

Manual de Atuação para
Membros do Ministério Público em

CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

EXPEDIENTE

© 2021, Conselho Nacional do Ministério Público
Permitida a reprodução mediante citação da fonte

Composição do CNMP

Antônio Augusto Brandão de Aras (Presidente)
Rinaldo Reis Lima (Corregedor Nacional)
Luciano Nunes Maia Freire
Marcelo Weitzel Rabello de Souza
Sebastião Vieira Caixeta
Sílvia Roberto Oliveira de Amorim Junior
Otávio Luiz Rodrigues Jr.
Oswaldo D'Albuquerque
Sandra Krieger Gonçalves
Fernanda Marinela de Sousa Santos
Moacyr Rey Filho
Engels Augusto Muniz

Secretaria-Geral do CNMP

Jaime de Cassio Miranda (Secretário-Geral)
Daniel Azevedo Lôbo (Secretário-Geral Adjunto)

Corregedoria Nacional do Ministério Público

Corregedor: Rinaldo Reis Lima

Projeto Gráfico, revisão e supervisão editorial

Secretaria de Comunicação do CNMP

Diagramação e impressão

Gráfica e Editora Movimento

Tiragem: 300 exemplares

Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público.

Manual de atuação para membros do Ministério Público em crimes violentos
leitais intencionais / Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP,
2021.
32 p.

ISBN 978-65-89260-19-6

1. Ministério Público, atuação. 2. Ministério Público, membros. 3. Crimes violentos
4. Sistema Prisional. 5. Promotoria criminal. 6. Controle externo da atividade
policia. I. Título.

CDD – 341.413



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Manual de Atuação para
Membros do Ministério Público em

CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS

Brasília, outubro de 2021.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
1. ATUAÇÃO CRIMINAL E CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS ...	8
1.1. Introdução	8
1.2. Tecnologia e a atuação do MP em CVLI	8
1.3. Monitoramento de indicadores de segurança pública.....	10
2. A PROMOTORIA CRIMINAL E OS CVLI.....	12
2.1. Notitia criminis de CVLI	12
2.2. Instauração de PIC ou requisição de IP	14
2.3. Fase judicial	15
3. SISTEMA PRISIONAL E EXECUÇÃO PENAL	16
4. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL	17
5. DADOS FINAIS	21
CHECK LIST.....	22
MATERIAL DE APOIO	24

APRESENTAÇÃO

A segurança pública, como dever do Estado brasileiro, direito e responsabilidade de todos, é uma das principais áreas de atuação do Ministério Público (MP). Seja na persecução criminal e consequente execução da pena, seja no exercício do controle externo da atividade policial, o atual desenho das atribuições do membro do MP posiciona-o como um dos protagonistas na preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas.

Dentro do amplo espectro de atuação obrigatória do Ministério Público como titular da ação penal, sua vocação prioritária é a investigação de crimes violentos letais intencionais (CVLI) e a responsabilização de seus autores. É a defesa da vida, metadireito basilar, o qual permite o exercício dos demais direitos, que justifica a conformação do MP como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

É importante lembrar que tal contorno institucional não é fruto de inovação episódica. Em verdade, trata-se de uma construção paulatina que ganha corpo com a promulgação da Constituição de 1988 e deságua com o Ministério Público alçado à condição de instituição garantidora dos direitos fundamentais.

A Carta Cidadã abre caminho para a substancial alteração do perfil ontológico do Ministério Público, acrescendo à atuação demandista o foco na resolutividade, vetor de pacificação social. Nesse contexto espera-se, com o novo alinhamento institucional, que seus membros também atuem preventivamente quanto aos conflitos sociais, fiscalizando e integrando-se à estrutura investigativa, especialmente criminal.

A opção inequívoca pelo sistema acusatório feita pela Constituição de 1988 criou as bases para uma mudança profunda na condução das investigações criminais e no processamento das ações penais no Brasil. Para o cumprimento de tais deveres, o Ministério Público iniciou uma nova jornada voltada à implantação e à modernização de sistemas de informação. Essa mudança tem sido efetivada por meio de uma atuação conjunta entre os ramos do próprio MP, assim como entre o Ministério Público e outras instituições, além da definição de prioridades voltadas à transformação social, tendo como base principiológica a dignidade da pessoa humana.

Acompanhando tal evolução, as Corregedorias do Ministério Público igualmente tiveram seu papel ressignificado. As funções de controle e indução mostraram-se estratégicas ao ultrapassar o controle unicamente quanto à

regularidade formal e focar na avaliação do impacto do trabalho do membro do MP na comunidade.

Sem dúvida, é a observância da conformidade material da atuação que permite ao MP efetivar a razoável duração do processo e o exercício dos direitos pelos cidadãos, na linha das diretrizes e parâmetros apresentados pela Carta de Brasília, Resolução CNMP n. 149/2016 e Carta de Aracaju.

No âmbito criminal, a atenção das Corregedorias do MP volta-se à maior efetividade e sustentabilidade do sistema de justiça e segurança pública, com reflexos na diminuição da violência. Busca-se maior agilidade na tramitação dos inquéritos com e sem investigados presos, bem como no ajuizamento da ação penal. Igualmente atenta-se à observância da razoável duração dos processos de competência do Tribunal do Júri, ao aumento do percentual de investigações encerradas com identificação de autoria, à maior eficiência na instrução das ações penais por crimes de homicídio e à maior efetividade na atuação ministerial no curso das investigações de crimes violentos letais intencionais.

Além disso, não se olvida a importância de se estabelecer orientações gerais para a aferição e a avaliação de atividades resolutivas e da qualidade da atuação, com a fixação de diretrizes aos órgãos do MP, respeitadas as particularidades e a autonomia de cada unidade e ramo.

Seguindo tal direção, a Corregedoria Nacional do Ministério Público reúne, no presente manual, uma série de providências a serem adotadas pelos órgãos de atuação em crimes violentos letais intencionais, controle externo da atividade policial e sistema prisional a partir de informações e dados colhidos durante as correições extraordinárias em segurança pública realizadas nos anos de 2019, 2020 e 2021.

Uma vez verificada a necessidade de aperfeiçoamento da atuação funcional, apresentamos relevantes providências a serem observadas pelos membros do MP, principais destinatários desta obra. Trata-se de uma compilação da rotina dos promotores de Justiça quando da persecução dos CVLI.

O objetivo é indicar as medidas indispensáveis antes, durante e depois da propositura das ações penais relativas a CVLI, detalhando-as em um único documento, sem a pretensão de esgotar o tema. A intenção do manual é ser prático e eficiente na compilação das providências a serem usualmente adotadas pelos membros do MP. Destacam-se as intervenções que podem mudar o curso das investigações e um *check list* que visa a facilitar o trabalho do membro e de sua equipe.

Este manual figura como um documento que dialoga com outras iniciativas do CNMP, e, para tanto, compilou-se texto de referência sobre os assuntos abordados, a fim de destacar a importância de uma coordenação nacional que

uniformize e dê diretrizes à atuação ministerial, na linha do trabalho desenvolvido pela Comissão do Sistema Prisional e Controle Externo da Atividade Policial e pela Unidade Nacional de Capacitação, ambas do CNMP.

Registrem-se os esforços do Grupo de Trabalho em Segurança Pública da Corregedoria Nacional para a realização das correições temáticas em segurança pública do CNMP, bem como deste manual. O grupo é integrado pelos seguintes membros do Ministério Público brasileiro: Cristina Nascimento de Melo (coordenadora), Afonso de Paula Pinheiro Rocha, Alessandro Santos de Miranda, André Clark Nunes Cavalcante, Antônio Henrique Graciano Suxberger, Bernardo Maciel Vieira, Fabiano Mendes Rocha Pelloso, Fernando Kfourri, Luciano Vaccaro, Marco Antonio Santos Amorim, Somaine Patrícia Cerruti Lisboa, Vera Leilane Mota Alves de Souza, Wendell Beethoven Ribeiro Agra e Chimelly Louise de Resenes Marcon (colaboradora).

Desejo a todos uma boa utilização!

RINALDO REIS LIMA

Corregedor Nacional do Ministério Público

1. ATUAÇÃO CRIMINAL E CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS

1.1. Introdução

A categoria “Crimes Violentos Letais Intencionais” foi idealizada em 2006 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP), com a finalidade de agregar os crimes de maior relevância social. São considerados como CVLI os crimes de homicídio doloso, incluindo-se o feminicídio, a lesão corporal seguida de morte e o latrocínio.

Tal categorização ocorre porque o resultado “morte” destaca-se como o principal medidor da violência em países como o Brasil, pois, apesar de certo grau de subnotificação, os registros das mortes violentas ainda se apresentam como a fonte mais confiável em termos de políticas de segurança pública.

A adoção, pelo Ministério Público, de uma parametrização conceitual que aponte uma estratégia voltada à redução do número de mortes violentas no Brasil é relevante por trazer uniformidade à atuação. Além disso, também publiciza à sociedade as razões de decidir dos gestores públicos e as necessidades institucionais para a melhoria do serviço na área de segurança pública.

Por tal motivo, a coordenação do trabalho do membro do MP que atua na área criminal deve levar em conta estatísticas confiáveis de mortes violentas, como as das Secretarias de Segurança Pública dos Estados, além de outras como o Atlas da Violência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

1.2. Tecnologia e a atuação do MP em CVLI

Nos termos da Carta de Brasília, é relevante a implementação de sistemas de registro da tramitação eletrônica dos procedimentos extrajudiciais e de controle da tramitação de feitos judiciais em que o Ministério Público deva exercer suas atribuições constitucionais. Tais sistemas devem permitir o controle do acervo da unidade ministerial, entendendo-se como “acervo” não só os inquéritos policiais e as ações penais com vista ao(a) promotor(a), mas também aqueles que estão vinculados à sua promotoria e que se encontram fisicamente no Poder Judiciário ou na Polícia.

Além do controle do acervo, o sistema utilizado pelos membros do MP deve ser apto a fornecer dados quantitativos e qualitativos sobre a atuação ministerial em se tratando de CVLI. Sinteticamente, o sistema de informação adotado na atuação criminal dos membros deve permitir saber:

(i) quantas e quais foram as denúncias oferecidas de homicídios dolosos, lesões corporais seguidas de morte e latrocínio;

(ii) o número de arquivamentos, quando não suficientes os indícios de autoria e prova da materialidade;

(iii) a quantidade de IPs novos distribuídos por mês, inclusive com o detalhamento de quantos destes são CVLI;

(iv) o controle do tempo de permanência e tramitação dos IPs fora das promotorias de Justiça;

(v) o controle do tempo de permanência e tramitação de ações penais nas varas judiciais;

(vi) o controle do cumprimento dos prazos em feitos com investigados presos em tramitação nas promotorias;

(vii) o controle de prazos prescricionais;

(viii) além de autorizar a juntada de áudio e vídeo de depoimentos colhidos.

Tais informações são essenciais para o gerenciamento da unidade do MP, a melhoria da distribuição de volume e complexidade de trabalho e a definição de estratégias para atuação prioritária no enfrentamento dos CVLI, assim como de situações específicas como fusão e criação de varas, vacâncias, mutirões em execução penal etc.

Também é relevante a promoção de cursos de capacitação e formação continuada de membros e servidores sobre o uso dos sistemas de gestão processual, destacando-se as funcionalidades supracitadas.

Em se tratando de unidade onde ainda não tenha sido implantado sistema eletrônico com todas as ferramentas elencadas, deve o(a) promotor(a) de Justiça providenciar, no mínimo, o correspondente controle manual, físico ou eletrônico:

(i) dos prazos das diligências requisitadas à autoridade policial ou por esta solicitadas de modo que os feitos relativos a CVLI sejam processados de forma eficaz;

(ii) das denúncias e promoções de arquivamento relativos a CVLI;

(iii) dos prazos prescricionais, procedendo ao devido acompanhamento dos processos judiciais, e, em caso de mora injustificada, peticionar ao juízo requerendo o devido impulsionamento.

Além do uso da tecnologia na implantação e aperfeiçoamento de sistemas de informação utilizados para controle de feitos, mostra-se igualmente importante a implementação de ferramentas tecnológicas que contenham funcionalidades de busca nos diversos bancos de dados oficiais (endereço, antecedentes criminais, porte de arma, óbito, cadastros eleitorais, de trânsito e/ou fiscais, entre outros).

1.3. Monitoramento de indicadores de segurança pública

Para a elaboração e a execução de uma estratégia institucional voltada à priorização da persecução criminal dos crimes violentos letais intencionais, é fundamental que os números de registros desses crimes sejam acompanhados pelo Ministério Público e cotejados com o número de boletins de ocorrência e inquéritos policiais instaurados, de acordo com a realidade local.

Na linha de Tilley¹, sabe-se que nem todos os crimes são notificados (chamada de “cifra negra” ou “cifra oculta”) e nem todos aqueles que são notificados são registrados (chamada de “cifra cinza”). Assim, tanto os crimes ocorridos e não notificados devem ser foco da atenção dos agentes de segurança pública como também aqueles que chegam a ser notificados, mas que não são registrados e, por conseguinte, não dão início à fase investigativa.

Em relação às mortes não notificadas, o Ministério Público deve zelar para que haja remessa periódica dos casos de morte violenta à autoridade policial pelo Instituto Médico Legal (IML), a fim de que a instituição possa acompanhar a respectiva fase apuratória.

Já quanto aos crimes que são notificados, mas não investigados, é importante que o Ministério Público, no exercício do controle externo concentrado da atividade policial, desenvolva estratégia destinada a monitorar se todos os casos de mortes violentas geram a respectiva instauração de Inquérito Policial ou, minimamente, de Verificação Preliminar de Informação (VPI), à luz do parágrafo 3º do artigo 5º do atual Código de Processo Penal. Nesse sentido, sustenta o Superior Tribunal de Justiça que:

A instauração de VPI (Verificação de Procedência das Informações) não constitui constrangimento ilegal, eis que tem por escopo

1 TILLEY, N. *Crime prevention*, Willan Publishing, Devon, UK: 2009.

investigar a origem de *delatio criminis* anônima, antes de dar causa à abertura de inquérito policial. Aquele que comparece à presença da autoridade policial pode valer-se de seu direito constitucional ao silêncio, sem que isso seja considerado em seu desfavor. Pedido parcialmente conhecido e, nessa extensão, denegado.” (STJ, HC 103566/RJ, Rel. Min. Jane Silva, des. convoc. do TJ/MG, Sexta Turma – j. 11.11.2008)

É importante observar que cabe ao membro do Ministério Público acompanhar se há indícios de autoria ou prova de materialidade suficientes para a instauração de inquérito policial, que deve ser priorizado em detrimento da verificação preliminar. Assim, havendo prova técnica que ateste a materialidade do fato, trata-se de caso apto à instauração de inquérito policial. A atuação em sede de controle externo da atividade policial deverá, nesse sentido, coletar dados acerca das instaurações de VPI e das circunstâncias em que ocorreram.

Ainda, o Centro de Apoio Operacional Criminal de cada ramo do MP pode adotar como rotina padronizada o monitoramento dos indicadores de criminalidade, com destaque aos CVLI, encaminhando periodicamente os dados obtidos aos membros com atuação na matéria para que, em conjunto, possam estabelecer planos de atuação.

As prioridades detectadas devem levar em conta a maior dificuldade de apuração de alguns crimes, como aqueles que envolvem letalidade ou vitimização policial.

A atuação coordenada entre distintas áreas do MP também se mostra imprescindível, a exemplo da relevância da elaboração de diagnósticos e a coleta de informações detalhadas quanto à carência de pessoal e de estrutura das Polícias Civil e Militar, de modo a fundamentar a atuação extrajudicial e judicial no sentido da realização de concursos na área de segurança pública.

2. A PROMOTORIA CRIMINAL E OS CVLI

2.1. Notitia criminis de CVLI

Uma das grandes preocupações para a efetividade da atuação do membro do Ministério Público quanto aos CVLI deve ser direcionada a eventual subnotificação dos casos. Assim, deve o MP observar se há a remessa automática dos registros desses crimes pela Perícia Médico-Legal à Polícia Judiciária. A instauração do inquérito policial também deve ser comunicada ao Ministério Público para que o órgão ministerial possa acompanhar e indicar diligências, ou mesmo realizar pedidos cautelares judicialmente, ainda no curso da apuração.

É relevante, ainda, o disciplinamento institucional da atribuição em relação aos inquéritos policiais ainda não distribuídos ao Ministério Público, em sede de controle externo da atividade policial concentrado, na esteira do art. 129, VII, da Constituição Federal, e como corolário da função de *dominus litis*, titular privativo da ação penal pública, em que se enquadram os CVLI. Tal medida permite que o Ministério Público não precise aguardar a primeira remessa do inquérito policial para iniciar o controle externo e apontar as diligências indispensáveis à formação da *opinio delicti*.

Uma vez recebida a comunicação verbal ou por escrito de crime que se proceda perante ação penal pública incondicionada, deve o membro do Ministério Público verificar a existência de IP ou Procedimento Investigatório Criminal (PIC). Não havendo investigação formal instaurada, deve verificar se há elementos suficientes para denúncia. Em não havendo e não sendo o caso de instauração de PIC, deve remeter a *notitia criminis* à Autoridade Policial, a fim de requisitar a instauração de inquérito policial já com a indicação das diligências necessárias à elucidação dos fatos, se possível.²

Em se tratando de denúncia anônima, denominada *delatio criminis inqualificada*, tal elemento noticiador de comportamentos ilícitos pode ensejar, de modo idôneo e em conformidade com o devido processo legal, a deflagração de procedimento de averiguação, conforme contenha ou não elementos informativos idôneos suficientes, e desde que observadas as devidas cautelas no que diz respeito à identidade do investigado. Nesse sentido, é firme o entendimento

de que possível se mostra a instauração de investigações preliminares para averiguar a veracidade de comunicação apócrifa,

2 Ver Resolução do CNMP nº 181, de 7 de agosto de 2017.

*desaguando em um cenário que sirva como supedâneo para um subsequente procedimento investigatório formal – inquérito policial –, caso existentes indícios da autoria e materialidade delitiva.*³

A hipótese de *delatio criminis* apócrifa é o caso em que a instauração de VPI em CVLI é justificada tendo em vista a inexistência de prova técnica da materialidade e a possibilidade de comunicação falsa de crime, a autorizar a não instauração de inquérito policial diretamente.

Os prazos de conversão dos procedimentos devem ser observados, consoante previsto na Resolução nº 174/2017 e na Resolução nº 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público.

Quanto ao feminicídio, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, em 2019, publicou o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária para o período de 2020 a 2023, trazendo, entre suas propostas, um olhar específico em relação às populações especialmente vulneráveis aos crimes violentos, notadamente em relação a jovens e mulheres passíveis de violência doméstica.

Nesse passo, somente a atuação tradicional, no processo, não parece ser suficiente para assegurar o cumprimento da missão do Ministério Público. Uma proposta de atuação estratégica e preventiva, com base na identificação dos fatores da violência, concentrando estratégias em locais, grupos e comportamentos de risco e com a priorização da atuação interinstitucional, parece a melhor forma de auxiliar no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.

Para isso, é necessário que o promotor de Justiça busque o diálogo com as demais instituições do sistema de segurança pública, com o fim de fomentar a adoção de Protocolos Padronizados de Atendimento às Mulheres em situação de violência nas unidades policiais, a exemplo do modelo adotado no Estado de São Paulo (Resolução SSP nº 02, 12 de janeiro de 2017)⁴. Também deve receber especial atenção do membro do MP a atuação em rede, com foco em prevenção, e os esforços focados no aprimoramento dos mecanismos estatais de fiscalização do cumprimento das medidas protetivas.

Por fim, é importante que os membros realizem o preenchimento periódico do cadastro sobre feminicídio do CNMP.⁵

3 HC 229.205/RS, STF, Sexta Turma, DJe de 24/04/2014.

4 Disponível em: <https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=/2017/executivo%2520seciao%2520i/janeiro/13/pag_0013_D88S1CJ8DS8H9eAV9KTJAE67R8Q.pdf&pagina=13&data=13/01/2017&caderno=Executivo+l&paginaordenacao=100013>.

5 Disponível em: <<https://sistemafeminicidio.cnmp.mp.br/login.seam?cid=1>>.

2.2. Instauração de PIC ou requisição de IP

Quanto à possibilidade de investigação pelo Ministério Público, o Plenário do Supremo Tribunal Federal fixou, em repercussão geral, a tese de que 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.⁶

A instauração e tramitação do Procedimento Investigatório Criminal (PIC) deve observar a Resolução nº 181 do CNMP.

Durante a tramitação de IP, as remessas do procedimento apuratório ao MP para dilação de prazo deverão servir também ao controle externo difuso, assim como para apontar, desde logo, as diligências que se mostram necessárias para a formação da *opinio delicti* pelo membro do Ministério Público.

Nessa fase é relevante o cadastramento, no sistema de informação do MP ou em planilha manual própria, dos prazos concedidos para a conclusão do IP, com intuito de acompanhar o retorno no tempo especificado. Também é imprescindível a anotação do prazo prescricional da conduta investigada.

Sucessivos pedidos de dilação de prazo do IP pela autoridade policial devem ser analisados com parcimônia, observando-se o que já foi feito e qual a razão da impossibilidade de realização da diligência apontada no prazo anteriormente especificado. Ao mesmo tempo, as solicitações de retorno do inquérito policial à autoridade policial devem indicar expressamente as diligências imprescindíveis para a manifestação, nos termos do art. 16 do Código de Processo Penal, permitida a referência à anterior manifestação ministerial no IP que tenha apontado diligências necessárias à formação da *opinio delicti* e que ainda não tenham sido totalmente realizadas pela autoridade policial.

Em se tratando de inquérito policial relatado com remessa ao Ministério Público, incumbirá ao membro a análise quanto à propositura da ação penal, arquivamento ou, em sendo necessárias mais diligências, a devolução do IP à autoridade policial. Tal devolução deve dar-se por meio de manifestação circunstanciada que saneie o conteúdo do procedimento investigatório e aponte, objetivamente, quais são as diligências faltantes indispensáveis para a obtenção da prova da materialidade e indícios suficientes de autoria.

6 RE 593727, Repercussão Geral, Relator: Min. CÉZAR PELUSO, Relator para Acórdão: Min. GILMAR MENDES, julgamento em 14/5/2015, publicação em 8/9/2015.

2.3. Fase judicial

No curso da ação penal, é dever do membro do Ministério Público colaborar para que o devido processo legal seja observado, especialmente para evitar o transcurso do prazo prescricional. Além da anotação no sistema de informações dos marcos da contagem do prazo prescricional, é importante a manifestação do MP caso a ação penal permaneça injustificadamente sem impulso jurisdicional.

Ademais, o membro deverá fundamentar seus pronunciamentos processuais, consoante determina o art. 43, III, da Lei nº 8.625/93. Dessa forma, em caso de concurso de agentes, é salutar a menção dos demais agentes na cota da denúncia, abordando a hipótese de arquivamento, a fim de se evitar o arquivamento implícito.

Quanto às provas essenciais para o oferecimento da peça acusatória nos CVLI, tem-se como indispensável a prova técnica, que deverá constatar a ocorrência da morte como resultado da conduta prevista do tipo penal.

Ainda, mostram-se como medidas úteis a serem observadas antes do arquivamento, em não sendo possível o oferecimento da denúncia: juntada do relatório do local do crime; oitiva de testemunhas oculares dos fatos e informantes, assim como de familiares da vítima que possam trazer indícios das circunstâncias possivelmente motivadoras do crime.

Em se tratando de morte por arma de fogo, o laudo cadavérico deverá atentar-se à trajetória do projétil no corpo, assim como aos órgãos atingidos no corpo da vítima. É essencial também a menção das zonas de chamoscamento e esfumaçamento no corpo e/ou vestes do ofendido no laudo. Tais informações são relevantes para a avaliação da distância e direção do tiro, auxiliando na descrição da cena do crime. Acerca do tema, registram-se os documentos de referência do Protocolo de Minnesota, da Organização das Nações Unidas, com diretrizes para investigação de homicídios em todo o mundo, e o Procedimento Operacional Padrão da SENASP sobre investigação criminal de homicídios, cujos *links* estão registrados ao final deste manual.

Em se tratando de homicídio tentado, a prova técnica deverá basear-se em exame direto do corpo da vítima ou, não sendo possível, de forma indireta, a partir da análise de prontuário disponibilizado pelo médico legista.

Também incumbe ao Ministério Público averiguar periodicamente, quando da remessa de inquéritos policiais ou ações penais, se foi realizado o registro de eventual mandado de prisão expedido no Banco Nacional de Mandado de Prisão (BNMP), art. 289-A do Código de Processo Penal, requerendo tal medida ao juízo, caso não haja certificação nos autos do registro.

3. SISTEMA PRISIONAL E EXECUÇÃO PENAL

O membro do MP com atribuição para fiscalizar a gestão prisional nas promotorias, por vezes chamadas de “promotorias de corregedoria de polícia”, deve acompanhar o número de apreensões de aparelhos celulares e de drogas, cobrando informações acerca da instauração de inquérito policial e de procedimento disciplinar, em caso de envolvimento de servidor.

Ainda, é importante a mesma condução caso seja encontrado instrumento capaz de ofender a integridade física de outrem (art. 50, inciso III, LEP). Quem traz consigo ou guarda instrumentos como facas, canivetes, estiletes etc. demonstra indisciplina e disposição para provocar subversão da ordem, o que justifica a punição administrativa.

Deve-se observar que a perícia de aparelho celular apreendido é prescindível para a caracterização de falta disciplinar de natureza grave prevista no art. 50, inciso VII, da Lei de Execuções Penais – LEP (Lei nº 7.210/84), consoante entendimento do Superior Tribunal de Justiça.⁷

Quanto à atuação perante o sistema prisional como um todo, o Ministério Público deve fiscalizar rigorosamente as unidades prisionais e denunciar eventuais desrespeitos aos enunciados constitucionais, inclusive representando internamente ao membro com atribuição para atuação na esfera cível, na defesa dos direitos coletivos.

A atuação em parceria do MP estadual, Ministério Público Federal e Ministério Público do Trabalho deve ser fomentada, com intuito de garantir a aplicação de recursos no sistema prisional.

Incumbe também ao membro que atue na execução penal verificar o cumprimento do art. 9º-A da Lei de Execuções Penais, o qual prevê que o condenado por crime doloso praticado com violência grave contra a pessoa, bem como por crime contra a vida, contra a liberdade sexual ou por crime sexual contra vulnerável, será submetido à identificação de perfil genético. Desse modo, assim que tome ciência de sentença transitada em julgado nesses crimes, deve o membro manifestar-se nos autos pela observância do dispositivo legal, que prescinde da concordância do condenado.

7 AgRg no HC 506.102/SP, j. 05/12/2019.

4. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

As Polícias Ostensiva e Judiciária atuam diretamente na prevenção, repressão e investigação dos CVLI. O MP, em seu dever de realizar o controle externo das atividades policiais, função prevista no art. 129, VII, da Constituição Federal, deve aperfeiçoar sua atuação tanto no aspecto relativo à uniformidade da coleta de dados para fins de estabelecimento de política institucional específica como na integração dos diversos órgãos na estrutura de persecução dos crimes violentos letais intencionais.

Sob o enfoque da construção jurisprudencial do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), o dever de devida diligência do Estado igualmente prescreve, como mecanismo de garantia da idoneidade das investigações, a existência de instâncias independentes e imparciais de apuração dos fatos.⁸

Nesse sentido, o SIDH tem afastado da jurisdição militar casos em que é noticiada violação de direitos humanos provocada por agentes integrantes das forças oficiais de segurança (policiais e membros das forças armadas), sob o argumento de ser “claramente incompetente em relação à matéria e carente da imparcialidade necessária para estabelecer os fatos conforme o devido processo legal”.⁹

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao condenar o Estado brasileiro por diversas violações aos direitos humanos no julgamento do caso Favela Nova Brasília, enfatizou que, havendo suspeita da prática de crimes graves por membros da polícia, a investigação deve ser conduzida por órgão suficientemente independente das pessoas ou estruturas cuja responsabilidade esteja sendo apurada, como o Ministério Público.¹⁰ A sentença, embasada em diversos julgados da Corte Europeia de Direitos Humanos, ressalta que, em conjunturas tais, há alta probabilidade de contaminação da investigação, em

8 Sobre a incidência de tais premissas aos órgãos aos quais se atribui a função investigativa, o Tribunal recentemente destacou: “Todas as exigências do devido processo previstas no artigo 8.1 da Convenção, bem como os critérios de independência e imparcialidade, se estendem também aos órgãos não judiciais aos quais caiba a investigação prévia ao processo judicial, realizada para determinar as circunstâncias de uma morte e a existência de indícios suficientes para propositura de uma ação penal. Sem o cumprimento dessas exigências, o Estado não poderá posteriormente exercer de maneira efetiva e eficiente sua faculdade acusatória, e os tribunais não poderão levar a cabo o processo judicial que esse tipo de violação requer.” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil*. Parágrafo 185).

9 COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Informe n. 53/01*.

10 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil*. Parágrafo 187. Na mesma linha, o Modelo de Protocolo anota que “é essencial resguardar a investigação da contaminação e alteração de provas que possam realizar os possíveis perpetrantes quando são agentes que têm funções de investigação, como a polícia militar, a polícia civil, o exército em certas áreas, o Ministério Público, agentes penitenciários ou qualquer outra entidade do Estado”. (ONU MULHERES. *Modelo de protocolo latino-americano de investigação de mortes violentas de mulheres por razões de gênero (femicídio/feminicídio)*. p. 32.)

virtude da parcialidade de seus gestores, pois se observa que: a) os investigadores são suspeitos em potencial ou são colegas dos acusados ou com eles mantêm relação hierárquica; b) há falhas na adoção de determinadas medidas fundamentais para elucidar o caso e, oportunamente, punir os responsáveis; c) é conferido peso excessivo à versão dos suspeitos, deixando-se de explorar outras linhas de investigação claramente lógicas e necessárias; d) verifica-se inércia excessiva na determinação e cumprimento das diligências.¹¹

Aliada à independência das instâncias, segue a obrigação de colaboração recíproca entre as autoridades públicas com as investigações e o dever de abstenção de todo e qualquer ato que implique obstruções da marcha do processo investigativo.¹²

Para tanto, revela-se essencial que os órgãos competentes pela investigação criminal sejam dotados, formal e substancialmente, de prerrogativas e garantias funcionais adequadas para acessar documentos e informações relativas aos fatos denunciados e ao possível paradeiro e localização das vítimas. Ademais – porque o devido processo penal consentâneo ao direito internacional dos direitos humanos deve estabelecer um sistema de garantias de natureza bilateral, que assegure direitos tanto aos acusados quanto às vítimas – não podem as autoridades estatais valerem-se de mecanismos como “o segredo do Estado ou confidencialidade da informação, ou razões de interesse público ou seguridade nacional, para deixar de aportar a informação requerida pelas autoridades judiciais ou administrativas encarregadas da investigação ou processos pendentes”.¹³

A corroborar tal entendimento, registra-se que o STF, na medida cautelar concedida na ADPF n. 635, decidiu que:

Ademais, não se pode alegar que a competência dos delegados de polícia para a realização de investigações de infrações que envolvam os seus próprios agentes atenda à exigência de imparcialidade, reclamada pelos tratados internacionais de direitos humanos. **Sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuída ao órgão do Ministério Público competente.** O exercício dessa atribuição deve ser *ex officio* e prontamente desencadeada, o que em nada diminui os deveres da polícia de enviar os relatórios sobre a operação ao parquet e de

11 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil*. Parágrafo 188.

12 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso de La Masacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala*. Parágrafo 144; CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala*. Parágrafo 209 e CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Masacres de El Mozote y Lugares Aledaños Vs. El Salvador*. Parágrafo 257.

13 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Masacres de El Mozote y Lugares Aledaños Vs. El Salvador*. Parágrafo 257.

investigar, no âmbito interno, eventuais violações. (Rel. Min. Edson Fachin, j. 18/08/2020) (grifamos)

Nessa linha, a necessidade de apuração por instâncias independentes dos crimes praticados por pessoas ligadas às polícias foi uma das razões centrais invocadas para o reconhecimento do poder investigatório do Ministério Público pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar o Recurso Extraordinário nº 593.727:¹⁴

Reconheço, pois, que se reveste de legitimidade constitucional o poder de o Ministério Público, por direito próprio, promover investigações penais, sempre sob a égide do princípio da subsidiariedade, destinadas a permitir, aos membros do ‘Parquet’, em situações específicas **(quando se registrem, por exemplo, excessos cometidos pelos próprios agentes e organismos policiais, como tortura, abuso de poder, violência arbitrária ou corrupção, ou, então, nos casos em que se verifique uma intencional omissão da Polícia na apuração de determinados delitos ou se configure o deliberado intuito da própria corporação policial de frustrar, em razão da qualidade da vítima ou da condição do suspeito, a adequada apuração de determinadas infrações penais)**, a possibilidade de coligir dados informativos para o ulterior desempenho, por Promotores e Procuradores, de sua atividade persecutória em juízo penal. (grifamos)

Diante disso, em consonância com as decisões registradas, tem-se que as investigações de crimes violentos letais intencionais decorrentes de intervenção policial devem ser prioritariamente realizadas por via de procedimento investigatório criminal do Ministério Público.

A fim de somar informações e frentes de trabalho ao já regulamentado pela Resolução nº 20/2007 do CNMP, aponta-se a necessidade de que os membros responsáveis realizem o monitoramento sistemático para que todos os casos de CVLI sejam registrados, seguindo-se a devida instauração de procedimento apuratório e remessa ao MP no prazo legal. Para que tal fluxo ocorra corretamente, o MP deve diligenciar junto ao órgão competente para que este remeta os laudos periciais em tempo hábil.

É relevante a gestão junto à Secretaria de Segurança Pública do Estado no sentido de promover gravação e filmagem dos depoimentos colhidos nos IP a fim de melhor instruí-los, bem como as ações penais.

Também é essencial solicitar e analisar os dados sobre efetivo e estrutura das forças policiais, de modo a promover o diálogo interinstitucional voltado ao aperfeiçoamento e à estruturação dos recursos compatíveis com o cumprimento dos deveres desses órgãos.

14 STF, RE 593.727, Plenário, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 14/05/2015.

Finalmente, caso não exista a indicação específica de membro pelo procurador-geral de Justiça para a composição dos Conselhos Municipais, Estaduais ou Comunitários de Segurança Pública, incumbe aos membros que atuem na matéria a eleição do membro que participará desses colegiados. Caso não existam tais colegiados na localidade, deverá o MP fomentar a sua criação.

5. DADOS FINAIS

Após a realização de correições temáticas em segurança pública em onze estados do Brasil (Para, Ceará, Alagoas, Roraima, Tocantins, Amapá, Rio Grande do Norte, Sergipe, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo e Rio Grande do Sul). Verificaram-se algumas características comuns quanto ao tratamento dado à persecução dos crimes violentos letais intencionais.

De modo geral, constatou-se a ausência de sistemas que forneçam informações detalhadas sobre o número e o andamento dos feitos em curso. Também chamou atenção a ausência de estratégias definidas, na maioria das unidades visitadas, quanto à atuação do MP em relação aos CVLI.

A atuação do Ministério Público deve ser pautada na legalidade. A compreensão atual do dever da instituição inclui, ainda, a atuação preventiva e em rede com as demais instituições de segurança pública. O presente manual não esgota o tema da atuação ministerial em sede de crimes violentos letais intencionais nem pretende substituir a leitura dos manuais sobre a matéria.

No âmbito do CNMP, os materiais de interesse foram sistematizados, com os respectivos *links*, recomendando-se a leitura atenta.

CHECK LIST:

PERIODICIDADE	PROVIDÊNCIA
MEMBROS COM ATUAÇÃO CRIMINAL EM CVLI	
Continuamente	Fundamentar os despachos de prorrogação das investigações e notícias de fato, a fim de evitar que a prorrogação ocorra de modo automático no sistema de gestão processual, permitida a referência a despacho anterior ainda não cumprido completamente.
Continuamente	Especificar fundamentadamente as providências a serem tomadas pela autoridade policial, estabelecendo prazo para cumprimento, de modo a fixar as diretrizes investigativas do procedimento inquisitorial nos CVLI.
Periodicamente*	Levantar quantos e quais são os inquéritos policiais e as ações penais relativos a CVLI vinculados à sua promotoria (com vista ou que já tenham passado pelo órgão ministerial) e organizar listagem com (i) data da instauração (para IP) ou do oferecimento da denúncia (para as ações penais); (ii) prazo prescricional.
Periodicamente*	Verificar se a autoridade policial está informando todas as instaurações de inquéritos policiais.
Continuamente	Controlar prazos de prorrogação e retorno dos inquéritos policiais, de modo que os feitos investigativos relativos a CVLI sejam processados de forma eficaz.
Continuamente	Observar os prazos previstos na Resolução nº 174/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, que trata da instauração e da tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo.
Periodicamente*	Priorizar a conclusão dos procedimentos investigatórios instaurados há mais de três anos, em especial CVLI. ¹⁵ Sendo indispensáveis diligências em feitos nessas circunstâncias, fazer constar no despacho à autoridade policial que o feito é prioritário e tramita há mais de três anos.
Antes do oferecimento da ação penal	Verificar se o laudo cadavérico traz informações sobre a zona de chamoscamento e esfumaçamento.
Continuamente	Controlar o número de denúncias e promoções de arquivamento relativos a CVLI.

15 Em não sendo possível a conclusão de todos os feitos instaurados há mais de três anos, em razão da elevada quantidade, organizar listagem por antiguidade e estabelecer metas para a finalização.

Continuamente	Acompanhar as ações penais e, em caso de mora injustificada, peticionar ao juízo requerendo o devido impulsionamento de forma a garantir o devido processo legal e evitar a prescrição.
Continuamente	Verificar regularmente se o cartório judicial realiza o registro de mandados de prisão no Banco Nacional de Mandados de Prisão (BNMP) do CNJ (artigo 289-A, CPP) e se há certidão nos autos de tal registro. Caso não exista, que solicite à serventia que o faça.
Continuamente	Alimentar e manter atualizadas as informações no Sistema de Cadastro de Femicídio do Conselho Nacional do Ministério Público.
MEMBROS QUE ATUAM NA EXECUÇÃO PENAL	
Continuamente	Verificar o cumprimento do art. 9º-A da LEP.
Periodicamente	Realizar visita aos estabelecimentos penais sob sua responsabilidade, registrando a presença em livro próprio, nos termos da Resolução CNMP nº 56/2010, e instaurar procedimento específico (ou noticiar ao membro com atribuição para atuar), caso percebida irregularidade em virtude da visita.
Em caso de apreensão de celular ou arma no interior do estabelecimento prisional	Requisitar instauração de IP e procedimento disciplinar, em caso de envolvimento de funcionário público. Manifestar-se no bojo na execução penal para a aplicação das penalidades decorrentes da falta grave.
MEMBROS QUE ATUAM NO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL	
Continuamente	Monitorar para que todos os casos de CVLI cuja ocorrência seja informada à polícia, com prova técnica da materialidade, gerem a instauração de procedimento investigatório, com a devida remessa ao MP no prazo legal.
Periodicamente	Realizar o controle externo concentrado da atividade policial, com as devidas visitas às delegacias de polícia, e instaurar procedimentos específicos, caso percebidas irregularidades em virtude da visita.
Quando houver necessidade	Diligenciar junto ao órgão competente para que remeta os laudos periciais ao MP ou à Polícia Civil em tempo hábil.
Continuamente	Verificar se os casos em que ocorreu instauração de VPI, e não de inquérito policial, não eram hipóteses em que já havia requisitos suficientes para instauração de IP.
Continuamente	Participar dos Conselhos de Segurança Pública locais e, não havendo, fomentar sua criação.

* Sugere-se, a cada seis meses, verificar a necessidade conforme o volume de feitos da promotoria.

MATERIAL DE APOIO:

Carta de Brasília



Recomendação de Caráter Geral do CNMP nº 02 – Resolutividade e qualidade da atuação dos membros



Recomendação nº 54/2017 do CNMP



Resolução nº 20/2007 do CNMP



Resolução n° 129/2015 do CNMP



Resolução n° 174/2017 do CNMP



Resolução nº 181/2017 do CNMP



Cartilha de Segurança Pública do CNMP



Publicação destinada à identificação e à priorização de ações destinadas à fiscalização das políticas de segurança pública. Identificação dos focos de atuação do Ministério Público e estratégias nos âmbitos local, regional e nacional à luz da Lei do Sistema Único de Segurança Pública.

A visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional Brasileiro



Manual de atuação do CNMP sobre o feminicídio



O Ministério Público e o controle externo da atividade policial



Manual de inspeção a unidades prisionais do CNMP



O MP no enfrentamento da morte decorrente de intervenção policial – CNMP



Acesse aqui
O MP no Enfrentamento à
Morte Decorrente de
Intervenção Policial

Protocolo de atuação ministerial no enfrentamento de crises em segurança pública



Acesse aqui
Protocolo de Atuação
Ministerial ao Enfrentamento de
Crises em Segurança Pública

Protocolo de atuação ministerial no enfrentamento de crises no sistema prisional



Guia prático de atuação do Ministério Público na proteção e no amparo às vítimas de criminalidade



Manual Prático de rotinas das varas criminais e de execução penal



Protocolo de Minnesota, da Organização das Nações Unidas



Procedimento Operacional Padrão da SENASP sobre investigação criminal de homicídios





CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

