver desorganizado ou algum servidor agir de má fé, haver paralisação do processo (ENTREVISTA 4, 2016; ENTREVISTA 9, 2016; ENTREVISTA 5, 2016; ENTREVISTA 8, 2016; ENTREVISTA 13, 2016; ENTREVISTA 14, 2016; ENTREVISTA 15, 2016).

Há algumas falhas de digitalização de peças (ENTREVISTA 3, 2016; ENTREVISTA 4, 2016; ENTREVISTA 7, 2016), faltando páginas dos IP ou com baixa legibilidade, notadamente de extratos bancários com impressão clara e resolução de imagens fotografias (ENTREVISTA 3, 2016) ou em feitos com peças antigas (ENTREVISTA 10, 2016), inclusive havendo omissão de assinaturas digitalizadas (ENTREVISTA 7, 2016), que podem ser atribuídas a ausência de adequado controle de qualidade na digitalização do IP (ENTREVISTA 3, 2016; ENTREVISTA 14, 2016).

A iniciativa de digitalizar os IP e não de recebê-los digitalizados da PC, decisão não tomada pelos promotores de justiça criminais, é um nó que exige maiores recursos de pessoal e equipamentos para fazê-lo (ENTREVISTA 16, 2016), e, logo, absorveu recursos da CIC com essa atividade.

De forma recorrente, também é mencionado o problema da falta de regularidade, retenção, demora e acúmulo na distribuição de feitos investigatórios aos promotores de justiça criminais (ENTREVISTA 6, 2016; ENTREVISTA 14, 2016; ENTREVISTA 15, 2016).

Existe acúmulo desses IP durante a semana e há uma derrama nas quintas e sextas-feiras (ENTREVISTA 6, 2016), não havendo um fluxo contínuo.

Há quem indique haver uma celeridade na distribuição dos IP, não sabendo se a distribuição é auditada, existindo, contudo, semana que somente recebe um e outra que vêm quinze feitos investigatórios, não havendo um fluxo constante de distribuição (ENTREVISTA 10, 2016).

Não há transparência no controle de distribuição dos IP com a disponibilidade no sistema e, tampouco, apresentação de documento com a distribuição atual (ENTREVISTA 5, 2016; ENTREVISTA 13, 2016; ENTREVISTA 16, 2016), quando deveria haver informações mensais de forma pública e transparente de quantos feitos foram sorteados para os PJ criminais (ENTREVISTA 15, 2016).

Diante da falta de conexão entre as atribuições de analisar IP e acompanhar processos, havendo um vazio que precisaria de integração, existe quem sugira que a CIC devesse ser tratada como uma central de diligências (ENTREVISTA 3, 2016).

Ainda, há menção da falta de fixação de atribuição por prevenção, de forma que a distribuição dos autos de prisão em flagrante e das medidas cautelares a uma

Vara Criminal deixaria prevento o promotor de justiça que nela atuasse para analisar o pertinente IP, já que teve ciência do conteúdo do APF e acompanhou a cautelar, tendo informações sobre o caso, diversamente de outro promotor de justiça (ENTREVISTA 12, 2017), muito embora informe a Central de Inquéritos da Capital (BAHIA, 2015b):

Entre as novas rotinas informatizadas que estão sendo implementadas visando atender a um pleito dos Promotores de Justiça – especialmente os da Equipe de Tóxico – já está disponível a Distribuição por Operações. [...]

Ainda, sempre que possível, o expediente será distribuído para o Promotor de Justiça que por último se pronunciou no juízo de origem, assegurando maior eficiência, juridicidade e agilidade.

De uma certa forma, esse problema pode se relacionar com o CEAP difuso, na medida em que o delegado de polícia não trata nessas medidas cautelares com o mesmo membro do MP que irá formar a *opinio delicti*.

Por fim, muitas vezes, os IP com investigados presos retornam para a delegacia e não há uma comunicação ao juízo (ENTREVISTA 4, 2016), para o relaxamento da prisão.

Conclusivamente, pode-se inferir das entrevistas que há carência de:

- a) um adequado delineamento da concepção, do papel, da articulação e da atuação da CIC, e
- b) principalmente, comunicação entre a Coordenação da CIC e os promotores de justiça criminais, para que sejam discutidos os indicados problemas, até mesmo existentes no âmbito do CEAP difuso.

Adiante, sobre desempenho do CEAP difuso em Salvador, será tratada a atuação dos promotores de justiça criminais.

5.2.7 Promotores de Justiça Criminais no CEAP Difuso

Sobre atuação dos promotores de justiça criminais no CEAP difuso, esses ficam isolados, como ilhas, não se articulam (ENTREVISTA 3, 2016; ENTREVISTA 5, 2016; ENTREVISTA 8, 2016; ENTREVISTA 12, 2016; ENTREVISTA 16, 2016;

ENTREVISTA 17, 2016) e as conversas sobre o assunto são mais pessoais do dia-a-dia no encontro com colegas (ENTREVISTA 10, 2016), faltando medidas concretas (ENTREVISTA 8, 2016).

Considerando que há atualmente 56 promotores de justiça atuantes na análise de IP em Salvador (BAHIA, 2017d), que são distribuídos por equipe e por sorteio, essa atribuição de CEAP difuso fica completamente pulverizada entre os promotores de justiça, o que exige um certo grau de coordenação entre eles, harmonizando os princípios da autonomia funcional e da unidade⁷⁵, numa função eminentemente de gestão.

Quanto maior a divisão de atribuição atinente a um problema, menor é a pressão exercida por esse problema em cada parte, como menor também é a percepção de responsabilidade da parte pelo todo. Há uma desnaturação da unidade, reforçada pela autonomia funcional, se não forem estabelecidos laços de articulação e coordenação consensual do todo e harmonizados os princípios em tela.

Aliás, essa tensão entre a unidade e a independência funcional no MP foi muito bem tratada por Garcia (2004, p. 51-52), conquanto não tenha apresentando soluções para a harmonização.

Entretanto, não há reuniões periódicas entre os promotores de justiça criminais de Salvador (ENTREVISTA 2, 2016; ENTREVISTA 4, 2016; ENTREVISTA 10, 2016), ocorrendo menção a uma ou outra reunião eventual (ENTREVISTA 2, 2016), onde o tema é apenas suscitado (ENTREVISTA 3, 2016):

Nós não nos conversamos. Os promotores criminais não se conversam em Salvador. Então, eu acho isso um ponto bem negativo [...] não se reúnem para tratar de nada, nós não temos reuniões periódicas, nós não nos reunimos nem para tratar das coisas institucionais [...] [sobre a coordenação finalística das promotorias] não, eu não me sinto coordenada por ninguém [...] [sobre a necessidade da coordenação] sim, porque eu acho que nós deveríamos discutir direcionamento das nossas atuações, não que isso fosse violar independência funcional, não é isso (ENTREVISTA 12, 2016)

⁷⁵ “São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a autonomia funcional. Em vez de estarem subordinados hierarquicamente entre si ou ao procurador-geral, os membros do Ministério Público gozam de independência no exercício das funções; hierarquia, em sentido administrativo, só existe pela chefia exercida pelo procurador-geral em casos específicos, como nas designações legais, na disciplina funcional ou na solução de conflitos de atribuições. Fora daí, não há hierarquia funcional” (MAZZILLI, 1997, p. 23).

Discrepando desse quadro geral, a ocorrência de reuniões periódicas aparece no subgrupo dos promotores de justiça criminais que atuam na repressão aos crimes relacionados com drogas (tóxicos), como decorrente da necessidade de se ter uniformidade no trato dessa matéria, para permitir um melhor desempenho da atividade do MPBA e com o objetivo de despersonalizar os atos praticados, manifestando preocupações com a qualidade das intervenções ministeriais e com a segurança dos promotores de justiça atuantes (ENTREVISTA 6, 2016).

Essa situação é específica dos promotores de justiça da área de tóxicos que nunca tentaram expandir essa experiência para os outros promotores de justiça (ENTREVISTA 6, 2016).

Um exame das atas de reuniões dos promotores de justiça criminais (BAHIA, 2017j), do biênio em estudo, fornecidas pelo CAOCRIM, demonstrou que apenas ocorreram cinco reuniões, das quais tão somente uma aconteceu em 2015, com a média de comparecimento de 10 desses promotores, que corresponde a 17,86%, considerando-se um total atual de 56 membros (BAHIA, 2017d), embora outros promotores daquele centro, da CIC e membros de outros órgão estivessem presentes em algumas delas.

Nessas reuniões, a temática sobre o CEAP difuso não é tratada em regra, salvo quanto a menções de passagem sem qualquer especificação em uma das atas, aliás, com uma pauta extensa de assuntos diversos, outras bem pontuais e o registro da necessidade de observância da LC nº 11/96 (BAHIA, 1996), relativo à previsão legal da existência de coordenações de Promotorias de Justiça⁷⁶ arguida pelo autor em 05/09/2014, bem como ratificada nas realizadas em 03/10/2014 e 27/02/2015, com a notícia de que foram levados expedientes ao Gabinete do Procurador-Geral e à Procuradoria Geral de Justiça sobre as questões, sem que se tenha notícia de resposta alguma (BAHIA, 2017j).

Agora, entre os promotores de justiça criminais da Capital (CEAP difuso), Central de Inquéritos da Capital e o GACEP (CEAP concentrado), também não há reuniões, interações e integrações sistêmicas entre esses órgãos (ENTREVISTA 18, 2017; ENTREVISTA 19, 2017).

⁷⁶ Essa previsão legal expressa foi tratada na seção 4.3.2.

Ainda, entre os promotores de justiça criminais e os demais atuantes em Salvador não há articulação ou *feedback* interno das providências adotadas ou compartilhamento de informações sobre a atividade (ENTREVISTA 5, 2016; ENTREVISTA 14, 2016), até mesmo com a atuação na defesa de direitos difusos, como ocorre entre a relação do Centro de Apoio Operacional de Defesa da Saúde (CESAU) e do Núcleo de Apuração de Crimes Relativos a Erros na Área de Saúde (NACRES) (ENTREVISTA 14, 2016).

Revelando um traço de cultura organizacional, no MP, cada integrante faz o trabalho com a sua cabeça, com o seu modelo, e não se comunicam (ENTREVISTA 17, 2016).

Há notícia da ocorrência de oposições internas à saída de uma inércia ministerial, como por exemplo, a de que um Coordenador CIC reclamou ao GACEP quando a atuação do CEAP concentrado implicou numa maior remessa de IP pelas DPC, em razão do crescimento da demanda na CIC (ENTREVISTA 18, 2017), como se o interesse do MP não fosse acessar e receber mais investigações.

Desse modo, em geral, não há discussão e compartilhamento das dificuldades (ENTREVISTA 9, 2016) e o assunto CEAP é visto até como um tabu⁷⁷:

É uma conversa má. É um mal assunto. Se você chegar com esse assunto para conversar com o colega, ele não vai ver com bons olhos, porque ninguém quer assumir uma coisa que não vê estrutura mínima para funcionar, não quer assumir esse ônus, mais um ônus. (ENTREVISTA 5, 2016)

[...] um tabu, incomoda, tem gente que se incomoda, tem gente aqui que se você for falar de controle externo, nós precisamos fazer alguma coisa efetivamente nesse sentido, não, se incomoda. É como eu estou dizendo a você, é como você passa por intransigente, cara chato, criador de caso, criador de caso, porque você quer ver funcionar, só isso (ENTREVISTA 17, 2016)

Ninguém tem interesse. Ninguém tem interesse nessa área [CEAP]. Existe uma mística de frouxidão em torno da atividade de controle externo [...] É um tabu. É um tabu. As pessoas não sabem fazer, não querem fazer, não querem aprender e têm medo do que não conhecem... Entendeu. É um tabu. (ENTREVISTA 18, 2017)

⁷⁷ "O Tabu é um conceito utilizado na filosofia, antropologia e sociologia e que está relacionado com a proibição, censura, perigo e impureza de determinadas atividades sociais. O Tabu sustenta discussões com temas polêmicos, geralmente discriminados pela sociedade, desde costumes, religiões, opções sexuais, estilo de vida, dentre outros. [...] um tema que é tabu para alguns pode não ser para outros, no entanto, trata de assuntos que são evitados pela população no geral. Note que a expressão 'quebrar tabu' refere-se justamente quando uma regra é quebrada." (TODA MATÉRIA, 2017)

Essa questão foi tratada na seção 4.2, quando se falou das resistências internas noticiadas por Marques (2010) e por E. Silva Júnior (2004, p. 4).

Na posição de que não é um tabu, os promotores de justiça criminais estão voltados para os processos judiciais, o que leva a obscurecer essa outra necessidade de atuação no CEAP difuso (ENTREVISTA 9, 2016).

Ainda, os promotores de justiça têm entendimentos diferentes, mas poderia haver uma uniformidade (e padronização) que levaria a autoridade policial a fazer tudo o que seria necessário, pois saberia de antemão que os IP iriam retornar por não conformidade (ENTREVISTA 4, 2016), o que seria benéfico para todos, inclusive para a administração (ENTREVISTA 17, 2016), entretanto os promotores de justiça não se reúnem para esse mister, definir uniformemente o que se espera da atividade policial (ENTREVISTA 9, 2016).

Quanto à motivação, há afirmativas de que não existe pelos promotores de justiça até interesse, inclusive por falta de maior compreensão dessa atividade, em expandir e fazer valer essa atribuição (ENTREVISTA 5, 2016) e de defender a segurança pública (ENTREVISTA 12, 2016):

Os colegas não estão preocupados quando a defesa da segurança pública. Vivemos como ilhas, algo minimizado no interior diante das reuniões das regionais e que pouco acontece lá, cada um pensa e age da sua forma e não se vê responsável do problema como um todo. Não vê, não quer ver, não quer se tornar responsável por implicar em maior trabalho e sair da zona de conforto. Essa transformação, por implicar em maior trabalho, não é bem vista.

Sobre o efeito motivacional desse isolamento e atomização funcionais, enfáticas são as seguintes entrevistas:

[...] nós estamos muito mais perto da figura de soldado, do que de comandante. A gente está fazendo aquilo aí, oh. Até pelo volume de trabalho, pelo tempo que a gente tem, pelo fato da gente ter que se deslocar. A gente está aqui, a gente tem que trabalhar lá na Vara, a gente tem que substituir em algum lugar. A gente tem que, às vezes é chamado para fazer audiências para alguns colegas. E a gente não tem condição de de sentar e traçar assim um planejamento do trabalho, o que é que o nosso trabalho está trazendo de impacto no dos outros [...] [sobre sua estrutura de trabalho na promotoria e chefia dessa] não, eu sou, eu sou chefe de mim mesma, já vii um negócio desse, eu sou capitã do meu próprio barco. Ultimamente, não tenho nem quem reme comigo, porque nem estagiário eu tenho. (ENTREVISTA 14, 2016)

Se existe, se existe êxito no trabalho de algum promotor, eu acredito que seja de forma individual, porque nós trabalhamos individualmente, nós não

trabalhamos hoje, os promotores de justiça, eu estou falando por mim. Nossa inter-relação é muito pouca ou quase não existe. Nós viemos cumprimos nosso dever funcional e vamos embora. (ENTREVISTA 15, 2016)

Esse isolamento e atomismo dos promotores de justiça no CEAP é estimulado pela falta da alocação de recursos administrativos, inclusive de capacitação, e incentivos da instituição.

No tocante à realização de capacitação periódica para exercer o CEAP (Apêndice B, questão 2), não foram realizados cursos, entretanto há registro da promoção de palestra sobre o tema, porém sem intuito efetivo de treinamento (ENTREVISTA 10, 2016) e ministrado por alguém que, também, não tinha o necessário conhecimento sobre o CEAP (ENTREVISTA 18, 2017).

Essa falta de capacitação e de foco na atividade pode ser muito aclarada pela ENTREVISTA 12 (2016):

Nenhum momento. Quando eu me lembro que quando ingressei no Ministério Público, nós tivemos uma capacitação que era muito mais uma capacitação de pontos, era uma capacitação de pontos jurídicos que, na verdade, não era nem tão necessária, porque estávamos vindo de um concurso público que, na verdade, tinha um grau de dificuldade bem grande. E, na verdade, eu fui para o Interior, sabia que tinha de visitar delegacia de polícia, a única coisa que me foi dita. Não existia, não houve nem uma conversa sobre de que forma essa visita deveria ser feita, na verdade. E, basicamente, nós íamos com a ideia de saber que aquela pessoa estava sendo agredida, tinha havido algum abuso físico em relação a algum preso ou algum problema de alimentação. E aí fui percebendo com a atuação que era mais do que isso, e aí eu encontrei gente presa há um ano com inquérito sem denúncia. Eh, presa nove anos dentro de uma delegacia de polícia sem sentença. Não é só a questão do controle externo [da atividade policial], é o controle do próprio sistema judicial como um todo, eu acho. Então, assim, isso a gente vai percebendo na atuação [alguém discutiu se essa função tinha relação com a qualidade da investigação?] Não, em nenhum momento. Em nenhum momento, na verdade o que nós fazíamos e eu acho que continuamos fazendo é tentar obter o mínimo para oferecimento de denúncia [...]

Na verdade, a iniciativa de capacitação é pessoal, ora fruto da curiosidade (ENTREVISTA 2, 2016; ENTREVISTA 12, 2016) ou da afinidade com a atribuição (ENTREVISTA 3, 2016), sem que seja um estudo mais abrangente e sistêmico (ENTREVISTA 5, 2016), e não se relaciona com as promoções na carreira, que não são precedidas de qualquer curso, diversamente do que ocorre em outras Instituições (ENTREVISTA 16, 2016), faltando incentivos institucionais.

De modo geral, o problema é percebido por todos os promotores, mas a solução não é discutida, delineada e implementada, como também a instituição não se capacita para isso, o que revela não exercer o MPBA essa ação exigível para efetivação do CEAP, conforme estatui o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (ver seção 4.2.6).

Todavia, esse problema é tratado, também no âmbito nacional, sem maior sensibilidade (ENTREVISTA 18, 2017):

Quando você chega nos encontros nacionais [sobre CEAP] que você levanta essas questões: da falta do conhecimento sistêmico, da despreocupação em que isso reverbera, as pessoas estranham [...] especialmente de capacitação [...] não se capacita, não capacita, assim, e o Conselho chega a ter a ideia infantil de achar que a secretaria irá passar os dados corretos para os promotores, né, sem se preocupar com o impacto político que segurança pública hoje tem.

Pelo exposto, até o momento nessa análise do desempenho dos PJ no CEAP difuso, pode-se dizer que:

a) os promotores de justiça criminais atuantes no CEAP difuso ficam isolados, como ilhas, e atomizados, não se reúnem com a necessária frequência ou se articulam em torno desse controle especificamente, inclusive com a CIC e com o GACEP, para discutir, compartilhar dificuldades e propor soluções aos problemas;

b) esse isolamento e atomismo dos promotores de justiça no CEAP difuso são estimulados pela falta da alocação de recursos administrativos, inclusive de capacitação, e incentivos da instituição;

c) em exceção, mesmo sem recursos ou incentivos, existem iniciativas de reuniões periódicas no subgrupo dos promotores de justiça criminais que atuam na repressão aos crimes relacionados com drogas (tóxicos), voltadas, pontualmente, para uniformizar posicionamentos ministeriais, melhorar o desempenho da atividade deles e despersonalizar os atos praticados por segurança, não necessária e exclusivamente centrados em CEAP difuso;

d) há uma desnaturação da unidade na função de CEAP difuso, reforçada pelos ecos de independência funcional, decorrente do particionamento daquela a vários promotores, que, se não forem estabelecidos laços de articulação e

coordenação do todo e harmonizados os princípios em tela, não se torna funcional e eficaz, e

e) existem traços de oposição ou inércia interna ao trato do assunto CEAP que, até mesmo, é visto como um tabu, de modo que os promotores de justiça atuantes nesse controle difuso estão muito mais voltados para sua atuação nos processos judiciais.

Noutro ponto, indagados sobre a disponibilidade de recursos e incentivos administrativos para exercer o CEAP (Apêndice B, questão 3), não há adequados recursos humanos, materiais, metodológicos e informacionais disponibilizados aos promotores de justiça criminais pela administração para o exercício da função e, tampouco, incentivos.

Quanto aos recursos humanos, os entrevistados reportam-se a ausência de servidores dedicados às suas atividades e o compartilhamento de poucos servidores para muitos promotores (ENTREVISTA 1, 2017; ENTREVISTA 16, 2016) e a ajuda de um estagiário por promotor, apesar dele estar em treinamento (ENTREVISTA 16, 2016; ENTREVISTA 17, 2016).

No tocante à infraestrutura (ENTREVISTA 3, 2016), há disponibilidade de um *notebook* institucional para o promotor e falta de regulamentação do trabalho *home office*⁷⁸ (ENTREVISTA 10, 2016; ENTREVISTA 15, 2016), havendo registro de que o promotor de justiça criminal não chefia uma promotoria, pois trabalha praticamente sozinho (ENTREVISTA 13, 2016), elaborando ele mesmo seus atos administrativos e processuais (ENTREVISTA 15, 2016).

Há falta de recursos informacionais nos sistemas informatizados (ENTREVISTA 1, 2017) e nos IP (ENTREVISTA 15, 2016), tais como relatórios e informações sobre a tramitação dos IP nas delegacias de polícia (ENTREVISTA 2, 2016), até mesmo não havendo controle do retorno das diligências dirigidas para polícia (ENTREVISTA 7, 2016).

Afirma-se que o PJ criminal não sabe o número de ocorrências policiais delituosas por delegacia, o critério da instauração ou não de IP com base nessas ocorrências e não tem acesso a essas informações (ENTREVISTA 10, 2016).

⁷⁸ Trabalho que pode ser realizado em casa, portanto sem a necessidade de locomoção física para a organização ou empresa.

Quanto à Tecnologia da Informação (TI), há a menção de que, com a implantação do CION ⁷⁹, havia a expectativa de rastreamento e controle de cobrança automática de prazos dos IP devolvidos às DPC pela CIC, contudo esse aplicativo apenas registra a tramitação dos IP, não emitindo relatórios com essas informações, qualificando o entrevistado a administração de “amadorística” com relação a falta dos recursos em geral (ENTREVISTA 8, 2016).

Em consequência, os entrevistados concordam com a existência de uma pressão negativa, representada por embaraços e dificuldades indicados por entrevistado (ENTREVISTA 7, 2016), para exercer a função por carência de recursos, isso é, omissão na alocação dos necessários recursos.

Quanto à informação, há entendimento de que é possível tê-la compartilhada com outros órgãos, algo inexistente atualmente, destacando a falta de atenção institucional sobre os aspectos procedimentais, e afirmando que a falta daquela torna mais penoso o laborar, afetando o tempo de trabalho e a produtividade, havendo reflexo negativo, inclusive, motivacional, entendendo que poderia se fazer algo maior e mais aprofundado se não houvesse essa perda de energia para buscar informações imprescindíveis à tomada de decisão em um IP (ENTREVISTA 3, 2016).

Ainda, reportando a falta de dados e informações, conclui-se haver uma pressão negativa institucional e, com a demanda de trabalho elevada, faz-se menos do que poderia fazer por causa dos grandes entraves (ENTREVISTA 4, 2016), esclarecendo que, se houvesse maior dedicação, com os recursos disponíveis, haveria prejuízo no desempenho das outras funções (ENTREVISTA 13, 2016).

Em suma, sobre as consequências funcionais, para a cultura institucional e motivação no trabalho, quanto à ausência de incentivos de capacitação e recursos, especialmente a pressão negativa para desempenhar a função em tela, os testemunhos abaixo as resumem de forma esclarecedora:

Com certeza. É porque primeiro **você não sente nenhum investimento na instituição e nenhum investimento na capacitação profissional**, então a não ser que você tenha recursos e tempo suficiente para você se capacitar, e aí vem uma série de questões que envolvem essa possibilidade de uma capacitação por busca de iniciativa pessoal, **você se acomoda a fazer o**

⁷⁹ Central de Inquéritos On-line – aplicativo para acesso de autos de IP digitalizados e tramitação desses exclusivamente entre a CI e os PJ criminais.

que pode, não é?! E assim continua, eu acho que isso acaba gerando mais ainda uma certa rejeição do promotor a ideia de controlar a atividade policial, porque ele não se sente, né, amparado pela instituição para o exercício dessa atribuição, [...] [sobre a articulação dos promotores de justiça] isolado, eu acho que não existe por parte do promotor, até pela má compreensão do que é a atividade de controle, o interesse em expandir e fazer valer realmente essa atribuição [...] É quase um tabu, é na verdade até o controle externo da atividade policial, se você conversar, é uma conversa má. É um mal assunto. Se você chegar com esse assunto para conversar com o colega, ele não vai ver com bons olhos, porque ninguém quer assumir uma coisa que não vê estrutura mínima para funcionar, não quer assumir esse ônus, mais um ônus [ENTREVISTA 5, 2016, grifos nossos];

Eu acho que **há uma acomodação geral e eu acho que não há inclusive uma vontade de buscar esses recursos por parte de alguns colegas.** [A que se deve?] [...] eu acho que **estamos em uma zona de conforto em relação a isso, assim, na verdade**, eh. Eu, na minha visão, acho que precisaria de um estímulo que viria da procuradoria, de um órgão superior, reuniões periódicas para se discutir rotinas de trabalho, eu acho que deveríamos ter e não somente de produção de relatórios completamente inócuos [relativos inclusive ao CEAP]. Esses relatórios assim que a gente preenche não vejo nenhum tipo de análise, nem de avaliação desses dados. [Sobre a tomada de decisão com base nesses dados] Nada! Então eu não vejo nem, em nenhum momento eu vejo nem a apresentação estatística desses números que compõem esse relatório. Eu me sinto como se tivesse perdendo tempo, quando eu os preencho. [ENTREVISTA 12, 2016, grifos nossos]

Ainda, no âmbito do CEAP, a falta de recursos e de incentivos da administração fica mais evidente na Entrevista 5 (2016):

Há um desvirtuamento da ideia de controle externo que muitas vezes gera essa, essa incompreensão equivocada, porque nós mesmos éramos orientados a ir nessas unidades [delegacias de polícia] e fazer relatórios, levantando quantas armas, quantos funcionários, quantos, então, eu acho que a má compreensão interna do que é a atividade, gerando um momento, hoje não sei se no interior ainda recebe, acredito que não [...] [É uma compreensão ou desvio deliberado para não se ir para o foco do que seria efetivamente controle externo?] [...] dado o tempo que essa atribuição já está prevista, que desde 88 como atribuição do MP, isso já me permite concluir que é, realmente, intencional, né, de não, porque assim, porque já se houve tempo demais para poder se discutir tanto através de doutrinares, né, de forma prática do que seria essa atribuição. Então, eu acho que hoje, em pleno ano 2016, é... qualquer orientação no sentido de que se exerça um controle visitando delegacias e vendo estruturas, ela, sem dúvida, é para camuflar a verdadeira responsabilidade do MP no controle externo e para prestar contas de certa forma: o que é que você faz no controle externo? Aí, você aproveita para quem para quem não souber exatamente qual é a atribuição e você apresenta esses dados de visitas em delegacias, de interdições de cadeias “parará”, como se isso fosse atender o controle externo da atividade, acho que é uma forma, é..., e como sempre, na nossa instituição, existe uma tendência a transferir para o órgão de execução [promotoria de justiça], né, a responsabilidade de, de efetuar diligências, de cumprir, sem antes pensar em estruturar a atividade internamente a nível institucional [...] a instituição não para, senta, pensa e constrói a sua atuação no controle externo [...] é mais prático, mais fácil, você emitir esses relatórios, mandar e dá prazo para o promotor preencher

e depois ficar cobrando os dados, para, se cobrado externamente, você dizer, não, olha como nós mapeamos o Estado da Bahia, como nós temos noção da situação da polícia. Os promotores mensalmente fazem, preenchem. Então, seria uma forma realmente de camuflar, porque você não se estrutura, não define internamente institucionalmente qual é o seu papel, e você joga para o órgão de execução que faça isso, faça aquilo e o órgão de execução, aí a nossa mea-culpa, também muito limitado, limitado [...] em recursos, ele prefere entre tentar questionar a classe, questionar aquilo, ele cumprir a parte dele para não se ver prejudicado [...] há pressão negativa, é melhor preencher, pegar esse o relatório rápido e me livrar de um procedimento da corregedoria, do que eu ficar aqui discutindo meu prazo [...] sofro um procedimento, fico como inoperante, como irresponsável. Então assim é aquela... as duas facetas do problema que não é encarado nem no aspecto pessoal, nem no aspecto institucional

Desse modo, o MPBA não se estrutura adequadamente para cumprir a função de CEAP, deixando de empoderar os promotores de justiça criminais que, embora detentores de autonomia funcional, ficam sem recursos e incentivos, desmotivados, desarticulados e descoordenados.

O CEAP foi exercido pelo CAOCRIM, não havendo um Grupo de Atuação Especial de Controle Externo da Atividade Policial (GACEP) na época, e esse Centro cumulava a função, ficando com uma visão mais ampla e sistêmica. (ENTREVISTA 11, 2016).

Não obstante, há vedação legal expressa ao Centro de Apoio Operacional de exercer atividade finalística, como tratado na seção 4.3.2, curiosamente um entrevistado indicou o CAOCRIM como órgão de coordenação finalística e, depois de reflexões na entrevista, concordou que não existe órgão que esteja coordenando os promotores de justiça criminais de Salvador quanto ao exercício da função criminal (ENTREVISTA 13, 2016).

Com o tempo, somente em 2006, após 18 anos da promulgação da Constituição Federal que estabeleceu essa função de CEAP para o MP, houve a criação de um grupo para controle concentrado e uma estruturação da Central de Inquéritos, essa apenas voltada ao aspecto administrativo (cartorial) do controle de tudo que chega das delegacias, mas não de PJ de investigação criminal (ENTREVISTA 5, 2016).

Saindo um pouco do controle difuso, o interessante é que a atividade do CEAP concentrado, embora essa atribuição esteja prevista da Constituição de 1988, antes de 2006 não era exercida, havendo apenas um tímido exercício pela CIC do controle difuso, quando cobrava o retorno dos IP, na conclusão desses feitos investigatórios,

sem nenhuma preocupação com a qualidade da investigação (ENTREVISTA 18, 2017).

Quando foi criada a estrutura administrativa para um CEAP concentrado em 2006 com a formação do GACEP, havia apenas um promotor de justiça, um servidor e não havia veículo disponível, inclusive, no ano de 2010, ficou-se sem o servidor, vindo, em 2013 ou 2014, a ser reestruturado fisicamente, e designados quatro promotores de justiça (ENTREVISTA 18, 2017). Entretanto, os trabalhos eram dirigidos para questões que não eram de repercussão geral e sistêmicas e que, portanto, poderiam ter as providências tomadas pelo promotor que tomou conhecimento do fato (ENTREVISTA 18, 2017).

A implementação da atividade de CEAP concentrado ocorreu mais pelo papel exercido pelo CNMP (ENTREVISTA 18, 2017), na medida em que regulamentou a matéria, estabelecendo certas expectativas normativas.

Percebe-se que o CEAP difuso foi sempre desestruturado e, somente após, 18 anos da previsão constitucional, foi que se tornou formalmente completo o CEAP com o controle concentrado, porém da mesma forma mal estruturado.

A situação é agravada quando a coordenação da atividade é atribuída por ato administrativo ao Coordenador da CIC, órgão subordinado ao CAOCRIM e cuja função é escolhida e designada pelo PGJ, algo um pouco distante do que seria uma independência funcional no campo finalístico.

Ainda, as Promotorias de Justiça Criminais com mais de um promotor de justiça não possuem coordenador finalístico, embora haja previsão na lei (ENTREVISTA 17, 2016), aliás, como visto na seção 4.3.2.

Essa articulação é tão precária que (ENTREVISTA 12, 2016), muitas vezes, o promotor tem que ler todo o IP quando substitui outro, para entender a razão das diligências requisitadas por esse, inexistindo registro em sistema informatizado sobre a análise aquele promotor inicial.

A substituição deve ser de fato continuidade do trabalho, para que não haja interrupção do fluxo de trabalho. O substituto fica perdido sem saber como agir, com receio de fazer um trabalho da forma diferente do colega anterior, não que seja errado, mas por um critério pessoal que você entende não ser adequado. É um problema muito sério, posto que cada profissional faz de acordo com suas

convicções pessoais. Não há um prontuário da atuação onde se veja as linhas de sustentação acusatória, detalhes de uma audiência, inexistindo registros. Se é recebido um IP que foi baixado em diligência por outro membro, vai se ter que inferir e, às vezes, adivinhar as razões que levaram o promotor a fazê-lo, se não houve motivação declarada anteriormente, e mais as teses e linhas e investigação devem ser imaginadas pelo colega que o sucedeu. A palavra inferir é adequada e, por vezes, adivinhar. Deveria haver um registro à parte e permanente, exclusivamente do MP, porque o promotor, por reserva investigatória, pode não desejar declarar o motivo da diligência nos autos. Não há essa conexão interna, quando o colega é zeloso e vai ficar de férias e licença, há uma conversa pessoal com o substituto que fica a critério da iniciativa daquele. Esse contato pessoal é expressão de falta de profissionalismo da instituição. (ENTREVISTA 3, 2016)

Conclusivamente, afirma-se que:

a) o MPBA não se estrutura adequadamente, deixando de empoderar os promotores de justiça criminais que, embora detentores de autonomia funcional, repise-se, ficam sem recursos e incentivos, desmotivados, desarticulados e descoordenados, para cumprir a função de CEAP difuso, prevista desde 1988 na Constituição Federal;

b) existe uma pressão negativa, representada por embaraços e dificuldades para exercer a função por falta de alocação dos necessários recursos, que leva a uma desmotivação ao desempenho da atividade de CEAP difuso, bem como a uma acomodação funcional, e

c) as iniciativas de implementação do CEAP, ao longo desses quase 29 anos de promulgação da Constituição Federal, que previu essa atribuição ministerial, foram muito tímidas, redundando hoje em uma estrutura ineficaz a sua função.

Ao passo, perguntados sobre o acompanhamento e controle das OPD e de seus desdobramentos, inclusive por meio *on-line* (Apêndice B, questão 14), nenhum dos promotores entrevistados disse saber a quantidade dessas ocorrências registradas nas DPC, nem quais os critérios adotados por essas DPC para instaurar ou não IP diante de OPD, afirmando não poder controlar as instaurações de IP e o desenvolvimento das investigações em sua área criminal de atuação.

Observe-se que apenas se trabalhou na visão estrita dos entrevistados de que o CEAP difuso serve, quanto à qualidade dos IP, para controlar a devolução desses inquéritos para cumprimento de diligências complementares pela autoridade policial.

Na verdade, os entrevistados somente trabalham mediante demanda, remessa de IP pelas DPC (ENTREVISTA 6, 2016), que, na verdade, controlam o que será de conhecimento pelo MP.

O recomendável é que, nos casos concretos, o controle da existência da investigação, o acompanhamento da produção da prova e a análise do IP resultante deva ser feita pelos promotores de justiça do CEAP difuso por estar esse relacionado com a propositura futura de ação penal (ENTREVISTA 19, 2017).

Com certeza, a quantidade de IP recebidos não expressa a quantidade dessas ocorrências delituosas registradas (ENTREVISTA 3, 2016) e, por experiência prática, acredita-se que talvez a grande parte das OPD não derivem em IP (ENTREVISTA 4, 2016).

Há quem tenha impressão subjetiva e certeza objetiva sobre o Interior do Estado de que várias ocorrências não são apuradas (ENTREVISTA 9, 2016).

É sabido que a PC não instaura todos os IP, acreditando-se que o faz por falta de viabilidade mínima de obtenção de uma prova inicial, mas isso não é conversado com o MP e é resolvido no âmbito das delegacias (ENTREVISTA 12, 2016).

Existe percepção de que a PCBA deixa de instaurar IP diante de uma OPD, como também os dados estatísticos trabalhados na seção 5.1.3 demonstraram que há uma Taxa de Investigação Policial (TIP) das OPD de apenas 17,18% no biênio estudado.

Os entrevistados, em sua maioria, não indicaram outro órgão que deveria fazer esse controle, embora dois expressassem dúvida, se é CEAP difuso, acreditando que é mais uma atuação do GACEP (ENTREVISTA 1, 2017) ou, não sabendo quem faz esse controle, se o GACEP faz esse tipo de controle (ENTREVISTA 3, 2016).

Por seu turno, o próprio GACEP não exerce essa função (ENTREVISTA 18, 2017; ENTREVISTA 19, 2017) (Grupo 2) e as normas administrativas do MPBA, conforme visto na seção 4.3.2, não são bem claras.

Há quem diga ser uma “uma caixa preta da polícia” e não haver qualquer controle pelo MP (ENTREVISTA 17, 2016), o que é clara verdade, conforme os dados objetivos e subjetivos da presente pesquisa.

Pior, existe quem afirme que nem os próprios delegados de polícia têm pleno acesso às OPD, porque a plataforma da SSP-BA não se comunica com o SIGIP (Sistema de Informação e Gestão Integrada Policial), o serviço de acesso à Internet oferecido não atende, chegando uma DPC a ficar 12 a 24 horas sem acesso à rede (ENTREVISTA 18, 2017).

Ainda, os sistemas informatizados do MP, polícia e judiciário não se comunicam e não há nem previsão dessa compatibilização e ligação (ENTREVISTA 9, 2016; ENTREVISTA 15, 2016).

Curiosamente, não se define o promotor de justiça do caso no início da investigação, logo, quando o delegado de polícia instaura o IP, portanto não se sabe qual é o promotor de justiça que exercerá o CEAP difuso, irá a se pronunciar sobre o conteúdo daquela investigação e ao qual poderá o delegado de polícia reportar-se para tratar do caso em investigação (ENTREVISTA 1, 2017; ENTREVISTA 9, 2016), o mesmo ocorrendo quanto à fixação de competência do juiz de direito (ENTREVISTA 9, 2016).

Tal fato guarda uma falta de coerência lógica elevada, posto que todo IP instaurado, necessariamente, deverá ser recebido ao final pelo Poder Judiciário, seja com a propositura da ação ou não (promoção de arquivamento, de extinção de punibilidade).

O ideal é que fosse feita comunicação da instauração do IP aos sistemas do judiciário e do MP que já gerariam um número de controle e distribuições automáticas, especialmente aquele, inclusive, para que a autoridade policial, em necessitando, pudesse interagir tecnicamente com as autoridades ministerial e judicial, essa responsável pelo CEAP difuso, manifestação em medidas cautelares, análise do IP e propositura ou não da ação penal, e aquela pela apreciação das demandas por medidas cautelares, controle jurisdicional dos atos administrativos praticados na investigação, processamento e julgamento de ações penais propostas.

Assim, o MPBA não controla as ocorrências policiais e seus desdobramentos, se houve ou não investigação inclusive, muito menos por meio *on-line*, em

desacordo com o indicado pelo CNPG e o CNMP e, logo, não tendo qualquer acesso aos registros das OPD sistematicamente (ver a seção 4.2.6).

Ademais, conclusiva e paradoxalmente, os promotores de justiça criminais trabalham mediante demanda, remessa de IP pelas DPC que, na verdade, controlam o que será de conhecimento pelo MP.

Também, foi perguntado aos entrevistados o que justificaria, na prática, o membro do MP ultrapassar os prazos legais do Código de Processo Penal (CPP) na análise de um IP (Apêndice B, questão 12).

Somente ocorre com IP de investigados que não estão presos e apenas dois entrevistados reportaram-se a inocorrência ou não lembrança da ocorrência de excesso prazal na análise ministerial dos IP (ENTREVISTA 6, 2016; ENTREVISTA 10, 2016; ENTREVISTA 13, 2016; respectivamente), mas fazendo sacrifício pessoal, trabalhando à noite, sábado e domingo (ENTREVISTA 17, 2016).

Indicou-se como causas desse excesso de prazo:

a) excesso eventual de volume trabalho decorrente:

- da inexistência de fluxo regular na distribuição de IP (ENTREVISTA 2 e 16, 2016), inclusive transparência nesse ato (ENTREVISTA 5, 2016);

- da falta de um fluxo constante de remessa de IP das DPC para a Central de Inquéritos da Capital (ENTREVISTA 2, 2016), isto é, acúmulo de remessa;

- do volume maior de distribuição quando se está sozinho na função (ENTREVISTA 7, 2016; ENTREVISTA 15, 2016) ou com prazos processuais simultâneos (ENTREVISTA 16, 2016);

- elevada demanda processual (ENTREVISTA 9, 2016) e, inclusive, simultânea complexidade da matéria investigada (ENTREVISTA 1, 2017);

- elevada demanda de feitos com prioridade (investigado ou réu) presos (ENTREVISTA 4, 2012);

- b) a tentativa de coleta de informações necessárias e elementos probatórios que deveria estar nos autos do IP (ENTREVISTA 3, 2016; ENTREVISTA 8, 2016), inclusive laudos periciais (ENTREVISTA 4, 2016);

c) procedimento investigatório extremamente volumoso (ENTREVISTA 5, 2016) ou encerrando vários fatos simultaneamente investigados (ENTREVISTA 11, 2016);

d) a falta de apoio administrativo, atuando o PJ como um chefe de si mesmo (ENTREVISTA 17, 2016).

Como se vê, a principal causa indicada tem relação com o descontrole dos fluxos de IP e de processos ou a simultaneidade de elevação deles em dado momento, o que guarda relação com o exercício de funções de análise de inquéritos com apoio da CIC e promoção de processos nas Varas Criminais concomitantemente.

De forma conclusiva, os dados estatísticos apresentados na seção 5.1.5, demonstram uma elevada frequência de demora nessa análise, ao invés do informado subjetivamente, podendo haver relação com a priorização da atuação nos processos criminais e na ausência de recursos administrativos e incentivos à atividade de CEAP difuso.

Por tudo exposto, pode-se concluir que há o exercício de uma pressão institucional negativa ao desempenho da atividade de CEAP em Salvador pela indisponibilidade de incentivos e recursos administrativos necessários a essa atividade finalística e sua capacitação, contudo não somente quanto a isso, mas também pela falta de um foco claramente maior da atividade, estruturação administrativa adequada, ausência de coordenação e articulação interna entre os diversos promotores de justiça criminais e a Central de Inquéritos da Capital.

Sem um cerne manifestamente mais amplo, estruturação adequada, inclusive alocação de recursos administrativos para cumprimento dessa atribuição de CEAP difuso e capacitação, e efetiva coordenação entre os diversos promotores de justiça criminais e a Central de Inquéritos da Capital, há tendência a um baixo desempenho na atividade, retratado nos perfis objetivo e subjetivo apresentados.

A atuação dos promotores de justiça criminais em Salvador é atomizada e insulada, concentrando-se mais na atuação no processo criminal, porém não é ela que limita o envolvimento dos seus membros atuantes na análise de investigações criminais na atividade de CEAP difuso, como se essa fosse atribuição concentrada em único órgão ministerial.

Desse modo, o MPBA não consegue controlar a instauração e o desenvolvimento regular da atividade investigatória da força policial em Salvador, inclusive a falta de consistentes indicadores oficiais do MPBA, nessa atividade revela a falta de prioridade institucional com o desempenho dessa atividade.

Ainda, faltam incentivos de uma política administrativa da instituição e a atuação do MP nessa área seja mais fruto de um voluntarismo, embora sem qualquer resultado efetivo aferível, a demonstrar que o CEAP difuso necessita de convergência sinérgica e coordenada da atuação dos PJ, para que possa produzir resultados efetivos.

Com o desempenho do CEAP difuso delineado, relevante é desvendar a relação institucional estabelecida entre o MPBA e a PCBA, mas convindo antes trazer a visão dos entrevistados sobre segurança pública.

5.2.8 Segurança Pública e CEAP Difuso

Pediu-se aos entrevistados que estabelecessem a relação entre a segurança pública (SP), o CEAP e sua atribuição ministerial (Apêndice B, questão 16).

Os declarantes, em geral, estabelecem a relação entre a segurança pública e sua atuação ministerial, inclusive no CEAP difuso, seja direta ou indiretamente, ou até, avaliando com a ausência ou baixo resultado da atuação do *Parquet* nesse campo.

A demora da investigação ou falta, como também a delonga do processo, atrapalha a segurança pública (ENTREVISTA 15, 2016).

Entretanto, a segurança pública não é só responsabilidade do MP, quando há o acompanhamento de casos individualizados (ENTREVISTA 4, 2016), necessita do envolvimento da sociedade (ENTREVISTA 8, 2016).

Os entrevistados que sustentam haver uma relação direta alegam que:

- a atuação ministerial contribui com a sensação de segurança, pois, se consegue acompanhar uma situação fática, operacionaliza resultados efetivos,

gerando menos impunidade, logo, gerando uma sensação de segurança (ENTREVISTA 11, 2016);

- a qualidade do material probatório carreado a um IP causa impacto na função ministerial de propor ação penal (ENTREVISTA 14, 2016);

- na área de tóxicos, consegue-se ver o começo, o meio e o fim, chegando a uma sentença para condenar ou para absolver (ENTREVISTA 6, 2016).

Já os que vêm como uma relação indireta sustentam:

- ocorrer, na medida em que se procura resultados práticos nos casos criminais;

- com sua origem voltada para a área criminal, que deveria ser priorizada, o MP faz parte sistêmica da SP (ENTREVISTA 9, 2016);

- está num sistema de defesa social, embora não esteja o MP na linha de frente na defesa da segurança pública, todavia a atividade de persecução criminal está interligada a esse sistema, não podendo ver ela dissociada da SP (ENTREVISTA 3, 2016);

- a atuação criminal de alguma forma impacta na SP como um todo, contudo é mínima quanto à modificação desse quadro (ENTREVISTA 16, 2016);

- embora não exerça função de segurança pública, o CEAP é a atribuição que está mais próxima dela (ENTREVISTA 5, 2016).

Por sua vez, relacionando com o resultado da atuação ministerial nesse campo, há posicionamentos de que a atuação, absolutamente, não está interferindo em nada na segurança pública (ENTREVISTA 17, 2016) e poderia fazer mais, posto que a função não participa da segurança pública (ENTREVISTA 13, 2016).

Quanto à causa disso, esclareceu um dos entrevistados (ENTREVISTA 12, 2016) que age reprimindo o que ocorre, não vendo uma atuação preventiva para evitar algo e, nem mesmo, para coibir no todo, apenas compondo o sistema de repressão do que é apresentado, por falta de ligação das promotorias de justiça criminal com as de outros campos, como saúde, improbidade etc., resumindo-se a atuação criminal à função burocrática de oferecimento de denúncias. Por fim, além do viés repressivo, deveria o MP cobrar do Estado uma política pública mais abrangente (ENTREVISTA 12, 2016).

Existe a responsabilidade pela segurança pública através do combate da criminalidade, ao lado de sentimento de impotência por falta de efetividade (ENTREVISTA 7, 2016), contudo carece uma maior sensibilidade ao problema sistêmico da falta de segurança pública:

Como você se sentiria trabalhando num sistema que não funciona?! Né. Então, muitas vezes, eu perguntei assim: é muito confortável ao promotor quando ele não é vítima, quando ele não está, porque infelizmente nós temos uma visão equivocada que tudo isso vai acontecer com o povão que mora na periferia, ele não se coloca como potencialmente, potencialmente vítima, inclusive do próprio sistema, né, inclusive de ser acusado indevidamente. (ENTREVISTA 18, 2017)

Todos os participantes, inclusive do Grupo 2, concordam que a segurança pública é um direito difuso e social.

Com essa visão, a maioria dos entrevistados não delineou uma hierarquia entre direitos difusos e sociais (educação, meio ambiente, saúde, segurança pública etc.), sustentando haver uma interligação (ENTREVISTA 7, 2016) ou interdependência causal (ENTREVISTA 15, 2016).

Houve quem estabelecesse a educação, a saúde e a segurança pública como direitos prioritários (ENTREVISTA 9, 2016), quem desse essa primazia na sequência acima apresentada, colocando a segurança pública em terceiro lugar (ENTREVISTA 13, 2016), ou, às vezes, colocasse a segurança pública em primeiro lugar (ENTREVISTA 17, 2016).

Entretanto, os entrevistados não identificaram a promotoria de justiça em Salvador, órgão de execução finalístico, que seria responsável pela defesa do direito social e difuso à segurança pública no MPBA, embora haja menções associativas, na ordem decrescente de frequência, ao GACEP, Centro de Apoio Operacional de Segurança Pública e Defesa Social (CEOSP)⁸⁰ e pontuais a outros órgãos, quais sejam os Grupos de Atuação Especial de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa (GEPAM), de Combate às Organizações Criminosas e Investigações Criminais (GAECO) e de Combate à Sonegação Fiscal e aos Crimes

⁸⁰ O CEOSP, "criado pelo Ato nº 122/2011, tem a finalidade de promover a articulação, harmonização, mediação de relações e a integração das ações voltadas à segurança pública e defesa social" (BAHIA, 2017i); inobstante seja vedado o exercício de atividade de órgão de execução (finalística), nos termos do art. 46, inciso IX, da Lei Complementar Estadual nº 11/96 (BAHIA, 1996).

contra a Ordem Tributária, Econômica, as Relações de Consumo, a Economia Popular e os Conexos (GAESF).

Há quem diga que todo PJ criminal deva ser responsável (ENTREVISTA 7, 2016) e, em pólo oposto, que talvez exista um grupo que não se confunde com a área criminal (ENTREVISTA 1, 2017).

Quanto ao GACEP:

- somente existe um GACEP que se limita a tratar de abusos de autoridade, extorsões etc. e acompanhar algumas questões dos IP (ENTREVISTA 12, 2016);

- o GACEP atua somente em casos pontuais (ENTREVISTA 13, 2016);

- “E muito de cada promotor criminal nos seus casos concretos”, talvez, se atuasse mais o GACEP, reflexamente fosse alcançada a ideia de segurança pública (ENTREVISTA 4, 2016).

- esse direito difuso está perdido e o CEAP concentrado está limitado a visitas nas delegacias, investigações de ações policiais, prazos apenas (ENTREVISTA 5, 2016).

Por seu turno, na Capital, não há promotoria de justiça responsável pelo direito à segurança pública, somente há o CEOSP que não se comunica com o GACEP, órgão que interfere diretamente na segurança pública (ENTREVISTA 18, 2017) (Grupo 2).

As Promotorias de Justiça Criminais que atuam com o CEAP difuso não sabem o que é o GACEP, não há reuniões entre esse Grupo e os promotores de justiça criminais do controle difuso (ENTREVISTA 19, 2017) (Grupo 2).

Quanto ao Centro de Apoio Operacional de Segurança Pública e Defesa Social (CEOSP), esse presta apoio, mas não tem a menor informação (ENTREVISTA 11, 2016), porém há concordância de deveria haver uma promotoria de justiça específica para tratar da segurança pública, já que o CEOSP não é órgão de execução (ENTREVISTA 8, 2016; ENTREVISTA 15, 2016).

O CEOSP é um interlocutor, ligado à execução penal, mais voltado para o exterior da Instituição que não se vê atuando na prática (ENTREVISTA 10, 2016; ENTREVISTA 14, 2016).

Ainda, existe um CEOSP não sabendo qual promotoria de justiça apoia, que serve para acomodar interesse político interno de forma assistemática, na medida em que autoriza seu coordenador a fazer uma interlocução externa para preservar o Procurador-Geral de Justiça, mas nunca foi chamado a uma reunião (ENTREVISTA 16, 2016).

Portanto, em Salvador, não existe órgão de execução específico voltado para a defesa do direito difuso à segurança pública, ou seja, com atuação dirigida à atividade fim do MPBA nessa matéria.

Quanto aos outros órgãos mencionados nas entrevistas:

- é uma questão organizacional, não se tem uma promotoria de justiça específica para a segurança pública, a defesa está diluída em diversos órgãos: GACEP, o GAECO e o GAESF (ENTREVISTA 10, 2016);

- o GEPAM é responsável pela defesa da segurança pública e mais as outras atividades de patrimônio e moralidade pública. (ENTREVISTA 9, 2016).

Sucede que é o GACEP que tem atribuição no âmbito das atividades de patrimônio e moralidade pública relacionadas com as forças policiais, e não o GEPAM, bem como o GAECO e o GAESP exercem atribuições investigatórias criminais nos seus âmbitos de atuação.

Os PJ criminais são tarefeiros, não cuidam da segurança pública, não há promotoria de justiça com essa função de defender a segurança pública (ENTREVISTA 16, 2016). As outras áreas têm ajuda administrativa e não há uma promotoria de justiça responsável pela defesa da segurança pública, porque o MP nunca priorizou a segurança pública. (ENTREVISTA 17, 2016)

O MP não atua na defesa da segurança pública como os demais direitos difusos, mas essa função poderia ser melhor desempenhada através das promotorias da cidadania, entendendo que não é feito, sequer havendo interação entre as Promotorias de Justiça Criminais e as de Cidadania. (ENTREVISTA 3, 2016)

Há quem sustente que a dimensão política do PJ criminal está absolutamente apequenada. A segurança pública, que é uma das maiores expectativas da nossa sociedade, deveria ser universal e de qualidade. (ENTREVISTA 16, 2016)

As entrevistas demonstram a inexistência de uma promotoria de justiça efetivamente dirigida para a defesa da segurança pública que, embora seja reconhecida como relevante direito difuso e social por todos os entrevistados, inclusive os do Grupo 2, não é prioridade institucional.

Conclusivamente, desde quando foi abordada a normatização interna do MPBA (item 4.3), não estão claramente definidas as atribuições de controle difuso e concentrado, quanto mais delineado um sistema apto a atender à defesa do direito difuso e social à segurança pública.

Diante do exposto, não se voltando o MPBA para instrumentalizar a defesa jurídica do direito à segurança pública em Salvador, é importante agora perscrutar como se estabelece a relação entre essa Instituição e a PCBA, posto que essa última é um órgão integrante do aparato estatal daquela segurança, segundo a Constituição Federal.

5.2.9 Relacionamento entre o MPBA e a PCBA

Aos entrevistados foi indagado qual a percepção da polícia de investigação sobre o CEAP (Apêndice B, questão 6).

De início é importante ressaltar que, na presente pesquisa, não se trabalhou a visão dos delegados de polícia e, sim, como os entrevistados, promotores de justiça, acreditam ser essa visão daqueles sobre o CEAP.

Sob a ótica dos entrevistados, a maioria diz que a PCBA, reportando-se aos seus delegados de polícia, têm uma visão negativa sobre o CEAP:

- não vêm como parceria (ENTREVISTA 4, 2016);
- sentem-se vigiados, como se os Promotores de Justiça fossem algozes deles (ENTREVISTA 2, 2016) ou eles fossem investigados (ENTREVISTA 10, 2016);
- vêm como uma exigência pessoal daquele promotor, talvez, pela falta de uma atuação conjunta do Ministério Público, como se fosse algo dirigido (ENTREVISTA 9, 2016);

- que os promotores não observam a realidade policial, para compreendê-la (ENTREVISTA 5, 2016), inclusive suas dificuldades, exigindo uma perfeição que não seja possível atingir (ENTREVISTA 6, 2016);

- o MP não contribui para as investigações (ENTREVISTA 5, 2016).

Uns traçam um cenário adverso de que vêm o MP como inimigo (ENTREVISTA 13, 2016), existindo uma “guerra” entre o MP e as instituições policiais, uma briga por espaço de poder, visto isso quando os IP retornam após alguma requisição de diligências (ENTREVISTA 16, 2016).

Há disputa de espaço de poder com a PC por causa da discussão do monopólio da investigação (ENTREVISTA 18, 2017).

Essa problemática de exercício de poder, de resistência externa ao CEAP, confirmada pelos entrevistados, foi abordada no início da seção 4.2.

Como curioso efeito, os delegados de polícia ficam tranquilos pela atuação não efetiva pelo MP (ENTREVISTA 7, 2016), isto é, não se sentem preocupados com as providências que possam ser tomadas pelo MPBA na atividade de CEAP por força do desempenho insatisfatório.

Por outro lado, há autoridades policiais que acionam o MP quando há pressão negativa para que a investigação não ocorra ou ocorra a não contento, sendo comum esse acionamento no Interior do Estado, havendo sucedido com o entrevistado apenas duas ou três vezes na Capital (ENTREVISTA 8, 2016).

Como investigados, assim como a Corregedoria de Polícia, não vêm com bons olhos, tal como as funções investigatórias do MP (ENTREVISTA 10, 2016).

Em divergência, um entrevistado nunca sentiu uma animosidade nas respostas dadas às diligências, pois, quando requisita diligências complementares em um IP, o faz o mais fundamentadamente possível, destacando que têm promotores de justiça criminais que não fundamentam da mesma forma com certa frequência (ENTREVISTA 1, 2017).

Destaca-se que, como a função é de controle, não há de se aguardar um posicionamento favorável da Polícia Civil (PC). O MPBA não quer subordinar a PCBA nem, tampouco, discute-se isso, contudo a má compreensão pode gerar uma visão distorcida pelos delegados de polícia. Não se deve confundir o CEAP com a

atividade de corregedoria e aquele controle somente se legitima com uma polícia judiciária melhor. (ENTREVISTA 5, 2016)

Em consequência, não existe adequada comunicação entre promotores de justiça e delegados de polícia civil (ENTREVISTA 11, 2016).

Como causa, os entrevistados atribuem essa visão à falta de investimento do MP para trabalhar em parceria com a PC (ENTREVISTA 5, 2016), à ausência de integração e de comunicação institucional e entre os profissionais, havendo precário relacionamento (ENTREVISTA 3, 2016; ENTREVISTA 17, 2016), portanto defeituoso acoplamento estrutural entre seus sistemas, e à confusão do MP sobre o controle interno e o controle externo (ENTREVISTA 5, 2016), bem como a disputa de poder em um cenário externo (ENTREVISTA 16, 2016).

Numa visão da função real dessa função fiscalizatória, esclarece um entrevistado (ENTREVISTA 3, 2016):

[...] é uma percepção negativa. Eu acho que a polícia não consegue enxergar e, também aí, eu acho que também o Ministério Público tem que fazer a mea-culpa. A polícia não consegue enxergar como uma atividade, eh, não precipuamente fiscalizatória, mas uma atividade que venha agregar, nesse aspecto de qualificar o trabalho da polícia. Não enxerga dessa forma, enxerga como um trabalho meramente fiscalizatório, de intromissão às vezes na atividade policial e aí eu falo a mea-culpa, porque o próprio Ministério Público também não se encarregar de trazer, né, a Polícia civil para um contexto que pudesse trabalhar essa perspectiva de uma forma mais integrada sob o ponto de vista institucional [...] qualifica o trabalho do MP nesse aspecto junto à polícia, permite uma qualificação do trabalho policial e nessa perspectiva que nós falhamos até em termos de, de, de, de comunicação interinstitucional e comunicação mesmo entre os promotores de justiça, entre os delegados. Reuniões acho que precisariam ser feitas entre os promotores e os delegados. Às vezes, eh, eh, para dar um *feedback* de um determinado caso, para propor soluções, para propor uma atividade investigativa que vai permitir canalizar a prova para um resultado mais eficiente, em que não consegue fazer isso [...] [o relacionamento] é muito precário [...] temos também dificuldade de comunicação. Temos não só pelo trabalho assoberbado que às vezes, você não para para poder marcar um determinado tipo de encontro, mas dificuldade de comunicação pela forma como o sistema é estruturado, como as instituições são estruturadas. Acho que precisaria se repensar um pouco essa forma de interagir e que se criassem canais de comunicação que fossem mais eloquentes.

A polícia percebe como um tanto inexistente o CEAP, pois se não fosse assim as delegacias não estariam abarrotadas de procedimentos, como há os milhares de feitos na Delegacia de Repressão ao Estelionato e Outras Fraudes (DREOF) e o mutirão que o MPBA realizou. Os PJ criminais têm parcela de responsabilidade pela

paralisação da polícia. A estrutura da polícia sempre funcionou mal e o MPBA não efetua um controle adequado disso (ENTREVISTA 12, 2016).

Sobre essa distorção na atuação do CEAP, a DREOF é mencionada como exemplo por outro entrevistado. Ao invés de atuar provocando o Estado a fazer a PCBA agir, o MPBA trouxe para si o problema com uma roupagem de um “mutirão”, de maneira a se estar analisando de forma superficial os feitos, numa decisão da administração superior sem ouvir os promotores de justiça que atuam na atividade fim, o que representa uma violação do princípio da independência funcional. (ENTREVISTA 16, 2016).

Na pesquisa, ressalte-se novamente, não se trabalhou a visão dos delegados de polícia e, sim, como os entrevistados, promotores de justiça, acreditam ser essa visão daqueles sobre o CEAP, inobstante haver ficado claro que não há um entrosamento entre os profissionais de ambas instituições.

Ao passo, sobre o relacionamento institucional do MPBA com a PCBA no CEAP (Apêndice B, questão 7), o MPBA não vem funcionando de forma eficiente e as tratativas não têm caminhado, faltando comunicação com a polícia (ENTREVISTA 2, 2016).

Há deficiência nos processos de diálogo entre as duas instituições (ENTREVISTA 3, 2016; ENTREVISTA 15, 2016), as autoridades não sentam juntas para resolver os problemas (ENTREVISTA 17, 2016), inexistindo um canal sistêmico e informatizado de comunicação (ENTREVISTA 4, 2016).

É um relacionamento superficial, como se tivesse uma parede entre as instituições, fingindo que estão fazendo, conquanto haja concordância com o fato das missões serem complementares, devendo ambas instituições trabalhar em conjunto, e o MP mais pautado por zelar pela qualidade da investigação, do que por coibir os excessos praticados pela polícia (ENTREVISTA 13, 2016).

Salienta o entrevistado que muitos promotores de justiça têm a imagem de uma polícia corrupta e que pratica abusos de autoridade, e isso é percebido pela polícia sempre dessa forma, porém não se deve partir dessa visão (ENTREVISTA 12, 2016).

As Instituições somente se relacionam quando há apenas um projeto do Estado em afinidade, como o Pacto Pela Vida, porém não se vê ambas se reunindo

reiteradamente, pensando estratégias para o exercício efetivo de uma polícia judiciária (ENTREVISTA 5, 2016). Mesmo assim, na reunião desse Pacto, um promotor de justiça do Tribunal do Júri não participa, não obstante seja responsável por responsabilizar quem pratica crimes dolosos contra a vida, aliás, ninguém da atividade finalística do MPBA participa (ENTREVISTA 18, 2017).

Ainda, há interação quando o caso tem repercussão pública ampliada pela mídia, não havendo regular comunhão de esforços das instituições para defesa da SP (ENTREVISTA 12, 2016).

As instituições sabem dos problemas, porém não chegam a uma solução (ENTREVISTA 9, 2016).

Inobstante, quando ocorrem pontualmente, as comunicações entre promotores de justiça criminais que atuam no CEAP e o delegados de polícia são decorrentes de relações pessoais, inexistindo reuniões periódicas (ENTREVISTA 8, 2016) ou mais pessoais do que institucionais (ENTREVISTA 13, 2016).

Das entrevistas, conclui-se que, de modo geral, os eventuais contatos, quando ocorrem, são predominantemente pessoais, de forma que os institucionais somente existem quando há um projeto do Estado em afinidade, e repercussão de um caso criminal na mídia, inexistindo uma preocupação contínua em se reunir para primar em conjunto pela qualidade das investigações policiais e a persecução penal.

Ao contrário desse panorama geral, excepcionalmente, os promotores de justiça que atuam com repressão a drogas conseguem se relacionar com os delegados de polícia de delegacias especializadas (DRACO e Delegacia de Homicídios), havendo conversas e reuniões, o que não ocorre com as DT, na quais o estabelecimento de diálogo é mais difícil (ENTREVISTA 7, 2016).

Há de se perquirir o porquê de haver esse relacionamento com as especializadas e não com as delegacias territoriais, quando se trata da matéria de tóxicos.

Agora, do ponto de vista interno, há quem atribua esse inter-relacionamento ser de função do GACEP, que teria sido criado para isso, bem como afirma que o CAOCRIM não deixe de fazer um braço do controle externo, embora concorde que essa seja uma atividade finalística (ENTREVISTA 11), vedada por lei como visto na seção 4.3.2.

Na Capital, é muito comum que o promotor de justiça criminal não conheça os delegados de polícia e vice-versa, havendo um distanciamento muito grande (ENTREVISTA 3, 2016).

Quanto eventualmente ocorre, essa comunicação funciona mais pelo pessoal do que pelo sistema, mais pelo entrosamento com a autoridade policial. Se o delegado não tem perfil para esse trabalho, como não há um canal institucional ou interinstitucional que permita isso, há prejuízo, pois o êxito do trabalho se deve a uma relação estritamente pessoal entre ambos (ENTREVISTA 3, 2016).

A falta de recursos de informação dificulta o serviço, sendo mais contornada pelo contato pessoal do que pelas vias institucionais (ENTREVISTA 11, 2016).

A eventual facilidade de diálogo decorre da existência de contatos pessoais e do conhecimento entre promotores e delegados de polícia, com o estabelecimento de troca de confiança e sigilo do que é conversado numa relação estritamente pessoal (ENTREVISTA 10, 2016), algo certamente interessante quando se fala de poucos casos complexos e sigilosos, porém impraticável num volume elevado de feitos investigatórios, da forma como é articular a distribuições do IP para qualquer um dos promotores de justiça de uma equipe de atuação na análise desses.

As instituições (polícia e MP) andam em caminhos opostos, não parecendo trabalhar para o mesmo bem público, quando deveriam laborar harmonicamente, e não se conversam (ENTREVISTA 13, 2016).

Não existe um diálogo entre promotores de justiça e delegados de polícia. Internamente, não conversam sobre assunto comuns e não se visualiza as áreas de interseção existentes entre os diversos setores (ENTREVISTA 14, 2016).

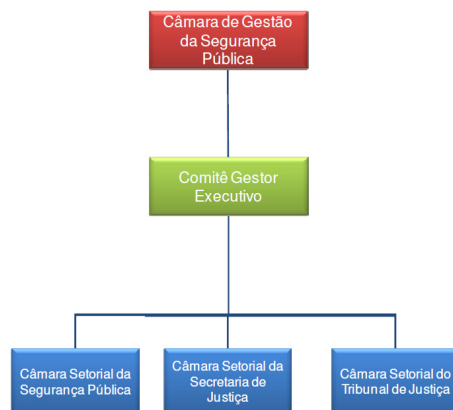
Curiosamente, no Relatório Executivo do Projeto Melhoria dos Resultados dos Indicadores (BAHIA, 2009b, p. 15), promovido pela Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia, abordado na seção 5.1.3, não se fala da comunicação e do inter-relacionamento da PCBA e MPBA como problema subjetivo, mas se afirma, objetivamente, sobre a necessidade de haver qualidade no IP encaminhado ao MP, destacando-se que:

Um inquérito relatado com êxito ao Ministério Público, ou seja, contendo autoria, materialidade e provas, é o resultado de um processo investigativo eficiente no nível desejado para que haja a denúncia por parte da Justiça e o processo de julgamento possa ser iniciado.

E, quando se fala de ações estratégicas no projeto em tela, somente as relacionadas ao Ministério Público, promotor dos processos responsabilização criminal de ação pública e que exerce o CEAP, não são sequer consignadas (BAHIA, 2009b, p. 20-24), embora se mencionem ações estratégicas do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.

Também o MPBA não integrou a proposta estrutura de gestão representada pela “CAGESP – Câmara de Gestão da Segurança Pública, pelo Comitê Gestor Executivo e pelas Câmaras Setoriais, nas instâncias da Secretaria de Segurança Pública, Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos e Tribunal de Justiça” (BAHIA, 2009b, p. 25), conforme se vê na Figura 20, apesar de haver o registro da participação do promotor de justiça que, na época era Coordenador do CAOCRIM, naquele alinhamento estratégico (BAHIA, 2009b, p. 48).

Figura 20 – Câmaras Setoriais



Fonte: Bahia (2009b, p. 25).

A bem da verdade, o MPBA não prima pela “II. Profissionalização do relacionamento institucional”, ação exigível para efetivação do CEAP, conforme estatui o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (ver a seção 4.2.6).

Perguntou-se aos entrevistados se é comum os delegados de polícia civil informarem o MP sobre o andamento das investigações ou pedirem o acompanhamento dessas investigações (Apêndice B, questão 10).

As entrevistas revelam que não há informação sobre o andamento de quaisquer investigações ou pedido de acompanhamento dessas ao MP pelos delegados de polícia, de maneira que a investigação é desenvolvida, sem que haja qualquer entrosamento com o membro do MP, inclusive porque, em Salvador, a atribuição do PJ somente é fixada mediante distribuição, em analogia ao disposto no art. 75 do CPP⁸¹, visto que há vários promotores com igual atribuição, com a remessa do IP para a CIC.

É muito raro saber a existência da investigação em curso antes de se receber o IP na CIC, sendo muito comum receber o apuratório de uma investigação complexa em prazo muito curto, sem saber notícia dessa, em casos de operações, às vezes desenvolvidas por meses, já com investigados presos, o que exige uma análise rápida e aligeirada, o que pode prejudicar a defesa da segurança pública. (ENTREVISTA 3, 2016)

Não é comum o pedido de acompanhamento do IP, inclusive é desestimulada pela SSP-BA e, quando há, a aproximação é sempre pessoal, porquanto os canais oficiais não se comunicam normalmente (ENTREVISTA 18, 2017), porque não há constante acoplamento estrutural entre os sistemas.

É inusitado os delegados pedirem o acompanhamento e acredita-se que eles não o desejam. Já foi recebido IP volumoso e de caso complexo com pouco tempo para manifestação ministerial e a denúncia foi oferecida com perdas para a atividade persecutória, dando margem a uma decisão menos acertada, quando, se houvesse maiores elementos, o opinativo poderia ser diferente. (ENTREVISTA 4, 2016)

Diversamente, há o registro desse entrosamento eventual no Interior do Estado, onde as autoridades estão mais próximas, mencionado em exemplo contrário ao que ocorre na Capital (ENTREVISTA 9, 2016).

⁸¹ “Art. 75. A precedência da distribuição fixará a competência quando, na mesma circunscrição judiciária, houver mais de um juiz igualmente competente. Parágrafo único. A distribuição realizada para o efeito da concessão de fiança ou da decretação de prisão preventiva ou de qualquer diligência anterior à denúncia ou queixa prevenirá a da ação penal.” (BRASIL, 1941).

Sobre a atuação em conjunto, inclusive o monitoramento da investigação pelo MP, e a atual deficiência dos processos de comunicação entre o delegado e o promotor:

Há deficiência e até porque o trabalho, né, da atividade policial é feito sob a, sob uma ótica que não, não, não passa necessariamente pela, pela, pela questão processual do, do, do que é que é alegado em termos de defesa pelo acusado e seus advogados. O promotor ele tem uma percepção por estar mais próximo nesse aspecto. E a partir do momento que o promotor se junta com delegado para uma análise em conjunto, de preferência preliminar a essa etapa processual, acho que enriquece o conteúdo probatório e permitiria mais eficiência no resultado final que é, qual é o resultado final? É conseguir condenar aqueles que merecem de fato a condenação. (ENTREVISTA 3, 2016)

Antes, sequer o promotor de justiça criminal acessa o conteúdo das ocorrências policiais delituosas registradas nas DPC (ENTREVISTA 7, 2016).

Isso significa dizer que não há possibilidade do exercício de CEAP difuso de uma investigação em curso, em razão do modelo de fixação de atribuição do MPBA, quanto mais de um CEAP centrado na instauração ou não de investigações diante da formalização de registros de ocorrências policiais delituosas.

Em reverso, sem que haja a participação de um membro do MP que seja o Promotor Natural⁸², diante de interesse institucional, pode ser designado um PJ para acompanhar um determinado caso, normalmente de grande repercussão, com base no art. 15, inciso X, alínea “d” da LOEMP⁸³ (BAHIA, 1996), pelo Procurador-Geral de Justiça, sem que, necessariamente, essa escolha recaia sobre um prévio critério ou conte com a aquiescência do Promotor Natural, observadas as regras de distribuição ordinária.

Esse caso não ocorre nem entre os promotores de justiça criminais e os delegados de polícia de repressão a crimes relacionados com drogas, onde a comunicação é mais próxima (ENTREVISTA 2, 2016; ENTREVISTA 7, 2016).

⁸² Princípio segundo o qual o membro do Ministério Público deve ter suas atribuições fixadas previamente, conforme a lei e atos administrativos em abstratos, sendo vedadas designações especiais ou discricionárias para determinado caso ou se avocar processos ou feitos investigatórios desse membro.

⁸³ “Art. 15. Ao Procurador-Geral de Justiça compete: [...]

X_- designar membros do Ministério Público para: [...]

d) acompanhar inquérito policial ou diligência investigatória, devendo recair a escolha sobre o membro do Ministério Público com atribuição para, em tese, oficial no feito, segundo as regras ordinárias de distribuição de serviços;”

A possibilidade de diálogo entre as autoridades ministerial e policial somente ocorre após o recebimento do IP, quando, ao ser distribuído, irá ser escolhido o PJ responsável pela análise do IP, pela avaliação da qualidade da prova produzida na investigação, pela necessidade de novas diligências, arquivamento de imediato ou propositura da ação penal através da formalização de uma denúncia.

Sobrevém que, nesse momento, essa comunicação é defeituosa, como se viu quanto ao cumprimento de requisições ministeriais, embora haja possibilidade de promotores terem iniciativa para contatar os delegados e tirar dúvidas (ENTREVISTA 2, 2016).

Antes desse, a autoridade policial não sabe quem será o PJ que atuará no caso, o que, por um lado, leva a inexistência de uma autoridade ministerial para exercer o CEAP difuso daquele caso, por outro gera insegurança quanto ao PJ que irá se manifestar em eventual pedido de medida cautelar que será fixado reflexamente à distribuição judicial (ENTREVISTA 14, 2016).

Fora daquele momento, há acesso do promotor de justiça criminal ao conteúdo de uma investigação, normalmente uma parcela de seu teor, quando formalizado pedido de medida cautelar pela autoridade policial (prisão temporária, prisão preventiva, quebra de sigilo bancário, quebra de sigilo telefônico, quebra de sigilo fiscal etc.), o que ocorre muito pontualmente (ENTREVISTA 6, 2016; ENTREVISTA 7, 2016; ENTREVISTA 12, 2016) em certos casos ou operações específicas.

Curiosamente, o PJ criminal que examina um pedido de medida cautelar dirigido à autoridade judicial, fazendo-o junto a uma Vara Criminal, não será aquele que provavelmente analisará o IP, o resultado da investigação (ENTREVISTA 6, 2016; ENTREVISTA 11, 2016), não obstante, antecipadamente, aquele promotor tenha acessado conteúdo da investigação ou acompanhado a medida, portanto está vinculado à apuração de certa forma, sendo o membro do MP que está mais imediatamente preparado para analisar o IP consequente.

No caso acima, o promotor de justiça está prevento, portanto, em inobservância analógica ao disposto no parágrafo único do art. 75 do CPP, citado anteriormente, deveria ser aquele com atribuição para analisar o IP.

Essa falta de fixação de atribuição por prevenção representa uma perda de tempo e energia quanto à atribuição de propor ou não ações penais e a de controlar a qualidade da investigação que irá subsidiá-la, como também limita a possibilidade de se constatar desvio de finalidade nas medidas cautelares, principalmente sob

aquelas que permitam acesso a informações sigilosas mais abrangentes, como ocorre, a exemplo, nas interceptações telefônicas.

Pelo menos, se não servir de prevenção, porque no modelo ideal um promotor de justiça já acompanha o IP desde o nascedouro, deveria haver uma interação prévia entre o membro do MP que atuou na cautelar e o responsável pela análise e CEAP difuso do caso.

Por outro lado, o Ministério Público não dá *feedback* à autoridade policial sobre a propositura ou não da ação penal, de modo que não há troca mútua de informações sobre o caso entre as autoridades ministerial e policial (ENTREVISTA 8) e sequer momentos para discussão da qualidade da investigação com a polícia (ENTREVISTA 9, 2016; ENTREVISTA 13, 2016), tampouco havendo padrões de uniformização do que se espera da polícia, numa conversa mais transparente (ENTREVISTA 16, 2016).

Finalmente, pode-se concluir que:

a) para os promotores de justiça criminais, os delegados de polícia têm uma visão negativa sobre o CEAP, embora, como a função é de controle, não há de se aguardar um posicionamento favorável da PC;

b) há um relacionamento superficial entre o MPBA e a PCBA, existindo uma “guerra” entre o MP e as instituições policiais, uma “briga” por espaço de poder, ora com a oposição aos atos de CEAP pela PC, ora por causa da discussão do monopólio da investigação;

c) precária é a comunicação entre as autoridades das Instituições e o acoplamento estrutural entre seus sistemas, somente havendo aquela em casos muito pontuais e, sobretudo, dependendo muito mais das relações interpessoais construídas entre os atores ministeriais e da polícia, do que da arquitetura dos sistemas;

d) em regra, sistemicamente, o MPBA não sabe da existência de qualquer investigação da PCBA quando iniciada ou em curso, nem de quando não foi instaurada, embora haja o registro de uma OPD;

e) não há possibilidade do exercício de CEAP difuso de uma investigação em curso e, tampouco, possibilidade de entrosamento ou apoio entre as autoridades ministerial e policial, em razão do modelo de fixação de atribuição do MPBA que

somente promove a escolha do PJ por distribuição quando do recebimento do IP remetido pela DPC;

f) o MP não dá qualquer *feedback* à autoridade policial sobre a propositura ou não da ação penal, e

g) desse modo, não há uma profissionalização do relacionamento institucional, o que demonstra não exercer o MPBA essa ação exigível para efetivação do CEAP, conforme estatui o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (ver a seção 4.2.6).

Rematando, todas as conclusões apresentadas no presente estudo, relativas aos perfis objetivo e subjetivo do CEAP difuso, como também os aspectos normativos pertinentes, serão objeto de análise integrada nas seguintes considerações finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em contraste nesse mundo moderno carregado e perigoso (GIDDENS, 1991, p. 19-20), há um agravamento da problemática da segurança pública, tida atualmente como o principal desafio ao Estado Democrático de Direito no Brasil, bem como das eventuais reatividades policiais que geram maior letalidade, as quais não implicam necessariamente a diminuição da taxa de criminalidade.

Essa questão repleta de complexidade e de contingência, aliás, é multifatorial, ao tempo em que, em meio a riscos estruturais, relativamente diante da maior sensibilidade a desapontamentos, torna-se imperiosa a existência de sistemas aptos a estabilizar as pertinentes expectativas cognitivas e normativas na sociedade (LUHMANN, 1983, p. 58).

Nesse quadro, espera-se que o Sistema de Segurança Pública possa garantir segurança material e ontológica dentro dos espaços públicos (SILVA JÚNIOR, D., 2016), relacionando-se com a sociedade, seu principal meio, através do código binário segurança/insegurança, enquanto estrutura que, assimilando aquela experiência problemática, seja apta a absorver esse duplo problema da complexidade e da contingência, relativamente se estabilizando diante de possíveis desapontamentos.

Então, há expectativas de que o Estado garanta à sociedade e a seus integrantes que não haverá comprometimento da ordem pública ou que, ao menos, se violada, será essa restaurada de imediato e, principalmente, serão identificados os agentes responsáveis por esse evento, para que possam ser punidos criminalmente, em razão da exposição ao risco concreto ou a violação de nobres bens jurídicos tutelados.

Portanto, havendo a prática de uma infração penal, existem expectativas de reatividade estatal, como forma de contenção desse fenômeno, através da aplicação de uma pena ao delinquente, que tem, ao menos, a função de prevenção geral negativa, ou seja, inibitória da prática de crimes por outras pessoas (ROXIN, 1993; FERRAJOLI, 2002).

Nesse ponto, o Sistema de Segurança Pública encontra seu acoplamento estrutural com o Sistema de Justiça Criminal, visando esse último garantir expectativas normativas e de cognição de punição de agentes de infrações penais, e tendo punição/não punição como expresso código binário.

É preciso manter a confiança da sociedade e das pessoas nesses sistemas, de modo a afastar o temor e a trazer a sensação de que o aparato estatal está apto a assegurar a incolumidade pessoal e patrimonial das pessoas, bem como de, em consequência, ser capaz de banir o fantasma da impunidade.

Na zona de interseção dos aludidos sistemas, encontramos o Sistema Policial, aqui nessa pesquisa relacionado restritivamente à polícia de investigação.

Como integrante do Sistema de Justiça Criminal, o Sistema Policial objetiva assegurar a expectativa de investigação de infrações penais para colheita de elementos probatórios de materialidade e indícios de autoria, desenvolvendo suas operações ao redor do código binário investigado/não investigado.

Assim, o Sistema Policial deve estar estruturado para estabelecer um campo de causalidade que permita atender a demanda de investigações criminais, dentro de uma capacidade razoável de contenção do fenômeno, posto que deve o Estado agir também, conforme a etiologia da criminalidade, através de adequadas políticas públicas.

Para tal, o Sistema Policial não pode ser organizado de modo a constituir uma zona de indiferença tamanha que se mostre encerrado a certas irritações do ambiente (sociedade e demais sistemas sociais) relativas a expectativas normativas e cognitivas, quando deveria estar aberto a elas, operando com seu código binário em meio a suas comunicações.

Também, é preciso que se zele por uma atividade de polícia de investigação de qualidade, pautada na possibilidade real de elucidação dos casos e de apoio à promoção de eventual ação penal pelo Ministério Público, ou seja, que permita um acoplamento estrutural daquele Sistema Policial com o Sistema Ministerial, esse relacionado ao CEAP difuso, lembrando que compete ao *Parquet* causar a irritação necessária ao Sistema Judicial, para que se assegure o processamento em juízo de agentes de infrações penais e possa operar esse sistema com o código binário condenado/não condenado.

O meio ambiente maior (a sociedade) tem a expectativa de que àquele que pratique uma infração penal haja punição, gerando uma prevenção geral negativa, tanto quanto que não se puna quem não praticou delito, garantindo o Estado uma situação de equilíbrio e paz na vida em sociedade pelo afastamento ou redução significativa dos riscos inerentes.

Espera-se que os fatos com aparência inicial delituosa sejam ao menos investigados, quando não elucidados, que se promova a responsabilização penal, que se condenem os que verdadeiramente praticaram crimes, para que sejam punidos exemplarmente, gerando o desestímulo da prática de outros delitos pela certa aplicação da sanção.

Com isso, embora não exclusivamente resultante da punição, almeja-se ampliar a percepção de segurança no âmbito público.

Na relação exposta, se os Sistemas Policial e Ministerial estão estruturados, de forma a estabelecer zonas de indiferença, ou seja, de insensibilidade entre ambos ou o meio ambiente mais amplo (a sociedade), resta frustrada essa expectativa.

Por sua vez, como *check and balances* entre os sistemas, visto que o Brasil ainda não adotou o modelo de investigação presidida pelo Ministério Público (MP) e por ele delegada à polícia de investigação, tal como ocorre em terras lusitanas e em outros países, dentre as atribuições ministeriais expressamente previstas nos incisos do art. 129 da CF quanto à segurança pública (BRASIL, 1988), destaca-se o controle externo da atividade policial (CEAP), a ser exercido nos termos da lei, e destinado à verificação da conformidade de atuação do aparato policial com a defesa desse direito social.

Dentro do Sistema de Justiça Criminal, a interação entre aqueles Sistemas Policial e Ministerial, e, especificamente, o desempenho desse último quanto ao controle externo da atividade daquele primeiro, é o objeto da presente pesquisa, abrangendo as instituições do Ministério Público do Estado da Bahia e da Polícia Civil do Estado da Bahia.

Em suma, o trabalho encontrou foco no exame do Sistema Ministerial e seu acoplamento estrutural com o Sistema Policial.

Com recortes temporal e espacial, o estudo foi desenvolvido com a inquietação de saber: como e de que forma se deu a ação do MPBA no CEAP, relativo às

investigações criminais pelo Sistema Policial de investigação de crimes comuns pelo Estado da Bahia em Salvador, nos anos de 2014 e 2015?

Ao final, provou-se que a ausência de uma atuação mais presente e intensa do Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA) no CEAP, em Salvador, contribuiu, para que a Polícia Civil do Estado da Bahia (PCBA), no biênio 2014/2015, deixasse de instaurar ou desenvolver plenamente as investigações criminais de delitos comuns noticiados, dentro dos prazos legais e razoáveis, o que comprometeu a defesa do direito difuso à segurança pública.

Elencadas várias causas do problema estudado, tratadas à frente, após se aferir o desempenho do CEAP do MPBA no período em exame, tal como identificar e compreender os fatores essenciais que contribuíram para esse desempenho, ao final são propostas modificações quanto à estruturação do Sistema Ministerial em cena, na forma como vem sendo desempenhado esse CEAP em Salvador pelo MPBA, incidente nas apurações pelo Sistema Policial de investigação através de inquéritos policiais em Salvador naqueles anos.

No estudo, empregou-se o método de abordagem científica hipotético-dedutivo idealizado por Popper (2001) e se progrediu em direção ao objetivo com lastro na metodologia das ciências sociais de Bourdieu, Chamboredon e Passeron apoiado na sistematização de Quivy e Campenhoudt (2013, p. 25), obedecendo-se a fluxo metodológico previamente traçado.

Foram desenvolvidos trabalhos de campo, coletando-se dados estatísticos de bases oficiais (seção 5.1) para se delinear o desempenho do Sistema Ministerial diante do Policial por meio de indicadores, taxas especialmente desenvolvidas para o estudo, apresentação tabular e gráfica de dados estatísticos, como também, através de entrevistas semi-estruturadas realizadas com promotores de justiça atuantes no sistema e de visita técnica à Central de Inquéritos da Capital (CIC), encontrar as causas desse desempenho (seção 5.2).

Não se olvidou, em paralelo, da utilização do método jurídico-dogmático em apoio não autossuficiente ao estudo, na análise das normas jurídicas relacionadas com o Sistema Ministerial, inclusive daquelas específicas a sua estrutura (seção 4.3.2).

No plano teórico, todo o trabalho foi desenvolvido, numa ótica sociológica, com embasamento principal na Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann (1983; 1992; 1996; 2009; 2016) e, inclusive, com alicerce nos conceitos de sistema, complexidade, acoplamento estrutural, contingência, risco, expectativa e confiança, sem se deixar, na passagem em contraponto, de dialogar com outros autores como Giddens (1991).

Paralelamente em apoio, o estudo permeou pelo necessário campo jurídico, refletindo sobre o posicionamento de diversos juristas, até mesmo para se compreender claramente as expectativas normativas centradas nos sistemas em exame.

Conforme o caso, em ambos campos de conhecimento, abrangeu os conceitos de segurança pública, direito difuso, atividade policial, investigação, persecução penal e controle externo, sem prejuízo para outros julgados pertinentes à pesquisa, como visto nos capítulos antecedentes.

Como resultado do esforço de investigação, através do trabalho, restou aferido o desempenho do Sistema Ministerial no biênio 2014 e 2015 em Salvador, em face de uma constatação prévia da performance do Sistema Policial.

Concludentemente, as taxas e demais dados carreados são evidências de baixa capacidade de investigação e resolutividade das ocorrências policiais delituosas (OPD) registradas nas delegacias de polícia civil (DPC) da PCBA em Salvador, bem como de baixa eficiência na conclusão de IP ao MP, até mesmo de que aquela força policial dá muito menor atenção a um feito investigatório com requisição de diligências complementares formalizadas pelo MPBA e ao cumprimento dos prazos de tramitação (seção 5.1.6).

Observe-se que se fala da baixa capacidade de resolutividade na investigação, ou seja, de finalizar o feito com agilidade e simplicidade, sem se indagar, objetivamente, o grau de elucidação dos casos, onde reside a efetiva qualidade de uma apuração.

Quanto à qualidade da investigação, na generalidade, a PCBA, segundo os entrevistados, não vem investigando a contento, pois, na maioria das vezes, apenas formaliza nos IP os elementos probatórios carreados pela PMBA em prisões em

flagrante, não se conseguindo vislumbrar hipóteses investigatórias e sua verificação metódica, salvo em pontuais operações policiais.

Noutro ponto, parte significativa das diligências complementares requisitadas pelo MPBA, como dito, não são realizadas e as que o são, em regra, a PCBA não observa o cumprimento dos prazos em geral.

Assim, em Salvador, a PCBA não vem plena e adequadamente cumprindo seu mister Constitucional de polícia de investigação.

Para mais, espera-se que o Sistema Policial, com seu código binário investigado/não investigado, cumpra adequadamente o seu mister de carrear elementos probatórios de materialidade e indícios de autoria de crimes, priorizando casos mais graves, conduzindo as investigações dentro de prazos razoáveis e com qualidade.

Quando esse sistema não o faz, deixará de haver a punição oportuna de agentes de infrações penais no Sistema de Justiça Criminal, ao menos por essa via, por causa do desacoplamento estrutural daquele primeiro sistema com o Sistema Ministerial, cujo código fonte é responsável/não responsável e visa promover ações penais contra agentes daqueles delitos, retirando o Sistema Judicial da zona de indiferença, para que esse opere com seu código binário condenado/não condenado.

Não sendo punidos os casos que o devam, com base nas teorias criminais expostas de passagem na seção 1.2, não haverá uma função de prevenção geral negativa, quer dizer, de desestímulo às práticas de infrações penais por indivíduos na sociedade, por conseguinte impactando de modo desfavorável o Sistema de Segurança Pública.

De modo inevitável, havendo impunidade pela falta ou inadequada prestação tempestiva do relevante serviço público de investigação policial, será comprometido o direito social e difuso à segurança pública estampado na Constituição Federal.

Destarte, a pesquisa demonstra que, quanto à apuração de crimes em Salvador, o Poder Executivo do Estado da Bahia não está assegurando adequadamente o direito à segurança pública, sem entrar em suas causas por não ser seu objeto de estudo.

Diante dessa verdade, do ponto de vista jurídico, por força Constitucional, deve o Ministério Público do Estado da Bahia adotar providências efetivas na defesa desse direito fundamental violado.

Numa linguagem luhmanniana, o Sistema Ministerial deve ter uma adequada zona de causalidade, para que se sinta irritado com aquela não conformidade do Sistema Policial, operando conforme os estímulos, para promover novas excitações àquele e o ajuste de suas estruturas, no intento de que saia esse de uma insensibilidade aos estímulos do meio ambiente (sociedade), especificamente daqueles decorrentes do cometimento de crimes noticiados.

Inobstante, o trabalho demonstra que o MPBA em Salvador não vem controlando e acompanhando essa omissão estatal, descumprindo sua atribuição constitucional de CEAP e de defesa da segurança pública, enquanto direito transindividual.

Atingindo-se o primeiro objetivo específico da pesquisa, conclui-se que o desempenho do CEAP difuso foi sofrível, ineficaz para conter uma lesiva inércia investigatória policial à segurança pública em Salvador no biênio estudado, posto que:

a) tem o MPBA plena ciência subjetiva de que as delegacias estão abarrotadas de IP e que o Sistema Policial está funcionando muito mal, mas não adota providências efetivas contra isso;

b) curiosamente, os promotores de justiça criminais demonstram ter plena consciência da insatisfatória qualidade da investigação conduzida nas DPC de Salvador, porém o Sistema Ministerial mostra-se indiferente, ou melhor, com uma baixa sensibilidade, para com essa não conformidade do Sistema Policial, na medida em que há percentual de devolução de IP não compatível com essa percepção (TDIP de aproximados 11,49%, seção 5.1.4);

c) de forma paradoxal, os promotores de justiça criminais trabalham mediante demanda, remessa de IP pelas DPC que, na verdade, controlam o que será de conhecimento pelo MP;

d) não se monitora efetivamente três dos pontos de controle sinalizados no fluxograma da Figura 13 ao final da seção 3.3, quais sejam:

- nº 1, as ocorrências policiais delituosas (OPD) registradas numa DPC, sequer tendo qualquer acesso informatizado, diante da impossibilidade de acesso físico para controle sistêmico, dada à quantidade dos registros, desconhecendo-se o conteúdo dessas ocorrências;

- nº 2, a não instauração de IP para se investigar as OPD, sendo ignorados os motivos da elevada não instauração de IP para apurar aquelas ocorrências (TIP igual a 17,18% no biênio), e, por conseguinte, da inexorável impunidade de raiz no Sistema de Justiça Criminal;

- nº 3, os inquéritos policiais instaurados e o tempo de investigação das OPD, não se sabendo de suas existências, andamentos, de seus conteúdos fáticos e probatórios, como também em nada se envolvendo o MPBA na investigação, salvo em situações emblemáticas e de repercussão social, até mesmo midiática;

e) diante de uma elevada TEP de 2.020% no período da pesquisa e de 3.633%, se estendido o período de 2000 até o corrente ano, com inquéritos policiais de até 15 anos tramitando em uma delegacia e há 17 anos instaurados, totalizando um número elevado de 5.728 IP em curso nas DPC de Salvador para cumprimento de diligências ministeriais, não se adotam providências efetivas para controle do ponto nº 4, relativo à realização oportuna pela polícia de investigação das diligências complementares requisitadas pelo MP;

f) excepcionalmente, quanto a esse ponto nº 4, há registros no SIMP e no IDEA, relativos aos IP devolvidos às DPC de Salvador, que, da maneira como são utilizados, permitem apenas um controle individual dos casos e não sistêmico, e

g) o tempo de resposta do Sistema Ministerial na análise de IP, atividade relacionada com o CEAP difuso, está muito acima dos prazos legais e razoáveis, como se pode ver na seção 5.1.5, ao contrário do informado nas entrevistas.

Em síntese, o Sistema Ministerial tem baixo desempenho, apresentando indícios de falhas estruturais que geram uma perceptível zona de indiferença elevada a diversas irritações do meio ambiente, em especial desse Sistema Policial, e baixo tempo de resposta, incompatíveis com as expectativas naquele depositadas e com a confiança do amplo meio ambiente (sociedade) no seu funcionamento redutor do risco da prematura impunidade por carência de investigação de fatos com aparência criminosa.

Ao passo, vencendo-se o segundo objetivo específico, o estudo permitiu a identificação e a compreensão dos fatores essenciais que contribuíram para esse mínimo desempenho do Sistema Ministerial, os quais, sem desprezar suas inter-relações, podem ser reunidos nos seguintes gêneros:

- estruturais, determinantes das possibilidades operacionais do sistema;
- culturais, no âmbito institucional, determinantes das possibilidades de seleção;
- informacionais, atinentes à disponibilidade de informações necessárias à seleção dos estados dos sistemas em tela, e
- comunicacionais, visto que o sistema estudado está baseado na operação de comunicação.

No âmbito interno da atividade de CEAP difuso, conforme a visão de Luhmann (2009, p. 138), são as estruturas delimitadas do Sistema Ministerial que, de forma circular, determinam o seu espectro de possibilidades das operações.

Não obstante, em termos contrafáticos, as normas são expectativas de comportamento estabilizadas (LUHMANN, 1983, p. 57), portanto a normatização da estrutura funcional do Sistema Ministerial, estudada na seção 4.3.2, em meio às expectativas cognitivas de seus promotores de justiça que nele operam, refletidas no quanto exposto na seção 5.2, permitiram determinar a sua delimitação estrutural e, logo, as causas de seu baixo desempenho operacional.

Na concepção do sistema em exame, constatou-se que não se deslocou o centro de poder decisório sistêmico em atividade finalística executiva de CEAP difuso em Salvador para órgãos de execução (promotorias de justiça), mantendo-o em órgão auxiliares, notadamente, com o Centro de Apoio Operacional Criminal (CAOCRIM) e, em ascendência, ao Gabinete do Procurador-Geral de Justiça, subordinados à Procuradoria Geral de Justiça (PGJ), o que compromete a independência funcional, retirando a possibilidade de realização de suas operações, e leva a uma acomodação de atuação dos promotores de justiça.

Vale explicar que tal situação compromete a independência funcional pela redução da dimensão de agente político do promotor de justiça que, delimitado a uma mínima fração desarticulada de atribuição e impossibilitado de conhecer novos

atos, é incapaz de, sozinho, irritar o Sistema Policial adequadamente ou de oferecer e implementar soluções sistêmicas ao mal funcionamento desse sistema.

Por via reversa, essa ausência de deslocamento do centro de poder, diante da independência funcional dos promotores de justiça, serve apenas para neutralizar as possibilidades de atuação ministerial no âmbito do CEAP difuso, enfraquecendo, inclusive, a função de responsabilização criminal que não pode ser exercida por aquele cerne.

Leva, ainda, a uma natural acomodação do promotor de justiça criminal pela nítida percepção de sua incapacidade ou limitação operacional e, pior, falta de atribuição de responsabilidade acompanhada dos necessários poderes funcionais à adoção de providências efetivas para sensibilizar ou exigir mudanças na estrutura dos Sistemas Ministerial e Policial.

No Sistema Ministerial, não há estruturas que permitam o estabelecimento de acoplamento frequente entre esse e o Sistema Policial desde o início da investigação, frustrando-se expectativas normativas expressas na Lei Orgânica do MPBA, salvo em situações de grande repercussão pública e na mídia, mesmo assim dependendo de ato do PGJ que, de certa forma, centraliza impropriamente essa possibilidade de operação do Sistema Ministerial.

O presente estudo, dada a sua limitação temporal e foco, não enveredou pela explicação das causas dessa perniciosa e imprópria concentração de poder, ou melhor, não desconcentração de necessário poder, que neutraliza as operações do sistema. Todavia, a inexistência de resposta da PGJ, segundo informação de encaminhamento da questão pelo CAOCRIM, à arguição da necessidade de coordenações das promotorias criminais na forma da lei, indica haver vontade em manutenção dessa desestrutura, abaixo novamente abordada, conforme comentado na seção 5.2.7.

Também, há a ausência de estruturas organizacionais de coordenação e articulação finalísticas das Promotorias de Justiça Criminais, embora previstas em lei orgânica, inclusive quanto ao CEAP difuso que impossibilitam, conforme previsões legais, inclusive:

- a fixação de atribuições específicas, bem como a formatação ou a modificação da divisão interna de seus serviços, a ser encaminhada ao Órgão

Especial do Colégio de Procuradores de Justiça (OEC PJ) através da PGJ, adaptando-se as estruturas do sistema às mudanças sutis de expectativas;

- do ponto de vista operacional, se estabelecer programas de atuação das promotorias de justiça criminais e a integração delas;
- propor, sempre que se demonstrar conveniente, a atuação conjunta e coordenada de diversas promotorias de justiça (órgãos de execução) em áreas específicas e diversas da criminal.

A imprescindível divisão de atribuições criminais na Capital, dada a elevada frequência de infrações penais que exigem a promoção de responsabilização pelo *Parquet*, pulveriza a função única do sistema em dezenas de plexos decisórios que, conforme seus modelos próprios, operam assincronicamente o Sistema Ministerial, enquanto unidade que se conecta ao Sistema Policial, inviabilizando um adequado acoplamento estrutural que pressupõe maior padronização e uniformização.

A desnaturação da unidade da função de CEAP difuso decorre do imperioso particionamento das atribuições dela derivadas a vários promotores, encontra reforço nos ecos de independência funcional e se catalisa com a carência de laços de articulação e coordenação das operações sistêmicas como um todo harmonizado.

Desse modo, os esforços são perdidos na falta de convergência e nas incoerências e ruídos eventuais entre si nas comunicações, inexistindo um efeito sinérgico promotor de um sincronismo com o Sistema Policial necessário Sistema de Justiça Criminal, enquanto meio ambiente desses sistemas.

Ademais, a carência de estruturas de coordenação leva à percepção equivocada de que caiba à Central de Inquéritos da Capital (CIC) um papel decisório relevante na operação do sistema, quando, em verdade, essa atua como um serviço auxiliar que depende das provocações dos próprios promotores de justiça criminais, não possuindo poderes requisitórios e apuratórios exclusivos da atividade ministerial fim.

Ao contrário, verifica-se que a CIC exerce papéis que ultrapassam as suas atribuições ao fixar, inclusive, as atribuições de um promotor de justiça, conforme as suas necessidades, como se fosse a gestora do sistema.

Noutro ponto, o CEAP está mal desenhado ainda, de forma que o Sistema Ministerial em estudo está com o seu controle difuso esvaziado, enquanto instrumento necessário para assegurar uma qualidade de investigação que permita sempre a não temerária, segura e viável propositura de ação penal, que não é função do CEAP concentrado.

Observa-se a existência de precária normatização quanto à articulação e integração entre o CEAP difuso e o CEAP concentrado em Salvador.

Esse modelo normatizado leva a uma imprópria sobrecarga ao CEAP concentrado, exercido pelo Grupo de Atuação Especial de Controle Externo da Atividade Policial (GACEP), pela convergência de operações que deveriam existir no sistema estudado e não nesse, em momento que já poderiam atuar o difuso e o concentrado simultaneamente, porém como focos evidentemente distintos e complementares nos pontos de controle (Figura 13 anterior):

- nº 1, as OPD registradas numa DPC;
- nº 2, a não instauração de IP para se investigar as OPD, e
- nº 3, os IP instaurados e o tempo de investigação das OPD.

Dessa forma, o Sistema Ministerial está dessensibilizado para esses pontos de necessário acoplamento estrutural com o Sistema Policial, revelando uma inadequada zona de indiferença, posto que aqueles dizem respeito à existência de fatos concretos que possam ensejar a realização de uma investigação criminal e sob os quais devem ser produzidas e colhidas provas iniciais que poderão subsidiar a propositura de uma ação penal.

Pior, o Sistema Ministerial é somente e paradoxalmente irritado com a primeira remessa do IP realizada pela DPC, portanto é “o controlado que controla a atuação do controlador”, de modo que pouco se poderá fazer quanto à qualidade da prova e ao direcionamento do esforço investigativo iniciais, lembrando-se do fenômeno deletério do tempo sobre as provas, restringindo esse controle difuso, após a análise da qualidade probatória do IP, à realização oportuna pela polícia de investigação das diligências complementares requisitadas pelo MP (ponto 4 da Figura 13 anterior).

Ao lado desses fatores, não se deve esquecer que todo controle é dirigido para uma finalidade, sendo instrumento para um fim.

O CEAP difuso visa dar suporte à função criminal de responsabilização penal, através da propositura de ações penais públicas, voltadas para o reconhecimento do direito de punir do Estado relacionado com o Sistema de Justiça Criminal, garantido expectativas ministeriais de uma prova de qualidade produzida pela investigação policial, não subsistindo sistemicamente sozinho.

Da mesma forma, o CEAP concentrado não é um fim em si mesmo, deve estar voltado para um direito, uma expectativa normativa ao menos, não ao direito de punir do Estado, de natureza pública, não para aquele macro sistema criminal, todavia para o Sistema de Segurança Pública e seu correlato direito transindividual, no que tange à qualidade da polícia e de seus serviços públicos relevantes prestados à sociedade.

Outrossim, sabendo que os problemas de segurança pública são multifatoriais e que essa garantia, notoriamente, não se resume à atuação do aparato policial do Estado, inadequada é a subsistência limitada de um GACEP que atue com um controle tratado como fim em si mesmo, quando deveria, suprindo-se a lacuna na estrutura do MPBA da inexistência de um órgão de execução, como ocorre, por exemplo, nos direitos à educação e à saúde com a existência do Grupo de Atuação Especial de Defesa da Educação (GEDUC) e do Grupo de Atuação Especial de Defesa da Saúde Pública (GESAU), voltar-se para a defesa jurídica do direito social e difuso à segurança pública, instrumentalizado pela atribuição inerente ao dito controle concentrado.

Ainda, com contornos absurdos, carecem as promotorias de recursos humanos em apoio. Os promotores de justiça criminais laboram sozinhos sem o auxílio de servidores públicos a eles subordinados diretamente, sendo chefes de si mesmos. Os delineamentos de uma doutrina de CEAP difuso não existem, tampouco, há a realização de capacitação dirigida especificamente para a operação do Sistema Ministerial, como também inexistem incentivos administrativos do MPBA à atividade.

Afinal, o Sistema Ministerial está com uma zona de indiferença que frustra expectativas normativas e de cognição na sociedade, necessitando de estruturas adequadas para realizar as necessárias operações de comunicação com o meio ambiente, até mesmo com o Sistema Policial.

Por outro prisma, externamente, há oposição ao exercício do CEAP pelo MP, sob vários argumentos corporativos de disputa de poder, dentre eles o do monopólio policial da investigação, como se o CEAP fosse uma inaceitável ingerência, com oposição de obstáculos reconhecidos pelo CNMP (seção 4.2), numa relação problemática, quando, em um modelo muito mais moderno e eficiente, a investigação é presidida pelo MP e não apenas externamente controlada, como se tratou do modelo lusitano na seção 3.2.

Internamente, o CEAP é tratado como um tabu, pois existe uma censura informal, desinteresse e desconhecimento no trato da matéria, os promotores de justiça criminais não se reúnem frequentemente para discussão e compartilhamento das dificuldades operacionais do Sistema Ministerial.

Como não se conversam e existem entendimentos jurídicos diversos, faltam uniformização e padronização no CEAP difuso, inclusive a especificação clara das expectativas cognitivas depositadas no Sistema Policial, como se bastassem as abstrações normativas da lei, de modo a possibilitar o desenvolvimento de estruturas desse último para atendê-las, havendo risco de incoerências no Sistema Ministerial.

Esse traço cultural está muito mais evidenciado na Capital, de certo pelo inevitável maior fracionamento da função de CEAP difuso em dezenas de entrelaçamentos de poder que distanciam o promotor de justiça criminal da realidade total do meio ambiente, havendo declarações quanto a sua minimização no Interior do Estado.

Observe-se que esses traços externo e interno não estão em oposição entre si, pois convergem juntos para o não funcionamento adequado do Sistema Ministerial, tanto quando do Sistema Policial.

Conquanto, a pesquisa demonstra que, mesmo sem recursos ou estímulos administrativos, existem iniciativas pessoais de reuniões periódicas no subgrupo dos promotores de justiça criminais que atuam na repressão aos crimes relacionados com drogas (tóxicos), uma interação muito mais próxima com os delegados de polícia especializados nessa área, inclusive dirigidas, informalmente, a uniformizar posicionamentos ministeriais e policiais, melhorar o desempenho da atividade persecutória e despersonalizar os atos praticados por segurança, não necessária e exclusivamente centrados em CEAP difuso.

Também, desenvolveu-se uma cultura organizacional anacrônica de manter promotores de justiça criminais, atuantes na atividade fim, como se fossem integrantes de “equipes” da Central de Inquéritos da Capital (CIC), órgão auxiliar, e não de promotorias de justiça (órgãos de execução), dando falsa percepção de que cabe à CIC, órgão não finalístico, exercer papel relevante no CEAP difuso.

Em outra face, essa cultura aflora pela visão do CEAP difuso com um foco bem estrito e limitado, dirigido unicamente para subsidiar a propositura de ações penais, que apenas pode resultar na devolução do IP para realização de diligências investigatórias complementares pela autoridade policial, sem a possibilidade de dar causa a mudança de estruturas dos Sistemas que conduzam a uma maior qualidade na investigação e, logo, da própria polícia.

Nessa cultura, desestruturado o Sistema Ministerial, que opera de forma limitada e frustrante, a priorização da atuação dos promotores de justiça criminais é o processo judicial, despendendo eles o mínimo de tempo possível com o CEAP difuso, uma vez que não o relacionam de fato como forma efetiva de qualificação sistêmica da própria atividade processual, como se obedecessem cegamente o princípio da obrigatoriedade das ações penais, embora saibam que uma melhor investigação de um caso aumentaria a probabilidade de melhor condução de um processo ou até da verificação de sua real necessidade.

Percebe-se que não há confiança no Sistema Policial, na sua inclinação para produzir uma prova investigatória de qualidade, como existe uma crença que o Sistema Ministerial, através do CEAP difuso, é incapaz de irritar aquele sistema a ponto de que mude suas estruturas para sair de uma zona de indiferença que não atende ao meio ambiente em geral (sociedade e demais sistemas).

Assim, no Sistema Ministerial, os promotores de justiça criminais replicam um modelo de atuar de forma atomizada em suas independências funcionais, sem coesão de unidade e, tampouco, padronização no exercício da função comum de CEAP difuso, insulado na atuação processual, sem maior e direto envolvimento com a investigação policial.

Há evidente retração na atuação ministerial, posto que os promotores de justiça têm consciência que recebem inquéritos policiais com qualidade insatisfatória, mas,

ao mesmo tempo, geram uma baixa Taxa de Devolução de Inquéritos Policiais (TDIP) à polícia.

Esse retraimento, por falta de estruturação e de confiança na polícia de investigação e no próprio sistema do MP, faz com que sejam propostas ações penais públicas com o preenchimento legal mínimo da condição de ação da justa causa, como também não haja importante *feedback* do MPBA à PCBA sobre a qualidade do IP.

Desse modo, às vezes, há uma irritação prematura do Sistema Judicial em meio a uma não irritação necessária ao Sistema Policial, dando uma percepção falsa de conformidade investigatória, logo, da desnecessidade de mudanças na estrutura desse sistema, para que suas operações atendam as expectativas de colheita de elementos probatórios de materialidade e indícios de autoria na investigação de infrações penais.

Para além, o Sistema Ministerial pode levar o Sistema Judicial a operar desnecessariamente, ocupando capacidade estrutural que poderia ser utilizada em casos efetivamente mais viáveis.

Ao final, cria-se um círculo vicioso, diante do desacoplamento dos Sistemas Ministerial e Policial, que não propicia a melhoria da qualidade do trabalho policial, a mudança das estruturas do seu sistema, para que desenvolva operações que possibilitem o atendimento de desejadas expectativas, refletindo negativamente na qualidade das ações penais propostas e não promovendo a resolução ou atenuação desse problema.

Através de uma linguagem própria por meio de códigos binários que orientam as comunicações, os sistemas sociais estudados operam e mantêm suas especificidades de comunicação.

O sistema conecta-se ao meio pelo acoplamento estrutural e através de seu código binário, determinando entre eles os campos relacionais de indiferença e de causalidade, de acordo com a não ou sensibilidade daquele às irritações e estímulos do meio respectivamente, sendo que é nesse último que são produzidos efeitos aproveitados pelo próprio sistema.

Aqui de passagem, tratou-se desses códigos no Quadro 1 da seção 1.2 que, quanto aos Sistemas Ministerial e Policial, foram especificados nos Capítulos 3 e 4, junto com os seus atinentes acoplamentos estruturais.

Em suas comunicações, a informação exerce o relevante papel de selecionar os estados do sistema (acoplamento interno) que podem reduzir a complexidade sistêmica, quando permite conhecer uma seleção, excluindo, pois, possibilidades, mas, também, pode aumentá-la (LUHMANN, 2009, p. 141).

Para tanto o sistema precisa de um processamento de informação pleno de sentido.

No Sistema Ministerial, o baixo desempenho também é causado pela ausência de importantes informações, posto que não há, absolutamente, definição de itens de controle na atividade, inexistindo quaisquer indicadores da atividade de CEAP difuso que envolva os Sistemas Ministerial e Policial, com pronta disponibilidade operacional, de todos os dados coletados e apresentados anteriormente nesta pesquisa.

Também, faltam instrumentos informatizados customizados e desenvolvidos para o exercício do CEAP difuso no MPBA.

As informações estão indisponíveis também pela não previsão e existência de acesso aos sistemas informatizados relacionados aos Sistemas Ministerial e Policial.

Ao tempo, não há acoplamento entre os sistemas estudados quanto à instauração de um IP, inclusive para que se possa previamente distribuir o caso para o promotor de justiça que irá analisar o pertinente IP resultantes, interagir com a autoridade policial e acompanhar eventualmente a investigação, dando o necessário suporte, ou até comunicação fundamentada da não instauração do IP, para fins de controle externo.

Internamente, os ricos dados constantes nas bases do Sistema Integrado de Dados, Estatística e Atuação (IDEA) e do anterior e sucedido Sistema Integrado de Informações do Ministério Público do Estado da Bahia (SIMP) não são transformados em informações relevantes para a seleção de estados do Sistema Ministerial, sequer sendo empregados para a tomada de decisões sistêmicas. O potencial do sistema informatizado é absurdamente desperdiçado.

Ademais, os sistemas informatizados da SSP-BA, MPBA e TJBA não estão integrados, o que gera dificuldades operacionais para obtenção de dados que representem indicadores contínuos sobre a atividade policial a ser controlada.

Não se pode deixar de reconhecer que a comunicação é a única operação em que se pode basear um sistema constituinte de sentido, como o social, de forma autônoma.

Embora os Sistemas Ministerial e Policial sejam fechados em suas operações, de forma essencial, ambos estabelecem uma relação contínua e, no mínimo, menos instável, entre si e os demais integrantes do meio, uma abertura adequada.

Malgrado, o estudo demonstrou que há diversas barreiras comunicacionais que levam ao desacoplamento estrutural dos sistemas, e distanciam-nos.

Sobre a importância da comunicação, diz Luhmann (2016, p. 474):

A comunicação incessantemente estimulada formará, então, no mar das possibilidades indicadas com sentido, ilhas de entendimento, que facilitam enquanto cultura no sentido mais amplo do termo a imiscuição na e o fim da interação.

Não há compatibilidade da atribuição ministerial fixada por distribuição do IP com a base territorial de articulação de várias delegacias de polícia civil (DPC) integrantes do Sistema Policial.

A possibilidade de interação dos sistemas estudados somente ocorre tardiamente após o primeiro recebimento do IP na CIC, quando, ao ser distribuído, será escolhido o promotor de justiça criminal responsável pela análise do IP, pela avaliação da qualidade da prova produzida na investigação, pela necessidade de novas diligências, arquivamento de imediato ou propositura da ação penal através da formalização de uma denúncia.

Desse modo, em que pese tenha por objeto um fato individualizado, não há possibilidade do exercício de CEAP difuso de uma investigação em curso e, tampouco, possibilidade de entrosamento ou apoio entre as autoridades ministerial e policial, antes que a DPC controlada o remeta para controle do MPBA.

De forma categórica, não se aproximando o promotor de justiça criminal, responsável pela análise da investigação e formação de *opinio delicti*, da atividade

de investigação aos delegados de polícia, existe um abismo maior na comunicação a ser estabelecida entre os Sistemas Ministerial e Policial.

Inconsistente é o acoplamento estrutural entre os sistemas em exame, dependendo as comunicações mais das pouco frequentes relações interpessoais de confiança estabelecidas, entre promotores de justiça e delegados de polícia, do que da arquitetura dos sistemas estudados, carecendo de profissionalismo.

Por outro lado, de alguma forma, a maior especialização está relacionada diretamente com o grau de envolvimento do policial com a investigação, como também com o melhor acoplamento entre os Sistemas Ministerial e Policial, pelo menos na esfera do CEAP difuso.

No âmbito interno, não há interação do promotor de justiça criminal que, atuando junto a uma Vara Criminal, ou seja, produzindo irritações ao Sistema Judicial, foi cientificado do auto de prisão em flagrante ou funcionou em alguma medida cautelar prévia, ou prevenção desse na análise do IP, ou interação desse com o outro membro que o analisará, até porque, no atual regramento, não foi fixada a atribuição até a remessa do IP pela DPC.

Os promotores de justiça criminais atuantes no CEAP difuso encontram-se insulados, não se reunindo ou articulando específica e exclusivamente para discutir problemas e propor soluções circundantes a esse controle, nem mesmo com a CIC e o GACEP.

Dentro do objeto do presente estudo, pode-se demonstrar que o MPBA ao menos não prima por cinco das ações exigíveis para viabilizar a efetivação do CEAP, previstas pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPGE, 2012, p. 20) e expostas na seção 4.2.6, de modo que o MPBA em Salvador:

- a) não controla as OPD e seus desdobramentos, não tendo acesso a todos dos registros, inclusive por meio *on-line*, para tal mister;
- b) não zela pela profissionalização do relacionamento institucional;
- c) sequer realiza qualquer estudo estatístico coerente, inclusive com indicadores operacionais, da atividade desenvolvida pela polícia de investigação, impropriamente denominada judiciária;

d) não investe na capacitação dos seus promotores de justiça para a atividade, até mesmo por não desenvolver qualquer tecnologia própria a ser difundida internamente como forma de padronização da atuação ministerial, e

e) reflete um modelo anacrônico e mal delineado de CEAP difuso e concentrado em sua normatização e estrutura sistêmica.

À vista disso, por força da omissão, sequer pode o MPBA alcançar os resultados macro institucionais esperados pelo CNPG (2012, p. 36) de padronização interna de um modelo de CEAP, quanto mais contribuir para um modelo nacional, de fortalecimento dessa atribuição ministerial e aperfeiçoamento da polícia de investigação, bem como, operacionalmente, acessar todos os registros de OPD nas DPC em Salvador.

Não havendo esse acesso direito aos registros informatizados das OPD, como princípio básico para enfrentamento do CEAP, também o MPBA malogra as expectativas levadas ao CNMP pela Carta do VI ENCEAP (BRASIL, 2017d).

O ato normativo da atividade pelo MPBA limita o alcance do controle difuso, de forma que esse não é plenamente exercido na perspectiva da necessária existência do fato ou desde a instauração de procedimentos de interesse da atividade persecutória criminal por membros que tenham atribuições criminais por excelência, portanto preocupados com a investigação criminal, com a função repressiva do Sistema de Justiça Criminal, em casos concretos que tenham aparência de infração penal, por isso consequencial.

Assim, frustra-se, teleologicamente, o art. 3º da Resolução nº 20 do CNMP.

Ao longo dessas quase três décadas de promulgação da Constituição Federal vigente, as iniciativas de implementação do CEAP difuso pelo MPBA foram muito acanhadas, redundando hoje em uma estrutura sistêmica ineficaz em Salvador.

Observados os fatores acima indicados, resta concluir que todas as hipóteses foram claramente demonstradas, com exceção a de que a atuação do MP nessa área é mais fruto de um voluntarismo político, do que de incentivos de uma política administrativa da instituição.

Por um lado, a desfocada estrutura do Sistema Ministerial e os recursos para ele alocados, em meio uma cultura antagônica, outros fatores informacionais e

comunicacionais, bem como a afirmada carência de incentivos administrativos exercem uma insuportável pressão negativa inviabilizadora de um razoável desempenho do CEAP difuso.

Entretanto, por outro, não se comprovou a existência de um voluntarismo político nessa atividade, mas da presença de uma forte e intransponível acomodação motivacional.

Claramente, repise-se, o Estado da Bahia, através do Sistema Policial estudado, não está garantindo apropriadamente o direito fundamental, social e difuso à segurança pública, notadamente, na medida em que frustra as expectativas normativas, inclusive relacionadas com regras constitucionais e legais, e as cognitivas perante a sociedade.

Especificamente, a PCBA em Salvador não vem cumprindo sua função investigatória prevista na Constituição Federal a contento, deixando de apurar diversas notícias de crime, sem apresentar transparentemente os motivos, e conduzido as investigações formalizadas em IP instaurados com qualidade fora das expectativas ministeriais.

Assim, desde o início da persecução penal, vem se frustrando a expectativa de aplicação de uma pena ao delinquente, para que as pessoas, na sociedade em geral, sintam-se inibidas a praticar crimes.

Por outro lado, havendo ciência dessa prática lesiva a direito transindividual estampado na Constituição Federal, houve a carência de uma atuação mais presente e intensa do MPBA no CEAP em Salvador no período pesquisado, inclusive por falta de estrutura do Sistema Ministerial, e, logo, concorreu a Instituição, numa comissão omissiva, para a manutenção do comprometimento originariamente causado pela PCBA à segurança pública.

A confiança da sociedade e das pessoas nos Sistemas Ministerial e Policial deve ser mantida, de modo a, na complexidade e contingência da segurança pública, poder se demonstrar, ao menos, que o aparato estatal está apto a não consagrar a impunidade, mais ainda quando se deseja afastar o temor e trazer a sensação de proteção, de incolumidade pessoal e patrimonial das pessoas.

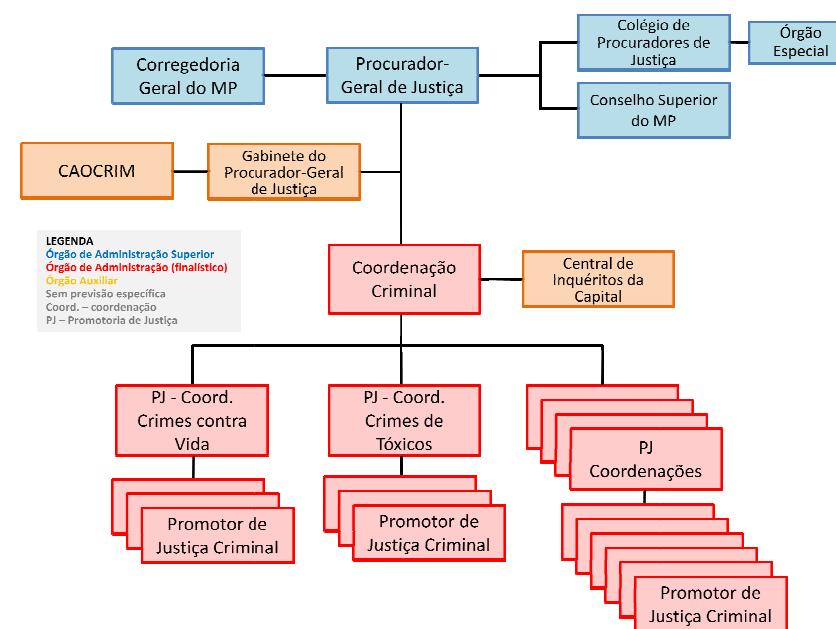
Ao passo, em se tratando de uma dissertação de mestrado profissional, a pesquisa tem como objetivo geral: propor modificações na forma como vem sendo

desempenhado esse CEAP em Salvador pelo MPBA, incidente nas apurações pelo Sistema Policial de investigação através de inquéritos policiais em Salvador nos exercícios de 2014 e 2015.

Sendo assim, à título de aperfeiçoamento do Sistema Ministerial, observados os fatores causais apontados anteriormente, são apresentadas as seguintes proposições modificativas:

a) redesenhar a estrutura orgânica, para conformação legal e funcional, deslocando a articulação sistêmica do CEAP difuso para uma Coordenação Criminal finalística, bem como criar coordenações em cada promotoria, cujos membros devem ser escolhidos mediante eleição de seus pares, de maneira similar ao que ocorre com as Promotorias Regionais (Figura 21);

Figura 21 – Modelo otimizado do CEAP difuso em Salvador na estrutura organizacional do MPBA.



Fonte: elaboração própria.

- b) redefinir o papel administrativo de serviço auxiliar da CIC, que seja:
- subordinada à Coordenação Criminal finalística;
 - não mais coordenada por um promotor de justiça;
 - depurada de sua estrutura as “equipes” de promotores ou, funcionalmente, qualquer modificação de atribuições criminais desses;
 - possa realizar diligências em IP requisitadas pelos promotores de justiça, inclusive após o oferecimento da denúncia, para que não precisem ser requeridas ao juízo impropriamente, desde que não se dependa de recurso repressivo típico da função policial ou de decisão judicial;
- c) elaborar nova normatização das espécies de CEAP, por estarem interligadas, reestruturando Sistema Ministerial estudado, para claramente definir seus pontos de interseção e acoplamento, observando-se:
- a abertura de discussão entre os promotores de justiça que exerçam o CEAP difuso e o concentrado;
 - para início dos trabalhos, a diferenciação sugerida pelo autor no Quadro 4, os conceitos utilizados e os fluxogramas de processos desenvolvidos nessa pesquisa;
 - a ampliação do controle difuso para todos os pontos de controle constantes ao final da seção 3.3 (Figura 13 anterior), conforme a persecução penal;
 - o controle da acessibilidade do cidadão para registrar a OPD em uma DPC, para minimizar a possibilidade de haver deliberada subnotificação por atuação de agentes do Estado;
 - a inclusão de um controle difuso das investigações formalizadas mediante termo circunstanciado;
- d) transformar o GACEP no Grupo de Atuação Especial de Defesa da Segurança Pública (GASEP), escoimando suas atribuições relacionadas com o controle difuso, para, com a adequada estrutura, exercer o controle concentrado, ao lado de todas as outras atividades funcionais necessárias à defesa jurídica do direito à segurança pública na cidade de Salvador;

Quadro 4 – Diferenças propostas entre o CEAP concentrado e o difuso.

Diferença	CEAP	Concentrado	Difuso
Principal área de Direito		Transindividual	Criminal
Objetos		Segurança pública e polícia	Investigação criminal e polícia
Finalidade principal		Proativa Defesa do direito social, fundamental e difuso à segurança pública, no que concerne à qualidade da polícia e de seus serviços públicos relevantes prestados à sociedade.	Repressiva Qualidade da prova no curso de uma determinada investigação policial para subsidiar a persecução penal em juízo.
Foco principal		Sistêmico A atividade policial num contexto de um conjunto de elementos interdependentes que formam um todo organizado no âmbito da segurança pública.	Casuístico Específico em um fato com aparência criminal.
Frequência de atuação		Permanente Atua continuamente.	Intermitente Atua na existência de um determinado fato com aparência criminal, nos episódios de um certo caso, na atividade persecutória criminal.
Efeitos		Causal Volta-se para a causas do fenômeno criminal, para a reação social, para a prevenção da violação da segurança pública com relação a atuação da polícia. Eventualmente, pela correção e repressão de desvios nos serviços prestados pelas polícias e seus agentes.	Consequencial Desenvolve-se exclusivamente no âmbito da ocorrência de uma infração penal.

Fonte: elaboração própria.

e) focar o controle difuso na demanda reprimida de investigação da Polícia Civil (PC), no acompanhamento e no suporte ministerial à atividade investigatória em curso, em busca da produção de uma prova investigatória de qualidade nos casos apurados, para subsidiar a persecução penal de juízo, se necessário;

f) prover as Promotorias de Justiça Criminais com assessores jurídicos, assistentes técnicos administrativos e assistente técnicos vinculados a cada um dos promotores de justiça criminais, para que haja suficiente recursos humanos para as operações do sistema;

g) desenvolver atributos objetivos de aferição da qualidade de uma investigação pelo MPBA juntamente com a PCBA, para que haja acoplamento estrutural adequando entre os Sistemas Ministerial e Policial, com *feedback* imediato e transparente entre as Instituições, e seus processos internos, suas estruturas, possam ser dimensionados para atender as expectativas, assegurando a conformidade dessa qualidade;

h) adotar os indicadores desenvolvidos na presente pesquisa, constantes na seção 5.1.2, nas operações do Sistema Ministerial;

i) mapear e padronizar todos os processos atinentes às operações do sistema;

j) desenvolver relatórios e a apresentação automática de indicadores no IDEA que permitam a monitorização dos pontos de acoplamento dos Sistemas Ministerial e Policial, bem como das operações desse primeiro;

l) conectar os sistemas, a fim de que haja informação da instauração ou não de IP pelo delegado de polícia na DPC com consequente definição do promotor de justiça criminal no MPBA responsável pelo acompanhamento e análise do caso, para, até mesmo, permitir interações e acesso direto entre ambas autoridades;

m) integrar os sistemas parte do Sistema de Justiça Criminal tratados no trabalho, gerando a possibilidade:

- pelo MPBA de:

- zelar pela acessibilidade da população para registrar uma OPD nas DPC;

- acessar o MP essas OPD registradas por meio informatizado hábil a dar um tratamento analítico e sintético, se for o caso utilizando-se ferramentas de BI (*Business Intelligence*);

- verificar se os fatos com aparência criminosa constantes nas OPD registradas são objetos de investigação policial, inclusive os motivos eventuais de não estarem sendo investigadas;

- verificar se as investigações policiais iniciadas estão em curso regular;

- haver envolvimento prévio do promotor de justiça criminal com qualquer investigação, se necessário;

- certificar, se após análise ministerial do IP, as diligências complementares requisitadas estão sendo realizadas pela polícia em tempo hábil;

- possibilitar que o MP perceba as eventuais limitações investigatórias da PC, para a adoção de eventuais providências em apoio à atividade policial, conforme o caso;

- pela PCBA de:

- identificar, desde o início da investigação, o promotor de justiça criminal responsável pela análise do feito investigatório;

- possibilitar o contato da autoridade policial com o promotor de justiça criminal responsável no curso da investigação, para que possa fazer as necessárias provocações legais ou haja acompanhamento direito do MP das apurações, se necessário;

- identificar as necessidades probatórias concretas do MP;

- ser estabelecida a prioridade investigatória;

- saber o resultado processual da investigação policial;

- pelo TJBA, verificar se há excesso prazal em uma investigação ou análise de IP pelo MPBA, em caso de investigado custodiado.

n) permitir acesso compartimentado entre sistemas informatizados:

- do MPBA ao da PCBA, para exame dos registros das OPD e dos motivos de instauração ou não instauração de IP, como também andamento desses feitos investigatórios, e

- da PCBA ao IDEA do MPBA, para ciência da tramitação e da promoção ministerial sobre IP, bem como decisão final tomada pelo promotor de justiça

criminal sobre o caso, inclusive como meio de *feedback* necessário ao aperfeiçoamento das operações do Sistema Policial;

o) desenvolver a interoperatividade entre os sistemas informatizados da SSP-BA, até mesmo da PCBA, e MPBA prioritariamente, bem como com o TJBA em momento posterior;

p) estabelecer um modelo de fixação de atribuições do CEAP difuso:

- pautado pela sincronização com as atribuições materiais e territoriais das DPC, para permitir um acoplamento estrutural direto entre os Sistemas Ministerial e Policial, orgânico entre as promotorias e as delegacias, desde o momento em que houver um registro de ocorrência policial delituosa (OPD), melhorando a comunicação entre esses sistemas;

- de atuação conjunta, porém claramente definida, com o promotor de justiça criminal atuante em processos judiciais cautelares e comunicações de prisões em flagrante delito nas Varas Criminais de Salvador;

- discutido entre os promotores de justiça criminais que exercem o CEAP difuso em Salvador;

- em que os promotores de justiça coordenadores continuem em suas funções finalísticas, inobstante com essa carga de trabalho reduzida, para que possam atuar nas operações de conexão e articulação do sistema;

- cuja proposta sistêmica for aprovada pelo Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça;

q) realizar reuniões mensais entre promotores de justiça criminais integrantes do sistema, conforme previsão legal, e dirigidas por promotores de justiça criminais coordenadores (finalísticos);

r) investir na comunicação e aproximação interinstitucional entre os profissionais dos Sistemas Ministerial e Policial, no intento de se discutir suas estruturas de acoplamento e os casos investigados, integrando-os, estabelecendo adequadas parcerias e minimizando a disputa de poder em um cenário externo;

s) produzir conhecimento sobre as operações e a estrutura dos sistemas estudados, a fim de, baseado nesse, realizar treinamentos específicos.

Do presente trabalho, descortina-se a possibilidade do desenvolvimento de pesquisas relacionadas com a polícia de investigação, focadas:

a) nas causas da elevada não investigação da OPD registradas nas DPC em Salvador no biênio 2014 e 2015;

b) no estudo sobre o ciclo completo de polícia, a concentração dos recursos investigatórios da PCBA em crimes mais complexos e na demanda apuratória reprimida diante da formalização burocrática de um IP com elementos trazidos exclusivamente pela PMBA, no escopo daquela polícia aumentar a sua Taxa de Investigação Policial Conclusa (TIPC), limitada a 16,36% no biênio examinado, a indicar que 83,64% das OPD não são investigadas;

c) nas causas das baixas ou das altas frequências de registros de OPD de algumas DPC, com relação à pertinente distribuição normal, no biênio estudado:

- se estão relacionadas com a natureza da matéria tratada na delegacia, à precariedade do funcionamento dessa ou a outro fator social, econômico ou político;

- se, nas DPC com perfis similares, revelam fatores causais antagônicos, a serem neutralizados, e favoráveis, a serem estimulados no Sistema Policial;

- se houve grave omissão na investigação dos fatos ocorridos nessa DPC ou subnotificação da instauração de IP a demonstrar não existir maior controle da SSP-BA quanto a esses dados;

- se essa omissão decorre de uma menor preocupação com a segurança pública em bairros ocupados com maior frequência por classes sociais mais baixas, revelando um preconceito social.

Outro interessante estudo seria o atinente aos fatores que levaram o MPBA a não implantar um CEAP eficiente, conquanto esteja essa função ministerial prevista na Constituição Federal há praticamente três décadas, como também o relativo à eficácia desse controle, em relação a um modelo de direção da investigação direta pelo MP com assistência dos órgãos de polícia criminal, aos quais podem ser delegadas diligências e investigações, atuando os servidores desses como verdadeiros agentes delegados.

Por sua vez, no âmbito do Sistema de Justiça Criminal, estudos podem ser realizados considerando que:

a) em face de uma efetividade de 1,3% de presos em cumprimento de pena com relação a investigados envolvidos em OPD (Figura 19 anterior) entre 2008 e 2009, bem como uma TIPC de 16,38% (Tabela 7) e uma TRIP de 85,55% no biênio 2014 e 2015, uma melhoria nessas taxas causaria um impacto diretamente proporcional naquele percentual de presos custodiados cumprimento pena;

b) eclodindo crises carcerárias nos dias hodiernos, diante do crescimento permanente da população enclausurada, a política de segurança pública deveria se voltar com prioridade para a redução da frequência das OPD, enfrentando as causas da criminalidade, ou concentrar seus maiores investimentos na melhoria dos sistemas em estudo que, num paradoxo, se funcionassem mais eficientemente, provocariam um colapso do sistema prisional.

Por fim, as Instituições de justiça formal pautadas pelo cumprimento estrito da lei, não escapando o Ministério Público, tendem a focar suas intervenções corretivas nos problemas da culpa, na busca da responsabilização das pessoas e não nas relações causais atinentes às estruturas de seus sistemas sociais, transferindo a responsabilidade das baixas performances ou das frustrações normativas e cognitivas à conduta daquelas, quando esse próprio sistema, embora não forme uma consciência coletiva, interage e interfere, de forma essencial, no ciclo motivacional e na conduta delas.

Também, em suas soluções, costuma-se alterar a estrutura normativa, como se as relações sociais e suas comunicações, inclusive em ambientes corporativos, apenas fossem regidas por normas jurídicas e se essas bastassem para transformar uma realidade sistêmica.

É preciso não se olvidar que, no âmbito da atividade para qual um sistema social, como o principal estudado, foi desenvolvido, as estruturas delimitam, internamente de forma circular, o espectro de possibilidades de suas operações; e, da mesma forma, a autopoiesis, o que realmente é possível na operação atual (LUHMANN, 2009, p. 138).

A pesquisa revelou um problema sistêmico social causado, em especial, por ausência de estruturas adequadas para as realizações de operações internas do Sistema Ministerial, tendentes a assegurar a não frustração das expectativas normativas e cognitivas nele incidentes, como também deficiências severas no

Sistema Policial, cujas causas não foram estudadas, e que obstem o adequado acoplamento estrutural entre ambos.

O mau funcionamento do Sistema Ministerial não permite haver um necessário estímulo ao Sistema Policial, inclusive para que ajuste suas estruturas ao atendimento de desejadas expectativas, e, portanto, leva a um ruim ou a um não funcionamento do Sistema de Justiça Criminal que, por sua vez, impacta na Segurança Pública.

Quanto às pessoas, promotores de justiça que colaboram com a pesquisa, não raras vezes ao final das entrevistas, externavam, verbal e por gestos, várias sensações subjetivas de alívio, de sensibilidade para o problema aqui enfrentado nesse trabalho, em meio à percepção de que, sozinhos seriam impotentes, não poderiam mudar o Sistema Ministerial e nem operar dentro do esperado, diante da falta daquelas estruturas, mesmo desconhecedores da teoria luhmanniana. Nessas horas, a entrevista semiestruturada parecia se revestir de um caráter terapêutico e levava um alento leve de esperança.

Para muito além das constatações fáticas, cientificamente observadas pelo autor, a sensação que remanesceu foi a que houve uma perda da dimensão política do promotor de justiça atuante no Sistema Ministerial examinado que, como todos, vindos do Interior do Estado, foi reduzido a um burocrata do Direito na Capital, com um apagar da chama que aquece a motivação dos profissionais que se sentem trabalhando acomodados, com a devida e necessária licença, conforme a expressão do senso comum que melhor traduz essa percepção, “enxugando gelo”, pela impossibilidade de colaborar, de alguma forma, com medidas que possibilitem alguma melhora no quadro da segurança pública.

Desse modo, é preciso resgatar a confiança desses profissionais no sistema que integram, tanto quanto, agregando-se conceitos compatíveis de Luhmann e Giddens, é preciso lembrar que, repisando, para haver segurança, é necessária uma situação de estabilização das expectativas cognitivas e normativas, manifestada pela confiança nas pessoas e nos sistemas, para absorver e controlar a crescente complexidade e a contingência, no intento de se minimizar riscos e perigos potenciais ou seus danos, inclusive por causas ambientais, e, em consequência, fazer com que o ser humano goze de uma existência estável e gratificante na sociedade da modernidade.

REFERÊNCIAS

ALVIM, J. E. Carreira. Ação civil pública e direito difuso à segurança pública. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 65, 1 maio 2003. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/4079>>. Acesso em: 11 nov. 2010.

AMNESTY INTERNATIONAL. **Informe 2014/15: o estado dos Direitos Humanos no mundo**. Tradução da Anistia Internacional Brasil. Rio de Janeiro: Gráfica J. Sholna, 2015.

AMORIM JÚNIOR, Gilberto Costa de. **47_Registros de áudio de visita técnica à CIC.m4a**. Salvador, 16. fev. 2017a. 1 arquivo (130Mb) (80 min. 37 seg.). HD. Áudio MPEG-4.

_____. **CEAP - Pesquisa de Mestrado - Dados do Entrevistado - Pesquisador Gilberto Amorim**. Disponível em: <https://docs.google.com/forms/d/140dtvZZA4Sq_cylxNYgsNaSNdHUVZviXuUjWc3L0HhVQ/edit#responses>. Acesso em: 20 fev. 2017b.

ARANTES, Rogério Bastos. “Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 39, 1999.

BAHIA. Termo de convênio celebrado entre o Tribunal de Justiça, a Corregedoria Geral da Justiça, a Secretaria da Segurança Pública e o Ministério Público do Estado da Bahia, para uma ação conjunta com vista a racionalizar a tramitação dos feitos criminais. **Diário do Poder Judiciário do Estado da Bahia**, Salvador, BA, p. 3, 2 out. 1992a.

_____. Ato nº 085/1992. Reestrutura a Coordenadoria Criminal e dá outras providências. **Diário do Poder Judiciário do Estado da Bahia**, Salvador, BA, 7 out. 1992b.

_____. **Lei Orgânica do Ministério Público do Estado da Bahia**. Lei Complementar Estadual nº 11, de 18 de janeiro de 1996. Disponível em: <http://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/lei_complementar_est_11_1996_0.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2016.

_____. Ato Normativo nº 003/2006. Disciplina a atuação do Ministério Público do Estado da Bahia no controle externo da atividade policial, consoante função constitucional prevista no art. 129, inciso III, e art. 72, inciso XVI, da Lei Complementar nº 11, de 18.01.1996. **Diário da Justiça – Poder Judiciário do Estado da Bahia**, Salvador, BA, 20 jun. 2006a.

_____. Termo de convênio de cooperação administrativa operacional que entre si celebram o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, o Estado da Bahia, por intermédio da Secretaria de Segurança Pública, e o Ministério Público do Estado da Bahia, para uma ação conjunta com vista a racionalizar a tramitação dos inquéritos policiais e peças de informação nas comarcas do interior do Estado da Bahia. **Diário do Poder Judiciário do Estado da Bahia**, Salvador, BA, cad. 1, p. 61, 27 e 28 mai. 2006b.

_____. **Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado da Bahia: Lei nº 11.370. de 4 de fevereiro de 2009a**. Disponível em: <<https://governo-a.jusbrasil.com.br/legislacao/231143/lei-11370-09>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. Secretaria da Segurança Pública. **Relatório Executivo do Projeto Melhoria dos Resultados dos Indicadores de Segurança Pública**. Salvador: [s.n], abr. 2009b.

_____. Ato Normativo nº 020/2010. Dispõe sobre a organização do Centro de Apoio Operacional Criminal – CAOCRIM do Ministério Público do Estado da Bahia e dá outras providências. **Diário da Justiça – Poder Judiciário do Estado da Bahia**, Salvador, BA, 20 dez. 2010a.

_____. Ato Normativo nº 021/2010. Dispõe sobre a organização da Central de Inquéritos da Capital e dá outras providências. **Diário da Justiça – Poder Judiciário do Estado da Bahia**, Salvador, BA, 20 dez. 2010b.

_____. Resolução nº 03/2012. Dispõe sobre fixação das atribuições das Promotorias de Justiça e dá outras providências. **Diário da Justiça – Poder Judiciário do Estado da Bahia**, Salvador, BA, 05 out. 2012.

_____. Ato Normativo nº 019/2014. Altera o Ato Normativo nº 020/2010, que dispõe sobre o Centro de Apoio Operacional Criminal - CAOCRIM, e dá outras

providências. **Diário da Justiça – Poder Judiciário do Estado da Bahia**, Salvador, BA, 20 out. 2014.

_____. Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. **Constituição do Estado da Bahia: Atualizada até a Emenda Constitucional nº 22, de 28 de dezembro de 2015a**. Disponível em: <http://www.al.ba.gov.br/PublicaoPHP/Uploads/17072014091825000000_Constituicao_Estadual_03022016_EC22.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2017.

_____. Ministério Público do Estado da Bahia. **Central de Inquéritos Informa: 22 set. 2015b**. Disponível em: <<http://www.centraldeinqueritos.mpba.mp.br/?p=2654>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

_____. Decreto Judiciário nº 339/2015. Reestrutura o serviço de Distribuição de feitos nas Varas do Sistema dos Juizados Especiais Criminais da Capital e dá outras providências. **Diário da Justiça – Poder Judiciário do Estado da Bahia**, Salvador, BA, 24 abr. 2015c.

_____. Secretaria da Segurança Pública. **Tabelas.xlsl**. Salvador, 15 jul. 2016a. 1 arquivo (39,4 Kb). HD. Microsoft Office Excel 2007.

_____. Ministério Público do Estado da Bahia. **questao_02_tabela_2_3.xlsx**. Salvador, 12 set. 2016b. 1 arquivo (5,36 Kb). HD. Microsoft Office Excel 2007.

_____. Ministério Público do Estado da Bahia. **questao_04_tabela_4.xlsx**. Salvador, 12 set. 2016c. 1 arquivo (4,01 Kb). HD. Microsoft Office Excel 2007.

_____. Ministério Público do Estado da Bahia. **questao_09_tabela_9.xlsx**. Salvador, 12 set. 2016d. 1 arquivo (3,52 Kb). HD. Microsoft Office Excel 2007.

_____. Ministério Público do Estado da Bahia. **questao_10_tabela_10.xlsx**. Salvador, 12 set. 2016e. 1 arquivo (3,53 Kb). HD. Microsoft Office Excel 2007.

_____. Ministério Público do Estado da Bahia. **questao_12_tabela_12.xlsx**. Salvador, 12 set. 2016f. 1 arquivo (7,64 Kb). HD. Microsoft Office Excel 2007.

_____. Ministério Público do Estado da Bahia. **questao_17_tabela_17.xlsx**. Salvador, 12 set. 2016g. 1 arquivo (3,31 Kb). HD. Microsoft Office Excel 2007.

_____. Ministério Público do Estado da Bahia. **questao_19_tabela_19.xlsx**. Salvador, 12 set. 2016h. 1 arquivo (14,2 Kb). HD. Microsoft Office Excel 2007.

_____. Secretaria da Segurança Pública. **TABELAS PARA COLETA DE DADOS DE IP E TC NA PCBA.docx-vf**. Salvador, 10 jan. 2017a. 1 arquivo (77,5 Kb). HD. Microsoft Office Word 2007.

_____. Ministério Público do Estado da Bahia. **Central de Inquéritos**. Disponível em: <<http://www.centraldeinqueritos.mpba.mp.br>>. Acesso em: 6 fev. 2017b.

_____. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **CONSULTA PROJUDI EM 10-02-2017.xls**. Salvador, 10 fev. 2017c. 1 arquivo (10.130 Kb). HD. Microsoft Office Excel 97-2003.

_____. Ministério Público do Estado da Bahia. **Organização da Capital 2016 - 20.02.2017.pdf**. Salvador, 21 fev. 2017d. 1 arquivo (275 Kb). HD. Adobe Acrobat DC 2015.

_____. Ministério Público do Estado da Bahia. **SIGA: Sistema de Gestão e Acompanhamento da Carreira Ministerial e das Procuradorias e Promotorias de Justiça da Bahia**. Disponível em: <<https://siga.sistemas.mpba.mp.br/siga/>>. Acesso em: 20 fev. 2017e.

_____. Ministério Público do Estado da Bahia. **questao_20_tabela_20.xlsx**. Salvador, 3 mar. 2017f. 1 arquivo (7,0 Kb). HD. Microsoft Office Excel 2007.

_____. Ministério Público do Estado da Bahia. **Número de integrantes das equipes do GACEP.xlsx**. Salvador, 21 fev. 2017g. 1 arquivo (10,7 Kb). HD. Microsoft Office Excel 2007.

_____. Ministério Público do Estado da Bahia. **ProcessosProcedimentos Pendentes em OE.xlsx**. Salvador, 23 fev. 2017h. 1 arquivo (241 Kb). HD. Microsoft Office Excel 2007.

_____. Ministério Público do Estado da Bahia. **CEOSP - CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL**. Disponível em: <<http://www.mpba.mp.br/area/ceosp/apresentacao>>. Acesso em: 4 mar. 2017i.

_____. Ministério Público do Estado da Bahia. **Re%3a_Reunião.zip**. Salvador, 06 abr. 2017j. 1 arquivo (3.010 Kb). HD. Arquivo ZIP do WinRAR 2017.

BALESTREIRI, Ricardo Brisola. **Direitos Humanos: Coisa de Polícia**. Passo Fundo: CAPEC, Paster Editora, 1998.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte geral**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

_____. **Sobre o Estado: Cursos no Collège de France (1989-92)**. Tradução de Rosa Freire d' Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. Código Penal. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **DVD Juris Síntese**. São Paulo, n. 118, mar./abr. 2016. DVD-ROM.

_____. Código de Processo Penal. Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. **DVD Juris Síntese**. São Paulo, n. 118, mar./abr. 2016. DVD-ROM.

_____. Lei nº. 1.521, de 26 de dezembro de 1951. **DVD Juris Síntese**. São Paulo, n. 118, set./out. 2016. DVD-ROM.

_____. Lei nº. 5.010, de 30 de maio de 1966. **DVD Juris Síntese**. São Paulo, n. 118, set./out. 2016. DVD-ROM.

_____. Lei de Execução Penal. Lei nº 7.120, de 11 de julho de 1984. **DVD Juris Síntese**. São Paulo, n. 118, mar./abr. 2016. DVD-ROM.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. **DVD Juris Síntese**. São Paulo, n. 118, mar./abr. 2016. DVD-ROM.

_____. Código de Defesa do Consumidor. Lei nº. 9.782, de 11 de setembro de 1990. **DVD Juris Síntese**. São Paulo, n. 118, mar./abr. 2016. DVD-ROM.

_____. Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993a. **DVD Juris Síntese**. São Paulo, n. 118, mar./abr. 2016. DVD-ROM.

_____. Lei Orgânica do Ministério Público da União. Lei Complementar nº 75, de

20 de maio de 1993b. **DVD Juris Síntese**. São Paulo, n. 118, mar./abr. 2016. DVD-ROM.

_____. Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Lei nº. 9.099, de 26 de setembro de 1995. **DVD Juris Síntese**. São Paulo, n. 118, set./out. 2016. DVD-ROM.

_____. Lei de Drogas. Lei nº. 11.343, de 23 de agosto de 2006. **DVD Juris Síntese**. São Paulo, n. 118, set./out. 2016. DVD-ROM.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007**. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/Resolu%C3%A7%C3%A5o_n%C2%BA_20_alterada_pelas_Resolu%C3%A7%C3%B5es-65-98_13_e_121.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2016.

_____. Escola Superior de Guerra. **Fundamentos da Escola Superior de Guerra: Elementos Fundamentais**. Rio de Janeiro: A Escola, v. I, 2009a.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão no Habeas Corpus nº 91.661**. Relator Min. Ellen Gracie. 2ª Turma. Pub. DJe em 3 abr. 2009b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2891661%2E%2E+OU+91661%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/zwasmq3>> Acesso em: 20 fev. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão no Habeas corpus nº 45.001**. Relator Min. Hamilton Carvalhido. 6ª Turma. Pub. no DJe em 3 ago. 2009c. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=45001&b=ACOR&p=tr ue &l=10&i=2>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão no Habeas corpus nº 101.300**. Relator Min. Ayres Brito. 2ª Turma. Pub. no DJ em 18 jun. 2010a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28101300%2E%2E+OU+101300%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/hz8zopd>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

_____. Nota técnica do Conselho Nacional do Ministério Público. Ministério Público e o Controle Externo a Atividade Policial. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 abr. 2010b.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão no Agravo Regimental no**

Recurso Extraordinário nº 559.646. Relator Min. Ellen Gracie. 2ª Turma. Pub. no DJe em 24 jun. 2011a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28559646%2E+OU+559646%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/z4eg968>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão no Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 118.636.** Relator Min. Celso de Melo. 2ª Turma. Pub. DJe em 23 mai. 2011b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28118636%2E+OU+118636%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/j44w6fn>> Acesso em: 20 fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão no Habeas corpus nº 97.969.** Relator Min. Ayres Britto. 2ª Turma. Pub. 23 mai. 2011c. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2897969%2E+OU+97969%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/hg7qqyu>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

_____. Ministério da Justiça. **Levantamento de Informações Penitenciárias INFOPEN: dezembro de 2014.** Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen_dez14.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão em Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 593.727.** Relator Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Pub. DJe em 8 set. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28593727%2E+OU+593727%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/jev76xu>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

_____. Ministério da Justiça. **Conceitos básicos.** Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/orgaos-de-seguranca-1/conceitos-basicos>>. Acesso em: 5 fev. 2017a.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Apresentação.** Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/o-cnmp/apresentacao>>. Acesso em: 7 fev. 2017b.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta do VI ENCEAP pede**

melhorias no controle externo da atividade policial. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/9704-carta-do-vi-enceap-pede-melhorias-no-controle-externo-da-atividade-policial?highlight=WyJjb250cm9sZSIsImV4dGVybm8iLCJjb250cm9sZSBleHRlcm5vIl0=>>. Acesso em: 7 fev. 2017c.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta do VI ENCEAP.**

Disponível em:

<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/CARTA_DO_VI_ENCEAP.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2017d.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD 2009 – Características da Vitimização e do Acesso à Justiça no Brasil.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=ba&tema=pnad_vitimizacao_justica_2009>. Acesso em: 20 fev. 2017e.

CAMPOS, Vicente Falconi. **Qualidade Total: Padronização de Empresas.** 3. ed. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, 1992a.

_____. **TQC: Controle da Qualidade Total (no estilo japonês).** 3. ed. Rio de Janeiro: Bloch, 1992b.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CONSELHO NACIONAL DOS PROCURADORES-GERAIS DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS DOS ESTADOS E DA UNIÃO (CNPg). **Manual Nacional do Controle Externo da Atividade Policial.** 2. ed. Salvador: Ministério Público, 2012.

_____. **Conheça o CNPg.** Disponível em: <<http://www.cnp.org.br/index.php/quem-somos/o-que-e-o-cnp>>. Acesso em: 7 fev. 2017.

COSTA, Artur Trindade; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança Pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, RODRIGO Ghiringhelli (Org.) **Crime, polícia e justiça no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2014, p. 482-490.

COSTA, Ivone Freire. **Polícia e sociedade. Gestão de segurança pública, violência e controle social.** Salvador: EDUFBA, 2005.

ENTREVISTA 1. [jan. 2017]. Entrevistador: Gilberto Costa de Amorim Júnior. Salvador, 2016. 2 arquivos .m4a (40 min. 18 seg.).

ENTREVISTA 2. [out. 2016]. Entrevistador: Gilberto Costa de Amorim Júnior. Salvador, 2016. 2 arquivos .m4a (25 min. 45 seg.).

ENTREVISTA 3. [out. 2016]. Entrevistador: Gilberto Costa de Amorim Júnior. Salvador, 2016. 2 arquivos .m4a (42 min. 14 seg.).

ENTREVISTA 4. [out. 2016]. Entrevistador: Gilberto Costa de Amorim Júnior. Salvador, 2016. 2 arquivos .m4a (32 min. 02 seg.).

ENTREVISTA 5. [out. 2016]. Entrevistador: Gilberto Costa de Amorim Júnior. Salvador, 2016. 2 arquivos .m4a (54 min. 08 seg.).

ENTREVISTA 6. [out. 2016]. Entrevistador: Gilberto Costa de Amorim Júnior. Salvador, 2016. 2 arquivos .m4a (43 min. 52 seg.).

ENTREVISTA 7. [out. 2016]. Entrevistador: Gilberto Costa de Amorim Júnior. Salvador, 2016. 1 arquivo .m4a (28 min 30 seg.).

ENTREVISTA 8. [nov. 2016]. Entrevistador: Gilberto Costa de Amorim Júnior. Salvador, 2016. 2 arquivos .m4a (65 min. 21 seg.).

ENTREVISTA 9. [nov. 2016]. Entrevistador: Gilberto Costa de Amorim Júnior. Salvador, 2016. 2 arquivos .m4a (55 min. 36 seg.).

ENTREVISTA 10. [nov. 2016]. Entrevistador: Gilberto Costa de Amorim Júnior. Salvador, 2016. 2 arquivos .m4a (48 min. 08 seg.).

ENTREVISTA 11. [nov. 2016]. Entrevistador: Gilberto Costa de Amorim Júnior. Salvador, 2016. 2 arquivos .m4a (49 min. 28 seg.).

ENTREVISTA 12. [nov. 2016]. Entrevistador: Gilberto Costa de Amorim Júnior. Salvador, 2016. 2 arquivos .m4a (59 min. 20 seg.).

ENTREVISTA 13. [nov. 2016]. Entrevistador: Gilberto Costa de Amorim Júnior. Salvador, 2016. 1 arquivo .m4a (33 min. 57 seg.).

ENTREVISTA 14. [nov. 2016]. Entrevistador: Gilberto Costa de Amorim Júnior. Salvador, 2016. 2 arquivos .m4a (64 min. 54 seg.).

ENTREVISTA 15. [nov. 2016]. Entrevistador: Gilberto Costa de Amorim Júnior. Salvador, 2016. 2 arquivos .m4a (36 min. 45 seg.).

ENTREVISTA 16. [nov. 2016]. Entrevistador: Gilberto Costa de Amorim Júnior. Salvador, 2016. 2 arquivos .m4a (42 min. 21 seg.).

ENTREVISTA 17. [dez. 2016]. Entrevistador: Gilberto Costa de Amorim Júnior. Salvador, 2016. 2 arquivos .m4a (51 min. 39 seg.).

ENTREVISTA 18. [jan. 2017]. Entrevistador: Gilberto Costa de Amorim Júnior. Salvador, 2017. 1 arquivo .m4a (84 min. 33 seg.).

ENTREVISTA 19. [jan. 2017]. Entrevistador: Gilberto Costa de Amorim Júnior. Salvador, 2017. 1 arquivo .m4a (65 min. 44 seg.).

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: Teoria do Garantismo Penal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo; FERRAZ, Patrícia André de Camargo. Ministério Público e *Enforcement* (Mecanismos que Estimulem e Imponham o Respeito às Leis). In: FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz (Coord.). **Ministério Público: instituição e processo**. São Paulo: Atlas, 1997.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2. ed., São Paulo: Nova Fronteira, 1986.

FIRTH, Raymond. Organização social e estrutura social. In: CARDOSO, Fernando Henrique; IANNI, Octavio. (Org.). **Homem e sociedade: leituras básicas de sociologia geral**. 5. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1970, p. 35-46.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Ano 8. São Paulo: [s.n.], 2014.

FREITAS, Manuel Pinheiro. O controle externo da atividade policial: do discurso à prática. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. **Controle Externo da Atividade Policial**. Goiania: [s.n.], 2004, p. 14-30.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Ed. UNESP, 1991.

GOMES, Carlos Alberto da Costa. Segurança Integrada. **Observatório de Segurança Pública da Bahia**, Salvador, [s.t.]. Disponível em: <<http://www.observatorioseguranca.org/documentos/SEGURAN%C7A%20INTEGRADA.pdf>> . Acesso em: 15 out. 2016.

_____. Espaço urbano e criminalidade: uma breve visão do problema. In: **RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 7, n. 11, p. 57-68, jan. 2005. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/97/101>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

LAZZARINI, Álvaro. Limites do Poder de Polícia. In: **O Alferes**, Belo Horizonte, n. 15, p. 7-21, out./nov./dez. 1987.

_____. **Estudos de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito I**. Tradução de Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983.

_____. **Sociología del riesgo**. Traducción coordinada por Javier Torres Nafarrate. Guadalajara: Walter de Gruyter y Co., 1992.

_____. **Confianza**. Introducción de Darío Rodríguez. Barcelona: Anthopos; México: Universidad Iberoamericana; Santiago de Chile: Instituto de Sociología – Pontificia Universidad Católica de Chile, 1996.

_____. **Introdução à Teoria dos Sistemas**. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

_____. **Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral**. Tradução de Antônio C. Luz, Toberito Dutra Torres Júnior, Marco Antonio dos Santos Casanova. Petrópolis: Vozes, 2016.

MARQUES, Carlos Alexandre. Controle externo da atividade policial: natureza e mecanismos de exercício. **Jus Navigandi**, Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/1598>>. Acesso em: 14 nov. 2010.

MASLOW, Abraham Harold. Uma Teoria da Motivação Humana. In: **O**

Comportamento Humano na Empresa. Rio de Janeiro: FGV, 1967.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. Polícia de Manutenção da Ordem Pública e suas atribuições. In: **Direito Administrativo da Ordem Pública**, Forense, Rio de Janeiro, 1986.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. **Discrecionalidade e Controle Jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENA, Fernanda. **Entenda o caos e possíveis soluções para o sistema carcerário do país**. Folha de São Paulo, São Paulo, 8 jan. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/01/1847986-populacao-carceraria-no-brasil-mais-do-que-dobrou-nos-ultimos-15-anos.shtml>>. Acesso em: 26 fev. 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Segurança Pública e Polícias Militares. In: **O Alferes**, Belo Horizonte, n. 13, p. 9-16, abr./maio/jun. 1987.

_____. A Segurança Pública na Constituição. **O Alferes**, Belo Horizonte, v. 9, n. 28, p. 11-23, jan./mar. 1991.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta; NEVES, Fabrício Monteiro. O que há de complexo no mundo complexo? NiklasLuhmann e a Teoria dos Sistemas Sociais. **Sociologias**, UFRGS: Porto Alegre, ano 8, n. 15, jan./jun. 2006, p. 182-207.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **A segurança pública no Brasil**. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/seguranca>>. Acesso em: 7 jun. 2015.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli. **Curso de Processo Penal**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

PNUD. **Informe sobre desarrollo humano 1994**. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

POPPER, Karl. R. **A Lógica da Pesquisa Científica**. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. 9. ed. Cultrix: São Paulo, 2001.

PORTUGAL. Ministério Público: Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. **Código de Processo Penal: Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro de 1987**. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=199A0262&nid=199&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo>. Acesso em: 10 fev. 2017.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. 6. ed. Tradução João Minhoto Marques, Maria Amália Mendes e Maraia Carvalho. Lisboa: Gradiva, 2013.

RANGEL, Paulo. **Direito Processual Penal**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no Século XXI**. 3. ed. Zahar: Rio de Janeiro; Oxford, Inglaterra: University of Oxford Centre for Brazilian Studies, 2006.

ROXIN, Claus. **Problemas Fundamentais de Direito Penal**. 2. ed. Lisboa: Vega, 1993.

SADEK, Maria Tereza (Org.). **Delegados de Polícia**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielo/books/s7v75/pdf/sadek-9788579820144.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 9. ed. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2007.

SILVA, João Apolinário da. **Análise criminal: teoria e prática**. Salvador: Artpoesia, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA JÚNIOR, Dequex Araújo. **O sistema de policiamento global na ordem mundial contemporânea: o Brasil na missão nas Nações Unidas para a estabilização do Haiti (Minustah) e no programa de reassentamento de refugiados do ACNUR**. Tese – Universidade Federal da Bahia. Salvador: 2013.

_____. **1 Sistema de Segurança Pública.pptx**. Salvador, 06 jan. 2016. 1 arquivo (343 Kb). HD. Microsoft Office PowerPoint 2007. Salvador: 2016.

SILVA JÚNIOR, Edison Miguel de. Controle externo da atividade policial e legislação vigente. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. **Controle Externo da Atividade Policial**. Goiânia: [s.n.], 2004, p. 9-13.

SOARES, Luiz. Eduardo. **Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. Segurança Pública Municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 16-44.

_____. **Legalidade libertária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2006.

SOUZA, Robson Sávio Reis. **Quem comanda a segurança pública no Brasil? : atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública**. Belo Horizonte: Letramento, 2015. Capítulo 2; p. 39-109.

STRUCK, Jean-Philip. **Seis Medidas para tentar solucionar o caos nos presídios**. Deutsche Welle, Bonn, 16 jan. 2017. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt-br/seis-medidas-para-tentar-solucionar-o-caos-nos-pres%C3%ADdios/a-37152997>>. Acesso em: 26 fev. 2017.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. **Ministério Público e Política Criminal: uma Segurança Pública Compromissada com Direitos Humanos**. Curitiba: Juruá, 2011.

TODA MATÉRIA. **O que é tabu?**. Disponível em: <<https://www.todamateria.com.br/>>

o-que-e-tabu/>. Acesso em: 21 fev. 2017.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Manual de Processo Penal**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

TRZESNIAK, Piotr. Indicadores quantitativos: reflexões que antecedem seu **estabelecimento. Ciência da Informação**, [S.l.], v. 27, n. 2, Out. 1998. ISSN 1518-8353. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/ciinf/index.php/ciinf/article/view/354/315>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

WEBCID. **Calendário 2014 com carnaval, páscoa e feriados municipais - Salvador-BA**. Disponível em: <<http://www.webcid.com.br/calendario/2014/bahia/salvador>>. Acesso em: 1 fev. 2017.

WITKER, Jorge. **Como elaborar uma tesis em derecho: pautas metodológicas y técnicas para el estudiante o investigador del derecho**. Madrid: Civitas, 1986. Disponível em: <<http://www.venezuelaprocesal.net/witkertesis.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2017.

APÊNDICE A – Questões norteadoras das coletas e extrações de dados junto ao SGE da SSP-BA e ao SIMP do MPBA

- 1) Quantas ocorrências policiais foram registradas pela Polícia Civil (PC) nos exercícios de 2014 a 2015 mensalmente por DPC em Salvador?
- 2) Quantos inquéritos policiais foram remetidos pela primeira vez ao MPBA por cada DPC mensalmente no período de 2014 e 2015?
- 3) Dos IP remetidos em 2014 e 2015, quantos dizem respeito a fatos ocorridos nesses mesmos exercícios?
- 4) Entre a data do fato investigado declarada nos autos e a data de recebimento do inquérito policial no MPBA nos exercícios de 2014 e 2015, houve o transcurso de quantos dias?
- 5) Há indícios da existência de feitos investigatórios dos exercícios de 2014 a 2015 que não foram remetidos ao Ministério Público no período?
- 6) Quanto tempo o IP tramita ou tramitou internamente no MP?
- 7) Quanto tempo tramita o IP pela Central de Inquéritos?
- 8) Quanto tempo tramita o IP em uma Promotoria de Justiça?
- 9) Após a sua primeira remessa ao MP, há quanto tempo tramita ou tramitou na PC?
- 10) Quanto tempo transcorreu entre a primeira entrada do IP na Central de Inquéritos, distribuição e a entrada para o membro do MP?
- 11) Na primeira entrada na Central de Inquéritos, como o membro do MP pronunciou-se pela primeira vez?
- 12) Em quanto tempo, da primeira entrada do IP na Central de Inquéritos à manifestação do membro do MP, houve esse primeiro pronunciamento?
- 13) Qual foi o último andamento/pronunciamento do IP?
- 14) Quanto tempo transcorreu entre a primeira entrada na Central de Inquéritos e o atual último andamento/pronunciamento no histórico?

15) Quanto tempo o IP ficou tramitando com o membro do MP em cada momento em que lhe fora encaminhado?

16) Quanto tempo o IP ficou tramitando com a Central de Inquéritos em cada momento em que lhe fora encaminhado?

17) Qual é a frequência de baixas do mesmo IP à autoridade policial?

18) Quanto tempo o IP ficou ou está baixado à autoridade policial da DPC em cada devolução?

19) Quantos IP dos exercícios de 2014 e 2015 ainda estão baixados à autoridade?

20) Quanto tempo permaneceu o IP em uma Promotoria de Justiça quando fora pela primeira vez remetido pela Central de Inquéritos da Capital?

APÊNDICE B – Roteiro para entrevista com os membros do MPBA atuantes no CEAP difuso em Salvador

Nº da entrevista: _____

Local da entrevista: _____

Data: ____/____/201____ Início: ____ h ____ min Término: ____ h ____ min

I. QUESTIONÁRIO DE IDENTIFICAÇÃO

Preencha ou marque com um “x” entre os parêntesis, conforme o caso.

1) Nome: _____

2) Idade: _____ anos

3) Gênero: () masculino () feminino

4) Há quanto tempo trabalha como promotor de justiça no MPBA? ____ anos

5) No total, quanto tempo de sua carreira como promotor de justiça (titular, substituto, auxiliar, designado, em substituição etc.) atuou na área criminal, independentemente da simultaneidade de atuação em outras áreas? ____ anos

6) Há quanto tempo trabalha como promotor de justiça em Salvador? ____ anos

7) Há quanto tempo exerce a função de promotor de justiça criminal com atribuição para análise de inquéritos policiais em Salvador? ____ anos

8) Já exerceu a função de Coordenador na Central de Inquéritos de Salvador? ____ anos

9) Já exerceu função de Controle Externo da Atividade Policial concentrado em Salvador (GACEP)? Por quanto tempo? ____ anos

10) Tem curso de especialização? () sim () não

11) Se afirmativa a resposta anterior, em que ramo(s) do Direito?

() Administrativo () Constitucional () Execução penal () Humanos

() Penal () Processo Penal

() Outro(s) _____

12) Tem mestrado? () sim () não

13) Tem doutorado? () sim () não

14) Como se sentiu ao participar da entrevista na pesquisa? Deseja externar livremente algo? (responder ao final da entrevista)

II. QUESTÕES NORTEADORAS DA ENTREVISTA

1) Você exerce atualmente alguma espécie de CEAP em Salvador?

2) Recebe capacitação periódica para exercer essa atividade?

3) Dispõe de recursos administrativos e incentivos da administrativos para exercê-la ou já dispôs deles quando a exerceu?

4) Quanto tempo se dedica ao CEAP com relação as suas demais atribuições?

5) Fora do ponto de vista jurídico, vê o CEAP como um indesejável ônus ou uma ferramenta necessária à atuação do MP?

6) Como a polícia de investigação percebe o CEAP?

7) Como vê o relacionamento institucional do MPBA com a PCBA no controle externo?

8) Como vê a qualidade do IP recebido para analisar?

9) Como vê a prestação da polícia de investigação no atendimento de diligências complementares requisitadas pelo MPBA?

10) É comum os delegados de polícia civil informarem o MP sobre o andamento das investigações ou pedirem o acompanhamento dessas investigações?

11) Como avalia a Central de Inquéritos (tempo, presteza, precisão etc.)?

12) O que justifica na prática o membro do MP ultrapassar os prazos legais do CPP para análise de um inquérito policial?

13) Como avalia o CEAP em Salvador?

14) Acompanha e controla as ocorrências policiais delituosas e de seus desdobramentos, inclusive por meio *on-line*?

15) Fora do campo jurídico, isto é, dos requisitos e pressupostos legais, qual o parâmetro que o entrevistado utilizada para determinar que o IP está pronto para uma decisão final (denúncia, promoção de arquivamento etc.) ou há necessidade de diligências complementares?

16) Qual a relação que estabelece entre a segurança pública, o CEAP e sua atribuição ministerial?

17) Sugere alguma modificação no CEAP em Salvador?

18) Gostaria de acrescentar algo livremente sobre o tema?

APÊNDICE C – Roteiro para entrevista com os membros do MPBA atuantes no CEAP concentrado em Salvador

Nº da entrevista: _____

Local da entrevista: _____

Data: ____/____/201__ Início: ____ h ____ min Término: ____ h ____ min

I. QUESTIONÁRIO DE IDENTIFICAÇÃO

Preencha ou marque com um “x” entre os parêntesis, conforme o caso.

- 1) Nome: _____
- 2) Idade: _____ anos
- 3) Gênero: () masculino () feminino
- 4) Há quanto tempo trabalha como promotor de justiça no MPBA? ____ anos
- 5) No total, quanto tempo de sua carreira como promotor de justiça (titular, substituto, auxiliar, designado, em substituição etc.) atuou na área criminal, independentemente da simultaneidade de atuação em outras áreas? ____ anos
- 6) Há quanto tempo trabalha como promotor de justiça em Salvador? ____ anos
- 7) Há quanto tempo exerce a função de promotor de justiça criminal com atribuição para análise de inquéritos policiais em Salvador? ____ anos
- 8) Já exerceu a função de Coordenador na Central de Inquéritos de Salvador? ____ anos
- 9) Já exerceu função de Controle Externo da Atividade Policial concentrado em Salvador (GACEP)? Por quanto tempo? ____ anos
- 10) Tem curso de especialização? () sim () não
- 11) Se afirmativa a resposta anterior, em que ramo(s) do Direito?
() Administrativo () Constitucional () Execução penal () Humanos

() Penal () Processo Penal

() Outro(s) _____

12) Tem mestrado? () sim () não

13) Tem doutorado? () sim () não

14) Como se sentiu ao participar da entrevista na pesquisa? Deseja externar livremente algo? (Responder ao final da entrevista)

15) Atribuições

- () Análise de inquéritos policiais ou outras peças investigatórias
- () Acompanhamentos de ações penais perante Varas Criminais de Salvador
- () Outras _____

II. QUESTÕES NORTEADORAS DA ENTREVISTA

- 1) Quais são as promotorias que compõe o GACEP?
- 2) Como está dividido o GACEP?
- 3) Quantos promotores de justiça atuaram em 2014, 2015, 2016 e 2107 no GACEP?
- 4) Diferença entre CEAP direto e indireto?
- 5) Diferença entre o difuso e o concentrado?
- 6) Quais são os indicadores de CEAP da Capital disponíveis?

7) Qual a relação que estabelece entre a segurança pública e sua atribuição ministerial no CEAP?

8) É o GACEP órgão que atua na defesa do direito social e difuso à SP?

9) Há acesso informatizado às OPD e acompanhamento?

10) Há OPD que não derivam em IP? Qual é a percentagem?

11) Qual é o critério adotado pela PCBA e formalmente de conhecimento do MPBA para não instaurar IP diante de uma OPD?

12) Consegue controlar a instauração e o desenvolvimento regular da atividade investigatória da PC na Capital?

13) O acompanhamento de um caso é CEAP concentrado ou difuso?

14) É comum os delegados de polícia civil informarem o MP sobre o andamento das investigações ou pedirem o acompanhamento dessas investigações?

15) O GACEP acompanha grandes investigações?

16) Há acesso do GACEP a algum sistema informatizado da polícia e vice-versa?

17) Como ocorre a interação entre os promotores de justiça criminais da Capital (CEAP difuso), Central de Inquéritos da Capital e o GACEP com o CEAP concentrado?

18) Os promotores de justiça criminais dispõe de recursos e incentivos da administração para exercer o CEAP difuso?

19) Como a polícia de investigação percebe o CEAP e eventuais reclamações sobre o MPBA?

20) Há diferença entre as DT e as DPC especializadas quanto ao relacionamento com o GACEP?

21) Como vê o relacionamento institucional do MPBA com a PCBA no controle externo?

22) Sugere alguma modificação no CEAP em Salvador?

23) Gostaria de acrescentar algo livremente sobre o tema?