

CORREGEDORIAS E ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA ÁREA CRIMINAL

[Public Prosecution's offices of professional responsibility and criminal public prosecution]

Rodrigo Iennaco de Moraes¹

Recebido em 07.06.2016

Aprovado em 31.07.2016

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Sobre o panorama atual da teoria do delito e as perplexidades no contexto dos discursos não dialógicos. 3. As promotorias criminais num ambiente de estruturas institucionais disfuncionais. 3.1 O modelo tradicional de atuação nas promotorias criminais: titularidade da ação penal e a decantada necessidade de postura proativa. 3.2 tutela coletiva do direito à segurança: necessidade de atuação ministerial resolutiva. 3.3 identificação de feitos paralisados e análise da estrutura estatal para persecução penal. 4 o dilema da eficiência administrativa nos serviços das próprias corregedorias. 4.3 identificação de feitos paralisados e análise da estrutura estatal para persecução penal. 5. Conclusões.

RESUMO: O artigo traça um panorama da teoria do delito e da atuação das promotorias criminais. Aborda o dilema da eficiência administrativa nos serviços das próprias corregedorias e conclui que um dos papéis basilares das corregedorias é o de velar pela salvaguarda da independência funcional do membro do Ministério Público.

ABSTRACT: *This article explores the theory of crime and the activity of criminal prosecution offices. It also investigates the efficiency of the Public Prosecution's offices of professional responsibility and concludes that one of its roles is to safeguard the independence of prosecutors.*

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público. Corregedorias do Ministério Público. Promotorias criminais.

KEYWORDS: *Public Prosecution. Public Prosecution's offices of professional responsibility. Criminal prosecution offices.*

¹ Promotor de Justiça e Assessor da Corregedoria do Ministério Público de Minas Gerais. Especialista em Inteligência de Segurança Pública. Mestre e doutorando em Direito pela UFMG.

1. INTRODUÇÃO

A atuação do Ministério Público na área criminal pode ser analisada sob várias perspectivas, com inúmeros cortes metodológicos ou influenciada por diferentes matizes filosóficos. Invariavelmente, porém, atrela-se à titularidade constitucional da ação penal de natureza pública o discurso de um processo penal de partes, em que o Ministério Público figura sempre na natural posição de autêntico defensor da sociedade. A abstração generalizante dessa perspectiva, sem o correspondente colorido dos valores constitucionais que informam os objetivos da nossa incipiente democracia republicana, conduz à confusão de que a finalidade da atuação institucional seria uma messiânica cruzada contra a impunidade.

Na compreensão tradicional dos escopos do processo, Tourinho Filho, com apoio no magistério de Frederico Marques e Giuseppe Sabatini, conceitua a persecução penal como uma intensa atividade bifásica desenvolvida pelo Estado, titular do direito de punir, por meio de seus órgãos, para: a) investigar elementos comprobatórios do fato infringente da norma penal e de sua autoria; b) com base neles, promover a competente ação penal e acompanhar seu desenrolar até que o juiz verifique se recorrem as condições legais para condenação ou absolvição.²

Portanto, do ponto de vista do processo penal, a atividade do Ministério Público na área criminal seria apreciada no contexto dos institutos técnicos do próprio processo, notadamente os papéis que desempenha na investigação criminal (intermediada pelo inquérito policial ou realizada diretamente, por procedimentos investigatórios sob sua presidência imediata) e os meios práticos de atuação nas diferentes fases procedimentais da persecução penal em juízo.

Noutra vertente, pode-se perquirir a atividade ministerial na seara criminal no complexo das políticas públicas de segurança, atribuindo-se ao próprio processo e ao titular do poder-dever de sua deflagração um dos papéis funcionais concebidos num discurso de securitização, ou de projeção de temáticas sociais precipitadamente reportadas aos instrumentos de controle social coercitivos.

Um outro caminho, pouco explorado ainda, partiria do cotejo das funções constitucionais do Ministério Público, sistematicamente – mas não necessariamente sistemicamente – apreciadas, com vistas a analisar a situação política da titularidade da ação penal diante de variados influxos teóricos que nos chegam, pela doutrina especialmente, mas também pela jurisprudência, a respeito das categorizações abstratas do crime. Referimo-nos, aqui, à assim denominada “teoria geral do delito”.

Não se trata, portanto, de uma tentativa de contemplar os limites de intervenção correcional na atividade dos promotores de Justiça que desempenham atribuições criminais nem de estabelecer critérios que norteariam as possibilidades de interferência do poder disciplinar das

2 TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo Penal*. Vol. 1, 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 182-183

corregedorias em hipóteses tradicionalmente apresentadas como imunes, sob o dogma da independência funcional, diante do princípio da *insindicabilidade da interpretação jurídica* com vistas à exegese dos casos concretos.

Não se coloca em dúvida, por exemplo, que manifestações ministeriais pelo arquivamento, fundamentadas na análise da prova reunida e na interpretação viável do direito aplicável, notadamente em consonância jurisprudencial, devem estar albergadas na trincheira indevassável da independência funcional: sem prejuízo de eventual responsabilização nas hipóteses de sua utilização com interesses escusos. Mas, ainda nesse caso, não se trata de responsabilização pelo arquivamento em si, mas pelo ato desviado que ele pretende acobertar. Não há, propriamente, um conflito entre a responsabilização e a independência funcional. Sobretudo quando se questionam arquivamentos de investigações determinados, em sede definitiva, pela Procuradoria-Geral de Justiça, em regular exercício da atribuição constitucional/legal da Chefia Institucional, nos moldes do art. 28 do CPP. Há, aí, imunidade constitucional derivada da independência funcional e, invariavelmente, imunidade funcional decorrente da responsabilização do procurador-geral por órgãos colegiados especiais. Isso porque a convalidação do arquivamento pelo chefe da Instituição, como decorrência da titularidade constitucional da ação penal materializada na disciplina legal do art. 28 do CPP, o ato em essência integra a esfera de manifestação do próprio procurador-geral, sepultando eventual questionamento que se poderia apontar ao mérito da manifestação original do órgão de execução originário.

Chame-se a atenção, em último lugar, para os limites da insurgência do Judiciário quanto à discordância do pleito de arquivamento, após esgotamento da competência jurisdicional, em relação a fatos que, convalidados pelo titular constitucional do direito de ação penal, consagram a garantia fundamental da liberdade, impedindo deflagração de pretensão penal não lastreada em justa causa, em variadas vertentes – ao menos na visão do promotor natural e do procurador-geral de Justiça que o convalida. Assim, eventual representação de juiz de Direito, nessas circunstâncias, superado em seu entendimento divergente diante do pleito de arquivamento encampado pelo procurador-geral, a rigor sequer poderia ser processado pela respectiva Corregedoria do Ministério Público, se representação nesse viés lhe fosse dirigida pelo Judiciário.

De toda sorte, feita essa digressão, o que se quer salientar é que a análise meritória de manifestações concretas de promotores de Justiça, no exercício de atividade-fim guarnecida pela independência funcional, devidamente fundamentadas na prova e no direito, ainda mais se ratificadas pela Chefia Institucional, representam casos clássicos de insindicabilidade correcional.

É o caso, pois, de reafirmação dos limites das funções correcionais, nos âmbitos da disciplina e da orientação. Diz-se isso, aqui, apenas para ilustrar a tradicional perspectiva em que se vislumbra o confronto entre o poder disciplinar

próprio das Corregedorias e a liberdade de atuação dos órgãos de execução na apreciação técnica de casos concretos postos à sua atividade finalística, não raro se olvidando a plural gama de possibilidades de atuação das Corregedorias quanto às possibilidades de remodelação das Promotorias Criminais, devidamente orientadas para a consecução dos valores constitucionais fundamentais da república nessa quadra da história brasileira.

Portanto, pretende-se aqui uma abordagem generalizante e crítica em torno do modelo de Promotoria Criminal e das possibilidades de intervenção das Corregedorias no processo histórico de definição desses parâmetros clássicos de atuação.

2. SOBRE O PANORAMA ATUAL DA TEORIA DO DELITO E AS PERPLEXIDADES NO CONTEXTO DOS DISCURSOS NÃO DIALÓGICOS

O Direito Penal tem duas características básicas e complementares, ambas problemáticas no confronto entre a dogmática e a zetética: seletividade e simbolismo. O simbolismo, não obstante os esforços de racionalização da punição e toda a teorização que o critica, parece ser de sua essência antropológica. A seletividade, como decorrência da subsidiariedade do Direito Penal tomado como *ultima ratio*, é dado irrefutável, mas ainda pendente da devida atenção dos estudos que se ocupam dos aportes filosóficos da ciência penal. Não há, por exemplo, a cuidadosa abordagem dos aspectos que se poderiam identificar como seletividade invertida, indignação seletiva etc., seja no campo da própria dogmática, seja nos aportes criminológicos da Sociologia.

Tem passado ao largo da doutrina brasileira, também, muito adstrita aos manuais propedêuticos ou práticos, os necessários esforços de compreensão dos elementos metadogmáticos que precedem a elaboração das diversas vertentes da teoria geral do delito, à luz de bases filosóficas de variados e discrepantes matizes. Com efeito, de algum tempo herdamos uma tendência acrítica de incorporação de construções estrangeiras, notadamente germânicas, que influenciaram e influenciam não apenas as categorias fundamentais de nosso direito penal positivo, mas sobremaneira nossa maneira de raciocinar em torno dos pressupostos de responsabilização penal das pessoas na solução de casos ou conflitos concretos. Assim é que nos habituamos ao sectarismo das escolas, do causalismo à tardia ascensão, entre nós, do funcionalismo, no panorama da anunciada superação do finalismo e do complexo retorno ao neokantismo...

Não vai aqui um manifesto de oposição à nossa tradição de importação do conhecimento jurídico eurocêntrico, alinhado desde muito ao postulado da defesa social, em todas as suas vertentes. Cuida-se de chamar a atenção para a circunstância epistemológica básica de que a teoria geral do delito é, na nossa concepção, uma síntese abstrata (ou uma abstração sintética ou analítica) de um método procedimental de aferição da responsabilização penal, seus limites e condicionantes. Parece ser esta a perspectiva que inspira os teóricos da

imputação funcionalista, em todas as suas vertentes contemporâneas. Mais que isso. Assim como tipicidade é mais compreensão que subsunção, pretendemos salientar que a teoria do delito se estrutura como um modelo argumentativo de racionalização, sempre limitativa da punição, de maneira mais ou menos ampla.

Logo, os contornos dessa limitação só podem ser dados pelos valores constitucionais, e não pela concepção ideológica mais ou menos isolada neste ou naquele fator de atuação (contra)institucional, transpostos inadvertidamente para um processo de partes de viés ludo-combativo. Ou seja, uma visão equivocada do processo penal como jogo de inimigos não pode convalidar uma concepção ideologizada de direito penal, de maneira a consubstanciar um direito penal de defesa em oposição a um direito penal de acusação. A concepção conciliatória, não obstante, não se pretende neutra, do ponto de vista valorativo, mas imbricada exatamente nos valores constitucionalizados. A partir dessa ideia, podemos perguntar: qual a tarefa da teoria do delito?

A resposta dessa primeira indagação passa pelo enfrentamento metodológico das referências à realidade, ou seja, a teoria é feita para ser aplicada num determinado contexto histórico-geográfico-sociológico, por instituições concretas e que apresentam determinadas idiosincrasias; passa, ainda, pelo debate dialógico de superação de cantilenas ideológicas com aspiração à superação do *deficit* metodológico do conhecimento científico em matéria criminal (superação do cientificismo ideológico acrítico).

A segunda pergunta fundamental: quais os contornos materiais, substanciais, dessa argumentação/discurso? A resposta é direta, posto que seja, inevitavelmente, vetora de desafios hermenêuticos ainda mais complexos: os valores constitucionais, filosóficos, principiológicos e normativos em sentido estrito. Um saber assim concebido, problematizado e desenhado como conhecimento científico, aspira, inevitavelmente, ao universalismo. Porém, há limites espaçotemporais a essa pretensão de validade universal. Esses limites, paradoxalmente, ampliam as possibilidades hermenêuticas, trazendo novos desafios ao projeto de uma dogmática que se exprima como ciência penal global.

É nesse panorama que as Promotorias Criminais atuam. A política criminal introduzida ou resgatada para o cerne da dogmática penal trouxe novos desafios para o reposicionamento do Ministério Público no cenário da segurança pública. O referencial das questões sociais constitucionalmente relevantes, assim, veiculadoras dos interesses sociais indisponíveis, desafia o *Parquet* a se (re)posicionar diante de discursos antagônicos que duelam em torno da maior ou menor intervenção do Poder Político por meio da utilização da punição.

Nesse contexto, parece fundamental que os Ministérios Públicos discutam as reais possibilidades de redistribuição democrática da punição como estratégia de compensação da seletividade excludente e da indignação seletiva que caracterizam, em nossa história recente, o sistema penal brasileiro. Essa ruptura serviria como base de uma seletividade invertida. Aqui se insere a correspondente

tarefa das Corregedorias institucionais, que devem fomentar o debate interno e a ampliação dos canais de recepção das críticas externas, como instrumentos de afirmação da unidade não para a construção de um discurso ensaiado e implementado “de cima para baixo”, mas para a construção democrática de um cabedal argumentativo, com supedâneo constitucional, que sirva de base à política criminal paulatinamente institucionalizada – o que só é possível com a valorização das vozes divergentes.

3. AS PROMOTORIAS CRIMINAIS NUM AMBIENTE DE ESTRUTURAS INSTITUCIONAIS DISFUNCIONAIS

Afirmada a relevância institucional do tema, partimos da necessidade de aperfeiçoamento da atuação do Ministério Público na área criminal, para que nossas ações possam melhorar a persecução penal no sentido de que não se trate de mera reprodução da execução seletiva empreendida pelos organismos atrelados à política pública de segurança, mas também receba crítica e serenamente a pecha, cada vez mais a nós atribuída, de perseguidores de marginalizados sociais (o que decorreria da criminalidade massificada visível) em detrimento de nosso papel de proteção das populações vulneráveis não contempladas com recursos prioritários (veja-se, por exemplo, a escassez de investimentos do Executivo em redes de proteção da vida em áreas urbanas degradadas e do Judiciário na ampliação de Tribunais do Júri): segurança pública, necessidade de resposta judicial ao crescimento da criminalidade violenta, aproveitamento dos recursos públicos que são parques para prestação judicial célere e eficiente, tudo conspira a favor do debate proposto.

Esse debate, aliás, possui aptidão para fomentar a alteração da postura de atuação das promotorias criminais, que se inspirariam na necessidade de agir proativa e resolutivamente.

Quanto à relevância humana, cuida-se de análise de atividade de poder estatal capaz de restringir a liberdade e afrontar outras garantias fundamentais, com especial relevo para: a) as hipóteses em que o promotor de Justiça poderia fundamentar sua não atuação diante da afirmação externa de um crime (arquivamentos de investigações, pedidos de absolvição, abstenção da pretensão recursal etc.); b) as bases de legitimidade para a persecução penal (casos em que o promotor de Justiça deflagra a persecução quando não deveria fazê-lo); c) a necessidade de respeito ao direito à duração razoável do processo.

Para além disso, o colapso da estrutura judiciária na área, incapaz de oferecer respostas razoáveis às demandas por segurança, se apresenta cada vez mais num cenário de inútil proliferação de demandas criminais que versam sobre infrações de discutível relevância social, do ponto de vista da ofensividade.

3.1. O modelo tradicional de atuação nas promotorias criminais: titularidade da ação penal e a decantada necessidade de postura proativa

A atuação do Ministério Público na seara criminal não costuma nos apresentar novidades, sendo historicamente, inclusive, a área de maior visibilidade institucional, ou seja, sua atribuição indeclinável e essencial.

Também não é mais novidade a propaganda de um Ministério Público colaborativo com organismos de segurança pública. Defende-se, não é de hoje, uma postura resolutiva e proativa, normalmente focada na utilização de ferramentas típicas da Inteligência, de informações geoestatísticas e de noções de planejamento estratégico. Não obstante, a dificuldade no estabelecimento fático de prioridades diante do princípio da obrigatoriedade da ação penal e em confronto com a gestão do sistema judiciário sem participação do Ministério Público tem servido de entrave à tramitação mais eficiente dos processos mais importantes para a sociedade.

Com efeito, parece-nos que a titularidade exclusiva da ação penal de iniciativa pública deveria reforçar a ideia do Ministério Público como órgão independente, autônomo e encarregado da defesa dos interesses mais caros à sociedade, vinculados ao direito coletivo à segurança e proteção dos bens jurídicos mais relevantes. Logicamente, o reforço dessa ideia só faz sentido, do ponto de vista da efetividade dos valores constitucionais, se se materializarem as garantias individuais com a preservação da ordem jurídica em favor dos mais vulneráveis.

Porém, como esboçado, embora o Ministério Público seja parte na relação processual penal, a postura institucional permanece atrelada e de certo ponto colocada à mercê da estrutura judiciária. Se perguntarmos a um promotor de Justiça criminal quantos processos de sua titularidade – e portanto cuja resolução é de sua responsabilidade como titular da persecução mesma – estão em tramitação perante as Varas Criminais em que atua, invariavelmente ele se valerá da Secretaria Judicial para levantamento, e ainda assim no aspecto quantitativo. Nesse levantamento, processos relativos a crimes gravíssimos figuram em igualdade de condições com outros que bem se resolveriam pela ampliação das hipóteses de consenso (transação penal, suspensão condicional do processo etc.) – na pior das hipóteses em homenagem à inoperante realidade (estrutural e/ou dinâmica) das Varas Criminais dos Estados da federação, de uma maneira geral.

Não é também incomum a satisfação e o conformismo do promotor de Justiça em manter seu serviço em dia (quando possível), vale dizer, ausência de processos com vista e carga para sua Promotoria. Pergunta-se, se não estão com o promotor, estão onde? Em que fase? Quais são eles, relativamente ao seu conteúdo? Há processos que versam sobre crimes importantes, cujas audiências de instrução não são designadas? Fato é que o Ministério Público quase nunca é detentor das informações relativas aos feitos que ele próprio

patrocina e, portanto, permanece subordinado ao planejamento – ou à ausência de planejamento – do Judiciário para o julgamento – ou paralisação – dos feitos cujo interesse social apresenta.

Sobre o *princípio da eficiência*, hoje alçado ao patamar constitucional, Hely Lopes Meirelles registra que todo agente público deve realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional, produzindo resultados positivos para o poder público e satisfatório atendimento às necessidades comunitárias.³ E sobre o tema, Di Pietro complementa que a eficiência apresenta dois aspectos: a) modo de atuação do agente público (melhor desempenho com vistas ao melhor resultado); b) modo de organização e estruturação (melhor resultado na prestação do serviço público).⁴

Quem tudo prioriza não prioriza nada. O oferecimento indiscriminado de denúncias, sob a égide acrítica da obrigatoriedade da ação penal, pode conduzir ao colapso da tramitação dos feitos, jogando em vala comum processos de crimes graves e de médio potencial ofensivo, que poderiam ser solucionados por outros critérios, inclusive por eventuais arquivamentos baseados em postulados de política criminal. Normalmente, as Corregedorias têm encontrado dificuldade de se posicionar nesse contexto, ora pelo desconforto de intrometer-se em área-fim congênita da independência funcional, ora pela aparente credibilidade social que decorre do apego à legalidade formal, mormente num ambiente de proliferação de programas e instrumentos midiáticos que se sustentam no espetáculo da criminalidade violenta.

A nosso sentir, não concretiza o interesse social apenas a atividade tradicional do promotor de Justiça: trabalho dedicado em dois turnos, realização de infinitas audiências, confecção de peças processuais de técnica e vernáculo irreprocháveis, sem que, para além do domínio formal de seu trabalho visível, o promotor conheça a realidade dos jurisdicionados e exerça uma atividade crítica, inclusive que lhe permita estabelecer prioridades, o que inclui uma análise séria e ao mesmo tempo sensível e humanística de situações formalmente típicas. E mais, o promotor de Justiça da contemporaneidade não pode se encastelar em seu posto; deve, antes, servir de vetor a contribuir para a integração das polícias e interferir, contribuindo com sua experiência e visão profissional, no processo de planejamento e execução de políticas de segurança pública. Para isso, deve estar disponível para o debate, nem sempre livre de divergências, com as demais instituições vinculadas à persecução penal - e mesmo vocacionado para fomentá-lo.

3 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 90.

4 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Atlas. 1999, p. 83.

3.2. Tutela coletiva do direito à segurança: necessidade de atuação ministerial resolutiva

Os promotores de Justiça de Minas Gerais, com atribuições criminais, reunidos em Simpósio no ano de 2006, em Araxá, aprovaram a seguinte ementa, por unanimidade:

O enfrentamento do problema da segurança pública exige do Ministério Público urgente mudança no referencial de sua atuação criminal, passando de demandista a resolutivo, com absoluta prioridade para a adoção de ações preventivas. Deve o Ministério Público atuar como agente político catalisador de transformações sociais – mediador de conflitos – em perfeita sinergia com a sociedade política e a sociedade civil [...].⁵

No contexto atual da democracia brasileira, encontramos de um lado o crescente clamor por políticas eficazes de segurança e de outro a luta velada – às vezes explícita – entre órgãos e poderes institucionais por parcelas de atribuições e competências relacionadas ao seu planejamento e à sua execução. É o que acontece, por exemplo, com o poder-dever de investigação criminal (Ministério Público X Polícias), execução de interceptações telefônicas e mandados de busca e apreensão (Polícia Militar X Polícia Civil) etc. Isso sem falar no incremento de atividades de inteligência no âmbito das forças estaduais de segurança e na estrutura dos próprios Ministérios Públicos, como consequente ao desempenho de atividade de investigação, ação e gestão de recursos e informações.

O perfil constitucional do Ministério Público na área criminal, que ainda se molda na prática, parece inseri-lo como órgão político agente de segurança pública. Por outro lado, a efetiva atuação dos promotores de Justiça sem atribuição criminal exclusiva deve, a todo tempo, primar pelo inevitável confronto com liberdades fundamentais (direitos humanos) e princípios constitucionais. Afinal, o fundamento de atuação do Ministério Público é a defesa da ordem democrática. As dificuldades daí decorrentes ainda não estão bem claras na prática institucional, com dificuldades de estabelecimento de parâmetros que nos alinhem, definitivamente, com os postulados democráticos e com os deveres ínsitos à Administração Pública eficiente.

A partir dessa proclamada postura resolutiva e proativa, também as Corregedorias devem evoluir no sentido de que, conhecedoras das realidades fática e institucional, implementem sistemas de registros e bancos de dados que não sejam acumuladores de números estéreis, conjuntos burocráticos de símbolos quantitativos que contribuem simplesmente para uma prestação formal de contas dos gestores públicos, sem que se aquilatem os benefícios sociais decorrentes da atuação ministerial: meros reprodutores dos fins declarados do sistema disfuncional que distribui a pena privativa de liberdade de maneira pouco democrática.

5 Anais do I Simpósio de Procuradores e Promotores de Justiça da Área Criminal, CEAF/MPMG, Araxá, 2006, p. 109.

O Ministério Público, nesse ambiente, deve criar meios para efetivo acompanhamento da tramitação de inquéritos e processos judiciais correlatos às suas atribuições, com informações acompanhadas e geridas proativamente. O Ministério Público, somente assim, assumiria definitivamente as responsabilidades decorrentes da titularidade constitucional da ação penal, com gestões proativas que favoreçam a tramitação prioritária e o evitamento de paralisações indevidas dos respectivos procedimentos em poder da polícia ou das secretarias judiciárias. O foco, nesse prisma, não é a postura mais ou menos severa na atuação de casos concretos individualizados.

A adoção desse parâmetro de atuação institucional favorece e exige a integração entre as Promotorias de Justiça com atribuições especializadas correlatas e reclama uma nova postura institucional perante a estrutura da administração da Justiça Penal, inclusive com procedimentos autônomos e inovadores, que tramitem internamente, tendentes à captura de investigados e processados foragidos da Justiça (art. 366, do CPP, por exemplo), notadamente quando se trate de indiciados ou acusados da prática de crimes gravíssimos. Pois, nos termos da legislação, basta a suspensão do processo do citado por edital; mas o interesse de julgamento dos feitos faz nascer a possível necessidade de prisão de foragidos, inclusive com a instauração de procedimentos específicos e diligências ministeriais inovadoras, em conjunto com as polícias, para efetiva recaptura.

Nesse paradigma, indaga-se, ainda, sobre as necessidades e possibilidades concretas de colaboração recíproca entre o Ministério Público e as polícias, judiciário e (até) Defensoria Pública, com suas respectivas Corregedorias com câmaras temáticas institucionalizadas, de diálogo permanente em favor dos destinatários dos serviços públicos que todos prestamos, a despeito das inegáveis disputas políticas intra e interinstitucionais.

O ponto de partida é o reconhecimento das instituições envolvidas na persecução penal de que a postura tradicional revela-se, já faz um tempo, ineficaz para o enfrentamento das demandas hodiernas por segurança pública e prestação jurisdicional eficiente, célere e humanística.

3.3. Identificação de feitos paralisados e análise da estrutura estatal para persecução penal

Nota-se uma especial sedução dos órgãos correccionais por temas atrelados a escolhas político-criminais que projetam reflexos na hermenêutica jurídica, cujo principal exemplo pode ser apontado como os problemáticos delineamentos da admissibilidade do princípio da insignificância como critério revelador do alcance da tipicidade material.

Parece-nos, todavia, que o ponto central das preocupações institucionais está obnubilado. É necessário que o Ministério Público enfrente os desafios decorrentes da titularidade da ação penal na perspectiva da gestão de sua

estrutura, mobilizando-se claramente para a persecução prioritária de atos que atentam (silenciosa-estrutural ou visível-violenta) cruelmente contra a democracia, contra os cofres públicos e contra os serviços públicos essenciais e contra a vida. É necessário que o titular da ação penal vele pela tramitação célere de seus feitos mais relevantes, adotando medidas que possam impedir a sua paralisação ou demora injustificadas.

A estrutura das polícias judiciárias se revelava insuficiente para esse modelo de persecução, num panorama de incremento da criminalidade violenta e de inédito movimento pelo enfrentamento da criminalidade político-econômica mais sofisticada, sendo importante que o Ministério Público acompanhe essa tendência e não (se) perca (n)esse oportuno e ímpar momento histórico, focando-se distorcidamente nas próprias políticas remuneratórias.

A propósito, os promotores de Justiça de MG, com atribuições criminais, reunidos em Simpósio no ano de 2006, em Araxá, aprovaram a seguinte ementa, por unanimidade:

É legítima a participação do Ministério Público na formulação das políticas de segurança pública objetivando o controle da criminalidade, e a Administração Superior da Instituição deve proporcionar meios humanos e materiais para que os Procuradores e Promotores de Justiça atuem efetivamente nesse sentido, inclusive elaborando política administrativa no sentido de otimização e distribuição racional das atribuições ministeriais nas duas instâncias.⁶

Isso envolve, também, a superação da resistência dos próprios órgãos de execução que se exaltam no paradoxal comodismo da cultura da atuação isolada e, principalmente, o enfrentamento da rediscussão, séria e definitiva, sobre as funções dos órgãos ministeriais que atuam na segunda instância.

4. O DILEMA DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA NOS SERVIÇOS DAS PRÓPRIAS CORREGEDORIAS

Não há eficiência pública sem gestão de recursos e informações, planejamento e inteligência estratégicas como instrumentos e ferramentas para exercício de funções estatais de poder.

Ou seja, não há eficiência na atividade governamental sem definição de uma estratégia, em que o planejamento das ações e o estabelecimento de metas sejam passíveis de verificação.

O Ministério Público é o titular da ação penal condenatória, legitimidade que o torna vetor do interesse processual de resolução da imputação criminal em tempo razoável. Por determinação legal, o Ministério Público deve elaborar plano geral de atuação. Quer isso demonstrar que se devem estabelecer, também para as Corregedorias, com olhos voltados às várias áreas de atuação,

6 Anais do I Simpósio de Procuradores e Promotores de Justiça da Área Criminal, CEAF/MPMG, Araxá, 2006, p. 110.

parâmetros definidos e metas a serem atingidas, inclusive qualitativamente, com reflexos nas demandas por divisão de atribuições entre os órgãos da instituição, assunto crucial normalmente relegado a segundo plano – em favor da antiguidade dos membros, mas, invariavelmente, em prejuízo dos cidadãos destinatários da atuação ministerial. A área da segurança pública, que acoberta o direito coletivo à paz social e agasalha a tutela de bens jurídicos relevantes, deve contar com redobrada atenção das Promotorias de Justiça, como forma de fomento a uma cultura de segurança e de paz, que busque a superação dialógica das divergências exegéticas circunstanciais, bem como promova a tão almejada integração com as forças policiais. As Corregedorias não podem se contentar com a avaliação formal da atuação baseada em infinda reprodução de denúncias e outras peças, participação volumosa em audiências etc. nem se furtar ao diálogo com as críticas que se levantam, gradativamente, chamando a atenção para um acrítico posicionamento que contribuiria para a perpetuação da perseguição dos marginalizados de sempre.

A ausência de enfrentamento desse debate, tal qual a precariedade nesse planejamento, coloca a instituição à mercê do imprevisto e das demandas pouco transparentes da mídia, que se transforma num vetor privilegiado e usurpador da legítima opinião pública. As Promotorias de Justiça não podem fazer dos holofotes da imprensa lanternas, ao contrário, seu caminho deve ser iluminado pelo planejamento e pelo domínio das informações correlatas.

4.1. É viável eleger prioridades na área criminal?

Não é possível que o Ministério Público permaneça atrelado, em sua atividade-fim, ao modelo de gestão de recursos e processos do Poder Judiciário. Isso porque o interesse veiculado no processo penal é de titularidade constitucional do Ministério Público, que deve, pois, sinalizar e criar mecanismos para que suas metas de eficiência sejam atingidas, seja por instrumentos informais (diálogo), processuais (desaforamentos etc.) ou procedimentais autônomos. Não é possível, na estrutura atual, processar todos os crimes com a mesma prioridade, o que significaria, na prática, ausência de prioridade e ineficácia pelas deficiências estruturais. A atuação, também na área criminal, deve ser racionalizada, mas de maneira invertida, ou seja, mediante um incremento de atuação que permita romper o ciclo de subserviência aos critérios de conclusão atemporal de inquéritos policiais, ou de gestão de processos e audiências judiciais de maneira pouco transparente.

A propósito, os promotores de Justiça de Minas Gerais, com atribuições criminais, reunidos em Simpósio no ano de 2006, em Araxá, aprovaram a seguinte ementa, por maioria:

O Ministério Público deve emprestar tratamento diferenciado às diversas formas de criminalidade (leve, média e grave), priorizando, dentro de sua esfera de atribuição e respeitadas as peculiaridades locais, a tramitação de

procedimentos e processos referentes a crimes praticados com violência ou grave ameaça à pessoa [...]”,

entre outros. E ainda, por unanimidade:

O Plano Geral de Atuação do Ministério Público – a ser elaborado, debatido, inclusive através de audiências públicas, e divulgado no ano anterior ao da sua execução – deve contemplar ações concretas e exequíveis objetivando a implementação de política institucional voltada para a prevenção e controle da criminalidade.⁸

Outrossim, o acompanhamento sistemático da evolução da criminalidade, em áreas estratégicas, como tráfico de drogas, homicídios etc., permite o domínio de conhecimento e ferramentas que viabilizem a investigação de casos emblemáticos, relacionados também à corrupção de agentes públicos, sem prejuízo do efetivo acompanhamento das investigações empreendidas pela polícia, com controle eficaz de tempo de tramitação das investigações e conteúdo da apuração, contribuindo para que as informações da fase pré-processual sejam aperfeiçoadas com vistas ao futuro conjunto probatório, na instrução.

A propósito, os promotores de Justiça de Minas Gerais com atribuições criminais, reunidos em Simpósio no ano de 2006, em Araxá, aprovaram a seguinte ementa, por maioria:

A atuação institucional preventiva implica o exercício efetivo do controle externo das atividades policiais, atuando o Ministério Público como autêntico defensor da segurança pública do cidadão, atentando para a indisponibilidade da persecução penal e velando pela probidade administrativa no exercício da atividade de Polícia Judiciária, supervisionando e orientando, sem prejuízo de suas funções investigatórias, a coleta da prova produzida durante a investigação preliminar, na qualidade de encarregado do exercício privativo da ação penal pública.⁹

5. CONCLUSÕES

O valor fundante da atuação finalística das Promotorias de Justiça criminal é a independência funcional, devendo-se proceder com cautela e questionamento diante de propostas de flexibilização do princípio constitucional que garante a democracia institucional, nos planos interno e externo, notadamente quando se pretender a prevalência de uma interpretação mais repressiva, para determinado caso concreto exaustivamente analisado pelo promotor natural, do ponto de vista de políticas criminais não contempladas, expressamente, no plano geral de atuação. Logo, nesse campo, o papel basilar das Corregedorias é velar pela salvaguarda da independência funcional.

7 Anais do I Simpósio de Procuradores e Promotores de Justiça da Área Criminal, CEAF/MPMG, Araxá, 2006, p. 109.

8 Anais do I Simpósio de Procuradores e Promotores de Justiça da Área Criminal, CEAF/MPMG, Araxá, 2006, p. 110.

9 Anais do I Simpósio de Procuradores e Promotores de Justiça da Área Criminal, CEAF/MPMG, Araxá, 2006, p. 109.

Qualquer tentativa de sistematização de exceções ao princípio da independência funcional deve ser apreciada e construída democraticamente, com ampla discussão perante os foros externos às Casas Corregedoras.

A atuação eficiente na área criminal pode ser aquilatada a partir do fomento da reestruturação das Promotorias Criminais com ênfase na materialização de políticas públicas voltadas à tutela prioritária de bens jurídicos tradicionalmente negligenciados, seja com base na persecução de condutas costumeiramente praticadas por classes privilegiadas do ponto de vista político-econômico (crimes contra o patrimônio público, sonegação de tributos, fraudes em licitações, desvios de recursos públicos destinados a áreas essenciais etc.), seja quanto a ofensas que reforçam a saga de sofrimento dos marginalizados (investigação e persecução de homicídios que vitimizam preponderantemente a população jovem e pobre).

O ponto de partida é o incremento do debate em torno das funções ministeriais em torno do direito penal e das políticas públicas de segurança: Direito Penal pra quê(m)? Ou, na perspectiva das Corregedorias: Promotorias Criminais “de que modo” e “contra quem”?

REFERÊNCIAS

CHOO, C. W. *A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões*. São Paulo: Senac. São Paulo, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 11^a ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 19^a ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MINAS GERAIS. MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. Anais do I Simpósio de Procuradores e Promotores de Justiça da Área Criminal, CEAFF/MPMG, Araxá, 2006.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo Penal*. Vol. 1, 18 ed. São Paulo: Saraiva, 1997.