

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

Arual Martins

Um modelo de atuação preventiva: A Promotoria Comunitária

MESTRADO EM DIREITO

São Paulo

2018

Arual Martins

Um modelo de atuação preventiva: A Promotoria Comunitária

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Direito, área de concentração Efetividade do Direito, sob a orientação da Prof. Dr. Pedro Henrique Demercian.

São Paulo

2018

Autorizo exclusivamente para fins acadêmicos e científicos a reprodução total ou parcial desta Dissertação de Mestrado por processos de fotocopiadoras ou eletrônicos.

Assinatura _____

Data _____

e-mail _____

FICHA CATALOGRÁFICA

Arual Martins

Um modelo de atuação preventiva: A Promotoria Comunitária

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Direito, área de concentração. Efetividade do Direito.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Dedico este trabalho a todos aqueles que, nas palavras de Washington Epaminondas de Medeiros Barra, “encontram nas portas da Promotoria de Justiça a última porta de esperança”

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Sociedade Santos Mártires, na pessoa do Padre James Growe (Pe. Jaime), parceira incansável nas atividades de criação e desenvolvimento da Promotoria Comunitária do III Tribunal do Júri.

Ao Centro de Direitos Humanos e Participação Popular do Campo Limpo – CDHEP pela cessão de seu espaço e material humano na realização de diversas atividades da Promotoria Comunitária.

Aos Promotores de Justiça parceiros na criação da Promotoria Comunitária, Drs. Jaqueline Lorenzetti Martinelli, Augusto Eduardo de Souza Rossini, Ivandil Dantas da Silva e Renato Fernando Casemiro, que dedicaram horas e finais de semana à consecução do Projeto.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Pedro Henrique Demercian, pela acolhida deste projeto e confiança em mim depositada. Incansável colaborador e incentivador, que vê em um Ministério Público proativo a grande fonte de solução das demandas sociais.

À minha esposa Isabella Ripoli Martins, Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, conhecedora profunda das agruras dos mais necessitados que vivem desaparecidos na selva que é a Zona Sul da Cidade de São Paulo, primeiro pelo incentivo incondicional à realização deste trabalho, bem como por suas sugestões e correções a ele dedicadas.

Às minhas filhas Flávia, exigente e contumaz incentivadora, e Fernanda, que da sua forma singular fez com que pudesse chegar à conclusão do presente.

E, sobretudo, a Deus que me manteve com os pés no chão e os olhos na realidade para a realização do presente trabalho.

“Nenhum de nós é tão bom e tão inteligente quanto
todos nós juntos.”

Meryllyn Ferguson

“Não sois obrigados a concluir a obra, mas
tampouco estais livres para desistir dela.”

Rabino Tarphon

RESUMO

MARTINS, Arual. **Um modelo de atuação preventiva: A Promotoria Comunitária**. 2018. 89 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

O presente trabalho aborda a implantação do projeto denominado “Promotoria Comunitária”, desenvolvido pelos Promotores de Justiça do III Tribunal do Júri da Comarca da Capital do Estado de São Paulo. Diante do alto índice de homicídios na região de atuação, e em face do descrédito da população em relação as políticas pública aplicadas, os integrantes da Promotoria, após a tabulação de dados baseada nos locais, dias e horários em que os crimes ocorriam, bem como no perfil das vítimas, buscaram uma forma alternativa de atuação inspirada no modelo norte-americano da “Community Prosecution”, estudado pela American Prosecutors Research. A partir de tal modelo manteve-se contato com entidades da sociedade civil organizada, bem, como com outros agentes públicos para o estabelecimento de ações preventivas, baseada em levantamento de dados objetivos que envolvem tal modalidade criminosa. O modelo mostrou-se exitoso, sendo replicado não só nas demais Promotorias de Justiça do Estado de São Paulo, como também em diversos Estados da Federação.

Palavras-chave: Direito Procesual Penal; Código de Processo Penal; Promotoria Comunitária; Redução de homicídios; Participação popular.

ABSTRACT

MARTINS, Arual. **A preventive action model: The Community Prosecutor's Office.** 2018. 89 p. Dissertation (Master in Law) – Postgraduate Studies Program in Law, Pontifical Catholic University of São Paulo, São Paulo, 2018.

The present work deals with the implementation of the project called "Community Prosecutor's Office", developed by the Prosecutors of Justice of the III Court of the Jury of the District of the Capital of the State of São Paulo. In view of the high level of homicides in the region, and in the face of the discrediting of the population in relation to the public policies applied, the members of the Public Prosecutor's Office, after tabulating data based on the locations, days and times in which the crimes occurred, as well as in the profile of the victims, sought an alternative form of action inspired by the North American model of Community Prosecution, studied by American Prosecutors Research. Based on this model, it has maintained contact with organized civil society entities, as well as with other public agents for the establishment of preventive actions, based on the collection of objective data that involve such criminal modality. The model proved to be successful, being replicated not only in the other Attorneys' Offices of the State of São Paulo, but also in several States of the Federation.

Keywords: Criminal Procedural Law; Code of Criminal Procedure; Community Attorney; Homicide reduction; Popular participation.

LISTA DE QUADRO

Quadro 1 - Conteúdo programático do curso “Orientadores Jurídicos Populares”...78

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dados da zona sul da cidade de São Paulo.....	50
Tabela 2 - Redução do número de homicídios (2003-2004)	57
Tabela 3 - Queda do número de homicídios	64

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 MINISTÉRIO PÚBLICO	17
1.1 Origens e evolução histórica	18
1.1.1 Da Colônia à República	18
1.1.2 O Ministério Público Constitucional (Constituições de 1891 à Emenda Constitucional nº 1, de 1969).....	22
1.1.3 Um novo Ministério Público nasce na Constituição de 1988	24
1.1.4 Missão do Ministério Público	26
1.2 O Tribunal do Júri	30
1.2.1 A atuação ordinária da Promotoria do Júri	31
1.2.2 O direito a uma sociedade pacificada.....	33
1.2.3 A vida como um direito constitucional.....	34
1.2.3.1 A supressão de outros direitos e garantias constitucionais como reflexo da supressão da vida	34
1.2.3.2 A supressão dos direitos sociais	35
1.2.4 A crise de confiança da população no sistema de justiça.....	36
1.3 Modelo de Promotoria Comunitária	39
1.3.1 A inspiração no modelo norte-americano	39
1.3.2 A Promotoria Comunitária nos Estados Unidos da América.....	40
2 UM ESTUDO JURIMÉTRICO: A PROBLEMÁTICA DOS ALTOS ÍNDICES DE HOMICÍDIOS NA ZONA SUL DA CIDADE DE SÃO PAULO	47
2.1 O uso propedêutico da Jurimetria	47
2.2 Retrato da Zona Sul	49
2.3 A "Cali Brasileira"	51
2.4 Momento de mudança	52
2.5 Objetivos da Promotoria Comunitária	53
3 POLÍTICA CRIMINAL RACIONAL: PLANO DE AÇÃO	54
3.1 Ações realizadas	54
3.1.1 "Operação Bares"	54
3.1.1.1 Resultados iniciais da "Operação Bares"	57
3.1.2 Grupo Organizado para Valorização da Vida – G.O.V.V.....	57

3.1.3	Outras ações de caráter preventivo.....	64
3.2	Habilidades desenvolvidas	66
3.2.1	Equipe de Promotores	66
3.2.1.1	Primeiros resultados.....	67
3.2.2	Aprimoramento dos serviços	68
3.2.3	Integração dos funcionários e estagiários da Promotoria tanto com as atividades-meio quanto com as atividades-fim	70
3.2.4	Técnicas de gestão.....	72
4	RESULTADOS ALCANÇADOS E PRÓXIMOS PASSOS	73
4.1	Compartilhando o conhecimento	73
4.1.1	No âmbito do Ministério Público de São Paulo	73
4.1.2	Com outras instituições	74
4.2	“Operação Bares” como política pública.....	75
4.3	Ação na região de Parelheiros (área do 27º BPM e do 25º DP).....	76
4.4	Criação do G.O.V.V. em outras regiões.....	78
4.4.1	G.O.V.V. de Campo Limpo	78
4.4.2	G.O.V.V. da região do ABCD e Mauá.....	78
4.5	Caminhada pela Vida e pela Paz.....	79
4.6	Razões do sucesso do projeto, sua continuidade e replicação.....	79
4.6.1	Razões do sucesso	79
4.6.2	Sua continuidade e replicação.....	81
CONCLUSÃO		86
REFERÊNCIAS.....		88

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por escopo apresentar o arcabouço teórico e científico de uma prática cuja finalidade é a busca da solução de conflitos interpessoais e a pacificação social, com o conseqüente aumento da segurança pública e a diminuição da litigiosidade: a **Promotoria Comunitária**.

Tal prática nasceu do trabalho de Promotores de Justiça que, nos idos de 2004, exerciam suas atribuições junto à Promotoria de Justiça do III Tribunal do Júri da Comarca da Capital do Estado de São Paulo, cujo Juízo tem competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida na região que abrange o extremo sul da cidade de São Paulo.

À época, os índices de homicídios na região atingiam cifras avassaladoras e inaceitáveis, de modo que as atividades funcionais do Ministério Público, na forma tradicional da persecução penal, não eram capazes de fazer frente a tal estado de coisas, e mais, não se mostravam eficientes em promover ações de contenção da violência, sobretudo contra as pessoas.

De outra volta, os modelos de intervenção social executados por outros órgãos da administração pública também não surtiam qualquer efeito, principalmente em face da descrença e da desconfiança da população com relação a estes, pois enxergava nas ações adotadas um mero oportunismo político, sem resultados práticos e de longo prazo.

De outro lado, as condições de vida da população residente na zona sul da cidade de São Paulo propiciavam o aumento imensurável da litigiosidade, abarrotando os escaninhos das Varas Judiciais do Foro Regional de Santo Amaro, sobretudo no que concerne aos crimes de homicídio.

Nesse contexto, os Promotores de Justiça do III Tribunal do Júri concluíram que a atividade meramente processual e dependente do trabalho da Polícia Judiciária não era capaz de pôr fim a esse estado de coisas, exigindo, portanto, que outras atitudes fossem tomadas para o diagnóstico e intervenção na raiz do problema.

Nas palavras de Araldo Dal Pozzo¹, ao se referir aos Programas de Atuação Integrada das Promotorias de Justiça,

o Ministério Público teria a sua própria política pública para atuar diretamente na comunidade, deixando de ser entidade reagente para se tornar um verdadeiro agente da defesa dos valores fundamentais da sociedade. [...] essa política pública seria formada a partir dos próprios Promotores de Justiça, que funcionariam como sensores capilares dos problemas mais graves que atingem a coletividade.

Conclui o ex-Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo:

dentre todas as questões que se colocam no horizonte ministerial, multifacetárias e multidisciplinares, avulta e cresce a da violência e a da criminalidade, que somente poderão ser devidamente equacionadas com a decisiva e efetiva participação dos Promotores de Justiça agindo em conjunto, de acordo com estratégias e táticas previamente estudadas, formando uma inteligência reativa que supera aquela que orienta principalmente grupos organizados, atuando de acordo com políticas públicas que representem a vontade institucional. A tarefa, porém, não é fácil nem simples, pois exige uma mudança de atitude e de mentalidade².

Atentos à missão constitucional dada ao Ministério Público pela Carta de 1988 – e por ela respaldados –, bem como aos preceitos supramencionados, em que os Promotores de Justiça do III Tribunal do Júri, cientes da necessidade de uma mudança de mentalidade na forma de atuação, buscaram desenvolver uma atividade proativa em que pudessem engajar a sociedade e os Poderes Públicos.

Os modelos conhecidos e já aplicados não surtiam os efeitos necessários, impondo que novos horizontes fossem desbravados na busca por alternativas.

Foi assim que, nessa busca, deparou-se com o modelo de Promotoria Comunitária, atividade desenvolvida nos Estados Unidos da América pela *American Prosecutors Research Institute* (APRI), que detectou a necessidade “da aproximação proativa entre promotores de justiça e a comunidade, para identificarem problemas e soluções na relação entre crime e qualidade de vida”³.

¹ DAL POZZO, A. Atuação Extrajudicial do Ministério Público: Dever ou Faculdade de Agir? In: **Ministério Público**: Reflexões sobre Princípios e Funções Institucionais. Atlas: São Paulo, 2010, p. 313.

² DAL POZZO, A. Atuação Extrajudicial do Ministério Público: Dever ou Faculdade de Agir? In: **Ministério Público**: Reflexões sobre Princípios e Funções Institucionais. Atlas: São Paulo, 2010, p. 316.

³ “As it has been defined thus far, Community prosecution is a proactive approach to addressing crime and quality-of-life issues that brings prosecutors together with residents to identify problems and

Após o conhecimento e estudo do modelo, a primeira atitude foi a detecção de parceiros na sociedade civil organizada, uma vez que a zona sul da cidade de São Paulo possui diversas entidades atuantes, cuja gênese se encontra nos trabalhos das Comunidades Eclesiais de Base⁴, surgidas nos anos de 1970/1980.

Também se buscou uma parceria com as entidades do Poder Público, como as Polícias Militar e Civil, Prefeitura, Guarda Civil Metropolitana, Secretarias de Estado e Municipais, Poder Judiciário, Sabesp, dentre outros; entidades estas que poderiam colocar os seus cabedais a serviço do projeto.

Os Promotores de Justiça sempre atuaram como catalizadores e facilitadores no relacionamento entre sociedade e os órgãos com capacidade de ação, buscando, deste modo, o estabelecimento de projetos e de parcerias para a melhoria das condições de vida na sociedade e, por conseguinte, na diminuição da litigiosidade.

Em decorrência dessa atuação, vários projetos foram implantados, de maneira que a participação comunitária constituiu a chave mestra para o sucesso e para seu conhecimento nacional, sendo tal praticada replicada em vários outros estados da Federação.

A descrição e o desenvolvimento desse projeto são os objetos que se pretende analisar no presente trabalho.

solutions". (AMERICAN PROSECUTORS RESEARCH INSTITUTE. **The Changing Nature of Prosecutions**: Community Prosecution vs. Traditional Prosecution. Approaches, Feb. 2004, p. 1) em tradução livre do autor.

⁴ "Um fenômeno estritamente eclesial, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) nasceram no seio da Igreja instituição e tornaram-se um novo modo de ser da Igreja. As CEBs são a própria Igreja organizada na base popular. Por isso os encontros nacionais são chamados de intereclesiais, ou seja, entre igrejas. Não existe uma coordenação nacional das CEBs no Brasil; através de cada Diocese, elas estão diretamente ligadas à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que, ao coordenar a Pastoral de conjunto, as coordena também. O 1º Encontro Intereclesial aconteceu em janeiro de 1975, em Vitória (ES), com a presença de 80 representantes de quase todo o Brasil; o tema foi 'uma Igreja que nasce do povo pelo espírito de Deus'. O 2º Encontro foi também em Vitória, em 1976, e contou com cerca de 100 participantes, reunidos em torno do tema 'Igreja, Povo que caminha'. O 3º Encontro teve lugar em João Pessoa (PB), em 1978. Entre os 150 participantes de todo o Brasil, encontrava-se o Cacique Aniceto, dos índios Xavantes. O 4º Encontro, em 1981, em Itaici (SP), contou com mais de 300 pessoas, representando 18 Estados e 71 Dioceses. O tema debatido foi 'Igreja, povo oprimido que se organiza para a libertação'. No 5º Encontro Intereclesial das CEBs, em Canindé, o tema foi 'CEBs, povo unido, semente de uma nova sociedade'. Os temas debatidos nos encontros referem-se diretamente à população menos favorecida, entre eles: reforma agrária, desemprego, fome e seca no Nordeste." (CEDIC. Centro de Documentação e Informação Científica "Prof. Casemiro dos Reis Filho", PUC-SP. **Comunidades Eclesiais de Base**. Disponível em: <https://www.pucsp.br/cedic/colecoes/comunidades_eclesiais.html>. Acesso em: 12 jul. 2018).

1 MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público, dentre as suas mais diversas faces, tem se mostrado um órgão, ou departamento, ou escritório, ou agência (a depender da constituição que lhe é dada em cada ordenamento jurídico) de grande protagonismo nas mudanças sociais e no combate à criminalidade em todo o mundo.

Destaca-se não somente no combate a todas as formas de criminalidade, mas também com como um verdadeiro agente de transformação social, intervindo em verdadeiro consórcio de atuação entre seus membros locais, bem como em tarefas transnacionais.

A origem do Ministério Público não se encontra pacificada entre os estudiosos da instituição. As primeiras notas sobre a função do Ministério Público, como apontado por Emerson Garcia⁵, surgem no Egito Antigo, por meio do funcionário real conhecido por *magiaí*, o qual tinha a função de: denunciar infratores, participar de atos de instrução processual e proteger os cidadãos pacíficos e de bem. Papel semelhante era exercido, na Grécia Antiga, pelo *thesmotetis*, este com a função também de zelar pela correta aplicação da lei.

⁵ “Muito se controverte sobre a origem da Instituição. Dentre os antecedentes remotos, costuma-se identificar o funcionário real do Egito conhecido como *magiaí*, que tinha a função de denunciar os infratores, participar dos atos de instrução, zelar pelos interesses do soberano e proteger os cidadãos pacíficos; o funcionário grego denominado *thesmotites* ou *desmodestas*, cuja principal atribuição – que não era de acusador – *múnus* que recaía, em inúmeros povos da Antiguidade, sobre as vítimas do crime ou seus familiares – era velar pela correta aplicação das leis; os *advocatus fisci* ou *Procuratores Caesaris*, que, apesar de não atuarem na persecução penal, que era de iniciativa do ofendido ou do povo em geral, tinham o dever, respectivamente, de defender o Estado romano e o tesouro do *Caesare*; os *éforos*, de Esparta, que embora juízes, exerciam o *ius accusationis* e deveriam manter o equilíbrio entre o poder real e o poder senatorial. Na Idade Média são identificadas as figuras dos *saions*, próprias do direito visigodo [...] as *gastaldi*, do Direito longobardo, que exerciam funções de polícia e representavam o rei junto aos duques, os *Missi Dominici* (Enviados do Senhor), que surgiram na Gália, no final do Século V, e que tinham a atribuição de visitar os condados e fiscalizar a atuação dos delegados do soberano, ouvindo reclamações e coibindo abusos; os *videx religionis* do Direito Canônico, e, na Alemanha os *Gemeiner Anklager*, que exerciam a acusação no caso de inércia do particular. As múltiplas origens que são normalmente atribuídas ao Ministério Público podem ser justificadas pela ausência de um paradigma uniforme apto a conduzir a atividade investigatória daqueles que se dedicam a tal pesquisa. Considerando as expressões multifacetárias do Ministério Público, não só nos diversos países do mundo, como também em um Estado devidamente individualiza, onde é normal que a Instituição sofra mutações ao sabor do tempo, qual o parâmetro a ser utilizado para indicar a sua origem? [...] em que pese a ausência de consenso, é possível afirmar que a origem da Instituição está associada à individualização da função judiciária, outrora exercida de forma concentrada pelo soberano, e que passou a ser realizada por agentes especializados, os magistrados. [...] Além disso a instalação de tais órgãos se fez igualmente necessária na medida que não mais se divisou a efetividade de uma legitimidade difusa para a deflagração da persecução penal”. (GARCIA, E. **Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 7-8).

Dentre as várias atribuições, que em muito se assemelham às atuais, decerto que a construção do Ministério Público transcendeu eras para chegar à sua forma atual, respeitadas as suas peculiaridades em cada canto do mundo, quer no tocante às suas atribuições, quer na topografia da instituição no âmbito de cada ordenamento jurídico, apresentando-se como órgão autônomo (como na Alemanha, Portugal, Espanha e França, *v.g.*), ou integrado ao Poder Judiciário (como na Itália), ou ainda, como “uma agência autônoma independente”⁶, nos moldes da Inglaterra, ou também na peculiar forma norte-americana, como uma organização notadamente política.

1.1 Origens e evolução histórica

1.1.1 Da Colônia à República

Sem qualquer dificuldade, verifica-se que, na análise do Ministério Público no Brasil Colônia, este está identificado na estrutura do Ministério Público português. Logo nos primeiros anos após o “Descobrimento”, encontrava-se fundado no que previam as ordenações Afonsinas⁷ de 1457, por meio do contido no Título VIII, do Livro I, que cria a figura do “Procurador dos Nossos Feitos”, que se tratava de alguém que fosse

Leterado, e bem entendido, para faber efpertar, e alegar as coufas, e razooe, que a Noffos Direitos pertencem, porque muitas vezes acontece, que por feu bom avifamento os Noffos Direitos Reaaes acrecentados. Ao qual Mandmos, que com grande diligencia, e muito amiúde requeira aos Veedores da Fazenda, e Contadores, e Juizes, que lhe dem informações, que ouverem dos Noffos Direitos nos feitos, que trautam, ou trautarem perante Noffos Juizes, ou que compre de se ordenarem por razom de Noffos beés, e direitos, fegundo a enformaço, , que lhe dada for. [...] E seja bem diligente em feu Officio a fazer tirar as Inquiriçooes, que forem das a Noffa parte , a faber, dos Veedores da Fazenda, e dos Contadores, e Juizes, e Almojarifes, e por onde melhor poder, os nomes das teftemunhas. [...] E quando alguu dos Ouvidores for ocupado per door, ou por outra guifa qualquer, ou for fofpeito, ou dous Ouvidores em defvairo, e nam ouver hi outro Ouvidor, que seja, Mandamos que o Noffo Procurador o veja

⁶ BRADLEY, A.; EWING, K. **Constitutional and Administrative Law**. 13th ed. Harlow: Pearson Education Lt., 2003, p. 393 apud GARCIA, E. **Ministério Público**; Organização, Atribuições e Regime Jurídico. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 26.

⁷ ORDENAÇÕES AFONSINAS. Disponível em: <www1.ci.uc.pt/ihti/proj/afonsinas>. Acesso em: 28 abr. 2018.

como terceiro. [...] E veja, e procure bem todos os feitos da Justiça, e das Viúvas e Orfoos, e miseravees peffoas, que aa Noffa Corte vierem, fem levando delles dinheiro, nem outra coufa folaiio, fem vogando, nem procurando outros nehusus feitos, que a Nos nom pertençam fem Noffo efpecial Mhadado, como dito he.

A figura do Ministério Público, nos primórdios do “Descobrimento”, apresentava-se como a de um agente público, com determinado conhecimento técnico, que tinha por funções não só a defesa dos interesses da Coroa, mas também o manejo da ação penal, da instrução da causa e a proteção dos hipossuficientes (no caso, à época, viúvas e órfãos), exercendo-as por mandamento real.

Em 1521, foram promulgadas as “Ordenações Manoelinas”, que, em seu Livro I, Título XI, disciplinava a atuação do “Procurador dos Nosso Feitos”, e, especificamente no Título XII, criou a figura do “Promotor de Justiça da Casa de Supricaçam”, o qual, segundo Garcia⁸, “deveria ‘saber espertar, e aleguar as causa e razões que pera lume, e clareza da Justiça, e pera inteira conseruançam della conuem, ao qual Mandamus que com grande cuidado, e deligencia, requeira todas as cousas pertencem aa Justiça””.

No Direito português, a figura do Promotor de Justiça surge nas “Ordenações Filipinas” de 1603, as quais, no Título XV do Livro I, tratam do “Promotor da Casa de Suplicação” – o equivalente no Brasil ao atual Procurador da República, uma vez que “Casa de Suplicação” equivaleria aos atuais Tribunais Superiores brasileiros –, bem como tratam, no Título XLIII, do “Promotor de Justiça da Casa do Porto”.

No Brasil Colônia, a figura do Promotor de Justiça, com designação em legislação específica e própria, surgiu por meio do “Alvará de 7 março de 1609”, que criou o “Tribunal de Relação da Bahia”, “em cuja composição se consta a figura do Promotor de Justiça, ao lado do Procurador dos Feitos da Coroa, Fazenda e Fisco”⁹. Deve-se anotar que o Tribunal de Relação exercia a jurisdição de segunda instância, anteriormente existente somente em Lisboa.

Com a Proclamação da Independência e a instauração da monarquia, o sistema legislativo da então nova nação brasileira procurou, de forma paulatina,

⁸ GARCIA, E. **Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 14

⁹ VASCONCELOS, C. **Ministério Público na Constituição Federal**. Atlas: São Paulo, 2013, p. 7.

desvincular-se de toda a legislação portuguesa, tratando, portanto, de criar um sistema legislativo próprio.

Assim, surgiu a primeira Constituição brasileira (1824) e, nela, a figura do Ministério Público não se apresenta de forma expressa, mas sim de modo indireto, quando, em seu artigo 48, dispõe que: “No Juízo dos crimes, cuja acusação não pertence á Camara dos Deputados, accusará o Procurador da Corôa, e Soberania Nacional”.¹⁰

A partir de então, o Ministério Público – não com a sua visão institucional apresentada atualmente, mas de forma esparsa e sempre sob a figura do Promotor de Justiça – vem aparecendo de uma forma ou de outra.

Assim, como colaciona Clever Vasconcelos¹¹, sucessivos diplomas legais trouxeram a figura do Promotor de Justiça, como por exemplo: na Lei de 18 de setembro de 1828, a qual disciplinou sobre a competência do Supremo Tribunal Federal; no Código de Processo Criminal do Império, de 1832, que criou o “Promotor da Ação Penal”, função que podia ser exercida por quem pudesse ser jurado e, preferentemente, tivesse conhecimento das Leis – situação modificada apenas em 1841, quando a Lei nº 261 passou a exigir que tal pessoa fosse “bacharel idôneo”; a Lei do Ventre Livre (Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871), que trata do Promotor de Justiça ao atribuir-lhe a função de velar pra que os filhos de escravas não fossem registrados como tais, mas sim de forma livre – nas palavras de Vasconcelos, “numa função que até hoje é desempenhada pelos Promotores da Infância e Juventude”. O autor aponta ainda que a primeira vez que a expressão “Ministério Público” surgiu no direito brasileiro foi no art. 18 do Decreto nº 5.618, de 2 de maio de 1874, embora as expressões “Promotor” e “Procurador” aparecessem de forma indistinta e sem qualquer precisão.

Com o advento da República, mesmo antes da promulgação da Constituição Republicana de 1891, “o primeiro diploma legal que realmente tratou o Ministério Público como Instituição foi o Decreto Federal nº 848, de 11 de outubro de 1890”¹².

¹⁰ BRASIL. **Constituição Política do Imperio do Brazil**, de 25 de março de 1824. Manda observar a Constituição Política do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 29 abr. 2018.

¹¹ VASCONCELOS, C. **Ministério Público na Constituição Federal**. Atlas: São Paulo, 2013, p. 9-10.

¹² FERREIRA, S. **Princípios Constitucionais do Ministério Público**. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 1985, p. 15.

Tal Decreto, na realidade, organizava a Justiça Federal da nascente República, tratando também de normas processuais. Refere-se ao Ministério Público, de forma taxativa, no Capítulo VI (arts. 21 a 26)¹³ e apresenta, na sua exposição de motivos, as funções institucionais do órgão, ao consignar que “O ministerio publico, instituição necessaria em toda a organização democratica e imposta pelas boas normas da justiça, está representado nas duas esferas da Justiça Federal. Depois do Procurador Geral da Republica, vêm os procuradores seccionaes, isto é, um em cada Estado”¹⁴.

Este posicionamento foi ratificado por meio do Decreto nº 1.030, de 14 de novembro de 1890, que tratou da estruturação da Justiça Distrital.

¹³ “CAPITULO VI - DO MINISTERIO PUBLICO

Art. 21. O membro do Supremo Tribunal Federal, que for nomeado procurador geral da Republica, deixará, de tomar parte nos julgamentos e decisões, e, uma vez nomeado, conservar-se-ha vitaliciamente nesse cargo.

Art. 22. Compete ao procurador geral da Republica:

- a) exercer a acção publica e promover-a até final em todas as causas da competencia do Supremo Tribunal;
- b) funcionar como representante da União, e em geral officiar e dizer de direito em todos os feitos submettidos á jurisdição do Supremo Tribunal;
- c) velar pela execução das leis, decretos e regulamentos, que devem ser applicados pelos juizes federaes;
- d) defender a jurisdição do Supremo Tribunal e a dos mais juizes federaes;
- e) fornecer instrucções e conselhos aos procuradores seccionaes e resolver consultas destes, sobre materia concernente ao exercicio da justiça federal.

Art. 23. Em cada secção de justiça federal haverá um procurador da Republica, nomeado pelo Presidente da Republica, por quatro annos, durante os quaes não poderá ser removido, salvo si o requerer.

Art. 24. Compete ao procurador da Republica na secção:

- a) promover e exercitar a acção publica, funcionar e dizer de direito em todos os processos criminaes e causas que recaiam sob a jurisdição da justiça federal;
- b) solicitar instrucções e conselhos do procurador geral da Republica, nos casos duvidosos;
- c) cumprir as ordens do Governo da Republica relativas ao exercicio das suas funcções, denunciar os delictos ou infracções da lei federal, em geral promover o bem dos direitos e interesses da união;
- d) promover a accusação e officiar nos processos criminaes sujeitos á jurisdição federal até ao seu julgamento final, quer perante os juizes singulares, quer perante o Jury.

Art. 25. Os procuradores seccionaes serão julgados nos crimes de responsabilidade pelos juizes das respectivas secções, com recurso para o Supremo Tribunal, no caso de condemnação.

Art. 26. Nas faltas ou impedimentos temporarios dos procuradores seccionaes, o procurador geral da Republica nomeará quem os substitua”. (BRASIL. **Decreto nº 848**, de 11 de outubro de 1890. Organiza a Justiça Federal. Disponível em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-848-11-outubro-1890-499488-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 29 abr. 2018).

¹⁴ BRASIL. **Decreto nº 848**, de 11 de outubro de 1890. Exposição de motivos. Disponível em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-848-11-outubro-1890-499488-norma-pe.html>. Acesso em: 29 abr. 2018.

1.1.2 O Ministério Público Constitucional (Constituições de 1891 à Emenda Constitucional nº 1, de 1969)

O tratamento constitucional concedido ao Ministério Público pelas primeiras constituições brasileiras encontra-se muito distante daquele que é dado pela atual, razão pela qual a sua análise dar-se-á em tópico próprio, adiante.

A Constituição Republicana de 1891 não tratou especificamente do Ministério Público, referindo-se a ele apenas quando dispõe acerca da escolha do Procurador-Geral da República – a qual é feita pelo Presidente da República, dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 58, § 2º) – e ao lhe dar atribuição para a propositura de revisão criminal em favor do condenado, *ex officio*, perante o Supremo Tribunal Federal (art. 81, § 1º); no primeiro caso, no âmbito do Capítulo do Poder Judiciário, e, no segundo, nas Disposições Finais.

No mais, tal Constituição recepcionou os Decretos nºs 848, de 11 de outubro, e 1.030, de 14 de novembro, ambos do ano de 1890. Ademais, deu autonomia aos Estados para que estes adotassem suas próprias Leis e Constituições (art. 63), respeitados os princípios gerais constitucionais, sendo que o Estado do Rio Grande do Sul, em sua Constituição datada de 14 de julho de 1891, foi o primeiro Estado da Federação a tratar do Ministério Público.

A Constituição Federal de 1934 (cuja promulgação se deu em 16 de julho) foi a primeira Constituição a tratar especificamente do Ministério Público, atribuindo-lhe um capítulo próprio.

Assim o fez, de forma destacada e própria, na Seção I do Capítulo VI, especificamente nos artigos 95 a 98, em que se determinava a sua atuação perante a União, Estados, Territórios e Distrito Federal, bem como tratava da nomeação de seus membros, seus direitos e vedações.

Em decorrência das alterações políticas de 1937, foi instaurado o chamado Estado Novo, período ditatorial comandado pelo Presidente Getúlio Vargas, que, em 10 de novembro de 1937, outorgou uma nova Constituição, então denominada de “Polaca”, em razão de ter sido inspirada na Constituição polonesa de abril de 1935 e por trazer, tal como aquela, inspiração lindeira ao fascismo e ser marcada pelo autoritarismo do Estado. Tal Constituição, com efeito, não se manifestou em relação

ao Ministério Público, tendo a instituição permanecido, até 1946, sem qualquer tratamento constitucional.

Não obstante o silêncio constitucional, o Ministério Público permaneceu ativo durante o Estado Novo, constando do Código Civil de 1939, da Consolidação Geral do Trabalho, em que há um título próprio para o Ministério Público do Trabalho (arts. 736 a 769) e do Código de Processo Penal, além do Decreto-Lei nº 986, de 27 de dezembro de 1938, que organizou o Ministério Público Federal.

Deste modo, o Ministério Público ressurgiu, constitucionalmente, com o fim da “Ditadura Vargas”, quando a Constituição de 1946 (de 18 de setembro de 1946), no âmbito do capítulo relativo ao Poder Judiciário (Capítulo IV), atribuiu-lhe um título próprio (Título III, artigos 125 a 128), tratando o artigo 127 especificamente do acesso à carreira mediante concurso público, bem como trazendo a lume as garantias constitucionais da vitaliciedade e da inamovibilidade.

A Constituição de 1969 não trouxe grandes alterações no tocante ao Ministério Público, incluindo-o, ainda, no capítulo acerca do Poder Judiciário (Capítulo VII) e dando-lhe uma seção própria (Seção IX), de modo a regulamentar suas funções por meio dos artigos 137 a 139. Nesta Constituição merece destaque o parágrafo único do artigo 139, que estabelece a paridade de vencimentos com os juizes estaduais, bem como determina a aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade, tal como todos os membros que compõem o Poder Judiciário.

Tais garantias constitucionais, que desbravaram novos horizontes para o Ministério Público, foram abruptamente extirpadas. Primeiramente, pelo Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, e, posteriormente, pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

O Brasil vivia o regime de exceção estabelecido com Golpe Militar de 31 de março de 1964, sendo que as normas jurídicas passaram a ser constantemente violadas e alteradas pelos Atos Institucionais expedidos pelo governo ditatorial.

O primeiro revés enfrentado pelo Ministério Público se deu por meio do Ato Institucional nº 5 que, além de determinar o fechamento do Congresso Nacional e cassar direitos políticos, acabou, também, suspendendo garantias constitucionais que invariavelmente atingiram o Ministério Público, tais como a vitaliciedade, inamovibilidade, e determinaram a aposentadoria compulsória e a disponibilidade de seus membros ao alvedrio do Presidente da República (art. 6º e §§).

Contudo, tais reveses não pararam por aí.

A supracitada Emenda Constitucional nº 01, outorgada pela Junta Militar formada pelos comandantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, que recebeu a outorga do Poder Executivo – por meio do Ato Institucional nº 12, de 31 de agosto de 1969 –,

teórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de nova constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado, a começar pela denominação que se lhe deu: *Constituição da República Federativa do Brasil*, enquanto que a de 1967 se chamava apenas *Constituição do Brasil*¹⁵.

O segundo, e mais grave revés enfrentado pelo Ministério Público, veio com bojo na Emenda mencionada, pois o retirou do capítulo relativo ao Poder Judiciário e o inseriu junto ao Poder Executivo.

Como pontuou Carlos Roberto de Castro Jatahy, “o regime de exceção que se instaurara no Estado Brasileiro, de cunho autoritário, não podia permitir que o Ministério Público estivesse afastado do Executivo, convivendo intimamente com o Judiciário que possuía relativa autonomia”¹⁶.

1.1.3 Um novo Ministério Público nasce na Constituição de 1988

A “Constituição Cidadã”, assim chamada por Ulisses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, ao promulgá-la, em 4 de outubro de 1988, deu ao Ministério Público uma nova roupagem, libertando-o das antigas amarras junto ao Poder Executivo para, enfim, conceder-lhe autonomia, mas também outras atribuições além daquelas originariamente previstas em leis, basicamente nas leis processuais.

A Constituição Federal concedeu ao Ministério Público uma seção própria (Seção I) no âmbito do Capítulo IV, que trata das funções essenciais à Justiça, especificamente no Título IV, em que se organizam os poderes do Estado.

¹⁵ FERREIRA, S. **Princípios Constitucionais do Ministério Público**. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 1985, p. 89-90.

¹⁶ JATAHY, C. **Curso de Princípios Institucionais do Ministério Público**. 4. ed. Lumen Juris: São Paulo, 2009, p. 12 apud VASCONCELOS, **Ministério Público na Constituição Federal**. Atlas: São Paulo, 2013, p. 14-15.

Assim, na visão de muitos, o Ministério Público passaria a ser um quarto poder, perspectiva que não pode ser aceita em razão de dois pontos cruciais, quais sejam: a ausência de orçamento próprio e a sua função de agente político¹⁷.

Definido como agente político, o Ministério Público passou a ter suas atribuições constitucionalmente definidas no art. 129 da Carta Magna, as quais foram tratadas como funções institucionais, apresentando-o “como garantidor do respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias para a sua garantia”¹⁸.

A discussão topográfica do Ministério Público na Constituição vigente consumiu horas de debates e páginas e mais páginas de digressões, entendendo-se que a melhor solução (não se deve dizer conclusão, haja vista que o tema ainda gera acalorados debates) seria aquela que Emerson Garcia¹⁹ apresenta ao apontar que

Da nossa parte, não vemos óbice à possibilidade de uma Constituição contemplar a existência de três poderes, mas paralelamente, criar órgãos independentes destituídos de toda e qualquer vinculação para com aqueles: somente as estruturas que indicar terão *status* de poder, mas a integração de uma estrutura que receba o designativo de poder não é requisito de existência ou de funcionamento de um órgão. Vale lembrar que a Constituição Portuguesa, superando as dificuldades de enquadramento de todas as estruturas estatais na classificação triparte de Montesquieu, a ela não fez referência, optando por falar em “órgãos de soberania” (art. 110,1. “São órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais”. No Brasil, o melhor seria dizer que o Ministério Público está inserido na estrutura da União ou dos Estados, não na estrutura de um dos poderes.

¹⁷ Ao abordar a posição do Ministério Público na Constituição Federal de 1988, José Afonso da Silva anota que “Agora, a Constituição lhe dá o relevo de *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*. Ainda assim não é aceitável a tese de alguns que querem ver na instituição um quarto poder do Estado, porque suas atribuições, mesmo ampliadas aos níveis acima apontados, são ontologicamente de natureza executiva, sendo pois, uma instituição vinculada ao Poder Executivo, funcionalmente independente, cujos membros integram a categoria de *agentes políticos*, e, como tal, hão de atuar ‘com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. Não são funcionários públicos em sentido estrito, nem se sujeitam ao regime estatutário comum. Têm normas específicas para a sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade que lhes são privativos” (SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 605, grifos do autor).

¹⁸ SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 610

¹⁹ GARCIA, E. **Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 37-38, grifos do autor.

Balizado como depositário de uma das funções essenciais à Justiça, o Ministério Público surgiu na Constituição de 1988 como um órgão totalmente renovado não apenas em face dos posicionamentos anteriores lhe concedidos no âmbito das Constituições, mas também em sua estrutura político-administrativa, que acabou por conceder princípios institucionais em que jamais, outrora, pensar-se-ia.

1.1.4 Missão do Ministério Público

Assim, além dos princípios que garantiam aos seus membros a inamovibilidade, a vitaliciedade e a aposentadoria compulsória aos 70 anos, à Instituição foram outorgados os princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional, bem como autonomias administrativa e financeira.

Destarte, dotado de todas essas garantias, a contrapartida constitucional outorgada ao Ministério Público se deu com o aumento de seu protagonismo e de suas funções, o que, por conseguinte, acresceu suas atribuições.

A Constituição Federal deu à Instituição o *status* de órgão essencial à função jurisdicional do Estado, condição esta que, *prima facie*, leva a pensar na atividade unicamente processual. Hugo Mazzilli anota que

de certas forma e até certo ponto, não deixa de ser incorreta a referência contida no art. 127, *caput*, da CR, de ser o Ministério Público “essencial à prestação jurisdicional”, se tomada em seu valor absoluto. De um lado, tal referência diz menos do que devia, pois o Ministério Público tem inúmeras funções exercidas independentemente da prestação jurisdicional, como a condução do inquérito civil, na aprovação e acordos extrajudiciais, na tomada de compromisso de ajustamento de conduta, no atendimento ao público, nas tarefas de *ombudsman*, ou no controle externo da atividade policial²⁰.

Mas não é só. O artigo 127 da Constituição também atribuiu ao Ministério Público a incumbência da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Defender a ordem jurídica é zelar pelo cumprimento efetivo do ordenamento jurídico, uma das funções precípua do Ministério Público, a saber: ser *custos legis*.

²⁰ MAZZILLI, H. N. O Acesso à Justiça e o Ministério Público. **Revista *Justitia***, v. 51, nº 146, p. 68-78, abr./jun. 1989, p. 72. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/0z5972.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

Por seu turno, a análise da defesa do regime democrático como sendo função do Ministério Público determina que seja devidamente verificado o significado desta expressão. Tal como visto em item anterior, a colocação – por meio da Emenda Constitucional nº 01, de 1969, do Ministério Público como integrante do Poder Executivo teve por escopo tirar-lhe autonomia em um momento em que o regime democrático se viu totalmente aniquilado pelo governo ditatorial então vigente.

A Constituição de 1988 veio para resgatar tais direitos, consolidando, pois, o Brasil como um “Estado Democrático de Direitos” (art. 1º, *caput*)²¹, devendo, para assentá-lo, atender aos objetivos fundamentais da Constituição, os quais se encontram esculpidos em seu artigo 3º: construção de uma sociedade justa e solidária, garantia do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a promoção do bem de todos (o bem comum).

A defesa dos interesses sociais e coletivos indisponíveis, seguindo-se o disposto constitucionalmente no artigo 129 e em seus incisos, está consubstanciada na tutela dos chamados interesses difusos e coletivos, valendo-se dos instrumentos processuais para tal.

É possível asseverar que o artigo 129 faz uma enumeração exemplificativa dos interesses sociais defendidos, os quais podem ser classificados como hipóteses em *stricto sensu*. *Stricto sensu* porque, se levado em consideração a defesa do princípio basilar da dignidade da pessoa humana – como visto, um princípio norteador do Estado brasileiro –, está se legitimando afirmar que há indisponíveis outros tantos

²¹ “O Estado Constitucional (*Verfassungsstaat*), para ter as qualidades que o caracterizam, deve primar por ser *Democrático de Direito*. É, portanto, identificado por duas qualidades: a) *Estado de Direito* e b) *Estado Democrático*. Nele o poder estatal deve organizar-se em termos democráticos e o poder político deriva do poder dos cidadãos (CANOTILHO. *Dir. Const.*, Parte I, Cap. 3 pp. 93 e 98 e Ernest-Wolfgang Böckenforde. *Demokratie als Verfassungsprinzip* [Isensee-Kirchhof-Böckenford. *HSR*, v. 12, § 22, pp.887 *et seq.*]). Caracteriza-se pela *dignidade humana* como premissa antropológico-cultural, pela *soberania popular e divisão dos poderes, pelos direitos fundamentais e tolerância, pela pluralidade de partidos e independência dos tribunais* (Häberle. *Estado Constitucional*, § 2º, p.83). P Estado Constitucional impõe o sentido da dimensão dos direitos fundamentais, juntamente com os direitos liberais clássicos. Nele os *direitos sociais* passam, também, a ser considerados direitos fundamentais, que possibilitam exigência de prestações positivas pelo Estado em favor dos cidadãos. Novos tipos de direitos também surgem, tais como os direitos das crianças e dos adolescentes, do idoso (CF 226 a 230) e do meio ambiente (CF 225). A separação de poderes do Estado Constitucional é entendida como um processo de distribuição e integração racionalizada das diversas funções dos órgãos do Estado, com o intuito de limitar as possibilidades de exercício do poder e garantir condições para maior eficiência da atuação na defesa e promoção dos direitos fundamentais (NOVAIS. *Princípios*. I n. 1.4.1.1, pp. 32/34, n. 1.4.1.2, pp 34/35)”. (NERY JÚNIOR, N.; NERY, R. M. A. **Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional**. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2016, p. 177-178).

interesses sociais e individuais, neste caso, classificados como direitos sociais e individuais indisponíveis *lato sensu*.

No rol de interesses sociais a serem defendidos, em sua análise *lato sensu*, especial destaque deve ser dado à função do Ministério Público como defensor da dignidade humana.

A busca pela pacificação social ou, ao menos, pela diminuição dos conflitos sociais e interpessoais está consubstanciada no espírito da Constituição Federal quando esta, em seu artigo 1º, inciso III, elenca como um dos fundamentos do Estado brasileiro a dignidade da pessoa humana²².

Ao colocá-la, portanto, como fundamento, o legislador constituinte atribuiu todos os poderes estabelecidos do Estado da missão de prover o cidadão de meios pelos quais possa exercer os seus direitos como tal; e mais, de exercer em sua plenitude todos os demais direitos assegurados pela Lei Maior.

A preservação da dignidade humana, sem qualquer sombra de dúvida, consubstancia o interesse social.

Na lição de Ada Pellegrini Grinover:

os interesses espalhados e informais à tutela de necessidades coletivas, sinteticamente referíveis à qualidade de vida. Interesses de massa, que comportam ofensas de massa e que colocam em

²² Para Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery, dignidade humana são “os valores fundamentais, encartados na estrutura político-jurídica da Carta Magna, refletem-se em princípios gerais de direito quando informam seus elementos e privilegiam a realidade fundamental do fenômeno jurídico, que é a consideração primordial e fundamental de que o homem é o sujeito de direito e, nunca, objeto de direito. Esse reconhecimento principiológico se alicerça em valor fundamental para o exercício de qualquer elaboração jurídica; está no cerne daquilo que a Ciência do Direito experimentou de mais especial; naquilo que o conhecimento jusfilosófico buscou com mais entusiasmo e vitalidade: é a mais importante consideração do conhecimento do Direito. É o fundamento axiológico do direito; é a razão de ser da proteção fundamental do valor da pessoa e, por conseguinte, da humanidade do ser e da *responsabilidade que cada homem tem pelo outro* (João Paulo II, *Evangelium Vitae*, SP: Edições Paulinas, 1995, p. 22). Por isso se diz que a justiça como valor é o núcleo central da axiologia jurídica (Antonio Hernandez Gil. *Conceptos Jurídicos Fundamentales*, Obras Completas. V. I. Madrid: Espasa Calpe, 1987, p. 44) e a marca desse valor fundamental de justiça é o homem, princípio e razão de todo o direito. [...] Esse princípio não é apenas uma arma de argumentação, ou uma tábua de salvação para a complementação de interpretações possíveis de normas postas. Ele é a razão de ser do Direito. Ele se bastaria sozinho para estruturar o sistema jurídico. Uma ciência que não se presta para prover a sociedade de tudo que é necessário para permitir o desenvolvimento integral do homem, que não presta para colocar o sistema a favor da dignidade humana, que não presta para servir ao homem, permitindo-lhe atingir os seus anseios mais secretos, não se pode dizer Ciência do Direito. Os antigos já diziam que todo o direito é constituído *hominum causa* (fr.2D.1.5). Comprometer-se com a dignidade do ser humano é comprometer-se com a *Vida* e com a liberdade (Rosa Nery. *Noções*, pp. 95/102)” (NERY JÚNIOR, N.; NERY, R. M. A. **Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional**. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2016, p. 185).

contraste grupos, categorias, classes de pessoa. Não mais se trata de um feixe de linhas paralelas, mas de um leque de linhas que convergem para um objeto comum e indivisível. Aqui se inserem os interesses dos consumidores, ao ambiente, dos usuários de serviços públicos, dos investidores, dos beneficiários da Previdência Social, e de todos aqueles que integram uma comunidade compartilhando suas necessidades e seus anseios²³.

Segundo Walter Paulo Sabella²⁴, o conceito supracitado foi a forma que a doutrina encontrou para tutelar “todo um conjunto de bens, e condições caracterizadores de um estilo de vida em sociedade e que permite aos indivíduos uma coexistência equilibrada, amparada nos cânones valorativos que oferecem suporte moral ao contrato social”.

Neste sentido, a defesa dos interesses sociais tutelados pelo Ministério Público, apesar de estes não serem apresentados taxativamente na Constituição Federal, emana do contrato social que constitucionalmente está a instituição (MP) obrigada a resguardar, em razão de seus direitos e deveres previstos nos artigos 127 a 129 da Carta vigente, materializando-se, deste modo, o Estado Democrático de Direito²⁵.

Assim agindo, o Ministério Público defende o interesse social da forma mais ampla possível, atendendo aos anseios da sociedade a partir do reconhecimento da vontade social fundamentada em vontades que podem ser ditas metaindividuais, que, juntas, formarão o coletivo. Tal ação não se consubstancia apenas na litigância processual das ações civis públicas, no direito posto pelo Código de Defesa do

²³ GRINOVER, A. P. Significado social, político e jurídico da tutela dos interesses difusos. **RePro** 97/9, Editora RT, São Paulo, 2000 apud SABELLA, V. L. G. Interesse Social e Ministério Público na pós-modernidade: abordagem transdisciplinar segundo o perspectivismo crítico dialético. In: SABELLA, W. P. et al. **Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional**. Malheiros: São Paulo, 2014, p. 278.

²⁴ SABELLA, V. L. G. Interesse Social e Ministério Público na pós-modernidade: abordagem transdisciplinar segundo o perspectivismo crítico dialético. In: SABELLA, W. P. et al. **Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional**. Malheiros: São Paulo, 2014, p. 278.

²⁵ “O Ministério Público, ao exercer a defesa dos interesses sociais, protege e restaura os elementos que sustentam a qualidade da cidadania do Estado Democrático de Direito brasileiro. E assim o faz segundo uma ótica valorativa que prioriza, na relação entre o sujeito e o objeto, o que existe de relevante neste processo, isto é, no intuito de protegê-los, manter e restaurar eventuais desequilíbrios do contrato social. As ações ministeriais se justificam pelo empenho sistemático em defender o interesse social, desde que este se aponha o valor da dignidade, uma vez que quaisquer interesses humanos em sua condição mais primal têm razão de existir desde que instrumentalizem uma coexistência digna dos sujeitos como fim” (V. L. G. Interesse Social e Ministério Público na pós-modernidade: abordagem transdisciplinar segundo o perspectivismo crítico dialético. In: SABELLA, W. P. et al. **Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional**. Malheiros: São Paulo, 2014, p. 281).

Consumidor ou afins, mas, principalmente, no reconhecimento de uma vontade social que busca o equilíbrio e a igualdade entre seus membros.

1.2 O Tribunal do Júri

O presente trabalho não tem por escopo analisar o Tribunal do Júri como um dos órgãos de prestação jurisdicional, nem, tampouco, estudar a sua estrutura processual, mas a menção que se fará adiante deve ser realizada levando-se em consideração que a participação popular que se faz tão presente nesse expediente, que está arraigado no direito desde os primórdios do século XIII²⁶, também é de rigor quando se trata da Promotoria Comunitária.

A República Federativa do Brasil, consoante estabelece o art. 1º da Constituição Federal, constitui-se em um Estado Democrático de Direito.

O Estado de Direito caracteriza-se pela supremacia da lei, separação de poderes, reconhecimento e garantia dos direitos fundamentais. O Estado Democrático funda-se **na soberania popular, no princípio democrático da participação do povo nas atividades dos poderes estatais**, imposição expressa no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal²⁷.

O Tribunal do Júri se apresenta como uma forma de participação popular nas atividades do Estado, no caso, do Poder Judiciário, sendo tal participação prevista na Constituição Federal, especificamente no capítulo acerca dos direitos e das garantias individuais e coletivos (art. 5º, XXXVIII). Este órgão do Poder Judiciário, composto de pessoas oriundas dos diversos segmentos da sociedade, que lá chegam mediante aleatória convocação e que, da mesma forma, integram-se, tem a competência para julgar crimes dolosos contra a vida, sendo que o Estado, na acepção de Poder Judiciário, faz-se presente apenas por meio do presidente do colegiado, a quem compete subsumir às normas de direito aquilo que foi decidido pelo julgador leigo.

²⁶ O Tribunal do Júri, em um formato muito próximo ao que existe atualmente, surgiu na Carta Magna Inglesa, cujo título completo é “Grande Carta das liberdades ou concórdia entre o rei João e os barões para a outorga das liberdades da Igreja e do reino inglês”, tendo sido assinada pelo rei João sem Terra, em 15 de junho de 1215.

²⁷ ZAPPALA, A. O Direito Constitucional ao julgamento pelo júri e a influência da mídia no ânimo dos jurados. **Estudos de Processo Penal**, ASF – Instituto de Estudos Avançados de Processo Penal, São Paulo, p. 234-235, 2012, grifo nosso.

Em que pesem as diversas modificações sofridas ao longo dos séculos pelo Tribunal do Júri, visando uma melhor adequação de seu funcionamento à realidade social, a sua essência de tribunal popular sempre foi mantida, visto que assim é que se mantém a sua característica marcante, qual seja, a soberania popular.

Como órgão do Poder Judiciário, segue os cânones do Direito Constitucional e também do Direito Processual Penal, positivado nos artigos 406 a 497 do Código de Processo Penal.

Tendo competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida²⁸, a ação penal, em regra²⁹, será pública incondicionada, cabendo ao Ministério Público a sua propositura.

1.2.1 A atuação ordinária da Promotoria do Júri

Em uma tradicional Promotoria do Júri trabalhava-se com os efeitos dos problemas dos crimes já ocorridos, procurando-se a imposição de sanção penal àqueles que praticaram delitos.

A existência desse padrão tradicional de Promotor de Justiça atende plenamente às exigências da Administração Superior do Ministério Público (Procuradoria Geral de Justiça, Corregedoria Geral de Justiça, Conselho Superior e Colégio de Procuradores e Conselho Nacional do Ministério Público), mas, no entanto, não consegue evitar a prática dos delitos, uma vez que, segundo dados compilados do sistema SIS-MP Integrado, do Ministério Público do Estado de São Paulo, no ano de 2017, a taxa de esclarecimentos dos homicídios ocorridos no Estado foi de 38,6% (dados embasados no número de denúncias oferecidas, sem, contudo, levar em consideração os processos que não serão levados a júri ou, caso o sejam, não advirá condenação).

Diante de tais dados, é de se considerar que se tem, no Estado de São Paulo, um índice de 61,4% de crimes não esclarecidos, cifra que salta para 78% no Brasil,

²⁸ Código Penal Brasileiro, Parte Especial, Título I, Capítulo I.

²⁹ Ressalvada a ação penal privada subsidiária da pública, prevista no art. 29 do Código de Processo Penal, com esteio no art. 5º, LIX, da Constituição Federal.

em detrimento das taxas de esclarecimentos de 66,54% nos Estados Unidos, de 76% no Canadá e de 68% no Japão³⁰.

Indubitavelmente, tal quadro gera um profundo incômodo entre os Promotores de Justiça, que é decorrente do fato de que a imensa maioria dos homicídios permanece com sua autoria desconhecida, o que, invariavelmente, significa impunidade.

Somando-se esse fato (elevado índice de arquivamentos de inquéritos de homicídio, em razão de autoria desconhecida) às enormes dificuldades para se levar um réu a julgamento pelo Júri³¹, o Ministério Público se vê obrigado a fazer uma reflexão: Em que medida a forma padrão de trabalho, de distribuição de serviços e de funcionamento da Promotoria de Justiça contribui para a repressão da criminalidade violenta?

Cada Promotor exerce de forma individual seu trabalho, sem ter o conhecimento acerca das ações de seus colegas de Promotoria e, muito menos, da realidade social da comunidade que o cerca.

A distribuição meramente numérica dos serviços dilui o problema em diversos feitos criminais, dificultando, assim, o conhecimento sobre sua origem, seu encadeamento e possíveis desdobramentos, o que acaba por impedir qualquer ação preventiva para estancá-lo ou minimizá-lo.

O funcionamento da Promotoria de Justiça, montado exclusivamente para atender à demanda individual de cada Promotor (no tocante à execução de seus feitos criminais, suas audiências e júris), não leva em consideração a necessidade de análise da produção global da Promotoria, bem como dos importantes dados que daí podem ser extraídos, visando ao aprimoramento do serviço. Tampouco – e muito menos – considera as rotinas e os procedimentos administrativos dos funcionários e estagiários, deixando-os à margem de qualquer processo participativo da missão da Promotoria.

³⁰ A fonte de tais dados é a seguinte pesquisa: INSTITUTO SOU DA PAZ. *Onde Mora a Impunidade? Porque o Brasil precisa de um Indicador Nacional de Esclarecimento e Homicídios*. São Paulo, dez. 2017. Disponível em: <http://www.soudapaz.org/upload/pdf/index_isdp_web.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.

³¹ Dados do relatório de junho a novembro de 2017 da Promotoria de Justiça - Júri de Santo Amaro indicam que somente 50%, em média, dos julgamentos marcados são efetivamente realizados, o que significa cerca de apenas 24 julgamentos por mês.

Trata-se, portanto, de uma atividade meramente processual que, em um primeiro momento, tem por escopo dar vazão à demanda de trabalho ordinário e, em um plano mais distante do trabalho processual, pouco reverte na diminuição da criminalidade. Certo é que a atividade de persecução penal na órbita do trabalho ordinário está relacionada e depende das atividades de outros atores do sistema de justiça.

Tomando-se o fato desde sua ocorrência, a persecução penal está intimamente associada – e porque não dizer, dependente – à atividade de outras instituições (Polícias Militar, Civil e Científica, bem à própria atividade jurisdicional), o que leva à diluição das atividades e à perda da eficiência, resultando em grande número de crimes não esclarecidos, conforme supracitado, e também a uma ausência de punição efetiva.

Como se pode notar, a atividade hodierna e regrada exclusivamente na aplicação no direito positivado, muitas vezes, não tem o condão de dar à sociedade a pacificação que ela almeja e que é seu direito subjetivo.

1.2.2 O direito a uma sociedade pacificada

O quadro verificado gera um grande desalento social, aprofundando-se cada vez mais, haja vista a constante presença de pessoas (vítimas e parentes de vítimas) batendo às portas da Promotoria de Justiça em busca de soluções para o crescente cenário de violência e ausência de soluções ou, ao menos, de abrandamento desta situação.

Tal problema é marcado pelas necessidades prementes e imediatas na contenção do quadro de violência e de desassossego social que atinge aqueles mais desvalidos, e que, portanto, encontram-se, notadamente, nas franjas de uma metrópole de mais de 11 milhões de habitantes e vivenciam o aprofundamento do fosso social que os separava das regiões mais abastadas e melhor tratadas pelo Poder Público.

1.2.3 A vida como um direito constitucional

Em uma primeira análise relativa ao enfrentamento da violência na cidade de São Paulo, mais precisamente, na zona sul da cidade de São Paulo, localidade em que nasceu a Promotoria Comunitária, como se verá adiante, verificou-se que a dignidade da pessoa inexistiu a partir do momento em que o bem jurídico supremo, a vida, é aquele que apresenta maior vulnerabilidade, e é o ponto em que o Estado, por meio de todos os seus organismos, vem se mostrando ineficiente.

Não se pode olvidar que o direito à vida representa aquilo de mais sagrado que o homem possui, e, como tal, não pode ser banalizado e relegado a qualquer plano.

Vida, no texto constitucional (art. 5º *caput*), não será considerada apenas no seu sentido biológico de incessante autoatividade funcional, peculiar à matéria orgânica, mas na sua acepção biográfica mais compreensiva. [...] A *vida humana* que é objeto do direito assegurado no art. 5º *caput*, integra-se de elementos materiais (físicos e psíquicos) e imateriais (espirituais). A “vida é intimidade conosco mesmo, saber-se e dar-se conta de si mesmo, um assistir a si mesmo e um tomar posição de si mesmo”³². Por isso é que ela constitui a fonte primária de todos os outros bens jurídicos. De nada adiantaria a constituição assegurar outros direitos fundamentais, como a igualdade, a intimidade, a liberdade, o bem estar, se não erigisse a vida humana num desses direitos.³³

A proteção à vida tem de ser o ponto fundamental a partir do qual as iniciativas devem ser tomadas, pois não é cabível aos poderes estatais constituídos – frise-se, dentre eles, o Ministério Público – vê-la se esvaindo e nada fazer para preservá-la.

1.2.3.1 A supressão de outros direitos e garantias constitucionais como reflexo da supressão da vida

A supressão da vida, de forma banalizada, bem como todas as consequências nefastas desse verdadeiro morticínio, conduz à supressão de todos os demais

³² SICHES, R. **Vida Humana, Sociedad y Derecho**. México: Porrúa, 1956 apud SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 200.

³³ SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 200.

direitos, pois, a não proteção da vida também significa a não proteção de outros direitos, tais como a integridade física, a integridade moral e os direitos sociais. Em razão do afastamento do Estado em relação à população, em decorrência de sua ineficiência e de suas políticas incipientes, passaram também a ser negados os ditos direitos sociais.

1.2.3.2 A supressão dos direitos sociais

Negar a vida, em um primeiro plano, é também negar todos os demais direitos que compõem a gama dos direitos sociais.

Assim podemos dizer que os *direitos sociais*, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos fracos, direitos que tendem a realizara igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito e igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.³⁴

A situação vivida nos rincões da zona sul da cidade de São Paulo (objeto do estudo que se fará adiante) suplanta não só problemas de ordem pública e social, mas atinge outro direito consagrado pela Constituição Federal, qual seja: o direito de igualdade.

Não se trata aqui de um conceito jurídico-constitucional de igualdade, a *igualdade perante a lei*. A situação discutida até o momento é uma forma gritante de desigualdade, mas não de desigualdade perante à lei, ou seja, uma desigualdade formal, tal como preconizada pela Constituição Federal, em seu art. 5º, ou mesmo uma desigualdade material, como se depreende do art. 7º, XXX e XXXI, mas sim uma desigualdade concernente à dignidade de cada pessoa.

Como pode o Estado, no âmbito da cidade de São Paulo, permitir desigualdades clamorosas – no que tange à segurança pública, aparelhamento, mobiliário urbano, infraestrutura, saneamento básico, transporte coletivo, saúde,

³⁴ SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 200.

apenas para exemplificar – entre as pessoas que estão nas regiões mais centrais, prósperas e abastadas e aquelas que estão nas periferias, relegando à própria sorte estes que, por razões obviamente econômicas, têm que sobreviver distante do centro?

Como pode esse mesmo Estado tratar a segurança pública e o combate à criminalidade de forma diversa, em decorrência da localização geográfica de cada cidadão?

Está-se diante de um critério de justiça? De justiça social?

Inexoravelmente, é de rigor recorrer ao conceito aristotélico de justo:

Onde o *justo*, portanto significa o legal e o igual ou equitativo, e o *injusto* significa o ilegal e o desigual, ou não equitativo [...] Ora, todas as promulgações da lei objetivam ou o interesse comum de todos, ou o *dos demais excelentes*, ou *dos que detêm o poder*, seja devido à sua virtude ou algo do gênero, de sorte que, em um dos seus sentidos, *justo* significa *aquilo que produz e preserva a felicidade e as partes componentes desta comunidade política*³⁵.

As respostas às perguntas formuladas deixam evidente que tal situação é de total injustiça e de desigualdade, e mais, afasta todos daquilo que, segundo Aristóteles, é a essência da vida: a busca da felicidade.

Não é preciso voltar à Grécia Antiga para se constatar que não há felicidade na vida daquela sociedade periférica; que não há tratamento igualitário entre munícipes apenas e tão somente porque habitam regiões distintas de uma mesma cidade.

Torna-se, portanto, de rigor que haja uma mudança global e sistêmica no quadro social, a qual possa garantir a vida e, como consequência, a dignidade daqueles que vivem nesse contexto social, impondo que soluções sejam pensadas, chegando-se à conclusão de que atitudes efetivas devem ser tomadas, e que estas não devem se limitar às atividades tradicionais e institucionais dos agentes públicos.

1.2.4 A crise de confiança da população no sistema de justiça

O quadro de violência social e de desassossego enfrentado pelas populações mais carentes da cidade de São Paulo, notadamente de sua periferia, impõe que haja

³⁵ ARISTÓTELES. *Ética à Nicômaco*. São Paulo: Edipro, 2014. Cf. Livro V, 1129b1, 10, 15, grifos do autor.

efetiva atuação do poder público, devendo este atuar de maneira proativa na preservação e na manutenção dos direitos pessoais e sociais.

A função meramente punitiva exercida pelo Estado não traz qualquer sensação de segurança e esperança social, uma vez que a população não confia em seus governantes, tampouco no aparelho estatal.

Nos regimes democráticos, “governos, parlamentos, o sistema de justiça e polícia, a burocracia estatal, os partidos políticos e os militares são considerados instituições do regime democrático”³⁶ e, como tais, devem inspirar a confiança de seus cidadãos, não podendo a ocorrência de delitos abalar essa confiança, sob risco de criação de instrumentos paralelos de “aplicação da justiça”³⁷. “No caso de instituições, pressupõe-se que confiar é esperar que essas agências cumpram as funções para as quais foram designadas, tendo-se em vista o bem-estar coletivo”³⁸. Tal confiança na forma da persecução penal ordinária vem deixando a população cada dia mais descrente.

Os estudos empíricos sobre as consequências da vitimização por crime na cultura política destacam que esse evento implica uma série de sentimentos, atitudes e preferências que não são condizentes com a consolidação da democracia em regimes políticos frágeis (Ceobanu, Wood & Ribeiro 2010). O medo de ser novamente vítima de uma agressão (física ou patrimonial) tornaria os indivíduos mais propensos ao endosso de ações *mano dura*, como a possibilidade de a polícia desrespeitar a lei para garantir a captura ou a punição dos criminosos (Cruz 2006). A percepção de que os tribunais são ineficientes leva à “justiça vigilante” ou a justiça com as próprias mãos, algo que no Brasil recebe o nome de linchamento (Godoy 2006). Além disso, a vitimização diminui a confiança nos outros, promove comportamentos intolerantes, como restrição de direitos civis de determinadas populações e apoio a leis repressivas, erodindo o capital social (Bailey & Flores-Macías 2007). Por fim a experiência de ser vítima de um crime pode se transformar em demanda por soluções de impacto imediato, como um golpe militar que prometa “acabar” com a criminalidade, ainda que se comprometa o ideal do Estado Democrático de Direito (Pérez 2003)³⁹.

³⁶ NORRIS, P. **Critical citizens**: Global support for democratic government. New York: Oxford University Press, 1999, p. 12, tradução livre do autor.

³⁷ Nesse contexto, no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, a periferia da zona sul da cidade de São Paulo enfrentou o crescente aumento dos justiceiros e de “pés-de-pato”, criminosos que se colocaram no lugar do Estado para a “realização da justiça”.

³⁸ SILVA, G.; RIBEIRO, L. Confiança nas instituições democráticas e vitimização por crime: qual a relação?. **Revista de Sociologia e Política**, São Paulo, v. 24, nº 58, p. 59-84, jun. 2016, p. 62.

³⁹ SILVA, G.; RIBEIRO, L. Confiança nas instituições democráticas e vitimização por crime: qual a relação?. **Revista de Sociologia e Política**, São Paulo, v. 24, nº 58, p. 59-84, jun. 2016, p.64

Outro fator da quebra de confiança na justiça é sua notória morosidade:

Uma questão que afeta profundamente o desenvolvimento econômico e social de um país é a capacidade do Judiciário se apresentar como instância legítima na solução dos conflitos que surgem no ambiente social, empresarial e econômico [...]. Retratar a confiança do cidadão em uma instituição significa identificar se o cidadão acredita que essa instituição cumpre a sua função com qualidade, se faz isso de forma em que os benefícios da sua atuação sejam maiores que os seus custos e se essa instituição é levada em conta no dia-a-dia do cidadão comum⁴⁰.

Segundo dados apurados em pesquisa da Fundação Getulio Vargas - FGV, no sistema de justiça brasileiro, o índice de confiança da população em suas instituições apresenta valores preocupantes, sendo: 24% para o Poder Judiciário, e o Supremo Tribunal Federal (vistos isoladamente); 26% para a Polícia (assim considerados todos os seus ramos, ou seja, Civil, Militar e Federal) e 28% para o Ministério Público, índices bem distantes das instituições mais confiáveis (56% para as Forças Armadas e 53% para a Igreja Católica)⁴¹.

Também, o mesmo estudo ainda aponta que no quadro da população brasileira, somente 51% diz respeitar as leis (2% declaram não respeitá-las; 8%, quase nada; e 39%, um pouco), o que deixa evidente que se trata de consequência da descrença no sistema de justiça.

O reconhecimento da situação supradescrita leva à conclusão de que o trabalho tradicional do Promotor do Júri pouco auxilia na repressão criminal considerada em sua forma coletiva. Esse trabalho repressivo alcança quase que exclusivamente a pessoa individual do réu identificado pelo Estado, o que não ocorre com a imensa maioria dos homicidas (conforme revelam exaustivamente os dados estatísticos).

Constatou-se que o enorme esforço despendido para se levar um homicida a julgamento gera pouco resultado efetivo para a repressão criminal e dá pouca contribuição para amenizar e solucionar o problema da violência.

⁴⁰ FGV – ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO. **Relatório ICJBrasil**. 1º semestre 2017, p. 03. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19034/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 04 jun. 2018.

⁴¹ FGV – ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO. **Relatório ICJBrasil**. 1º semestre 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19034/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 04 jun. 2018.

Tal análise levou a uma segunda constatação, a saber: o aumento da quantidade de homicídios esclarecidos, por si só, não altera o panorama da impunidade sentida. Uma simples operação aritmética demonstra que essa melhoria no trabalho dos Promotores de Justiça, embora seja importante, não se mostra suficiente. Isto porque, a Promotoria do Júri, em razão de suas limitações estruturais (em especial, a capacidade total para realizar júris), não consegue dar vazão a um número maior de processos criminais, os quais se atolariam nas prateleiras do cartório do Judiciário, aguardando anos e anos até serem concluídos e julgados.

Por uma outra via, a impunidade que se pretende combater, acabaria se agravando, levando-se em consideração as dificuldades enfrentadas para se levar um réu a julgamento pelo plenário do Júri.

Em face dessa situação, que já se apresentava em meados dos anos 2000, os integrantes da Promotoria de Justiça do III Tribunal do Júri da Capital, na qual há vinte e cinco anos o presente pesquisador exerce as suas funções, concluíram que a quantidade de homicídios teria que diminuir drasticamente.

1.3 Modelo de Promotoria Comunitária

1.3.1 A inspiração no modelo norte-americano

Abordar a diminuição da criminalidade é algo que, muitas vezes, soa mera retórica daqueles que ocupam os palanques políticos.

Reduzir a criminalidade, sobretudo os crimes dolosos contra a vida, não se faz por meio de palavras ou pela expedição de leis. As ações devem ser dirigidas não às consequências do ato criminoso e ao seu autor, mas devem ser realizadas no meio em que os crimes acontecem, buscando-se, primeiramente, as suas causas remotas, a fim de que se possa atacar o foco de uma situação que evoluirá para uma ação criminosa.

Vários tipos de ações podem ser tomadas, mas a eficácia destas dependerá da aceitação pelo meio em que elas forem propostas e, sobretudo, do comprometimento social assumido em relação a elas.

Dentre os vários modelos existentes e pesquisados, o que atende de forma mais efetiva à busca de soluções para a problemática da redução da criminalidade surge no trabalho da *American Prosecutors Research Institute* (APRI), que detectou a necessidade “da aproximação proativa entre Promotores de Justiça e a comunidade, para identificarem problemas e soluções na relação entre crime e qualidade de vida”⁴², circunstância que se fez possível por meio do que foi chamado de **Promotoria Comunitária**.

1.3.2 A Promotoria Comunitária nos Estados Unidos da América

O paradoxo existente entre ocorrência de crimes e a existência de qualidade de vida de uma comunidade deve ser analisado tendo em vista a necessidade de serem encontradas soluções para a não ocorrência do primeiro e, por consequência, o implemento do segundo.

O grande entrave para a busca destas respostas se concentra na necessidade de se analisar duas formas distintas de atividades, a qual há muito tempo se encontra enraizada na atividade judiciária: a atuação de uma promotoria tradicional e a atuação de uma promotoria comunitária.

O trabalho da *American Prosecutors Research Institute* (APRI) se voltou no sentido de analisar as diferenças e similitudes entres esses dois tipos de atuação e na busca por uma forma de implantação desta nova forma de atuação.

A primeira conclusão do trabalho desenvolvido pela APRI foi no sentido de que tanto a promotoria comunitária quanto a promotoria tradicional desenvolvem os seus papéis estabelecendo prioridades semelhantes; ambas têm como atividade primária o combate à criminalidade, a punição de criminosos, a redução da criminalidade e a prevenção ao crime, sendo que a grande ênfase dada na atuação da promotoria comunitária reside na prevenção do crime⁴³.

⁴² “As it has been defined thus far, Community prosecution is a proactive approach to addressing crime and quality-of-life issues that brings prosecutors together with residents to identify problems and solutions” (AMERICAN PROSECUTORS RESEARCH INSTITUTE. **The Changing Nature of Prosecutions**: Community Prosecution vs. Traditional Prosecution. Approaches, Feb. 2004, p. 1, em tradução livre do autor).

⁴³ AMERICAN PROSECUTORS RESEARCH INSTITUTE. **The Changing Nature of Prosecutions**: Community Prosecution vs. Traditional Prosecution. Approaches, Feb. 2004.

Frente a este quadro, a conclusão a que os norte-americanos chegaram foi de que a promotoria comunitária e a promotoria tradicional não se excluem. Ambas procuram resolver problemas da comunidade, havendo entre as suas atuações uma mudança de filosofia no modo de agir.

A ação de uma promotoria comunitária tem como ponto fundamental a proatividade, entendendo-a como a antecipação no conhecimento do fato, de seus problemas e suas soluções; modo de agir este que não é encontrado na atuação de uma tradicional promotoria de justiça. Destaca-se, também, que a promotoria comunitária não leva apenas em consideração a prática do crime e a sua punição, mas enfatiza questões sociais, ambientais e outras situações que podem dar causa à ocorrência de crimes.

O trabalho inicial para a construção de uma promotoria comunitária no âmbito do modelo norte-americano residiu na aproximação dos promotores de justiça com a comunidade como estratégia de maior envolvimento com esta e com os já existentes artifícios dos métodos de atuação de promotoria de justiça.

O trabalho de promotoria comunitária nos Estados Unidos da América teve como ponto de partida o foco em seis elementos-chave, quais sejam:

- Foco na solução dos problemas relacionados à segurança pública e nas questões de qualidade de vida na comunidade;
- Incluir a comunidade no sistema de justiça (como jurado, por exemplo);
- Parcerias entre a comunidade e a promotoria de justiça, agências públicas ou privadas e os demais órgãos de aplicação da justiça;
- Aplicação de diversos métodos de prevenção, intervenção e execução da política criminal;
- Definir uma área de atuação, estabelecendo, de forma nítida, o foco dessa atuação;
- Uma atuação integrada entre ações proativas e reativas.

No trabalho de análise para o estabelecimento de uma promotoria comunitária nos Estados Unidos, a APRI constatou “que os quatro elementos utilizados com maior frequência pela promotoria comunitária incluem parcerias (98%), variedade nos métodos de execução das ações (91%), envolvimento da comunidade (82%) e a estratégia para solução de problemas (82%). Acresce-se ainda necessidade da

definição precisa de uma área geográfica de atuação (35%) e a integração de atuação entre as promotorias tradicionais e a promotoria comunitária (25%)”⁴⁴.

Estabelecidas tais premissas, os estudos que levaram à implantação da promotoria de comunitária norte-americana verificaram que tal atividade somente se fez possível por meio do estabelecimento de parcerias, sendo estas fundamentais.

Verificou-se que é regra a ocorrência de a promotoria comunitária conseguir obter mais parceiros do que a tradicional promotoria de justiça (75% na primeira, contra 50% na segunda), bem como o fato de a promotoria comunitária ter maior possibilidade de encontrar, na comunidade, estratégias para o combate à criminalidade do que a atuação de uma tradicional promotoria de justiça, uma vez que, historicamente, sabe-se que a comunidade tem maior conhecimento acerca das condições que levam à prática de delitos em sua área se comparado aos órgãos governamentais (polícia, judiciário e promotoria).

Neste contexto, apurou o estudo da APRI que a promotoria comunitária obtém êxito em relação à promotoria tradicional porque a primeira trabalha juntamente com a comunidade, a fim de identificar os problemas e as soluções, ao passo que no modelo tradicional, a participação da comunidade é mínima (quando não inexistente).

Partindo-se de tais dados e premissas, não é difícil se chegar à conclusão de que a implementação de uma promotoria comunitária requer, primeiramente, a mudança na forma de atuação de seus membros. A tradicional promotoria de justiça tem a sua forma de agir marcada pela reatividade, ou seja, seus membros entram em ação após o cometimento do crime, ou agem na investigação de crimes cuja consumação se protraí no tempo. Assim, investigam a autoria de crimes já ocorridos ou daqueles que estão acontecendo, levando-se em consideração a prática da conduta delituosa por parte do autor do delito.

Já a promotoria comunitária age de forma proativa. Não lhe interessa a repressão ao autor do crime já cometido e a eventual busca de reparação do dano causado, mas sim atuar de forma a possibilitar que o crime não ocorra e, por via de consequência, eventual prejuízo por ele causado. Busca não a reparação do prejuízo,

⁴⁴ AMERICAN PROSECUTORS RESEARCH INSTITUTE. **The Changing Nature of Prosecutions: Community Prosecution vs. Traditional Prosecution.** Approaches, Feb. 2004, p. 8, tradução livre do autor.

mas a criação de uma sociedade equilibrada, em que os efeitos da criminalidade não sejam sentidos porque estão sob controle.

Como se verifica, são duas formas de ações distintas, e para que se possa se transitar da atuação tradicional para a nova forma de atuação, é de rigor a mudança de papéis de seus membros.

Desta forma, o Promotoria Comunitária exigirá de seus membros um trabalho junto à comunidade, visando à identificação de problemas e das suas soluções, devendo, para tanto, desenvolver seus novos papéis e assumir responsabilidades como:

- Atuar como uma liderança na comunidade;
- Implementar sistemas de administração e revisão do trabalho de seus membros;
- Atuar na formação de policiais;
- Abraçar ideias inovadoras;
- Abraçar, de forma constante, as novas tecnologias para a solução dos crimes;
- Zelar, por parte dos promotores, pela continuidade de expansão do conhecimento das questões correntes.

Nesse contexto de atuação, uma certeza se estabelece: a de que o uso da promotoria comunitária está voltado à implementação de ações que têm por objetivo a melhoria da qualidade de vida, que se reflete nas condições de segurança pública. Um elemento também deve ser analisado: o uso de ações não tradicionais de promotoria de justiça deve ter como escopo inicial o combate à criminalidade de menor gravidade.

Mas, em uma promotoria comunitária de justiça, apesar do entendimento supramencionado, a noção de atuação conjunta de toda a comunidade leva, em um prazo maior, à construção de um novo modelo de segurança pública, cujos efeitos serão vistos em relação a toda forma de criminalidade.

No estudo que embasou a formação da promotoria comunitária nos Estados Unidos, a APRI consultou tanto promotores de justiça que atuam de forma tradicional quanto aqueles que atuam – ou pretendem atuar – em uma promotoria comunitária, recebendo de ambos os grupos a asserção de que a primeira e mais importante função destes é a persecução penal.

Entretanto, o mesmo estudo deixou evidente que se a função básica e primeira de ambas as formas de atuação reside na persecução penal, de outro lado, verificou-se que o trabalho de promotoria comunitária vai além desta função primária, buscando, também, a aproximação do relacionamento entre a comunidade e os promotores, com o foco principal voltado à segurança pública e, sobretudo, à qualidade de vida da comunidade.

Estas duas formas de atuação – inicialmente semelhantes, mas de formas bastante distintas ao longo de seu desenvolvimento – levaram os estudiosos do tema à conclusão de que a implementação de uma promotoria comunitária depende de alguns pressupostos básicos, quais sejam:

- Mudança na forma de atuação dos promotores;
- Definição das novas responsabilidades dos promotores;
- Definição das responsabilidades da comunidade.

Ademais, na atuação de campo, depende das seguintes estratégias, por parte dos promotores comunitários:

- Retirada do pessoal operacional da promotoria das ações de campo;
- Implemento das atividades dos membros da comunidade na função de jurados⁴⁵;
- Incentivar a solução de conflitos;
- Estabelecer uma meta de responsabilidades para a comunidade;
- Designar um promotor para atuar na região.

Um dos pontos mais importantes, para não galgá-lo à condição de ponto crucial para o sucesso na implementação da promotoria comunitária, reside na eleição dos parceiros, buscando identificar aqueles que mais se mostram afeitos ao trabalho, bem como de que forma estes poderão atuar.

No estudo desenvolvido pela APRI, que serve de base para o presente capítulo, foram identificados vários parceiros, sendo que, em ordem de participação ativa, surgiram os seguintes seguimentos da sociedade: os próprios órgãos relacionados à aplicação da justiça, os residentes, as organizações privadas de um modo geral, as associações comunitárias, os grupos de jovens, as agências de

⁴⁵ Aqui, deve-se levar em consideração o fato de que o júri norte-americano não tem competência exclusiva para o julgamento de crimes dolosos contra a vida.

Serviço Social, as escolas, as empresas, os grupos religiosos, os grupos com interesses particulares⁴⁶, a autoridade familiar e os escritórios de advocacia.

Em suma, o modelo norte-americano de promotoria comunitária está definido em três elementos-chave:

- 1) escolha de parceiros variados entre as agências governamentais e os grupos básicos da comunidade;
- 2) uso de métodos variados para solução de problemas de criminalidade e a busca por respostas para os problemas de segurança pública;
- 3) o envolvimento da comunidade, com ênfase no trabalho colaborativo.

Devem ser associados a estes elementos outros dois, que decorrem das atividades da promotoria tradicional:

- 1) atuação no âmbito de uma área geográfica definida;
- 2) aproximação das partes para uma atuação integrada.

Assim sendo, uma das conclusões que norteia a atuação da promotoria comunitária no modelo norte-americano e que leva ao êxito do sistema é que, na promotoria comunitária de justiça, a comunidade é vista como parte na identificação e na solução de conflitos envolvendo criminalidade, diversamente de uma promotoria tradicional, em que a comunidade tem pouco envolvimento na identificação e na solução dos problemas, sendo estes identificados pela atuação do órgão do Estado e, as soluções, apresentadas considerando-se a sociedade apenas como uma beneficiária dos esforços da promotoria.

Uma segunda conclusão a que o modelo comunitário conduz é no sentido de que as promotorias comunitárias têm uma grande capacidade de captar, de forma quase que instantânea, os problemas da comunidade e, assim, encaminhar com a mesma rapidez as soluções.

À guisa de conclusão,

evidentemente está claro que a promotoria comunitária se fundamenta em um número de elementos-chave que a distingue das práticas em uma tradicional promotoria de justiça – primeiramente, o envolvimento da comunidade, a formação multidisciplinar de parceiros, o uso de métodos de solução de problemas, bem como a inovação de meios de identificação e respostas à criminalidade. Tais fatores autorizam dizer que os princípios da promotoria comunitária também poderiam ser utilizados no enfrentamento da criminalidade violenta, e não somente

⁴⁶ O texto não explicita quais são esses grupos, tampouco os interesses especiais.

nos crimes menos graves. Teoricamente, se a promotoria comunitária for elevada ao nível de uma mudança filosófica de atuação, pode-se esperar que o envolvimento da comunidade, o estabelecimento de parcerias e a solução de problemas vão se tornar uma estratégia para o enfrentamento de todos os tipos de criminalidade e problemas de segurança pública⁴⁷.

⁴⁷ AMERICAN PROSECUTORS RESEARCH INSTITUTE. **The Changing Nature of Prosecutions: Community Prosecution vs. Traditional Prosecution.** Approaches, Feb. 2004, p. 33, em tradução livre do autor.

2 UM ESTUDO JURIMÉTRICO: A PROBLEMÁTICA DOS ALTOS ÍNDICES DE HOMICÍDIOS NA ZONA SUL DA CIDADE DE SÃO PAULO

O que será tratado doravante tem por escopo mostrar como se procedeu à criação da Promotoria Comunitária do III Tribunal do Júri da Capital.

Tal iniciativa, tratada simplesmente como Promotoria do Júri de Santo Amaro, foi desenvolvida pelos Promotores de Justiça do III Tribunal do Júri da Capital do Estado de São Paulo como um programa de enfrentamento do crescente número dos homicídios na região de suas atribuições, bem como dos efeitos encarados pela sociedade em razão deste tipo de delito.

2.1 O uso propedeutico da Jurimetria

A análise de uma situação concreta não pode nascer apenas da intuição ou da visão simplista da situação, onde todos os implicados constatam que algo está acontecendo e que uma atitude deve ser tomada.

O desenvolvimento de um método deve ser direcionado ao “modelo de Justiça consensual, racional e orientada para resultados, em suas diversas manifestações, em suas diversas manifestações, como instrumentos eficientes para distribuição da Justiça e o encerramento dos conflitos criminais no menor tempo possível, com menor custo social e dentro do modelo garantista que norteou a Constituição da República”⁴⁸.

A atuação inicial da Promotoria Comunitária de Santo Amaro foi balizada pelas buscas das causas determinantes do alto índice de homicídios na Zona da Sul da Capital paulistana, partindo-se, empiricamente, do levantamento das localidades com maior índice desse tipo de delito, através da análise dos boletins de ocorrência gerados pelas Polícias Civil e Militar.

À guisa de exemplo, sabia-se que em um no Jardim Ângela havia um alto índice homicídios em uma padaria chamada “Menininha”. Após uma análise

⁴⁸ MORAES, A.; DEMERCIAN, P. Um novo modelo de atuação criminal para o Ministério Público brasileiro: Agências e laboratório de jurimetria. **Tese apresentado no IV Congresso Criminal do Ministério Público do Estado de São Paulo**, Santos, setembro de 2018, p.8

aprofundada no local, constatou-se que a dita padaria não possuía o registro de um único crime sequer, mas que tudo ocorria nos botequins localizados no seu entorno, sendo que tal estabelecimento se tratava apenas de um posto de referência, por ser local de conhecimento geral.

Quando se busca uma intervenção proativa, no caso da Promotoria Comunitária, a melhor forma de atuação se fundamentará na existência de dados concretos e fidedignos para orientar as políticas a serem implantadas.

No limiar da segunda década do século XXI, mesmo no campo do direito, ciência que excelência está fundamentada no positivismo jurídico, outras ferramentas devem ser utilizadas para que a busca de políticas públicas se mostrem eficientes.

Deve-se buscar elementos que sejam capazes de retirar a norma jurídica do seu isolamento dogmático e fazer com que se transforme também estímulo ao comportamento social.

Tal transformação deverá ser baseada na colheita de dados precisos, que sejam capazes de nortear o desenvolvimento de políticas públicas que efetivem a construção de uma sociedade melhor.

A busca desse conhecimento deve se valer de um ferramental capaz de trazer de forma fidedigna elementos capazes da construção de tais políticas públicas. Tal ferramental hoje desenvolvido é a *Jurimetria*.

Na definição de **NUNES**⁴⁹ a jurimetria é “a disciplina do conhecimento que utiliza a metodologia estatística para investigar o funcionamento de uma ordem jurídica”.

E foi, sem o conhecimento teórico da jurimetria, que a análise de circunstâncias que envolvia o grande número e homicídios fez nascer as formas de atuação da Promotoria Comunitária de Santo Amaro, em uma verdadeira atividade propedêutica,

⁴⁹ NUNES, M.; **Jurimetria. Como a estatística pode reinventar o direito**. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2016, p. 115

percutindo-se locais de crimes, horários, perfil das vítimas, dos acusados, do ambiente, dentre outros, sem o rigor científico que a nova ferramenta hoje fornece.

A Jurimetria cria a possibilidade de uma nova forma de atuação do Ministério Público: agir tendo em vista às demandas da sociedade.

Com esse ferramental, a prospecção das demandas sociais, no caso em tela, os altos índices de crimes dolosos contra a vida cometidos na Zona Sul da Cidade de São Paulo, podem ser esquadrihadas e fim de permitir o estabelecimento de políticas próprias que buscam, se não a solução, a mitigação do problema.

2.2 Retrato da Zona Sul

A área de atribuição da Promotoria do Júri de Santo Amaro abrange atualmente 09 Distritos Policiais da região sul de São Paulo, pertencentes à 6ª Delegacia Seccional de Polícia, a saber: 11º DP-Santo Amaro, 47º DP-Capão Redondo, 48º DP-Cidade Dutra, 25º DP-Parelheiros, 85º DP-Jardim Mirna, 92º DP-Parque Santo Antonio, 100º DP- Jardim Herculano, 101º DP - Jardim das Imbuías, 102º DP-Socorro.

Tal região é tida por seus moradores como uma verdadeira “Cidade de Santo Amaro”, abarcando bairros como Jardim Ângela, Capão Redondo, Grajaú, Parelheiros e Engenheiro Marsilac, este situado na divisa com o litorâneo município de Itanhaém - onde, inclusive, está localizada uma grande área indígena da Nação Guarani, com as aldeias Krukutu e Morro da Saudade.

Na região, encontra-se fixada uma população de aproximadamente 2.100.000 (dois milhões e cem mil pessoas, com densidade demográfica de 3.400 habitantes por km²), cobrindo uma área física de aproximadamente 618,0 km², dividida em 05 Subprefeituras: M`Boi Mirim, Parelheiros, Campo Limpo, Santo Amaro e Capela do Socorro⁵⁰. Os dados encontram-se dispostos na Tabela 1, a seguir.

⁵⁰ SÃO PAULO. Prefeitura do Município de São Paulo. **Atlas Geográfico**, 2017.

Tabela 1 - Dados da zona sul da cidade de São Paulo

Subprefeitura	População Total	Área total (km²)
M'Boi Mirim	563.305	62,1
Parelheiros	139.441	353,5
Campo Limpo	607.105	32,7
Santo Amaro	238.025	37,5
Capela do Socorro	594.930	132,2
Atendimento pelo III Tribunal do Júri	2.142.806	618,0

Fonte: SÃO PAULO. Prefeitura do Município de São Paulo, **Atlas Geográfico**, 2017.

Haja vista ser uma região carente de infraestrutura, Santo Amaro sempre ostentou índices alarmantes de criminalidade e violência urbana, merecendo destaque o fato de que os homicídios, de forma isolada, chegaram a suplantar todas as demais causas de morte.

Além de reunir quase 20% da população da cidade de São Paulo, a região de Santo Amaro

caracteriza-se por ser uma região de população de classe baixa, com crescimento desordenado, havendo grande exclusão social, sendo carente nas áreas de saúde, educação, saneamento básico (com esgotos a céu aberto e ligações clandestinas de água), transporte coletivo, iluminação (com ligações clandestinas nas residências – gatos) e pavimentação pública, áreas de lazer, etc. As residências são em sua maioria casebres de alvenaria e sem acabamento nas paredes. Todos estes fatores de degradação física do ambiente, bem como as carências sociais de todos os tipos, inclusive ausência de políticas públicas para a diminuição das carências, provocam a sensação de impunidade e criam condições propícias à criminalidade, trazendo à comunidade a “banalização da violência e da vida”⁵¹.

Acrescente-se a todos esses fatores de degradação social o fato de que enormes áreas da região sul são consideradas “áreas de preservação ambiental”, em razão dos mananciais existentes (represa do Guarapiranga), responsáveis pelo abastecimento de boa parte da água consumida pela população do município de São Paulo.

⁵¹ TARDOCHI, G. **Implantação e Desenvolvimento do Policiamento Comunitário Realizado na Base Comunitária de Segurança do Jardim Ranieri Gilberto**. Trabalho apresentado para o Concurso de Polícia Comunitária, SENASP-MJ, 2005.

Tais áreas constituem objeto de diversas invasões e ocupações irregulares, fruto da deficiente política habitacional – elemento que apenas acentua as chances de conflitos interpessoais e, conseqüentemente, o aumento de ocorrências criminais violentas, das quais o homicídio tem sido uma constante na vida dessa população.

2.3 A “Cali brasileira”

O quadro de total degradação social, com o aumento avassalador dos índices de homicídio, levou a zona sul da cidade de São Paulo a ser batizada como “A Cali brasileira”, em face do anúncio feito pela Organização das Nações Unidas – ONU, de que, no ano de 1996, o distrito de Jardim Ângela, no coração da zona sul, era o lugar mais violento do planeta, suplantando a cidade colombiana de Cali, à época sob domínio do narcotraficante Pablo Escobar.

Segundo Manso⁵², “nos bairros extremamente violentos, a violência ganhou aspectos de problema privado”, de modo que as pessoas passaram resolver tais questões sem a ajuda do poder público, e mais, formando grupos que se dedicam à solução dos problemas de seus integrantes. Em uma verdadeira “busca pela união de iguais”⁵³, formando-se assim “famílias”, “bancas” ou gangues, criadas na base de lealdade e da solidariedade, uma vez que precisam se fortalecer para viverem em locais tradicionalmente violentos, em que se tem a forte ideia de que o mundo está dividido entre “amigos” e “inimigos”⁵⁴.

Tal situação levou esses grupos a criarem verdadeiras empresas, negócios cujo “objeto social” era a prática de crimes e a obtenção de lucro (mortes por encomenda, roubos e tráfico de entorpecentes), criando também uma acirrada concorrência entre eles, de maneira que surgiram diversas disputas sanguinárias, que contabilizaram um sem números de mortos.

Neste contexto, duas coisas eram certas: de um lado, havia uma população acuada e à mercê de tais grupos; e de outro, um Estado inoperante, impotente e incapaz de colocar fim a essa situação e, sobretudo, de resgatar a dignidade das pessoas que lá viviam e estavam limitadas a assistir e conviver com tal condição.

⁵² MANSO, B. **O Homem X**. Editora Record: São Paulo, 2005.

⁵³ MANSO, B. **O Homem X**. Editora Record: São Paulo, 2005.

⁵⁴ MANSO, B. **O Homem X**. Editora Record: São Paulo, 2005, p. 57.

2.4 Momento de mudança

O reconhecimento da situação supradescrita, bem como a ciência acerca do direito a uma sociedade pacificada (1.2.2, infra), que a vida é um direito constitucional a ser preservado, e que sua supressão leva à supressão de outros direitos (1.2.3), e ainda, a crise de confiança no sistema de justiça (1.2.4) constituem fatores que levaram os Promotores de Justiça do Júri de Santo Amaro à conclusão de que o trabalho tradicional do Promotor do Júri pouco auxiliava no tocante à repressão criminal considerada em sua forma coletiva.

Foi, então, que os integrantes da Promotoria concluíram que a quantidade de homicídios tinha, com efeito, que diminuir drasticamente.

Essa conclusão exigiria mudança radical na forma de atuação da promotoria de justiça, constatação esta que os promotores de justiça norte-americanos já haviam chegado, conforme detectado no trabalho da *American Prosecutors Research Institute* – APRI (1.3.2). Assim, a Promotoria do Júri deveria empenhar-se para evitar que novos homicídios ocorressem, ou seja, investir seus esforços na prevenção do homicídio e não somente em sua repressão.

Ciente do trabalho de promotoria comunitária que já vinha sendo realizado nos Estados Unidos da América e, deste modo, aprofundando o estudo acerca desta experiência, a primeira atitude concreta desenvolvida pela Promotoria do Júri de Santo Amaro foi oferecer a sua cooperação tanto à Polícia Civil quanto à Polícia Militar, bem como à sociedade civil organizada da região, visando buscar junto a eles propostas que tivessem como objetivo a redução dos homicídios; procurou-se esse entrosamento inicial a fim de desenvolver uma nova forma de trabalho, de acordo com as demandas da comunidade.

A Promotoria de Justiça buscou uma inter-relação entre a instituição e os referidos agentes, bem como atuar como um catalizador para a aproximação destes entre si, fomentando, assim, a formação de parcerias, com o escopo de encontrar soluções para os problemas relacionados a ela, bem como no que concerne aos problemas sociais e políticas públicas com interferência direta ou indireta nas questões de Segurança Pública e Justiça Criminal.

Foi dessa mudança de perspectiva que começou a nascer o que ficou identificado como ***Promotoria Comunitária do III Tribunal do Júri da Capital***.

2.5 Objetivos da Promotoria Comunitária

Os objetivos da Promotoria Comunitária servem, na verdade, para atingir um escopo maior, que é a melhoria da qualidade de vida da população. Tais objetivos podem ser assim definidos:

- **Principal:**
 - Reduzir o número de homicídios na região periférica da zona sul da de São Paulo.
- **Complementares:**
 - Atuar na prevenção do crime;
 - Desenvolver uma nova forma de atuação, na qual os Promotores de Justiça passam a trabalhar em parceria com outros órgãos públicos e com a comunidade local;
 - Promover o trabalho em equipe entre os Promotores de Justiça;
 - Integrar à missão da Promotoria os seus colaboradores diretos (funcionários e estagiários).

3 POLÍTICA CRIMINAL RACIONAL: PLANO DE AÇÃO

3.1 Ações realizadas

3.1.1 “Operação Bares”

Pouco tempo após os contatos iniciais entabulados pelos Promotores do Júri de Santo Amaro com a comunidade e com as Polícias Militar e Civil, o então Tenente Coronel da PM Renato Aldarvis (atual Coronel da Reserva) propôs aos Promotores de Justiça a implantação conjunta do projeto intitulado “Operação Bares”.

Tal projeto, cujas tratativas tiveram início em outubro do ano de 2004, consistiu em efetuar um acordo, junto aos donos dos bares das regiões envolvidas, para o fechamento voluntário de seus estabelecimentos a partir das 22h, visando à diminuição do número de homicídios, visto que as estatísticas que tiveram como base os boletim de ocorrência dos distritos correspondentes à área de atuação da Promotoria do Júri de Santo Amaro revelaram que grande parte das mortes violentas ocorria após este horário e nas proximidades deste tipo de estabelecimento.

Para um melhor esclarecimento, deve-se ressaltar que o termo “bar” não implica o fato de o local ser um ponto comercial legalmente estabelecido e estruturado. Muitas vezes, trata-se de um pequeno espaço, quase sempre na parte da frente de residências particulares, ou biroskas nas favelas, dotados de poucas mesas e cadeiras em que são comercializadas bebidas alcoólicas no entorno de uma mesa de sinuca, sem qualquer fiscalização ou regulamentação por parte do poder público.

A adesão voluntária dos donos dos bares era necessária porque o município de São Paulo não possuía lei específica para essa finalidade⁵⁵, ao contrário de outras cidades que a editaram⁵⁶, cujos resultados na diminuição dos índices criminais se mostravam animadores, constituindo, com efeito, inspiração para a elaboração desse projeto.

⁵⁵ A Lei Municipal nº 12879, de 13 de julho de 1999, refere-se ao fechamento de bares a 01h, mas o objetivo buscado por tal dispositivo era a preservação do sossego público, pois tratava do dever de dar tratamento acústico aos estabelecimentos noturnos, e não propriamente em razão da violência.

⁵⁶ Como foi o caso de Diadema – Lei nº 075/2001 e Decreto nº 550/2002; e de Barueri - Lei nº 1214/2001 e Decreto nº 4746/2001.

Esse acordo recebeu o nome oficial de “Pacto de Cidadania. Preservação da Vida e da Paz”, tendo sido criado um cartaz com esse nome, com o aviso do horário limite de funcionamento do estabelecimento comercial (22h) e o emblema de cada instituição oficial que o apoiava.

Para a execução desse projeto, a área abrangida foi subdividida em três regiões – Capão Redondo, Jardim Ângela e Parque Santo Antonio – coincidentes com a área dos Distritos Policiais e das Companhias do 1º BPM respectivos (47º DP - 3ª Cia. do 1º BPM; 92º DP - 2ª Cia. do 1º BPM; 100º DP - 1ª Cia. do 1º BPM)⁵⁷.

Designou-se a realização de uma reunião para cada região; a Polícia Militar incumbiu-se de convidar cada dono de bar, motivando-os a comparecer para participarem da propositura do Pacto que seria feito na oportunidade. Cada uma das instituições oficiais participantes se fez presente (Polícias Militar e Civil da área, Juízes e Promotores do Júri de Santo Amaro e Subprefeitura), além de representantes da sociedade civil (Conseg's, Associações de Bairro, ONG's, líderes comunitários e igrejas) e o apoio por parte da Diretoria Regional de Ensino Estadual.

Nessas reuniões, os termos do acordo proposto foram apresentados, procurando-se convencer os proprietários dos bares a aderirem a ele e, assim, voluntariamente, comprometerem-se a fechar seus estabelecimentos às 22h. Para esse trabalho de convencimento, todos os setores envolvidos fizeram uso da palavra, expondo seus argumentos favoráveis àquela iniciativa e, principalmente, demonstrando os reflexos da permanência de bares abertos nas madrugadas e o fenômeno dos crimes violentos, especialmente os homicídios.

Nessas três reuniões iniciais, em que houve expressivo comparecimento de donos de bares da região, foram demonstradas as estatísticas, de modo a evidenciar:

- o elevado números de homicídios na região, que podiam ser comparados aos de lugares que estavam em plena guerra;
- o sexo e a faixa etária da maioria das vítimas (homens de 17 a 25 anos), revelando que são jovens que estavam morrendo, portanto, deixando evidente o risco a que os filhos de todos os moradores da região estavam sujeitos;

⁵⁷ Atualmente, as áreas abrangidas pelas antigas 1ª e 3ª Cias. do 1º BPM foram repassadas para o 37º BPM, criado em dezembro de 2004 e instalado no início do ano de 2005. As áreas do 100º DP e do 47º DP foram distribuídas respectivamente para as 1ª e 2ª Cias. e para as 3ª e 4ª Cias. do 37º BPM, ficando o 1º BPM com três Cias., para as áreas do 92º DP e 102º DP (Socorro).

- os antecedentes criminais das vítimas (estas, na maioria, sem qualquer registro), que iam de encontro à indiferença perante a violência em razão do velho e equivocado chavão de que “só está morrendo bandido mesmo”;

- o período em que os homicídios ocorriam com maior frequência, ou seja, entre 23h e 06h, concentrando-se nos fins de semana até a madrugada de segunda-feira, o que justifica estatisticamente a hora estipulada pelo Pacto proposto;

- a grande incidência de crimes de homicídios em bares, próximos a eles e relacionados a questões iniciadas no interior destes estabelecimentos.

Nessas reuniões, foi exibido também um vídeo relatando o êxito na redução dos índices criminais – em especial, do número de crimes de homicídio – nos municípios que adotaram leis para fechamento dos bares após determinado horário, deixando nítida a relação entre a ocorrência de homicídios e os bares abertos à noite toda.

Todos os órgãos participantes da iniciativa fizeram uso da palavra, relatando suas experiências em face da violência e a razão pela qual acreditavam naquela iniciativa e no Pacto proposto à ocasião. Ao final, a Promotoria do Júri manifestou-se, descrevendo a rotina diária dos Promotores, o número excessivo de inquéritos arquivados, o tempo e as dificuldades para se levar um réu a julgamento, o custo de um preso para o Estado e, principalmente, o drama dos familiares da vítima, o qual toda a energia e dinheiro despendidos para repressão dos crimes não conseguiam amenizar. Ou seja, demonstrando que, muito mais importante que punir o culpado de um homicídio, é poupar a vida e evitar vítimas futuras, em sua maioria jovens moços de 17 a 25 anos, que muito bem poderiam ser filhos das pessoas que ali estavam.

A adesão por parte dos donos de bares, nessa primeira fase da operação, foi expressiva.

Para cumprimento do Pacto, a Polícia Militar intensificou as rondas noturnas na região. Os bares irregulares foram orientados a regulamentar sua situação administrativa, para tanto, contavam com o apoio da Subprefeitura local na agilização dos trâmites necessários. Em caso de omissão, o Ministério Público provocou a ação de fiscalização feita pela Prefeitura. Para os bares regulares que não aderiram ao Pacto, o trabalho de convencimento acerca da importância de sua adesão continuou sendo feito pelas rondas rotineiras da Polícia Militar.

3.1.1.1 Resultados iniciais da “Operação Bares”

Em três meses de monitoramento dessa operação (período de novembro de 2004 a janeiro de 2005), constatou-se a redução do número de homicídios em cerca de 40% em relação ao mesmo período do ano anterior, conforme Tabela 2, a seguir⁵⁸:

Tabela 2 - Redução do número de homicídios (2003-2004)

	Nov./2003 a jan./2004	Nov./2004 a jan./2005	% queda
1ª Cia. (100º DP)	40	21	- 47,5
2ª Cia. (92º DP)	43	23	- 46,5
3ª Cia. (47º DP)	45	28	- 37,8

Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pela Polícia Militar do Estado de São Paulo.

3.1.2 Grupo Organizado para Valorização da Vida – G.O.V.V.

Dado o êxito inicial obtido com a 1ª fase da “Operação Bares” e conscientes de que essa operação, isoladamente, não poderia dar conta de manter a contínua queda dos índices de homicídios, ainda elevados, um novo projeto idealizado e coordenado conjuntamente pelo 1º BPM e pelo 37º BPM foi colocado em ação a partir de fevereiro de 2005. Esse novo projeto contava também com a participação conjunta da comunidade (ONG’s, Fórum em Defesa da Vida - FDV, Centro de Direitos Humanos e Educação Popular do Campo Limpo - CEDHEP, Associações de bairro, Instituto Sou da Paz e Conseg’s), diversos órgãos públicos (Subprefeitura, Sabesp, Diretoria Estadual de Ensino), Polícia Civil (dos distritos locais, 6ª Delegacia Seccional e Departamento de Homicídios e de Proteção à Pessoa - DHPP), entidades religiosas, Ministério Público (Promotores do Júri de Santo Amaro) e Poder Judiciário (Juízes do Júri de Santo Amaro).

A ideia básica desse projeto dizia respeito à constatação de que os crimes acontecem, na grande maioria das vezes, porque o seu agente encontrou a oportunidade ideal para cometê-lo.

⁵⁸ Dados fornecidos pela Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Assim sendo, para se atuar em sua prevenção⁵⁹, deve-se trabalhar no sentido de retirar do local o que foi denominado de “a oportunidade do crime”.

Sabe-se que as regiões mais violentas são também as mais degradadas, as que menos dispõem de equipamentos urbanos, as mais necessitadas em termos de moradia, escolas, postos de saúde, transporte coletivo, lazer, entre outras carências.

A partir dessa constatação, o objetivo do grupo foi escolher um local para funcionar como projeto-piloto, efetuando um diagnóstico de seus problemas urbanos e, por conseguinte, definir estratégias para resolvê-los, identificando de forma conjunta os setores responsáveis para execução das ações propostas.

Ou seja, o propósito do G.O.V.V. - Grupo Organizado para Valorização da Vida era preparar planos de ação para intervenção concreta no ambiente, visando à redução de crimes, em especial, dos homicídios, com a expectativa de que a atuação e o compromisso conjuntos dos diferentes setores da sociedade e dos órgãos públicos, haja vista a melhoria de determinado local, resultem em uma pressão saudável para viabilizar a realização de ações efetivas para desenvolver e melhorar o ambiente, retirando dali a oportunidade para que ocorressem os crimes.

Atualmente, esse projeto ainda se encontra em plena execução e transcorreu da seguinte forma:

Inicialmente, em fevereiro de 2005⁶⁰, o G.O.V.V. - Grupo Organizado Para Valorização da Vida reuniu-se e optou pelo Parque Novo Santo Amaro, que registrava, à época, números elevados de homicídios, além de ser uma região muito carente de equipamentos públicos.

No mês de março de 2005, os integrantes do G.O.V.V. visitaram o local escolhido e preencheram um formulário propondo um diagnóstico e sugerindo estratégias a serem agrupadas em diferentes programas, com indicação do objetivo e do respectivo órgão responsável pela sua execução.

No mês de abril, de posse dos 12 programas sugeridos anteriormente, os integrantes do G.O.V.V. reuniram-se por área de interesse e de afinidade, visando estruturar cada um dos programas inicialmente delineados com a estratégia, bem

⁵⁹ Prevenção primária do crime são medidas de governo voltadas para educação, saúde, moradia, saneamento básico, geração de empregos, distribuição de renda, infraestrutura urbana e rural, promulgação de leis penais e processuais que repercutam a médio e longo prazo na redução da criminalidade e da violência.

⁶⁰ A partir da formação do grupo, deliberou-se que este reunir-se-á toda primeira quinta-feira de cada mês.

como o órgão responsável e o objetivo, indicando a data de início, os equipamentos necessários, a frequência e os pontos de atuação, o pessoal a ser empregado, os resultados esperados, as medidas de apoio, a autoridade responsável, o programa complementar e os órgãos envolvidos, além das ações a serem desencadeadas pelo órgão responsável pelo programa.

Em maio de 2005, o grupo novamente se reuniu para, dentre os programas sugeridos, eleger os que poderiam ser imediatamente aplicados, definindo-se ações concretas a serem desencadeadas para sua efetiva implementação. Nessa data, foram escolhidos o Programa 01 (plano de policiamento ostensivo para atuação preventiva local), o Programa 02 (criança e adolescente na escola), o Programa 03 (projetos culturais e esportivos com os jovens da localidade) e o Programa 08 (projeto de saneamento básico e urbanização).

Estas foram algumas das ações implementadas a partir dos programas escolhidos pelo G.O.V.V.:

PROGRAMA 01 (policiamento ostensivo para atuação preventiva)

a) *Operação Bares* – foi dada ênfase à manutenção da “Operação Bares” nessa região, nos moldes supramencionados, com o cadastramento de todos os 77 bares da região, regularizados ou não, no qual constavam dados como endereço do bar, proprietário e horário de funcionamento; a adesão e o cumprimento do Pacto para fechamento voluntário às 22h foram da ordem de quase 100%, segundo informações prestadas ao G.O.V.V. pela 4ª Cia. do 37º BPM, responsável pela área;

b) *Policiamento Ostensivo* – foi intensificada a presença da Polícia Militar na área, sendo que a Base Comunitária da Polícia Militar do Jardim Ranieri tem ampliado suas ações no local;

c) *“Disque Denúncia”* – foi detectado pelo G.O.V.V. o fato de que, apesar de ter havido maciça divulgação do serviço de “Disque Denúncia” na mídia, em *outdoors* e em adesivos em ônibus, a comunidade ainda sentia receio em denunciar crimes e criminosos, por desconfiar que, em algum momento, pudesse ser identificada pelo denunciado, principalmente na região em questão, visto que as pessoas de bem convivem lado a lado com marginais. A fim de dirimir tais dúvidas, a comunidade teve a oportunidade de conhecer todo o sistema de funcionamento e de operação do “Disque Denúncia”, por meio de apresentação feita pelos próprios diretores do serviço,

realizada no dia 08 de junho de 2005, na Universidade “UNASP”. Foram convidados para a palestra diretores de escolas, associação de moradores de bairros, jornais de bairros, rádios comunitárias, membros do Conseg, associações de cunho social e toda a comunidade, de modo que os assuntos tratados – haja vista a presença de entidades representativas – fossem divulgados ao maior número de pessoas da área, tendo comparecido ao evento aproximadamente 300 (trezentas) pessoas.

PROGRAMA 02 (crianças e adolescentes na escola)

Diminuição da evasão escolar: a região, por ser muito carente, propicia que crianças e adolescentes sejam lançados muito precocemente ao mercado de trabalho, pois necessitam ajudar financeiramente suas famílias. A falta de atrativos na escola e a ausência de perspectivas para o futuro levam muitos jovens a abandonar seus estudos, e, estando na ociosidade, correm o risco de serem cooptados por agentes transgressores para os mais diversos fins de criminalidade, em especial, para o tráfico de entorpecentes. Esse Programa visa propiciar atrativos na instituição escolar por meio de atividades extracurriculares (aulas de música, participação em Jornadas da Cidadania, formação de times de futebol, aulas de computação, entre outras), bem como conscientizar os pais para que não retirem seus filhos da escola, mas sim os incentivem a continuar os estudos. O Programa conta com a parceria de diretores de escolas, de policiais militares e do Ministério Público, tanto em palestras como em orientações a escolas e aos pais sobre os seus deveres perante a lei.

Em abril de 2006, realizou-se um encontro dos Promotores do Júri de Santo Amaro, dos policiais militares do 37º BPM e do 1º BPM, de policiais civis da área e de 86 (oitenta e seis) diretores(as) de escolas públicas estaduais da região, visando à integração, primeiramente, das áreas de Educação, de Segurança Pública e de Justiça Criminal, para, posteriormente, executar, em parceria, ações motivacionais e de conscientização nas escolas. A importância de se agregar tais áreas se dá, pois, como se sabe, o agente criminoso normalmente é cooptado para a delinquência durante sua adolescência, período em que está (ou deveria estar) na escola. Ali, no ambiente escolar, não raro, o jovem já começa a dar sinais de pequenos desajustes (por exemplo, brigas, baixo rendimento escolar, faltas reiteradas, desrespeito com os professores, porte de drogas, uso de álcool, etc.) que, se forem detectados a tempo e

tratados de forma adequada, poderão permanecer como simples comportamentos juvenis inadequados, sem que haja desdobramentos para a criminalidade violenta.

Há de se considerar também que no universo do total de alunos, aqueles que apresentam tais desajustes não superam os 5%, conforme dados iniciais extraídos das primeiras conversas com educadores, o que facilita sobremaneira o trabalho de prevenção, se realizado de forma mais focada.

A Promotoria do Júri de Santo Amaro intermediou e obteve, após promessa pública feita pelo reitor da UNISA - Universidade Santamarense, a concessão de três bolsas integrais de estudos que seriam outorgadas para alunos do Jardim Ângela, do Capão Redondo e do Parque Novo Santo Amaro, sob a única condição de que os candidatos a bolsa obtivessem a aprovação no vestibular do curso pretendido.

PROGRAMA 03 (projetos culturais e esportivos para os jovens)

Em visita técnica de campo, os integrantes do G.O.V.V. observaram a ausência de locais destinados ao lazer da comunidade, exceção feita a um campo de futebol existente na frente da Escola Estadual Porfírio da Paz, no Parque Novo Santo Amaro. Esse Programa visa trazer opções de lazer e cultura aos jovens e aos demais moradores da região, na tentativa de, ao retirá-los da ociosidade nociva e encaminhá-los para ações saudáveis, impossibilitar a cooptação por parte dos agentes criminosos locais e das proximidades.

Uma realização desse Programa foi a Jornada da Cidadania, ocorrida na Escola Estadual Porfírio da Paz, no dia 09 de março de 2006, tendo sido organizada pelo G.O.V.V. Durante um dia todo, foram atendidas mais de 3.000 pessoas, que puderam usufruir dos seguintes serviços: expedição de carteira de identidade (RG) pelo Centro de Integração e Cidadania - CIC Jardim São Luiz; cadastro de emprego (Centro de Solidariedade ao Trabalhador - Força Sindical); orientação para transferência de título de eleitor (presença de funcionários do Cartório Eleitoral); Conselho Tutelar (para orientação); Unidade Básica de Saúde (medição de pressão arterial, orientação acerca de prevenção de diversas doenças, agendamento de consultas médicas); corte de cabelo e manicure (escola Reviver Capão); pintura de rostos (Jovens Polo da Paz); representantes da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB (para orientação acerca de questões jurídicas); Promotores de Justiça de Santo Amaro (orientação aos policiais militares e aos guardas civis sobre a questão de

alimentos e de prisão em decorrência da falta de pagamento de pensão; esclarecimentos aos moradores locais sobre as ações do G.O.V.V. na região e sobre as obras a serem feitas no campo de futebol); Subprefeitura de M'Boi Mirim (coleta de informações e reclamações acerca de serviços, limpeza de bueiros e matagal, esclarecimentos sobre tratativas para obras de drenagem no local); Polícia Ambiental (orientação à comunidade local sobre questões ambientais da região e suas consequências, inclusive criminais); Diretoria Estadual de Ensino (atendimento e orientação a pais e mães com filhos em idade escolar); além de efetivo da Polícia Militar (atendendo as pessoas e as orientando sobre serviços dos quais poderiam usufruir).

Nessa oportunidade, e após a exibição de um vídeo gravado pela população local durante uma chuva, em que se mostravam os estragos e o perigo que ali existiam a cada tempestade, foi explicado pela Subprefeitura que, para a revitalização do campo de futebol existente em frente à escola – reforma esta pretendida inicialmente como um dos projetos do G.O.V.V. –, seria necessário aguardar a realização de uma obra de infraestrutura (drenagem das águas da chuva), sem a qual qualquer melhoria no local seria destruída pela primeira chuva mais forte que lá ocorresse. Para tanto, e diante da gravidade do problema constatado pela Subprefeitura, foi anunciado que a região tornar-se-ia prioridade absoluta na solução das enchentes que ali ocorriam.

Vários projetos a serem implantados pelo G.O.V.V. foram apresentados, mas deixava-se claro que estes só poderiam ocorrer de modo gradativo, procurando-se conscientizar a comunidade para cada um deles, não se passando ao próximo enquanto o anterior não se encontrasse totalmente consolidado.

PROGRAMA 08 (saneamento básico e urbanização)

a) A SABESP efetuou levantamento da área a fim de apurar a necessidade de instalação dos serviços de água e esgoto regularizados nas casas, bem como de canalização e alargamento da tubulação de esgoto a céu aberto, além de ter prestado orientações à comunidade sobre os problemas causados por lixo acumulado nos esgotos, gasto excessivo de água e outras campanhas educativas. Neste Programa, a SABESP aumentou em 200 (duzentos) metros a tubulação de esgotos da via principal, bem como procedeu à limpeza de córregos, obras que beneficiaram a comunidade principalmente no período de chuvas, impedindo as enchentes;

b) a PM, a partir da observação diária dos logradouros, informava aos órgãos públicos sobre a prioridade dos locais em que os serviços deveriam ser executados;

c) a Subprefeitura de M'Boi Mirim, a partir das demandas recolhidas pelos integrantes do G.O.V.V., efetuou a manutenção da iluminação pública e da limpeza das bocas de lobo. Em face das tratativas intermediadas diretamente pela Promotoria do Júri de Santo Amaro com representantes da Associação de Moradores do Parque Novo Santo Amaro, desde outubro de 2005, a Subprefeitura anunciou que o bairro tornar-se-ia prioridade para a Prefeitura de São Paulo no que diz respeito à execução de obras de drenagem das águas das chuvas, de modo que se encontra em andamento os estudos para incluir a região no âmbito do Projeto Guarapiranga. A realização dessa obra era de sua importância, uma vez que quando chovia, as águas alcançavam até um metro de altura, varrendo o que encontravam pela frente, tendo, infelizmente, sido registrada, em novembro de 2005, a morte de uma moradora, que foi levada pela enxurrada após salvar uma criança. Tais estudos foram explicados para a comunidade local pelo Subprefeito, no início de maio de 2005, durante a Jornada de Cidadania realizada no bairro, especificamente na Escola Estadual Porfírio da Paz.

O resultado dessa interação frutificou, pois surgiu um sentimento de confiança por parte da comunidade, que começava a acreditar em suas autoridades públicas, até então, vistas com várias reservas, mesmo porque, boa parte das ações dessas autoridades – seja da Polícia, Ministério Público, órgãos da Prefeitura ou do Estado – era marcada com grande conotação repressiva. Posteriormente, a presença do Poder Público começou a ser percebida com maior ênfase para intervenções positivas, que traziam melhorias nas condições de vida e de segurança da população em questão.

Em um período de seis meses, a contar do início das atividades junto à comunidade, resultados concretos foram observados, em especial, quanto à queda do número de homicídios, que se encontra explicitada na Tabela 3, a seguir:

Tabela 3 - Queda do número de homicídios

	2005	2006	% queda
37º BPM (47º DP e 100º DP)			
Fevereiro	27	7	- 74,1
Carnaval	8	1	- 87,5
Parque Novo Santo Amaro⁶¹ (4ª Cia. do 37º BPM)			
Março	12	1 ⁶²	- 91,7
Carnaval	8	0	-100,0

Fonte: dados fornecidos pela Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Em todo caso, o G.O.V.V. se fixou como um projeto de longo prazo, cujos benefícios foram sentidos a partir da contínua e persistente intervenção positiva no ambiente, de modo que as reuniões são realizadas até os dias de hoje.

3.1.3 Outras ações de caráter preventivo

Participação da Promotoria do Júri no que concerne à aproximação do Fórum em Defesa da Vida (FDV) com o Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP)

Essa ação visava criar uma relação de confiança entre os órgãos de persecução penal e a comunidade, dando maior eficácia na apuração e elucidação dos homicídios que não puderam ser evitados; a presença de Promotores de Justiça do Júri remonta à fundação do FDV, mas de forma isolada e personalíssima.

Construção da “Rede de Serviços de Atendimento à Pessoa em Situação de Violência Doméstica e Sexual”

Nas situações de violência doméstica e sexual, a pessoa (mulher, homem, criança, jovem ou idoso) é agredida física e/ou moralmente por alguém que, geralmente, é muito próximo a ela e com quem esta mantém algum laço afetivo (namoro, vida conjugal, parentesco). Essa violência ocorre, em grande parte, no âmbito do lar, supostamente o lugar em que todos deveriam estar seguros.

⁶¹ Dados fornecidos pelo Ten. Novaes, comandante da 4ª Cia./37º BPM.

⁶² Até o dia 29 de março de 2006. Dados fornecidos pelo Ten. Novaes, sendo que o Parque Novo Santo Amaro, até março de 2006, estava há cinco meses sem qualquer homicídio.

Diante de tão grave problema e de sua complexidade, haja vista que a experiência demonstrava que o tratamento compartimentado da questão pouco resolvia, estava em andamento na zona sul de São Paulo (Jardim Ângela, São Luiz, Campo Limpo, Capão Redondo, Vila Andrade) uma iniciativa importante, coordenada pela Sociedade Santos Mártires – Casa Sofia, Rede Mulher de Educação e Fórum Paulista da Não Violência contra as Mulheres.

Tratava-se da construção de uma rede de serviços para o enfrentamento da violência doméstica e sexual, com o objetivo de elaborar um protocolo de atendimento às vítimas, partindo-se de uma ação integrada e articulada entre todos os órgãos públicos envolvidos, uma vez que, como é cediço, a violência doméstica não é apenas um caso de polícia, mas também das áreas de saúde pública, educação e assistência social.

A construção dessa rede obteve a adesão de setores estratégicos e imprescindíveis para o êxito da iniciativa. Nesse sentido, participaram – e ainda participam – da iniciativa que se encontra em pleno funcionamento no presente, diversos órgãos públicos da região (hospitais, Polícia Civil, Polícia Militar, Guarda Civil Metropolitana, Promotoria de Justiça de Santo Amaro, Juízes e funcionários do Fórum de Santo Amaro, Assistência Social do Município, Centro de Defesa da Criança e do Adolescente - Cedeca, Conselho Tutelar, Coordenadoria Municipal da Mulher, dentre outros) e vários representantes da sociedade civil organizada.

Essa integração viabilizou a troca de informações sobre os limites e as possibilidades de cada órgão público ou privado que compunha a rede, permitindo, desta forma, a elaboração de um fluxo de atendimento para o município, denominado protocolo externo, concretizando o que foi chamada de ação articulada. Esse processo partiu do pressuposto de que cada serviço integrante da rede deve contar com um protocolo interno, ou seja, procedimentos assumidos institucionalmente, os quais orientam os profissionais na forma de atendimento a pessoas vitimizadas.

Destarte, a construção dessa rede provocou uma mudança na cultura das instituições envolvidas, sensibilizando e capacitando seus profissionais quanto à questão da violência doméstica e sexual, preparando estes para acolher, atender e encaminhar adequadamente a vítima desse tipo de violência.

A Promotoria do Júri participou ativamente da construção dessa rede, fazendo parte do Comitê Executivo e sendo a responsável por ter levado essa discussão para

o âmbito do Fórum Regional de Santo Amaro, fato este que viabilizou o ingresso na rede por parte do Poder Judiciário e de seus funcionários, além dos servidores da própria Promotoria, bem como da Comissão da Mulher Advogada da região.

O interesse na formação dessa rede e no fortalecimento das ações de todos os atores sociais e públicos envolvidos é, ainda, de primeira ordem para a Promotoria do Júri, que sabe, por experiência própria advinda de casos trágicos, que conflitos familiares e afetivos não resolvidos e/ou não tratados adequadamente no tempo oportuno, redundam, não raro, em crimes de homicídios.

3.2 Habilidades desenvolvidas

3.2.1 Equipe de Promotores

O movimento realizado criou a consciência de que os Promotores de Justiça, não obstante suas atividades típicas e enraizadas na metodologia tradicional de trabalho, são responsáveis pela segurança pública da comunidade e, por consequência, devem atuar preferencialmente na prevenção de crimes.

Assim, esse movimento de abertura e de aproximação da Promotoria com a comunidade e com outros órgãos públicos fez com que os Promotores de Justiça do Júri de Santo Amaro percebessem que não era possível dar conta de tantas e de tão grandes responsabilidades se continuassem trabalhando cada qual em seus processos, de forma isolada e individual.

Dessa forma, foram intensificados os seguintes aspectos: o trabalho conjunto, a troca de informações sobre os processos da Promotoria, a discussão rotineira de casos especiais ou de temas jurídicos de interesse geral, a divisão de responsabilidades para tratamento de determinadas questões e a substituição de um determinado colega Promotor para que outro possa dar conta das atividades extraprocessuais que surgissem em razão de projetos junto à comunidade e de prevenção de crimes (em sistema de rodízio e de acordo com as habilidades próprias de cada um). Todas essas questões e muitas outras foram discutidas e deliberadas em reuniões semanais realizadas pelos Promotores de Justiça do Júri, além da reunião ordinária mensal, exigência da Corregedoria-Geral do Ministério Público.

A adoção dessa nova postura não se deu de forma simples, e tampouco imediata, pois cada Promotor sempre gozou da prerrogativa da independência funcional, dispondo de ampla autonomia em seu trabalho individual. Cada passo dado exigiu muita articulação entre os mais resistentes a essa nova forma de trabalho, para que, então, pudessem ser discutidas as mudanças pretendidas e negociar o que deveria e o que poderia ser feito e acatado por todos.

3.2.1.1 Primeiros resultados

Alguns resultados dessa nova forma de se trabalhar já puderam ser sentidos em um curto prazo:

- Fortalecimento do vínculo entre Promotores de Justiça e o sentimento de pertencer a um grupo. As vitórias e os insucessos não são mais individuais, mas sim vivenciados coletivamente, o que potencializa as ações já realizadas e viabiliza a realização de novas iniciativas;
- Foram registradas mais de 05 quadrilhas de homicidas contumazes, cujos diversos processos criminais vinham sendo tratados de forma isolada, sem se estabelecer qualquer relação entre eles. Uma vez determinada uma conexão entre os diversos crimes das quadrilhas e dos homicidas contumazes, a prova dos processos foi fortalecida, propiciando maior êxito nos julgamentos que serão ou que já foram feitos pelo Tribunal do Júri;
- Implementação de um banco de dados de denúncias oferecidas pelos Promotores de Justiça – o que tem auxiliado na descoberta de autorias dos crimes, até então desconhecidas dos inquéritos;
- Monitoramento mensal dos júris designados, dos júris realizados e seus respectivos resultados, bem como dos júris não realizados e de seus motivos – o que tem possibilitado extrair dados e conclusões importantes que permitem a adoção de ações visando à melhoria do desempenho da Promotoria;
- Montagem de projeto-piloto para acompanhamento em tempo real da ocorrência de homicídio no tocante à região de Parelheiros (25º DP);
- Padronização de procedimentos processuais como, por exemplo:

- Dados que devem constar na denúncia;
- Diligências que devem ser requeridas;
- Preparação antecipada do processo a ser levado a júri;
- Análise periódica semestral dos processos suspensos em decorrência da revelia do réu e dos mandados de prisão não cumpridos.

3.2.2 Aprimoramento dos serviços

A mudança de foco para a prevenção não causou prejuízo à atividade processual. Muito pelo contrário, ao se ter enxergado e dimensionado o real tamanho da responsabilidade e do papel do Promotor de Justiça na vida da comunidade, o cuidado para com a produção da prova teve o seu foco de abordagem modificado desde a fase inquisitorial. Criou-se, também, uma nova forma de atendimento às vítimas, a seus familiares e às testemunhas, buscando colocá-las a par de todo o andamento processual, bem como houve a implementação de formas diretas e constantes de comunicação com elas.

A mudança na forma de atuação processual levou em consideração também novas formas assumidas nas audiências e nos julgamentos em plenário, sendo que, neste último, ganhou força a conduta de, nas sessões, haver a presença de familiares e de amigos das vítimas, bem como informar a todos os envolvidos no processo o deslinde das causas.

Duas importantes conclusões foram levantadas, a saber:

1ª - Para a efetiva prevenção da criminalidade, o Ministério Público não deve atuar sozinho, mas sim aproximar-se de outros órgãos públicos e da comunidade, a fim de encontrar soluções de atuação conjunta;

2ª - Já para a melhoria da qualidade do serviço prestado diretamente pelos Promotores de Justiça do Júri, estes não podem aguardar que a solução venha de outro lugar, senão deles próprios.

A partir dessas duas conclusões e da avaliação dos serviços da Promotoria, foram estabelecidas as seguintes metas juntamente com os Juízes em serviço no III Tribunal do Júri, visando à melhoria do serviço judicial prestado:

a) *Aumento do número de júris realizados.* Cerca de 50% dos júris designados não eram realizados, sendo que a sua não realização, na maior parte das vezes, era

comunicada somente na própria data e horário do julgamento marcado. Ou seja, todo um aparelho estatal (Promotores e seus funcionários, Juízes e seus funcionários, jurados, testemunhas, familiares do réu e da vítima, policiais e escolta) era mobilizado para a preparação e realização de um júri que, ao final, era desmarcado no último momento, gerando na população o sentimento de descrédito na Justiça, pois este tipo de ocorrência se reiterava de forma sistemática.

Por meio do monitoramento feito pela Promotoria durante seis meses (junho a novembro de 2005), constatou-se que as principais causas para a não realização dos júris eram: a não apresentação do réu preso (média de 30%); e os pedidos da defesa para adiamento do júri, em especial, nos casos em que o réu encontrava-se solto (média de 20%).

Procedeu-se, então, à análise, realizada por funcionária do MP, de caso a caso dos júris adiados por não apresentação do réu preso, a fim de verificar em que ponto se encontrava o problema, buscando saber se o fato residia no sistema de transporte dos réus como um todo, se era referente a algum presídio, ou ainda, se as requisições estavam sendo feitas corretamente e dentro dos devidos prazos. Em relação aos pedidos dos defensores para adiamento por diferentes motivos, os juízes se propuseram a ser mais rigorosos na apreciação antes de deferir o pedido.

b) *Diminuição do prazo da pauta de audiência.* A pauta vigente na 3ª Vara do Júri de audiência para réus soltos estava em seis meses e, para réus presos, em prazo não inferior a 30-40 dias. Assim, cada ato da instrução processual era realizado de seis em seis meses, o que significa que um processo de réu solto levava, no mínimo, dois anos até a sentença de pronúncia; já o processo de réu preso, até a pronúncia, levava, ao menos, um ano. Decidiu-se, então, em comum acordo com os juízes, pela adoção de algumas medidas, quais sejam:

- Selecionar processos e testemunhas que realmente eram imprescindíveis e necessitavam de antecipação de prova, uma vez que, anteriormente, todos os processos criminais com réu revel, indiscriminadamente, tinham antecipação de prova com a oitiva de todas as testemunhas arroladas na denúncia;
- Desistência de testemunhas não localizadas ou que não mais interessassem ao feito na própria audiência em que deveria ter ocorrido sua oitiva, de modo a agilizar o procedimento;

- As informações recebidas pelo Centro de Apoio Operacional à Execução e às Promotorias Criminais - CAEX-Crim⁶³ sobre a localização de testemunhas (novo endereço ou inviabilidade de localização) passaram a ser analisadas tão logo chegassem à Promotoria, não tendo mais que se aguardar a data da audiência para somente, então, pronunciar-se sobre elas.
- O cartório judicial se obrigou a informar, com antecedência, o Promotor de Justiça sobre as testemunhas não localizadas (cartas de intimação devolvidas em decorrência de mudança de endereço ou por ser pessoa desconhecida, mandados de intimação pessoal com resultado negativo), a fim de que este pudesse adotar medidas para intimar tais testemunhas e, assim, evitar que fosse perdido o dia marcado para audiência na pauta.

c) *Recepção adequada e com segurança das partes do processo.* Em face do acanhado espaço das instalações do III Tribunal do Júri, testemunhas protegidas ou não, réus soltos, familiares de vítima e de réu se encontravam, de forma constante, por ocasião das audiências e dos julgamentos, havendo diversos relatos de incidentes desagradáveis.

Assim, para que não ocorresse o pior, deliberou-se adotar novo procedimento para essa recepção, estabelecendo-se um protocolo de ação que envolveu juízes, promotores, funcionários da Promotoria e do Judiciário, além do corpo de segurança do Fórum.

3.2.3 Integração dos funcionários e estagiários da Promotoria tanto com as atividades-meio quanto com as atividades-fim

As atribuições dos funcionários e dos estagiários da Promotoria foram revistas para liberá-los de atividades meramente burocráticas, no sentido de permitir um melhor entendimento acerca do escopo do trabalho do Promotor de Justiça, bem como de estimular sua capacidade analítica e de desenvolvimento profissional.

Alguns exemplos de novas atribuições dos funcionários:

⁶³ O CAEX-Crim (Centro de Apoio Operacional à Execução e às Promotorias Criminais) é um órgão de apoio do Ministério Público que, dentre várias outras atividades, promove diligência para localização e intimação de pessoas.

a) *Controle diário dos júris*: por meio de uma planilha, foram anotados todos os júris realizados, o nome do Promotor, os resultados obtidos e, para aqueles não realizados, foram registrados os motivos da não realização. Esse trabalho vem sendo feito desde junho 2005 e ainda se encontra em vigor na Promotoria de Justiça do III Tribunal Júri, valendo-se, agora, do aprimoramento com base em mecanismos de Tecnologia de Informação (TI);

b) *Laudos periciais nos inquéritos*: grande parte dos inquéritos policiais ainda é relatada sem a juntada dos laudos periciais, sob a justificativa, por parte do delegado de polícia, de que estes não haviam sido enviados à delegacia pelo Instituto Médico Legal - IML ou pelo Instituto de Criminalística - IC. Em razão disso, os inquéritos permaneciam indo e voltando à delegacia com pedidos de prazo para juntada de tais laudos, chegando a demorar mais de ano para se realizar a referida juntada. A promotoria, então, destacou uma funcionária para realizar tal função, de modo que ela estabeleceu contato direto com o IML e com o IC, a fim de que tais órgãos remetessem diretamente à Promotoria os laudos faltantes do inquérito, o que atualmente, em face da digitalização dos laudos, é feita por meio eletrônico. Com essa simples medida, a maior parte dos inquéritos passou a ter, de forma quase que imediata, os laudos juntados no processo, sem a necessidade de retorno deste à delegacia.

Esse contato também viabilizou a agilidade na execução de laudos e perícias, quando esta necessidade surge no transcorrer do processo criminal, não dependendo mais de qualquer intermediário (Polícia Civil ou Judiciário), o que, com efeito, desburocratizou a realização de tais diligências.

Algumas medidas também foram adotadas pelos Promotores do Júri para integrar funcionários e estagiários na missão da Promotoria. Buscaram, com essa integração, valorizar os profissionais de carreira e os estagiários, bem como sua motivação para o trabalho e o seu comprometimento com o resultado das ações da Promotoria. Tais medidas consistiam em:

- Democratização da relação entre Promotor, funcionário e subordinado;
- Melhoria da comunicação interna;
- Compartilhamento das decisões tomadas na Promotoria;
- Esclarecimento acerca da importância e do significado de cada função desempenhada pelo funcionário/estagiário e seu consequente reflexo no trabalho do Promotor;

- Divisão entre os funcionários/estagiários dos êxitos obtidos, de forma expressa e rotineira;
- Participação dos funcionários/estagiários nas ações de prevenção executadas pelos Promotores.

3.2.4 Técnicas de gestão

Tão logo iniciado o desenvolvimento das ações atinentes à nova forma de trabalhar, com vistas à implantação da Promotoria Comunitária, perceberam os Promotores de Justiça que lhes faltavam determinadas habilidades, ou melhor, que eles necessitavam de conhecimentos sobre planejamento, estratégia, organização, fixação de metas, controle e avaliação de resultados.

Foi então, que, em boa hora, surgiu a possibilidade de frequentar o “Curso de Gestão Organizacional em Segurança Pública e Justiça Criminal”, promovido pelo Núcleo de Estudos e Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP), Ministério da Justiça e União Europeia.

Nesse curso foram aprendidas ferramentas básicas que faltavam no trabalho, possibilitando, assim, a aplicação dos conceitos de gestão lá desenvolvidos.

Deste modo, o conhecimento obtido à ocasião foi fundamental para fortalecer e aprimorar as ações em se achavam em andamento, e também para implantar outras novas, como, por exemplo, a reforma administrativa da Promotoria de Justiça do Júri de Santo Amaro.

Considera o presente pesquisador, por ter dele participado, que o curso nesses moldes deveria ser parte integrante do programa de capacitação básica de todo Promotor de Justiça, a fim de prepará-lo para assumir o papel de gestor de sua Promotoria de Justiça e dos projetos a serem executados por ela.

4 RESULTADOS ALCANÇADOS E PRÓXIMOS PASSOS

Alguns dos resultados quantitativos obtidos por meio das ações realizadas já foram mencionados anteriormente. No entanto, vários resultados de ordem qualitativa merecem ser apontados, pois significaram o aprimoramento do que é a Promotoria Comunitária, bem com a réplica de seu modelo em outros lugares.

4.1 Compartilhando o conhecimento

A riqueza da experiência da Promotoria Comunitária e os animadores resultados dela advindos deixaram evidente a necessidade de compartilhá-la com outros Promotores de Justiça e demais Ministério Públicos, com o objetivo de fomentar o espírito de mudança em outras regiões e, assim, instigá-los a encontrar soluções para os problemas vividos na própria localidade, utilizando-se dos recursos materiais e humanos ali já disponíveis.

4.1.1 No âmbito do Ministério Público de São Paulo

Desde que publicada a tese intitulada “Promotoria Comunitária: a experiência do Júri de Santo Amaro”, subscrita por sete Promotores de Justiça, no Congresso Estadual do Ministério Público, em agosto de 2005, o trabalho foi apresentado nos seguintes eventos promovidos por integrantes do Ministério Público Estadual, além de outros:

- Grupo de Estudos de Franca – Painel “Integração do MP com a comunidade como fator de prevenção à criminalidade”;
- Grupo de Estudos de Registro – Painel “A Defesa do Regime Democrático pelo MP: Promotoria Comunitária-Experiência do Júri de Santo Amaro”;
- Promotoria de Justiça de Atibaia, em conjunto com a Associação Comercial, Polícia Militar e Civil da região e outras entidades da sociedade civil organizada – Painel “Relato da Experiência do Trabalho Conjunto dos Órgãos Públicos e Comunidade na Prevenção da Violência”;

- Grupo de Estudos de Itu – Painel “A Defesa do Regime Democrático pelo MP: Promotoria Comunitária-Experiência do Júri de Santo Amaro”;
- Grupo de Estudos de Osasco – Painel “A Defesa do Regime Democrático pelo MP: Promotoria Comunitária-Experiência do Júri de Santo Amaro”;
- Escola Superior do MP (Núcleo de Franca) – Painel “A Promotoria Comunitária do Júri de Santo Amaro”;
- Artigos publicados não só no periódico Revista *Justitia*, do Ministério Público de São Paulo, como em diversas outras produções jurídicas nacionais.

4.1.2 Com outras instituições

A experiência vivida pela Promotoria de Justiça do Júri de Santo Amaro foi objeto de análise e de discussão nos seguintes eventos de outros órgãos públicos e da sociedade civil:

- Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores da Polícia Militar de São Paulo – Painel “A Importância da Atuação Conjunta na Redução dos Homicídios”, durante o curso de formação de majores e tenentes-coronéis;
- FUNAP - Fundação de Amparo ao Preso – Relato sobre a experiência da Promotoria Comunitária e a mudança de foco da repressão para a prevenção do crime. A exposição se deu durante o encontro para elaboração do planejamento estratégico da Fundação, ocasião em que se discutia o seu papel, na medida em que 65% dos reeducandos retornavam à prisão após ganhar liberdade;
- Associação de Inspectores das Guardas Civas Municipais – Painel “Liderança comprometida com a cultura de Paz”;
- Centro de Convenções de Vitória – Seminário de Prevenção à Violência, organizado pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo e coordenado pelo Prof. Dr. Luiz Eduardo Soares – Painel “A Experiência de Promotoria Comunitária no Júri de Santo Amaro”;
- Fórum Social Sul – Paróquia dos Santos Mártires do Jardim Ângela – Painel “Sociedade Civil”, em que se discutiu a importância da contribuição da

comunidade nos programas e nas políticas públicas para prevenção da criminalidade e da violência.

4.2 “Operação Bares” como política pública

Após alguns meses da implantação da 1ª fase da “Operação Bares”, dada a obtenção de muitos resultados positivos na diminuição de homicídios – mas, também, com o surgimento de alguns problemas relacionados à fiscalização dos estabelecimentos comerciais irregulares (praticamente todos os bares na região não possuíam e ainda não possuem alvará de funcionamento), abriu-se um debate, a partir de julho de 2005, entre alguns dos integrantes do projeto (Polícia Militar, Subprefeitura do M’Boi Mirim e Promotoria do Júri de Santo Amaro), a fim de se avaliar a continuidade ou não da operação e a necessidade de participação mais ativa da Subprefeitura. É válido recordar que, do ano de 2004 (início da operação) para o ano de 2005, houve mudança de governo municipal.

Concluídos os ajustes que deveriam ser feitos, em especial, no tocante à possibilidade de o comerciante em situação irregular assinar um Termo de Ajustamento de Conduta - TAC antes de ser autuado, a Subprefeitura de M’Boi Mirim adotou o projeto, tendo sido deliberada a realização do relançamento da “Operação Bares”.

Esse relançamento foi efetivado em 04 de novembro de 2005, com enorme repercussão na imprensa escrita e falada, uma vez que o próprio Prefeito de São Paulo à época, José Serra, durante a 10ª Caminhada pela Vida e pela Paz⁶⁴, no dia 02 de novembro de 2005 (da qual participavam Promotores do Júri de Santo Amaro), anunciou o seu apoio à medida que, até aquele momento, era desconhecida do grande público.

Desde então, a “Operação Bares” tornou-se programa de política pública municipal de prevenção à violência, sendo que outras subprefeituras buscaram junto à Promotoria de Santo Amaro auxílio para implementar o programa em outras regiões da cidade de São Paulo.

⁶⁴ Cf. subtópico 4.5., infra.

4.3 Ação na região de Parelheiros (área do 27º BPM e do 25º DP)

Ao tomar conhecimento das atividades e das experiências do Júri de Santo Amaro, como a Promotoria Comunitária, uma Comissão de moradores de Parelheiros compareceu à Promotoria do Júri de Santo Amaro em novembro de 2005, solicitando que também fossem iniciadas ações preventivas naquela região.

Aqui deve ser observado que, como já exposto anteriormente no subtópico 2.1, a região da zona sul da capital de São Paulo possui uma área de 618.000 km² e é dividida pela Represa de Guarapiranga, o que transforma os lados sudeste e sudoeste da represa em dois mundos totalmente distintos, com reflexos na ocupação demográfica, nos tipos de atividades econômicas exercidas e, sobretudo, nos problemas sociais que lhes atingem.

Inicialmente, em dezembro de 2005, diversas lideranças e entidades da região de Parelheiros reuniram-se com alguns Promotores de Justiça do Júri do Fórum de Santo Amaro, para realização de uma conversa sobre as dificuldades e proposição de sugestões de ações concretas.

Dentre a apresentação das demandas, uma dessas lideranças propôs a realização do projeto que se chamou de “Orientadores Jurídicos Populares” como resposta à problemática de acesso à justiça.

Esse projeto visava capacitar lideranças com conhecimentos jurídicos básicos, para que estas pudessem fornecer alguma orientação não formal às comunidades em que vivem sobre como acessar a justiça. Destinava-se, também, a qualificar a intervenção de lideranças nos espaços internos de suas comunidades, a fim de possibilitar que elas atuassem como orientadores jurídicos populares. Esse projeto, em formato de curso, buscava igualmente propiciar uma visão mais clara acerca do papel da justiça, sua abrangência e seus limites, oferecendo ferramentas técnicas simples de conhecimentos jurídicos.

Assim, tal projeto despontou como uma primeira forma concreta de reunir as lideranças, as diversas associações e os movimentos locais em torno de causas comuns, para que estes pudessem atuar em rede, de modo a potencializar suas ações.

O curso foi realizado em 10 encontros com duração de 3 horas cada, perfazendo, assim, um total de 30 horas de curso, em que foram ministradas noções

básicas das diversas áreas do direito, sendo as lideranças incentivadas a assumir um papel de orientadores jurídicos populares em suas comunidades, haja vista que, para aquela população simples, tudo deveria ser resolvido perante um balcão de delegacia de polícia, por meio da lavratura de um Boletim de Ocorrências (B.O.).

Apesar de as 40 vagas disponibilizadas para o curso terem sido preenchidas, a presença média era de 45 pessoas, todas representativas de lideranças locais (movimentos de moradia, movimentos de saúde, associações de bairro, agentes comunitários de saúde, conselheiros tutelares, conselheiros do Conseg local, dentre outros).

Para a realização do curso, foi possível contar com uma equipe de Promotores de Justiça do Júri de Santo Amaro e com outros Promotores integrantes do Movimento do Ministério Público Democrático - MPD⁶⁵, que se disponibilizaram, de acordo com suas áreas de atuação, a ministrarem as aulas de forma voluntária.

Foi também firmada uma parceria com a Organização Não Governamental Escola Manaim e com o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente - Cedeca local, que, de forma intercalada, disponibilizaram gratuitamente os seus espaços físicos para a realização dos encontros.

A coordenação e o desenvolvimento do projeto foram de responsabilidade de uma educadora do Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo - CDHEP⁶⁶, juntamente com uma equipe formada por Promotores do Júri de Santo Amaro e por membros da comunidade.

Nas duas primeiras aulas, foram distribuídas as Constituições Federal e Estadual, bem como a Declaração dos Direitos Humanos, sendo que o programa desenvolvido se encontra no Quadro 1, a seguir:

⁶⁵ O Movimento do Ministério Público Democrático - MPD é uma organização não governamental com mais de 14 anos, que congrega membros do Ministério Público do Brasil, com o objetivo de lutar pela consolidação de um modelo de atuação democrática, independente e efetivamente comprometida com as causas sociais. Suas preocupações centrais relacionam-se a temas vinculados à cidadania, direitos humanos e acesso à justiça.

⁶⁶ CDHEP - Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo é uma associação que atua há 25 anos, investindo em ações de superação da violência e na mobilização popular e formação de sujeitos coletivos e individuais, para a efetivação dos Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais. Dentre os vários projetos que o Centro desenvolve está o de formação de "Orientadores Jurídicos Populares", que já teve 16 edições anteriores na região do Capão Redondo e Campo Limpo.

Quadro 1 - Conteúdo programático do curso “Orientadores Jurídicos Populares”

Encontro	Tema
01	- Introdução ao Estudo do Direito - Direito Constitucional
02	- Direitos do Cidadão - Direitos Humanos
03	- Noções Gerais de Direito Civil
04	- Habitação e Política Fundiária
05	- Meio Ambiente - Desenvolvimento Sustentável
06	- Direito Penal
07	- Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA
08	- Direito à Saúde - Estatuto do Idoso
09	- Acesso à Justiça - Centros Integrados de Cidadania
10	- Ações Constitucionais

Fonte: elaboração própria.

4.4 Criação do G.O.V.V. em outras regiões

4.4.1 G.O.V.V. de Campo Limpo

Diante dos resultados promissores obtidos pelo G.O.V.V. em sua área de atuação inicial, a Subprefeitura do Campo Limpo e o comando do 16º BPM decidiram criar o G.O.V.V. II naquela área e, para tal, solicitaram apoio da Promotoria para a sua implementação, bem como para o lançamento da “Operação Bares” na região.

4.4.2 G.O.V.V. da região do ABCD e Mauá

O Coronel Renato Aldarvis, quando na função de Comandante-Geral da Polícia Militar na região do ABCD e de Mauá, replicou ações semelhantes àquelas de sua experiência na região sul, inclusive com a configuração de um G.O.V.V.

4.5 Caminhada pela Vida e pela Paz

O Fórum em Defesa da Vida - FDV⁶⁷, há mais de vinte anos promove a Caminhada pela Vida e pela Paz em direção ao Cemitério São Luis, local em que estão enterradas as milhares de vítimas da violência na região sul. A finalidade é dar visibilidade ao sofrimento da comunidade local e à necessidade de implantação de políticas públicas que interrompam o círculo de violência.

De tempos para cá, em decorrência da redução do número de homicídios, a Caminhada levantou também outras bandeiras que influenciam nas condições de vida da região, tais como a preservação da qualidade da água fornecida pelo manancial da Represa do Guarapiranga, que está precisando de cuidados urgentes para não esgotar sua capacidade de fornecer água à população, bem como outras demandas sociais, como por exemplo, moradia, emprego, saúde e educação, sem se descurar da questão da violência urbana, atualmente em outras formas de criminalidade.

4.6 Razões do sucesso do projeto, sua continuidade e replicação

4.6.1 Razões do sucesso

Ao analisar o trabalho da Promotoria Comunitária de Santo Amaro, Moura⁶⁸ assinala “que esta experiência de política pública transcendeu o modelo de implementação de políticas dependentes de coerção estatal e seu resultado positivo só pode ser explicado, pela cooperação dos atores públicos, coletivos e individuais envolvidos”. E assim complementa:

A legitimidade da política pública desenvolvida na zona sul está na adesão racional da sociedade a um conjunto de medidas sobre as

⁶⁷ O Fórum em Defesa da Vida Contra a Violência foi constituído em 1996 pela Região Pastoral M'Boi Mirim (Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica), pelo Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo-CEDHEP e pela Central de Movimentos Populares de Campo Limpo-CMP/CL, propondo-se a reunir todas as entidades da região (associações, escolas, igrejas, movimentos) de forma ecumênica e suprapartidária para o enfrentamento da violência. Desde então, o Fórum reúne-se mensalmente e mais de cem entidades da comunidade têm participado ativamente de suas atividades.

⁶⁸ MOURA, T. **Política pública de prevenção de homicídios e alternativas de ação coletiva**. Rio de Janeiro: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Texto para Discussão nº 1513, 2010, p. 5.

quais ela foi consultada e para cuja a execução foi chamada a dar apoio e contribuir. Esta legitimidade, segundo Perez (2006), decorre da aproximação entre Estado e sociedade e ao mesmo tempo reforça o vínculo entre ambos.⁶⁹

A força motriz do trabalho da Promotoria Comunitária reside na capacidade de realização de ações integradas entre seus membros, sejam estes oriundos do meio público ou do privado. Certo é que tanto os agentes públicos quanto a comunidade têm habilidades a serem desenvolvidas, mas, muitas vezes, o desenvolvimento de habilidades isoladas não leva à consecução do desiderato comum.

Cada uma dessas habilidades foram levantadas e apresentadas nas reuniões, de modo que se conseguiu estabelecer qual a capacidade de atuação de cada membro do grupo que estava à disposição deste, visando à formação do objetivo comum. O que se fez foi aquilo que Rawls já preconizava ao asseverar que “precisamos uns dos outros como parceiros em modos de vida nos quais nos envolvemos por seu próprio valor”⁷⁰.

A agregação das habilidades individuais feita de forma sistemática, bem como o pacto celebrado entre todos os agentes participantes, constituem o elemento que conduziu ao êxito do projeto⁷¹.

Outra condição que fez o projeto ser exitoso residiu no fato de que os Promotores de Justiça nunca se posicionaram como “agentes executivos do Estado”, ou seja, aquilo que a comunidade trata como “iniciativa chapa branca”.

Várias foram as ações empregadas na zona sul da cidade de São Paulo, por diversos setores do poder público, mas que não obtiveram êxito. Tal se devia ao fato de que todas estas iniciativas se davam de forma impositiva, com projetos pré-prontos,

⁶⁹ MOURA, T. **Política pública de prevenção de homicídios e alternativas de ação coletiva**. Rio de Janeiro: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Texto para Discussão nº 1513, 2010, p. 29.

⁷⁰ RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça**. 3. ed. Martins Fontes: São Paulo, 2008, p. 645.

⁷¹ “Os êxitos e prazeres de outros são necessários para o nosso próprio bem e também o complementam. [...] As potencialidades de cada indivíduo são maiores do que aquelas que podemos esperar concretizar; nem *a fortiori*, consegue fazer tudo o que outras pessoas conseguiriam; e estão muito aquém das capacidades que há entre os seres humanos em geral. Assim, todos devem escolher quais de suas capacidades e possíveis interesses deseja desenvolver; devem planejar a sua formação e seu exercício e programar as atividades de maneira ordenada. Pessoas com capacidades semelhantes ou complementares podem cooperar, por assim dizer, para realizar a natureza em comum. Quando as pessoas estão seguras de que podem desfrutar do exercício de suas próprias capacidades, elas se dispõem a apreciar as perfeições de outros, em especial quando suas diversas excelências têm um lugar aceito numa forma de vida cujos objetivos todos compartilharam”. (RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça**. 3. ed. Martins Fontes: São Paulo, 2008, p. 645).

sem que houvesse qualquer consulta ou discussão junto à comunidade. Sem a participação da população local, tais iniciativas se mostravam atreladas aos ventos políticos ou aos políticos de plantão, desaparecendo quando da troca destes.

Já a Promotoria Comunitária foi aceita porque sua atuação se originou do entendimento dos agentes públicos (Promotores de Justiça) com a população, tendo havido um trabalho propedêutico junto à população ao se estabelecer as ações pretendidas, sempre se considerando as principais demandas sociais.

Os integrantes da comunidade descobriram nesta forma de atuação que eram detentores de **poder**, seguindo estritamente o que foi anotado por **ARENDT**⁷²

“o poder corresponde à habilidade humana não apenas para agir em concerto. o poder nunca é propriedade de um indivíduo; pertence a um grupo e permanece em existência apenas na medida em que o grupo conserva-se unido”

Cabe aqui, à guisa de exemplo, anotar o desconforto surgido no trabalho quando, em novembro de 2005, por ocasião da Caminhada pela Vida e Pela Paz, o então prefeito da cidade, em discurso no Cemitério do Jardim São Luiz, afirmou que a “Operação Bares” seria uma diretriz da administração municipal, ato que foi reprovado pela sociedade civil, que viu na atitude um uso político da iniciativa.

4.6.2 Sua continuidade e replicação

O presente da Promotoria Comunitária do III Tribunal do Júri se moldou a partir de um revés nascido de uma decisão administrativa do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, sob o argumento de ser preciso mais espaço físico nas dependências do Fórum Regional de Santo Amaro para o atendimento da necessidade da instalação de uma Vara de Família, determinou a mudança do III Tribunal do Júri para o Fórum Criminal da Capital, no bairro da Barra Funda.

Tal mudança causou um grande impacto nos trabalhos, nos parceiros e, evidentemente, na comunidade assistida.

⁷² ARENDT, H. **Poder e violência**. Relume Dunará: Rio de Janeiro, 2001,

Várias foram as gestões junto às autoridades judiciárias, bem como as tentativas de sensibilizar os Poderes Executivos e Legislativos Municipal e Estadual; contudo, tais ações não surtiram efeitos.

Assim, foi apresentado junto ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ Procedimento de Controle Administrativo em face do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo⁷³, subscrito por nove entidades da sociedade civil, dois líderes comunitários, quatro advogados e quatorze promotores de justiça.

Não obstante o empenho de todos na defesa junto ao CNJ, por maioria de votos (vale dizer, 7x6 em face do voto de desempate por parte do Presidente do STF em exercício), foi negado provimento ao procedimento, sob o argumento de que “está-se diante de ato administrativo discricionário, embasado no juízo de oportunidade e conveniência do Poder Judiciário do Estado de São Paulo (mais capacitado para averiguar as capacidades locais dos jurisdicionados), bem como a sua autonomia”.

Com a mudança física para um local cuja distância é cerca de 50 km da área de atuação, decerto que as atividades desenvolvidas foram extremamente dificultadas, o que implicou na redução do volume de projetos em andamento, visto que não só a ida dos promotores à comunidade como também a vinda de sua população à Promotoria se tornaram mais difíceis.

Entretanto, o revés supradescrito pode ser contornado porque o conceito de Promotoria Comunitária já estava consolidado, de maneira que a comunidade conseguiu levar adiante os seus projetos. No entanto, agora, contavam com a participação dos Promotores de forma mais pontuada; ainda se encontram em atividades as Promotorias Comunitárias inicialmente criadas (M'Boi Mirim, Jardim Ângela, Capão Redondo e Campo Limpo e de Parelheiros), o G.O.V.V., bem como foi criada a Promotoria de Justiça Comunitária do Pós-Balsa⁷⁴.

Replicar a prática não se torna uma mera liberalidade daqueles que desenvolveram o Projeto, mas uma obrigação constitucional ligada à natureza da Instituição Ministério Público.

O art. 37 da Constituição Federal, no seu “caput”, estabelece como princípios da administração pública, dentre outros, o da eficiência e da transparência.

⁷³ Procedimento de Controle Administrativo nº 472 - CNJ, distribuído em 23 de março de 2007, rel. Cons. Gelson de Azevedo.

⁷⁴ Trata-se de uma comunidade localizada na chamada Ilha do Bororé – uma península da Represa Billings, cujo acesso só é possível por meio de balsa –, em que residem cerca de 17 mil pessoas.

O princípio da eficiência, na lição de **NERY**⁷⁵, estabelece que

“as atividades do poder público devem ser tratadas com eficiência, atingindo seu objetivo com o menor dispêndio de tempo e recursos financeiros, bem como com o maior nível de satisfação e utilidade possível”.

Ao desenvolver as suas atividades funcionais através da promotoria Comunitária, busca-se de forma propedêutica identificar na sociedade quais os problemas que a atinge e que seus membros pretendem ver ao menos mitigados no menor espaço de tempo possível.

Tal atitude também se lastreia dentro do outro princípio norteador da atividade estatal: o da transparência.

Nas palavras de **MARTINS JÚNIOR**⁷⁶ “fundamento do uso do poder e compatível ao Estado democrático de Direito é a transparência administrativa” que “se fundamenta também na participação popular nos órgãos e entidades da Administração Pública”.

Tal transparência deu ao projeto de Promotoria Comunitária a validade que necessitou para a sua consolidação que fez com que ganhasse força em todo país.

O Ministério Público do Estado de São Paulo encampou a iniciativa de forma institucional, ao declarar: “um projeto por meio do qual o Ministério Público do Estado de São Paulo atua na busca de soluções para problemas sociais e das políticas públicas que interferem direta ou indiretamente nas questões de segurança pública e justiça criminal”, representando a iniciativa de um “novo paradigma, porque o MP, antes voltado à repressão, passa a atuar também na prevenção e para isso a Promotoria Comunitária envolve a sociedade civil, polícias e órgãos públicos, dentre outros”⁷⁷.

⁷⁵ NERY JÚNIOR, N.; NERY, R. M. A. **Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional**. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2016 p. 451

⁷⁶ MARTINS JÚNIOR, W. **Ministério Público. A Constituição e as leis orgânicas**. Atlas: São Paulo, 2015, p. 67

⁷⁷ DOLCE, F. **Promotoria Comunitária**. Ministério Público do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/PJ_Comunitaria>. Acesso em: 18 jul. 2018.

Além dessa iniciativa do Ministério Público Bandeirante, trabalhos de Promotoria Comunitária estão sendo desenvolvidos ainda nos Estados de Mato Grosso do Sul⁷⁸, Maranhão⁷⁹ e Amapá⁸⁰, dentre outros.

Cabe, ao final, ressaltar que a Promotoria Comunitária não pode e não deve ser um projeto personalíssimo daqueles que, em momento transitório da carreira, se encontraram em dado lugar, mas sim um projeto Institucional, de caráter perene.

⁷⁸ Comarca de Dourados, com o projeto intitulado “Promotoria Comunitária: MP Perto de Você”, vencedor do Prêmio CNMP – 2014, bem como o Projeto “Promotoria Comunitária – MP mais perto de Você”, este, em todo o Estado.

⁷⁹ O projeto cujo título é “Promotoria de Justiça Comunitária Itinerante – garantindo acesso aos cidadãos e cidadãs maranhenses” conta com 21 uma Promotorias itinerantes em todo o Estado.

⁸⁰ Projeto “MP Comunitário”, também atuante em todo o Estado.

CONCLUSÃO

1. O Ministério Público sempre esteve presente dentro do sistema de justiça como órgão ligado à repressão criminal;
2. Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público ganha uma nova feição, passando a ser um agente público, cuja função, dentre outras, é a de garantidor dos direitos assegurados na Constituição, notadamente no seu artigo 3º;
3. Dentre as atribuições do Ministério Público se encontra a defesa da vida, a qual é feita através das promotorias especializadas dos Tribunais do Júri;
4. O aumento dos índices de homicídios não implica somente na supressão do direito à vida, mas também de outros direitos sociais;
5. A crise de confiança da população no sistema de justiça levou à necessidade de criação de outros mecanismos para o atendimento desta demanda social;
6. Vários modelos foram pesquisados, resolvendo-se pela adoção do modelo norte-americano de Promotoria Comunitária;
7. Os altos índices de homicídios na zona sul da Cidade de São Paulo levaram os promotores de justiça do III Tribunal do Júri da Capital à implantação do modelo de Promotoria Comunitária na região;
8. Somente o conjunto de experiências dos diversos setores sociais permitirá ao promotor de justiça conhecer os problemas enfrentados pela comunidade, com a realização da tabulação de dados feito através da Jurimetria, possibilitando a identificação das demandas sociais a serem atendidas pela promotoria comunitária;
9. Para encontrar caminhos de enfrentamento da problemática detectada, é imprescindível que o promotor de justiça se aproxime de outros órgãos públicos e da comunidade em que atua;
10. Essa vivência conjunta acarreta o comprometimento de todos os setores envolvidos com a questão maior – a prevenção da criminalidade violenta,

viabilizando o surgimento de propostas criativas e responsáveis para a solução das questões enfrentadas;

11. A Promotoria Comunitária nasce em razão da aproximação dos promotores de justiça que a integram com a comunidade e os demais órgãos públicos;
12. A Promotoria Comunitária não pode se centrar nos seus membros, mas ser uma ação contínua e institucional, transcendendo da pessoas dos membros que a integram, se tornando uma política institucional;
13. Escudado nos princípios constitucionais da eficiência e transparência da administração pública, é imperiosa a replicação deste sistema de trabalho em todas as promotorias de justiça da Federação.

REFERÊNCIAS

AMERICAN PROSECUTORS RESEARCH INSTITUTE. **The Changing Nature of Prosecutions**: Community Prosecution vs. Traditional Prosecution. Approaches, Feb. 2004.

ARENDDT, H. **Poder e violência**. Relume Dunará: Rio de Janeiro, 2001

ARISTÓTELES. **Ética à Nicômaco**. São Paulo: Edipro, 2014.

BRADLEY, A.; EWING, K. **Constitutional and Administrative Law**. 13th ed. Harlow: Pearson Education Lt., 2003.

BRASIL. **Constituição Política do Imperio do Brazil**, de 25 de março de 1824. Manda observar a Constituição Política do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 29 abr. 2018.

_____. **Decreto nº 848**, de 11 de outubro de 1890. Exposição de motivos. Disponível em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-848-11-outubro-1890-499488-norma-pe.html>. Acesso em: 29 abr. 2018.

_____. **Decreto nº 848**, de 11 de outubro de 1890. Organiza a Justiça Federal. Disponível em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-848-11-outubro-1890-499488-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 29 abr. 2018.

CEDIC. Centro de Documentação e Informação Científica “Prof. Casemiro dos Reis Filho”, PUC-SP. **Comunidades Eclesiais de Base** Disponível em: <https://www.pucsp.br/cedic/colecoes/comunidades_eclesiais.html>. Acesso em: 12 jul. 2018.

DAL POZZO, A. Atuação Extrajudicial do Ministério Público: Dever ou Faculdade de Agir? In: **Ministério Público**: Reflexões sobre Princípios e Funções Institucionais. Atlas: São Paulo, 2010.

DOLCE, F. **Promotoria Comunitária**. Ministério Público do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/PJ_Comunitaria>. Acesso em: 18 jul. 2018.

FERREIRA, S. **Princípios Constitucionais do Ministério Público**. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 1985.

FGV – ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO. **Relatório ICJBrasil**. 1º semestre 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19034/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 04 jun. 2018.

GARCIA, E. **Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 7-8.

GRINOVER, A. P. Significado social, político e jurídico da tutela dos interesses difusos. **RePro** 97/9, Editora RT, São Paulo, 2000.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Onde Mora a Impunidade? Porque o Brasil precisa de um Indicador Nacional de Esclarecimento e Homicídios**. São Paulo, dez. 2017. Disponível em: <http://www.soudapaz.org/upload/pdf/index_isdp_web.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.

JATAHY, C. **Curso de Princípios Institucionais do Ministério Público**. 4. ed. Lumen Juris: São Paulo, 2009.

MANSO, B. **O Homem X**. Editora Record: São Paulo, 2005.

MARTINS JÚNIOR, W. **Ministério Público. A Constituição e as leis orgânicas**. Atlas: São Paulo, 2015

MAZZILLI, H. N. O Acesso à Justiça e o Ministério Público. **Revista *Justitia***, v. 51, nº 146, p. 68-78, abr./jun. 1989. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/0z5972.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

MORAES, A.; DEMERCIAN, P. Um novo modelo de atuação criminal para o Ministério Público brasileiro: Agências e laboratório de jurimetria. **Tese apresentado no IV Congresso Criminal do Ministério Público do Estado de São Paulo**, Santos, setembro de 2018

MOURA, T. **Política pública de prevenção de homicídios e alternativas de ação coletiva**. Rio de Janeiro: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Texto para Discussão, nº 1513, 2010.

NERY JÚNIOR, N.; NERY, R. M. A. **Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional**. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2016.

NORRIS, P. **Critical citizens: Global support for democratic government**. New York: Oxford University Press, 1999.

NUNES, M.; **Jurimetria. Como a estatística pode reinventar o direito**. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2016

ORDENAÇÕES AFONSINAS. Disponível em: <www1.ci.uc.pt/ihti/proj/afonsinas>. Acesso em: 28 abr. 2018.

RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça**. 3. ed. Martins Fontes: São Paulo, 2008.

SABELLA, V. L. G. Interesse Social e Ministério Público na pós-modernidade: abordagem transdisciplinar segundo o perspectivismo crítico dialético. In: SABELLA,

W. P. et al. **Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional**. Malheiros: São Paulo, 2014.

SÃO PAULO. Prefeitura do Município de São Paulo. **Atlas Geográfico**, 2017.

SICHES, R. **Vida Humana, Sociedad y Derecho**. México: Porrúa, 1956.

SILVA, G.; RIBEIRO, L. Confiança nas instituições democráticas e vitimização por crime: qual a relação?. **Revista de Sociologia e Política**, São Paulo, v. 24, nº 58, p. 59-84, jun. 2016.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

TARDOCHI, G. **Implantação e Desenvolvimento do Policiamento Comunitário Realizado na Base Comunitária de Segurança do Jardim Ranieri Gilberto**. Trabalho apresentado para o Concurso de Polícia Comunitária, SENASP-MJ, 2005.

VASCONCELOS, C. **Ministério Público na Constituição Federal**. Atlas: São Paulo, 2013.

ZAPPALA, A. O Direito Constitucional ao julgamento pelo júri e a influência da mídia no ânimo dos jurados. **Estudos de Processo Penal**, ASF – Instituto de Estudos Avançados de Processo Penal, São Paulo, p. 234-235, 2012.