

As Políticas de Denúncia: uma Análise da Formação da *Opinio Delicti* nos Casos de Embriaguez ao Volante do Ministério Público do Estado do Pará¹

The Prosecution Policies: an Analysis of the Formation of Opinio Delicti in Cases of Drunk Driving of the Public Prosecutor's Office of the State of Pará

LUIZA BARÇANTE SANANDRES²

Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói (RJ). Brasil.

PEDRO HEITOR BARROS GERALDO³

Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói (RJ). Brasil

RESUMO: Neste artigo, a partir da observação do trabalho cotidiano dos promotores de justiça e da análise de documentos, analisamos as práticas de produção de decisões no Ministério Público do Estado do Pará nos casos de embriaguez ao volante. Assim, buscamos refletir sobre as práticas de exercício do poder pelos operadores do Direito a partir de uma sociologia política do direito no Brasil. A descrição permite compreender as formas pelas quais os promotores de justiça atribuem cotidianamente diferentes significados às regras jurídicas e analisar a maneira pela qual o que eles denominam “entendimentos” são constantemente objeto de disputas e de negociações. A partir da observação da produção das decisões pelos promotores, este artigo demonstra como os “entendimentos” sobre a imputação dos crimes e as consequências jurídicas se orientam de forma imprevisível na criminalização de um mesmo fato. Na mesma instituição, existem interpretações e práticas dissensuais, que produzem diferentes decisões com efeitos práticos distintos. Nossa hipótese é que a existência de regras particularizadas de organização de trabalho descritas produz decisões e políticas de tratamento desiguais dos réus.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público; produção de decisões; administração institucional de conflitos; práticas de estatalidade.

1 Os autores agradecem às agências de fomento FAPERJ e CNPq pelo apoio financeiro para a realização desta pesquisa.

2 Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0227-7612>.

3 Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5024-0366>.

ABSTRACT: This article analyzes the practical rules for the production of the complaint by the prosecutors of the Public Ministry of the State of Pará in cases of drunk driving by observing the prosecutors' daily work and analyzing the complaints presented. Thus, we seek a reflection on the practical rules of the exercise of power by the operators of law from a political sociology of law in Brazil. The description of these rules allows us to understand the ways in which prosecutors attribute meanings to the rules on a daily basis and to analyze the way in which these "understandings" are constantly the object of disputes and negotiations. Based on the observation of the production of decisions by prosecutors, this article demonstrates how the "understandings" about the imputation of crimes and the legal consequences are guided by different criteria. There is no predictability in the criminalization of the same event. In the same institution there are interpretations and dissensual practices that generate different decisions with different practical effects. The hypothesis is that the existence of particularized rules of work organization described produces unequal decisions and treatment policies for defendants.

KEYWORDS: Public Prosecutor; Decision-making; Conflict Institutional Management; Statehood practices.

INTRODUÇÃO

Neste artigo identificamos e analisamos as práticas de produção de decisões pelos promotores de justiça do Ministério Público do Estado do Pará nos crimes de embriaguez ao volante, a partir de observação realizada entre os anos de 2018 e 2019. Essas práticas são compreendidas em seu significado do exercício do poder na formação da *opinio delicti*, explicitada pela escolha entre a interposição da denúncia e a requisição pelo arquivamento do procedimento investigativo. Essas regras apontam para a ausência de formas consensuais em relação à produção da decisão entre os operadores do Direito.

Desde a realização do trabalho de campo, o Código de Processo Penal sofreu algumas alterações com a publicação da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, que alterou a forma de arquivamento dos procedimentos investigativos (art. 28 do CPP), criou a figura do juiz de garantias (art. 3º-B do CPP) e inseriu o acordo de não persecução penal (art. 28-A do CPP)⁴. Assim, as práticas descritas adiante são cotejadas com a legislação vigente à época da pesquisa, quando o arquivamento dos procedimentos investigativos era homologado pelos juízes e o acordo de não persecução pe-

4 O Ministro Luiz Fux do STF, nos autos da ADI 6299-MC/DF, suspendeu por tempo indeterminado a implantação do juiz das garantias e a da alteração do procedimento de arquivamento do inquérito policial. A liminar deferida *ad referendum* foi concedida em 22.01.2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5840373>. Acesso em: 14 jan. 2021.

nal se tratava de uma política pública adotada e fomentada pelo Conselho Nacional do Ministério Público acerca de acordos realizados entre o Ministério Público e investigados, regulamentado pelas Resoluções nº 181/2017 e nº 183/2018 do CNMP. O objetivo é identificar a existência de práticas imprevisíveis sobre a qual a mudança da lei não transformou em nada, uma vez que se trata da forma pela qual os operadores do Direito brasileiro lidam com as regras jurídicas.

Este artigo descreve as formas de raciocínio prático utilizadas pelos promotores de justiça enquanto tomadores de decisões profissionais nas práticas de administração de conflitos na fase investigativa do processo criminal, realizados em uma comarca do interior do Estado do Pará. A ênfase no aspecto local tem a finalidade de compreender as moralidades dos operadores em ação para compreender a produção de significados para as normas em casos semelhantes.

O processo de produção da decisão consiste na avaliação que os promotores de justiça criminais da 1ª instância fazem das informações constantes nos inquéritos policiais produzidos pela Polícia Civil, a fim de iniciar ou não o processo judicial com a interposição da denúncia. Assim, explicitaremos as técnicas utilizadas pelos promotores de justiça para converter “opinião em direito” (*opinio delicti*) ou fatos em crimes, tal como explica Paes (2013) ao analisar o trabalho dos promotores de justiça no Estado do Rio de Janeiro.

Descreveremos três “entendimentos” e práticas diferentes realizados pelos promotores sobre fatos semelhantes em relação ao delito de embriaguez ao volante. Ou seja, quando alguém é parado em um controle policial dirigindo veículo automotor, faz o exame de bafômetro ou exame clínico que constata a presença de álcool no organismo ou de outra substância psicoativa, verificando sinais que indiquem a alteração da capacidade psicomotora. E, enfim, é atuado pela polícia.

ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS DA PESQUISA

A pesquisa foi realizada a partir da observação das práticas de produção da decisão pelos promotores de justiça do Estado do Pará e analisa o papel do Ministério Público a partir da perspectiva etnometodológica (GARFINKEL, 1967), que se preocupa com a descrição das práticas de trabalho dos promotores, a fim de produzirem decisões no processo criminal.

A etnometodologia compreende a ação social como um fenômeno objetivo, diante das questões contextuais e dos constrangimentos institucionais capazes de influenciar sua realização. Trata-se de um conjunto de pressupostos ontológicos e epistemológicos sobre a produção e reprodução da significação social dessas ações. A etnometodologia “busca encontrar e descrever a ordem no nível local, nos detalhes contextuais das ações” (WATSON; GASTALDO, 2015, p. 31). Sendo assim, é essencial a familiaridade com as atividades desempenhadas cotidianamente pelos promotores de justiça. Não buscamos explicações normativas e filosóficas para suas decisões ou fazer inferências sobre o significado das práticas jurídicas fora do contexto local de trabalho.

A abordagem etnometodológica pode basear-se em etnografias, uma vez que essa permite compreender o mundo social a partir do ponto de vista dos interlocutores da pesquisa. Assim, sugere-se uma análise do trabalho concreto dos promotores de justiça para demonstrar objetivamente de que forma esses profissionais produzem as decisões no processo penal, utilizando um raciocínio jurídico prático.

O trabalho de campo realizado no MP ocorreu entre os anos de 2018 e de 2019. O objetivo foi o de descrever o trabalho realizado nos gabinetes dos promotores de justiça.

A comarca no interior do Pará está vinculada à primeira instância do Poder Judiciário (primeiro grau de jurisdição) e possui duas varas criminais. No Ministério Público, a distribuição dos promotores se dá em duas promotorias criminais. Cada promotoria possui um promotor de justiça, um assessor jurídico (cargo de confiança ocupado por bacharéis em direito) e um servidor administrativo (cargo técnico ocupado por pessoas concursadas com ensino médio completo).

A pesquisa acompanhou a remessa ao MP de 337 procedimentos (inquéritos policiais e termos circunstanciados). Desses, os promotores de justiça requisitaram a elaboração de diligências ao delegado de polícia em 94; em 62, solicitaram o arquivamento; em 10, solicitaram ao juízo o declínio da sua competência; e elaboraram 171 denúncias.

Para este artigo, escolhemos descrever as práticas de produção da decisão dos casos de embriaguez ao volante, visto que a produção de denúncias para fatos como esses foi recorrente no trabalho de campo. Nesse período, das 171 denúncias analisadas, 48 eram relacionadas a delitos previstos no Código de Trânsito Brasileiro. Ademais, observamos que, para fatos se-

melhantes em relação ao delito de embriaguez ao volante, promotores possuíam três “entendimentos” e práticas diferentes.

Apesar de a iniciativa e abertura do processo penal serem obrigatórias no Brasil, existem etapas a partir das quais as investigações são arquivadas, inquéritos não são abertos, denúncias que não são elaboradas e processos os quais não chegam a julgamento no sistema judicial (PAES, 2013). Assim, pretendemos tratar com mais detalhe sobre as etapas processuais e as práticas realizadas no Ministério Público que dão significado ao processo de criminalização, descrevendo procedimentos concretos que selecionam os eventos que serão efetivamente tratados como crimes (MISSE, 2011).

De acordo com dados do Departamento de Trânsito do Estado (Detran/PA), em 2019 foram registradas 1.523 autuações administrativas por embriaguez ao volante, e, em 2020, 1.333 condutores foram autuados por dirigirem alcoolizados⁵.

Além disso, a embriaguez ao volante é umas das principais causas de acidentes no trânsito no Brasil. De acordo com dados do Ipea, existe um elevado número de óbitos no transporte no Brasil e no Pará, além de um alto custo social e econômico gerado pelos acidentes de trânsito. O estudo mostra que a sociedade perde cerca de R\$ 50 bilhões por ano com os acidentes de trânsito, onde se destacam os custos relativos à perda de produção das vítimas e os custos hospitalares (IPEA, 2020).

Buscando reduzir tais índices, foi introduzido ao CTB a Lei nº 11.705, de 19 de junho de 2008 (“Lei Seca”), que sofreu alterações em anos posteriores. Essa alteração está inserida em um contexto de recrudescimento do controle dessa prática, uma vez que, em teoria, possibilitaria uma fiscalização objetiva do cometimento do delito, que pode ser constatado mediante teste de alcoolemia ou toxicológico por “concentração igual ou superior a 6 decigramas de álcool por litro de sangue ou igual ou superior a 0,3 miligrama de álcool por litro de ar alveolar” ou por “sinais que indiquem, na forma disciplinada pelo Contran, alteração da capacidade psicomotora”, como exame clínico, perícia, vídeo e prova testemunhal. Assim, a prova técnica seria difícil de se desconstituir e a incriminação seria imediata a partir da lavratura dos autos de prisão em flagrante.

5 Para mais informações vide em: Agência Pará (notícias). Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/24174/>. Acesso em: 2 mar. 2021.

Ocorre que os promotores de justiça não se orientam somente pelas políticas de enfrentamento da violência no trânsito, mas também por constrangimentos práticos para lidar com o acervo de processos, o que, como mostraremos a seguir, evidencia a desconexão ou desarticulação entre as instâncias policiais e judiciais para a administração dos conflitos.

Todas as informações relacionadas ao trabalho dos operadores do Direito foram apreendidas a partir da observação da atuação desses atores em contexto e a partir de conversas informais. Ademais, analisamos algumas fontes documentais, tais como: inquéritos policiais, termos circunstanciados, denúncias, decisões judiciais (sentenças de arquivamento de procedimentos investigativos) e “decisões do art. 28 do CPP” no sítio eletrônico do MPPA.

Este artigo faz parte de um conjunto de pesquisas que têm permitido identificar, a partir do olhar para as práticas de produção de decisões no Brasil, que o Direito brasileiro tem se organizado e sido operacionalizado por três propriedades políticas das práticas constitutivas da nossa estatalidade, quais sejam: dissenso (contraditório), arbítrio (os operadores tratam a regra como objeto de um juízo de valor – “entendimento”) e imprevisibilidade (GERALDO; VELLOSO, 2018).

A forma como essas pesquisas orientam uma abordagem do social privilegia a descrição das formas mundanas de organizar nossa vida em sociedade. O desafio está em organizar um conhecimento disponível sobre o mundo social, descrever esse conhecimento e torná-lo organizado para que possamos compreender quais são as práticas de reprodução desse conhecimento, como explica Alfred Schutz a respeito do conhecimento sobre o mundo social.

A descrição explicita os esquemas cognitivos (SCHUTZ, 1962) da experiência com o “direito do estado”. A dimensão interacional é importante para compreender como as práticas cotidianas produzem significados para os participantes. Essas práticas têm sido descritas especialmente por antropólogos e sociólogos do Direito brasileiro preocupados com o significado das regras em nossa sociedade (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2011; KANT DE LIMA, 2007; LUPPETTI BAPTISTA, 2008; FONTAINHA; GERALDO, 2015).

Nessa perspectiva, essa sociologia analisa as formas de exercício do poder por meio das práticas jurídicas. Esse exercício do poder supõe uma série de moralidades dos próprios sujeitos explicitadas no curso de suas

práticas, e não apenas a moralidade profissional que explicitaria os limites da divisão do trabalho e que permitem identificar como essas formas de dominação podem ocorrer.

O CONTEXTO INSTITUCIONAL DO MP

O Ministério Público brasileiro abrange os Ministérios Públicos dos Estados e o Ministério Público da União, que se subdivide em quatro ramos: Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público Militar (MPM) e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Em cada Estado da Federação há um Ministério Público que opera por meio de suas promotorias de justiça em seus municípios.

Após a Constituição Federal de 1988, o Ministério Público passa a ser tratado como uma instituição constitucional autônoma, sendo afirmada a posição de independência da instituição quanto ao Executivo, Legislativo e Judiciário. De acordo com o cientista político Fabio Kerche, essa escolha efetuada na constituinte de 1988 é um reflexo do fato de o Brasil ter sofrido “rupturas democráticas”. Ademais, um “mau uso por parte dos governos não democráticos” pode ter “empurrado” a instituição para essa autonomia (KERCHE, 1999, p. 10).

No lugar de um órgão ligado ao governo, e, portanto, accountable e orientado por políticos, os promotores brasileiros, recebendo as mesmas garantias dos juízes, passam a ser significativamente autônomos em relação à *accountability* de outras instituições públicas e dos eleitores, com exceção do Poder Judiciário. (KERCHE, 2018, p. 274-275)

Para garantir o cumprimento das funções institucionais, o Ministério Público possui princípios e seus membros possuem garantias. O § 1º do art. 127 da Constituição Federal fixa os seus princípios institucionais.

O princípio da unidade afirma que os membros do MP integram uma só corporação para efeito institucional, sendo subordinados administrativamente a uma única chefia. Esse princípio deve ser apreendido sob o aspecto funcional. A unidade está dentro de cada órgão, não se falando em unidade, por exemplo, entre o Ministério Público da União (qualquer deles) e os Ministérios Públicos dos Estados.

Em decorrência do princípio da unidade, o princípio da indivisibilidade permite que os membros de um mesmo ramo do Ministério Público possam ser indiferentemente substituídos uns pelos outros, “isso porque

quem exerce os atos, em essência, é a instituição ‘Ministério Público’, e não a pessoa do Promotor de Justiça” (LENZA, 2018, p. 1114).

Cabe ressaltar que a unidade e a indivisibilidade não evitam que os membros do Ministério Público tomem posicionamentos divergentes em sua atuação, tendo em vista o princípio da independência funcional.

O princípio da independência funcional pode ser analisado de duas formas. No que tange à instituição, a Constituição Federal, a fim de evitar pressões e interferências de ordem externa, afirma garantias e prerrogativas visando à preservação da sua independência. Normativamente, em relação aos membros, garante liberdade de atuação, impedindo uma subordinação que não seja às normas jurídicas ou à sua própria consciência (NOVELINO, 2015). Trata-se de autonomia de convicção, na medida em que “os membros do Ministério Público não se submetem a nenhum poder hierárquico no exercício de seu mister, podendo agir, no processo, da maneira que melhor entenderem” (LENZA, 2018, p. 1114). Apesar de existir no Ministério Público hierarquia administrativa em relação à chefia única (Procurador-Geral), não existe subordinação funcional dos membros da instituição.

No Ministério Público brasileiro, a independência funcional protege as razões particulares dos promotores e procuradores de justiça. O trabalho de imputação das regras aos fatos supõe na prática uma atividade de controle sobre os registros oficiais dos fatos e a transformação dos significados das regras caso a caso e segundo as moralidades desses membros institucionais. Por isso, a mesma instituição é capaz de produzir três decisões com consequências jurídicas muito distintas por meio dessa atividade de imputação das regras e identificação dos fatos: o arquivamento do procedimento investigativo realizado por um promotor de justiça, a realização de acordo de não persecução penal realizado por outro promotor e o prosseguimento do feito para o sistema de justiça criminal com a interposição da denúncia realizado por outro promotor de justiça.

Em relação ao MP, Arantes afirma que “temos um exército de 10 mil promotores” com autonomia tanto em relação à sociedade quanto aos políticos e em relação a sua própria instituição, tornando sua atuação imprevisível e a criação de uma política institucional por parte do respectivo procurador-geral uma tarefa difícil (ARANTES, 2012). No lugar de uma instituição hierárquica, temos um MP monocrático e horizontalizado (KERCHE, 2017).

No Brasil, o MP possui várias maneiras distintas de tratar as mesmas situações. Nele, existe uma organização de diferentes políticas estabelecidas e isso é incentivado por meio dessas práticas garantidas pela independência funcional. Não há uma atuação protocolar sobre o assunto nem uma política que padronize a atuação dessas instituições, o que significa que os cidadãos brasileiros têm se submetido a diferentes decisões, que produzem consequências práticas distintas em suas vidas. O objetivo do artigo é compreender as práticas locais de produção da decisão nos casos de embriaguez ao volante. Descrevê-las permite com que os cidadãos não apenas tenham uma consciência sobre o significado dos direitos, mas também orientem as suas ações e identifiquem como, por exemplo, seus interesses podem se ajustar às necessidades institucionais.

Essas práticas constitutivas da estatalidade se produzem e reproduzem no cotidiano das instituições na realização de atividades que constituem o objeto de intervenção do ponto de vista de seus membros. A estatalidade é uma propriedade das práticas a qual é atribuído um conjunto de expectativas, supostamente explícitas nas regras jurídicas, no curso das interações.

Nosso objetivo é descrever essas práticas e as propriedades políticas de como o direito se operacionaliza. Os operadores do Direito são formados e socializados com as práticas locais de operacionalização dos cartórios das instituições naturalizando para os operadores a “aplicação da lei”. O estranhamento dessas práticas só é possível quando as cotejamos com outras práticas de outros Estados brasileiros, mas também em contextos de justiça estrangeiros.

Esse contraste tem uma finalidade teórica de produzir uma reflexividade sobre como os operadores organizam o Direito brasileiro. Nessas práticas de interação entre os operadores do Direito e os membros da sociedade, pode-se reconhecer como o poder é exercido recorrendo-se aos símbolos de um poder do Estado.

O DELITO DE EMBRIAGUEZ AO VOLANTE

O delito de embriaguez ao volante está previsto no art. 306 do Código de Trânsito Brasileiro: “Conduzir veículo automotor com capacidade psicomotora alterada em razão da influência de álcool ou de outra substância psicoativa que determine dependência”. A pena prevista é de “detenção, de seis meses a três anos, multa e suspensão ou proibição de se obter a permissão ou a habilitação para dirigir veículo automotor”.

As condutas previstas podem ser constatadas mediante teste de alcoolemia ou toxicológico por “concentração igual ou superior a 6 decigramas de álcool por litro de sangue ou igual ou superior a 0,3 miligrama de álcool por litro de ar alveolar” ou por “sinais que indiquem, na forma disciplinada pelo Contran, alteração da capacidade psicomotora”, como exame clínico, perícia, vídeo e prova testemunhal.

A pessoa nessa situação, de acordo com o art. 165 do CTB, fica sujeita às penalidades e às medidas administrativas. A infração é considerada “gravíssima”. A legislação prevê o recolhimento do documento de habilitação no momento da apreensão e a retenção do veículo, caso não haja ninguém habilitado que possa conduzi-lo.

Nos inquéritos analisados durante a pesquisa, a criminalização dos fatos, como explica Misse (2011), ocorre a partir da atuação da polícia ou de agentes do Departamento Municipal de Trânsito que atuam em *blitz*. São acionados para atender a uma ocorrência de acidente de trânsito ou quando, em “atuação de rotina”, resolvem parar algum motorista “em atitude suspeita” em via pública. O “suspeito” realiza o “teste do bafômetro” ou é feito exame clínico que ateste alteração da capacidade psicomotora como “odor etílico no hálito, olhos avermelhados, agitação, ptose palpebral e euforia”, como se lê nos inquéritos.

Assim, o auto de prisão em flagrante é lavrado. Nesse caso, a investigação é imediata. Normativamente, o delito de embriaguez ao volante existe para tutelar e proteger o bem jurídico “segurança viária ou a incolumidade pública”. A “coletividade” é considerada “sujeito passivo” do delito, considerando que o bem jurídico principal é a segurança viária e o interesse atingido é público. Ademais, pode-se considerar como vítimas as pessoas eventualmente expostas a risco pela conduta no caso concreto (GONÇALVES; JUNIOR, 2017). Nos inquéritos, os policiais preenchem no documento o espaço para o “ofendido” (sujeito passivo do delito) como o “Estado”. Por consequência, o MP defende os interesses desse “Estado”.

Encerradas as investigações, o delegado de polícia emite um juízo de valor opinativo constante do relatório de encerramento do procedimento acerca dos fatos e do direito a eles aplicável. O IPL possui um relatório ao final com o eventual indiciamento de alguém, ou seja, ele indica o tipo penal praticado pelo “autor do fato”. No relatório, o delegado pode concluir pela suficiência ou insuficiência da prova, a existência ou inexistência de crime,

bem como pode indicar a eventual ocorrência de prescrição ou de qualquer outra causa extintiva da punibilidade (PACELLI, 2018).

Nos processos analisados neste artigo, em todos os relatórios dos delegados de polícia concluíram pela existência do crime e realizaram o indiciamento dos sujeitos ao final do inquérito.

HIPÓTESES DE ARQUIVAMENTO DO PROCEDIMENTO INVESTIGATIVO

De acordo com o art. 28 do Código de Processo Penal (anterior à Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019 e ainda vigente por decisão do Supremo Tribunal Federal que suspendeu as mudanças estabelecidas no pacote anticrime), se o órgão do MP, ao invés de apresentar a denúncia, requerer o arquivamento do inquérito policial, o juiz deve se manifestar. Caso o juiz concorde com o pedido formulado pelo promotor de justiça, será determinado o arquivamento do procedimento, somente podendo ser reabertas as investigações a partir do surgimento de novas provas não integrantes do acervo de registros organizados nos autos do processo durante a investigação já realizada (art. 18 do CPP). Caso o magistrado considere improcedentes as razões invocadas pelo promotor, o juiz fará remessa do inquérito à chefia da instituição (procurador-geral de justiça nos Ministérios Públicos estaduais), que poderá oferecer a denúncia, designar outro órgão do Ministério Público para oferecê-la ou insistir no pedido de arquivamento, ao qual só então estará o juiz obrigado a atender.

Em relação à designação para oferecer denúncia, o PGJ nomeia outro Promotor de Justiça diferente do que havia requerido o arquivamento sob pena de violação à sua independência funcional (CF, art. 127, § 1º). Se ele “entendeu” pelo arquivamento, não pode ser obrigado a denunciar, já que inexistente subordinação hierárquica ao chefe da instituição em relação ao conteúdo do trabalho.

Por outro lado, o promotor indicado é obrigado a oferecer a denúncia, o que parece ser uma exceção ao princípio da independência funcional, já que atua como *longa manus* do Procurador-Geral de Justiça (PGJ), agindo por delegação (BRASILEIRO DE LIMA, 2017). Nesse caso, o PGJ irá intervir no conteúdo da denúncia elaborada pelo promotor indicado para atuar no processo.

O procedimento funciona da seguinte maneira: o pedido de arquivamento do inquérito policial é feito por um primeiro promotor de justiça. Se tal pedido é indeferido pelo juiz, o processo é remetido ao PGJ, que pode

designar um segundo promotor para oferecer a denúncia. Em que pese a atuação de dois promotores diferentes nessas situações, o mesmo juiz que indeferiu o primeiro pedido de arquivamento e remeteu os autos para o PGJ por “entender” que havia justa causa para o início da ação penal instrui e julga a causa ao final, o que implica na formação de convencimento prévio a respeito do fato noticiado e sob investigação.

Uma vez instaurado o inquérito pela polícia, ela perde a disponibilidade sobre ele, que passa a ser do Ministério Público. O art. 17 do Código de Processo Penal diz que a autoridade policial não pode determinar o arquivamento do feito. O MP possui o poder da escolha entre elaborar uma denúncia ou arquivar um procedimento. O juiz não pode arquivar inquérito sem o requerimento do promotor de justiça e é obrigado a arquivar (mesmo que não concorde com o pedido) caso o chefe do Ministério Público “entenda” pelo não oferecimento da denúncia.

O Código de Processo Penal silencia acerca das hipóteses que autorizam o arquivamento do inquérito policial, ou, a *contrario sensu*, em relação às situações em que o promotor de justiça deva oferecer denúncia. Os juristas afirmam que é possível a aplicação, por analogia, das hipóteses de rejeição da peça acusatória (art. 395 do CPP) e de absolvição sumária (art. 397 do CPP) (BRASILEIRO DE LIMA, 2020; PACELLI, 2018; GONÇALVES; REIS, 2018).

Dessa forma, o MP pode pedir o arquivamento do procedimento investigativo e não deve oferecer denúncia quando: a) faltar pressuposto processual ou condição para o exercício da ação penal; b) quando faltar justa causa para o exercício da ação penal (presença de lastro probatório mínimo quanto à materialidade e autoria do delito); c) quando existir causa excludente da ilicitude do fato (como, por exemplo, legítima defesa, estado de necessidade, exercício regular de direito e estrito cumprimento do dever legal); d) quando existir causa excludente da culpabilidade do agente, salvo inimizabilidade (para inimputáveis a denúncia deve ser oferecida e a medida de segurança aplicada ao final do processo, por meio de sentença absolutória imprópria, conforme art. 386, parágrafo único, III, do CPP); e) quando o fato narrado evidentemente não constituir crime (atipicidade da conduta); ou f) quando estiver extinta a punibilidade do agente, como, por exemplo, a prescrição ou morte (BRASILEIRO DE LIMA, 2020).

Além dessas hipóteses de arquivamento previstas no CPP, a Resolução nº 181/2017 do CNMP (atualizada pela Resolução nº 183/2018 do CNMP)

regulamentava uma política pública adotada e incentivada pelo Conselho Nacional do Ministério Público acerca de acordos de não persecução penal (ANPP) realizados entre os promotores de justiça e os investigados. Trata-se de um acordo passível de ser celebrado entre o Ministério Público e o investigado, acompanhado por seu advogado/defensor público, e que, uma vez cumprido, enseja a promoção de arquivamento da investigação por “falta de justa causa ou por ausência de interesse de agir”, categorias utilizadas pelos promotores.

A seguir, analisando os inquéritos sobre delitos de embriaguez ao volante, descreveremos as justificativas para os pedidos de arquivamento dos procedimentos investigativos, seja por meio do cumprimento pelo investigado do acordo de não persecução penal ou através do “entendimento” de que o fato narrado não constitui crime (atipicidade da conduta).

O exame das técnicas e das justificativas das decisões fornece uma compreensão de como essas decisões parecem ser racionais, necessárias e apropriadas para os promotores de justiça enquanto tomadores de decisão profissionais, assim como o trabalho de triagem de casos. Isso permite explicitar as regras práticas de produção das decisões dos promotores e das estruturas organizacionais contextuais às quais essas decisões são incorporadas. Essa abordagem do conhecimento do direito é explorada pelas pesquisas etnometodológicas aplicadas ao direito que buscam descrever as formas vistas e não notadas pelos membros institucionais para realizar suas atividades mais cotidianas, como explica Garfinkel (1967).

ARQUIVAMENTO POR ATIPICIDADE DA CONDUTA

O MPPA disponibiliza em seu sítio eletrônico as “decisões do art. 28 do CPP”. Por meio de uma ferramenta de busca no Sistema Integrado do Ministério Público (SIMP), é possível realizar a consulta do número do processo, do tipo de procedimento investigatório (se IPL ou TCO), da promotoria de justiça que solicitou o arquivamento dos autos, do nome do delegado de polícia que atuou na investigação, do nome do indiciado (IPL) ou autor do fato (TCO), da data da decisão e do conteúdo da decisão exarada pelo PGJ. A consulta se torna uma ferramenta interessante para explicitar diversos “entendimentos” de promotores de justiça sobre arquivamento de procedimentos investigativos e para demonstrar o “entendimento” do PGJ sobre os mesmos autos.

De acordo com as informações do sítio eletrônico da instituição, entre 23.05.2018 e 18.06.2019, foram interpostos por magistrados à apreciação do PGJ vinte e sete pedidos de arquivamentos de procedimentos investigativos. Trata-se de um número muito pequeno, considerando a movimentação processual do Estado do Pará, o que demonstra que grande parte dos magistrados do Estado aquiescem os pedidos de arquivamento elaborados pelos promotores. Em relação à movimentação processual criminal do Estado do Pará, o “Justiça em números 2019 (ano-base 2018)” elaborado pelo CNJ informa que em 2018 ingressaram no Poder Judiciário paraense vinte e dois mil, setecentos e cinquenta e nove casos novos criminais, excluídas as execuções penais (CNJ, 2019).

Na comarca onde a pesquisa foi realizada, acompanhamos a elaboração de sessenta e dois pedidos de arquivamento de procedimentos investigativos (TCO ou IPL) de diversos delitos. Em busca realizada no sítio eletrônico do TJPA, tivemos acesso às sentenças de todos os IPL e TCO citados na pesquisa, nos quais os promotores pediram o arquivamento dos procedimentos investigativos. Dos sessenta e dois pedidos de arquivamento, cinquenta e cinco foram arquivados. Não foi possível acessar os resultados dos casos restantes por se tratar de processos acobertados pelo segredo de justiça. Do que pôde ser apurado, todos os pedidos de arquivamentos foram aceitos e homologados pelos juízes. Em nenhum caso analisado na comarca, os juízes remeteram os autos para o PGJ, nos termos do art. 28 do Código de Processo Penal, o que reforça o argumento de que a decisão pelo arquivamento do IPL é dos promotores e de que o número de processos que são remetidos ao PGJ é muito pequeno.

Ademais, quanto ao delito de embriaguez ao volante, na comarca da pesquisa, os promotores não solicitaram o arquivamento por atipicidade da conduta. A consulta no sítio eletrônico do MPPA permitiu o acesso a pedidos de arquivamento de promotorias de justiça de outras comarcas.

Em relação às “decisões do art. 28 do CPP”, em duas decisões, juízes remeteram os procedimentos para a Procuradoria-Geral de Justiça por não concordarem com a decisões dos promotores de justiça que solicitaram o arquivamento de inquéritos em que pessoas foram indiciadas pela prática do delito previsto no art. 306 do Código de Trânsito Brasileiro por terem sido paradas na lei seca, soprado o bafômetro e ter sido constatada quantidade de álcool no seu sangue. Os promotores requereram os arquivamentos dos inquéritos policiais por atipicidade da conduta, “entendendo” que, para configuração do delito, além da ingestão da substância, “é preciso compro-

var a forma de condução do veículo e se gera ameaça concreta a segurança viária”, como se lê nos processos. Ou seja, para esses promotores, não existe o crime. A decisão pelo pedido de arquivamento dos inquéritos é embasada no “entendimento” de que dirigir embriagado é uma conduta atípica caso não haja risco efetivo à segurança viária.

Em seu parecer, o PGJ discordou do “entendimento” pelo arquivamento do IPL por atipicidade da conduta emitido pelos promotores por “entender” que o delito de embriaguez ao volante é “crime de perigo abstrato” e remeteu o caso para outro promotor denunciar, nos seguintes termos:

[...] Não há como se negar o risco que qualquer pedestre ou condutor de automóvel se submete ao transitar na mesma via na qual alguém dirige embriagado, pois este, ao se deparar com uma situação que exija maior grau de atenção, reação ou coordenação motora, provavelmente não será capaz de evitar um acidente, gerando, portanto, riscos à segurança e à integridade da coletividade. Portanto, o arquivamento do feito, sem a devida instrução judicial, implicaria violação ao princípio da obrigatoriedade da ação penal, não se devendo olvidar, ainda, que nesse momento procedimental vigora a máxima “in dubio pro societate”, de modo que deve ser oferecida a competente denúncia criminal [...]. (Trecho retirado da manifestação pela rejeição do pedido de arquivamento exarado pelo PGJ – grifo nosso)

De acordo com o “entendimento” *supra*, no momento da investigação e, portanto, anterior à denúncia, vigora o princípio do *in dubio pro societate*, e não *in dubio pro reo*. Ou seja, na dúvida, elabora-se a denúncia. No contexto norte-americano, Frohmann (1991) afirma que, na dúvida, os procedimentos eram arquivados pois os promotores recebiam crédito pelo número de casos que rejeitavam como um reconhecimento de seu compromisso com a preocupação organizacional de reduzir a carga de casos de um sistema judiciário já superlotado. Ademais, a autora sugere que, em razão da eletividade do cargo, as políticas para progressão na carreira desses promotores encorajavam esses a aceitar apenas os casos que consideravam “ganháveis”. Em caso de dúvida, portanto, os promotores arquivavam vários procedimentos e só seguiam com “casos sólidos” em que acreditavam que venceriam.

Interessante notar que as manifestações do PGJ nos casos servem somente para os processos analisados. Não são estabelecidos consensos institucionais a partir dessas manifestações com a elaboração de instruções para outras promotorias que atuam em casos semelhantes. Como também,

não são construídas formas de tratamento igualitários para a produção das decisões, tanto é que ainda veremos outras duas formas distintas de atuação em relação aos mesmos fatos.

ARQUIVAMENTO PELO CUMPRIMENTO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

Até dezembro de 2019, o acordo de não persecução penal se tratava de uma política pública elaborada pelo Conselho Nacional do Ministério Público acerca de acordos realizados entre promotores e investigados, regulamentado pelas Resoluções nº 181/2017 e nº 183/2018 do CNMP. A Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, incluiu o ANPP no Código de Processo Penal.

O acordo de não persecução penal é um acordo passível de ser celebrado entre os promotores e o investigado, acompanhado por seu advogado ou defensor público, e que, uma vez cumprido, enseja a promoção de arquivamento da investigação.

A pesquisa foi realizada em um momento em que havia um grande dissenso institucional e uma ampla discussão sobre a teoria e as práticas relativas ao acordo de não persecução penal, especialmente no que dizia respeito à legalidade do instituto, que mitigaria o princípio da acusação obrigatória.

Logo após a publicação da Resolução nº 181/2017 do CNMP, o Ministério Público estadual de Pernambuco foi o primeiro a defender e a implementar o acordo de não persecução penal. No Estado, trata-se de uma política estimulada pelo PGJ, que, em 20 de setembro de 2017, já havia assinado uma recomendação instando os órgãos de execução do MPPE a estimularem a celebração de tais acordos. Além disso, foi inaugurado em dezembro de 2018 o primeiro “Núcleo de Não Persecução Penal do País”. A unidade administrativa, vinculada à Central de Inquéritos da Capital, é responsável pela propositura dos acordos de não persecução penal.

Na outra ponta, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro editou a Recomendação Conjunta GPGJ/CGMP nº 1, de 14 de setembro de 2017, aconselhando “aos promotores e aos procuradores de justiça do Estado do Rio de Janeiro a abstenção da celebração de acordos de não-persecução penal” (MPRJ, 2017).

De acordo com matéria veiculada no sítio eletrônico do jornal “O Globo”, em fevereiro de 2019, após uma reclamação no CNMP, o Con-

selheiro Orlando Rochadel determinou que a resolução fosse cumprida, e a recomendação do RJ acabou sendo revogada. Apesar disso, “não houve nenhum acordo de não persecução penal celebrado no Rio até hoje. O MP do estado não se pronuncia oficialmente contra a medida, mas também não vem estimulando sua aplicação” (O GLOBO, 2019).

Ao que parece, o CNMP está criando uma política em que cada Ministério Público estadual e em que cada promotor “entende” e atua de uma forma diferente. No Brasil, não há quem defina uma política pública institucional para o Ministério Público. O CNMP, da forma como regulamenta o acordo, não consegue criar essa política institucional, pois não é capaz de orientar e constranger as práticas profissionais.

O aspecto problemático no ANPP tem a ver com a multiplicação de políticas localizadas distintas, já que há promotores que fazem e outros que não fazem o acordo. Não possuímos uma política institucional que permita orientar todos os promotores diante de casos semelhantes, a fim de se garantir o tratamento igualitário entre os cidadãos. Assim, no Rio de Janeiro, a política é uma; em Pernambuco, é outra; no Pará, uma terceira, e assim por diante.

No Estado do Pará, os acordos de não persecução penal começaram a ser oferecidos por iniciativa de um promotor de justiça na comarca em que a pesquisa foi realizada. Até o início de 2019, essa era a única comarca a ter celebrado esses acordos em todo o Estado.

Durante a pesquisa, um promotor de justiça promoveu uma palestra na comarca para explicar o instituto para juízes, delegados, promotores, advogados, defensores, servidores e para o público em geral. Um dos delegados de polícia presente na palestra perguntou se o acordo seria obrigatório, se todos os promotores o fariam e se os juízes locais estavam de acordo com essa prática. Em resposta, o promotor de justiça disse: “Os promotores são independentes e cada um fará o acordo se quiser. Eu faço o meu trabalho. Se o juiz vai concordar ou não, eu não posso garantir. Não há como controlar esse fluxo. Somos independentes. A ideia dessa conversa é tornar esse fluxo menos amargo”.

Como se pode perceber por meio da fala do promotor, a “independência funcional” dos promotores e o “livre convencimento” motivado dos juízes são traduzidos em práticas que não produzem previsibilidade e que geram dissenso. Esses “entendimentos jurídicos” e a implementação de políticas públicas pelo MP se traduzem em práticas particularizadas.

A fala *supra* (“Os promotores são independentes e cada um fará o acordo se quiser. Eu faço o meu trabalho. Se o juiz vai concordar ou não, eu não posso garantir. Não há como controlar esse fluxo.”) traz, ainda, um complicador para o investigado, que não controla esse “fluxo”, mas a ele se submete.

Na visita à promotoria para acompanhar a implementação do acordo, o promotor de justiça disse que o primeiro passo para implementar o acordo era analisar quais inquéritos policiais preenchiam os requisitos previstos nas Resoluções nºs 181/2017 e 183/2018 do CNMP. Os servidores do MP também tinham que certificar junto ao Poder Judiciário a ausência de maus antecedentes criminais do investigado. Em seguida, os servidores relataram que entravam em contato com os investigados por telefone (quando esse dado constava no IPL) ou via notificação pessoal por carta (entregue pelo oficial do MP), convidando-o a comparecer à promotoria, em dia e hora previamente agendados, para a realização de audiência extrajudicial de acordo de não persecução penal, necessariamente acompanhado de advogado ou defensor público. Os servidores acreditam que isso dava “um pouco mais de trabalho”, porque eles antes nunca tinham feito esse tipo de serviço.

No dia e hora agendados, o investigado compareceu ao Ministério Público para a realização da audiência extrajudicial em si. Participaram o promotor de justiça, o investigado, seu advogado e o assessor do promotor, que confeccionou a minuta do acordo de não persecução penal.

O acordo estava agendado para 14h30 na sala do promotor de justiça criminal. No acordo, realizado sobre o delito de embriaguez ao volante, o promotor de justiça entrou na sala e pegou o inquérito para ler. Estavam na sala o promotor e seu assessor. O investigado e o advogado estavam aguardando na recepção. O promotor começou a ler em voz alta, folheando o IPL, “que o investigado tinha pagado fiança, declarado em sede policial que recebia salário de R\$ 1.900,00, não tinha filhos e nunca tinha sido processado”. O promotor comentou que no processo “a abordagem foi feita pela polícia rodoviária federal”. Disse também que, para estipular o valor do acordo, soube que “os procuradores da república do MPF às vezes pedem a declaração de imposto de renda ao investigado para ver quanto o caboclo ganha”. O assessor perguntou para o promotor quanto que ele estava querendo pedir para o investigado e o promotor respondeu: “R\$ 3.200, parcelado”.

O assessor saiu da sala e dirigiu-se ao advogado na recepção. O investigado, o advogado e o assessor entraram na sala da promotoria. O pro-

motor avisou que iria gravar e perguntou se o advogado estava “sabendo sobre o acordo” e se seu assessor tinha conversado com ele e explicado. O advogado respondeu positivamente. O diálogo se deu nos seguintes termos:

Promotor: Se trata de um caso de resolução consensual para não judicializar, não te prejudicar lá na frente na sua vida, não ficar anotado na sua ficha e não gerar reincidência. Existem algumas condições, entre elas a confissão. É uma confissão negociada para fins do negócio jurídico consensual. Se depois houver denúncia, essa confissão não poderá ser usada contra você. Outras condições, por exemplo, prestação pecuniária ou de serviços à comunidade. Se cumprir o acordo, a gente pede o arquivamento do inquérito e não terá nem processo.

Advogado: Não tem processo então? Por que antes era suspensão condicional do processo né?

Promotor: Isso. Aqui não tem processo. Encerra aqui. *Sursis* é de 2 a 4 anos. Aqui não. É mais rápido. Não gera ação penal, não paga custas, só tem que cumprir o acordo. Acordo não é pena. Se não cumprir, não tenho como te obrigar a cumprir. Acordo não é pena. Se não cumprir vai ter ação penal e lá pode ou não ter *sursis*.

Advogado: E o valor? Tem que ser esse que o assessor falou? R\$ 3.200,00? Porque ele ganha R\$ 1.100,00 líquido. Dá para parcelar?

Promotor: No inquérito está dizendo que ele ganha R\$ 1.900,00. Não estou tirando isso da minha cabeça. Se quiserem sair da sala para conversar sobre o valor. Poderia ser em 6 vezes?

O advogado e o investigado saíram da sala. Quando voltaram, o advogado disse que seu cliente tinha interesse em assinar o acordo, mas que gostaria de negociar o valor da prestação pecuniária:

Advogado: Doutor, ele sustenta os pais. Pode diminuir?

Promotor: Para quanto?

Advogado: Não sei direito.

Promotor: R\$ 3.000,00 em 8 vezes? Pago à associação de idosos do município?

O investigado acenou positivamente com a cabeça e respondeu: Pode ser.

Advogado: Porque tem que servir de lição né!? Apresenta o comprovante mês a mês?

Promotor: Sim. 10/08 em diante?

Advogado: Peticiona ou entrega aqui no MP?

Promotor: Entrega a cópia do comprovante de pagamento aqui no MP mesmo, na secretaria.

O advogado e o investigado disseram que tinham interesse em assinar o acordo, mas gostariam de negociar o valor da prestação pecuniária. Eles chegaram a um ponto comum de R\$ 3.000,00, parcelado em oito vezes, pago à associação de idosos do Município. Após definirem os termos do acordo, a câmera de gravação foi ligada, o promotor explicou que se tratava de um acordo de não persecução penal, o investigado confessou que bebeu e dirigiu e os termos foram lidos e assinados.

Promotor fala para o assessor: Pode começar a gravar. Número do IPL, delito do 306 do CTB, investigado por embriaguez ao volante. Se o senhor cumprir as condições, renunciar a fiança em favor do Estado, pagar prestação a associação de idosos no valor de R\$ 3.000,00, em até 8 vezes e confessar, o Ministério Público não ajuizará ação penal em favor do senhor.

Advogado: É melhor que a transação penal porque não será processado.

Promotor: O senhor escolhe se quer cumprir o acordo ou seguir para a justiça tradicional.

Investigado: Quero negociar.

Promotor: O senhor confessa? Que no dia [data] estava na motocicleta e a PRF fez bafômetro? [Ele estava lendo o IPL].

Investigado: Confesso.

Promotor: Aceita a proposta?

Investigado: Sim.

Promotor: Alguma pergunta?

Investigado: Não.

Promotor para o assessor: Pode encerrar o termo.

Promotor: Faremos um PIC e juntaremos ao IPL. Vamos encaminhar o acordo para o juiz homologar e depois volta para a gente. Vamos fazer a minuta para vocês assinarem.

O assessor começou a digitar o acordo. Quando terminou, imprimiu e todos assinaram. O fato de tudo ter que estar escrito ou gravado demonstra uma certa desconfiança pela palavra oral. Essa prática é operacionalizada

pela lógica do sigilo, uma vez que toda a negociação é elaborada para somente posteriormente ligar a câmera de gravação. As condições da negociação não são explícitas para quem está fora do sistema, pois não estão escritas nem gravadas.

Com a assinatura do termo de acordo, o promotor faz a remessa dos autos ao juízo, para homologação do feito e devolução dos autos para fiscalização ministerial do cumprimento das obrigações assumidas pelo investigado/acordante.

Conforme visto na descrição do acordo de não persecução penal assistido, se impõe a confissão da culpa e se negocia a medida alternativa a ser cumprida. Quanto aos fatos, não há negociação, nem formação de consenso. A confissão se destina formalmente a confirmar as informações já conhecidas da autoridade que conduz a investigação de forma inquisitorial, seja ela a policial ou a do Ministério Público.

Nesse processo, o indiciado pelo delito de embriaguez ao volante cumpriu os termos do acordo e o IPL foi arquivado por falta de justa causa por ausência de interesse de agir, ou seja, o interesse processual do promotor. Nesse caso, o promotor de justiça “entende” que há crime, mas que é caso de proposta de um acordo que, se aceito e cumprido, faz o IPL ser arquivado.

Na comarca da pesquisa, somente um dos promotores tem realizado esses acordos. Quando entrou de férias, três colegas promotores o substituíram em semanas diferentes. A prática dos acordos foi suspensa durante a atuação de dois promotores e teve continuidade quando um terceiro o substituiu. Ao perguntar a esse terceiro promotor se ele fazia acordos de não persecução penal na promotoria em que é titular – situada no mesmo polo, mas em outra comarca –, a resposta foi: “Não. Eu conversei com o juiz de lá e ele disse que não concorda com os acordos. Aí eu não estou fazendo. Aqui os juízes aceitam, então estou fazendo”, concluiu.

Ademais, os defensores públicos da comarca, por sua vez, decidiram não acompanhar os investigados nos acordos de não persecução penal. De acordo com um promotor, “os investigados são intimados pelo MP para realizarem os acordos e quando chegam na Defensoria Pública para pedir acompanhamento, são informados que só conseguirão fazer os acordos através de advogados particulares”. Ou seja, durante a pesquisa, quem possuía condição financeira para pagar um advogado conseguia negociar com

o MP; quem não tinha, era submetido ao processo judicial sem essa oportunidade.

O DELITO DE EMBRIAGUEZ AO VOLANTE E A PRODUÇÃO DA DENÚNCIA

Meses depois da negociação e da implementação do acordo sobre o delito de embriaguez ao volante, a pesquisa acompanhou a elaboração de várias denúncias na outra promotoria da comarca. Nesses casos, diferentemente, o promotor não ofereceu proposta de acordo, nem requereu o arquivamento por atipicidade da conduta, mas elaborou as denúncias. Com essas práticas distintas realizadas pelos promotores, os cidadãos acabam por se submeter a tratamentos desiguais. A partir de fatos semelhantes, são produzidas decisões diferentes que projetam efeitos práticos desiguais na vida das pessoas.

A denúncia é produzida a partir do preenchimento de condições formais das categorias jurídicas e em virtude das regras formais de organização do trabalho no Ministério Público. A partir dos relatos que estão nos inquéritos, os promotores retomam ponto por ponto, organizando-os em torno de uma série de questões juridicamente pertinentes. Essa reconfiguração dos relatos é um elemento fundamental do processo de legalização.

Na produção da denúncia são analisados os requisitos do art. 41 do Código de Processo Penal, se esses estão presentes ou não, a fim de compor o documento. Assessores e promotores procuram nos IPLs ou nos TCOs a existência de uma narrativa que descreva algo que em tese se enquadre em um tipo ilícito, além da qualificação do acusado (nome, documentos pessoais, endereço, telefone, etc.) e elementos que comprovem a autoria e a materialidade, como boletins de ocorrência, autos de apreensão de objetos, existência de testemunhas e laudos periciais.

A primeira preocupação é que os fatos estejam descritos detalhadamente, seja porque “os réus se defendem dos fatos” ou para facilitar o trabalho posterior realizado em audiência para ouvir as testemunhas. Como dito por um promotor:

É importante para a audiência que os fatos estejam bem delimitados na denúncia pois eu sempre leio a denúncia para o réu, testemunha ou vítima no processo e daí que partem as perguntas. Tudo tem que estar bem escrito porque se não tiver, se tiver genérico, corre o risco de ninguém lembrar do processo.

Quanto aos delitos de embriaguez ao volante, os promotores e os assessores procuram nos inquéritos “sinais de embriaguez”, como, por exemplo, o resultado do exame de “bafômetro”, que atesta a quantidade de “miligramas de álcool por litro de ar alveolar expelido pelos pulmões”, ou exames clínicos em que são descritas algumas características, como “odor etílico no hálito”, “olhos avermelhados”, “agitação”, “euforia”, como se lê nas denúncias. Quanto à dosagem de álcool atestada pelo exame de etilômetro, promotores e assessores comparavam a dosagem atestada no exame com o depoimento dos agentes que presenciaram a sua feitura. “Se o que o policial diz for diferente do que está no papel do exame, vale o papel”, como explicou um assessor.

Ademais, existe uma técnica de escrita utilizada pelos promotores de justiça, a fim de redigir a peça inicial. Eles “misturam” os fatos narrados nos procedimentos investigativos com os termos previstos na legislação sobre os delitos. De acordo com um promotor, “é importante que o artigo da lei esteja misturado com os fatos porque já dá a dica para o juiz do crime, se é simples ou qualificado, se tem agravante etc.”

O art. 306 do CTB prevê a seguinte conduta “conduzir veículo automotor com capacidade psicomotora alterada em razão da influência de álcool ou de outra substância psicoativa que determine dependência” e o art. 309 do CTB dispõe “dirigir veículo automotor, em via pública, sem a devida permissão para dirigir ou habilitação ou, ainda, se cassado o direito de dirigir, gerando perigo de dano”.

A redação da denúncia, ao reunir questões de fato com questões de direito, foi redigida nos seguintes termos:

[...] DOS FATOS

No dia [data], por volta das [horário], o denunciado [nome] dirigiu veículo automotor, em via pública, sem possuir habilitação, gerando perigo de dano, e com a capacidade psicomotora alterada em razão da influência de álcool, fato ocorrido na Rua [endereço], bar em frente ao Comercial [nome], nesta cidade. Conforme depoimentos testemunhais, agentes do DEMUTRAN/PA foram acionados para atender a uma ocorrência de acidente de trânsito (veículo colidiu com poste de iluminação), no local acima indicado. Em abordagem, verificaram que o Denunciado estava conduzindo um veículo automotor sem possuir habilitação, gerando perigo de dano, e com a capacidade psicomotora alterada em razão da influência de álcool, ocasião em que foi submetido ao teste do etilômetro, constatando-se 0,48 miligramas de álcool por litro de ar alveolar expelido pelos pulmões na prova.

DA MATERIALIDADE E AUTORIA

A materialidade e a autoria dos delitos estão comprovadas através dos depoimentos testemunhais (fls. 05 e 10-12/IPL), do boletim de estatística de acidente de trânsito (fls. 07-08/IPL), e do teste do etilômetro (fl. 09/IPL).

DO DIREITO

Agindo assim, o denunciado [nome] praticou os crimes previstos nos arts. 306, § 1º, I, e 309, ambos da Lei nº 9.503/1997, na forma do art. 69 do Código Penal [...]. (trecho retirado de uma denúncia produzida no Ministério Público)

Na redação do texto da denúncia, promotores e assessores “misturam” os fatos narrados no inquérito com os termos legais do Código de Trânsito Brasileiro. Assim, termos que constam no IPL, como “o acusado informou que [...] bebeu uma caixa de cerveja e um copo de vinho. Relatou também que [...] pegou o carro [...] bateu o carro no poste de energia elétrica. Informou também que não possui carteira de habilitação ou permissão para conduzir veículo automotor”, são transformados na denúncia em que “o denunciado [nome completo] dirigiu veículo automotor, em via pública, sem possuir habilitação, gerando perigo de dano, e com a capacidade psicomotora alterada em razão da influência de álcool”.

Em outro IPL, termos do depoimento de um agente de trânsito, como “encontrava-se realizando barreira policial de rotina”, “que abordou o condutor de uma motocicleta”, “que apresentava sinais de embriaguez”, “que foi conduzido ao posto da PRF, onde se submeteu ao exame de bafômetro”, “que deu como resultado o índice de 0,97 miligrama”, “que diante da situação flagrancial foi dado voz de prisão”, são transformados na denúncia em:

O denunciado [nome] dirigiu veículo automotor com a capacidade psicomotora alterada em razão da influência de álcool. Conforme depoimentos testemunhais, o denunciado foi abordado em fiscalização efetuada por agentes do DEMUTRAN/PA, no local acima indicado, conduzindo um veículo automotor com a capacidade psicomotora alterada em razão da influência de álcool, ocasião em que foi submetido ao teste do etilômetro, constatando-se 0,97 miligrama de álcool por litro de ar alveolar expelido pelos pulmões na prova. (trecho retirado de uma denúncia produzida no Ministério Público)

Em outro IPL, termos do depoimento de um policial militar, como “foi acionado para atender uma ocorrência de embriaguez ao volante”, “que abordou o nacional [nome] com sintomas visíveis de embriaguez (olhos

vermelhos, odor etílico, conversas sem nexo)”, “que levou até a UPA onde o médico realizou o atendimento clínico e revelou que [nome] estava embriagado. Que [nome] foi conduzido a PRF e ao Detran/PA, porém nenhum dos órgãos estavam com o aparelho de bafômetro”, são transformados na denúncia em:

O denunciado [nome] dirigiu veículo automotor, em via pública, com a capacidade psicomotora alterada em razão da influência de álcool [...]. Conforme depoimentos testemunhais, policiais militares foram acionados para atender a uma ocorrência de embriaguez ao volante, no local acima indicado. Em abordagem, verificaram que o Denunciado estava conduzindo um veículo automotor em ziguezague na pista [...] com a capacidade psicomotora alterada em razão da influência de álcool, ocasião em que foi encaminhado até a UPA para atendimento clínico que revelou a presença de sinais clínicos de embriaguez alcoólica, como ptose palpebral e euforia. (trecho retirado de uma denúncia produzida no Ministério Público)

Como visto, nesses casos o promotor de justiça “entendeu” que embriaguez ao volante é um crime, que ele não deve solicitar o arquivamento por atipicidade da conduta, nem propor nenhum tipo de acordo; e, sim, produzir as denúncias.

A SOCIOLOGIA POLÍTICA DAS PRÁTICAS JURÍDICAS

A descrição das regras práticas de trabalho realizadas no Ministério Público permite compreender as formas pelas quais os promotores de justiça atribuem cotidianamente significados às normas e analisar a maneira pela qual esses “entendimentos” são constantemente objeto de disputas e de negociações.

A independência funcional protege as razões particulares que fazem com que os promotores de justiça associem as regras aos fatos. A responsabilidade pela decisão é pessoal, e não institucional, pois a mesma instituição produz três decisões muito distintas nesse processo de associação das regras aos fatos – arquivamento do procedimento realizado por um promotor de justiça, proposta de acordo de não persecução penal e prosseguimento do feito para o sistema de justiça criminal com a interposição da denúncia realizado por outro promotor de justiça.

Nossa hipótese é de que as práticas particularizadas e os “entendimentos” distintos produzem um dissenso a respeito do significado das regras jurídicas e uma imprevisibilidade das formas de tratamento pelas autorida-

des do Estado. Essas decisões diferentes produzidas a partir de fatos semelhantes projetam efeitos práticos desiguais na vida das pessoas, uma vez que pessoas que são flagradas dirigindo embriagadas podem ser denunciadas pelo delito do art. 306 de CTB, podem ter seus inquéritos arquivados, ou a eles pode ser proposto o acordo de não persecução penal, a depender da liberdade de atuação do promotor de justiça. A mesma instituição, representada por promotores distintos que possuem “entendimentos” e práticas de trabalho diferentes, produz decisões com efeitos práticos opostos, o arquivamento ou o prosseguimento da denúncia em procedimentos que apuram fatos semelhantes.

CONCLUSÃO

Fizemos uma exposição das práticas e dos recursos que os operadores do Direito usam para formar seus “entendimentos” e tomar suas decisões. Para tanto, a pesquisa se apoiou em determinadas escolhas próprias dos promotores de justiça, enquanto tomadores de decisão profissionais.

As regras práticas identificadas e descritas sugerem que a produção da decisão leva em consideração as práticas locais de realização do trabalho cotidiano ao invés de se orientarem por políticas consensualizadas entre os promotores, a fim de promover um tratamento igualitário. Assim, os significados das normas jurídicas são se produz através dessas práticas. O trabalho dos promotores de justiça e assessores acaba por moldar o significado das regras jurídicas em meio ao poder de desigualar o tratamento aos cidadãos e produzir significados muito distintos para as regras jurídicas.

A percepção sobre fatos e crimes é administrada institucionalmente e definida pelas práticas dos atores que atuam em cada etapa procedimental. O princípio jurídico da independência funcional possibilita que os membros do Ministério Público tomem posicionamentos divergentes em sua atuação, e fundamenta essa atuação em que coexistem diversos “entendimentos” e práticas que produzem prejuízos e restrições diversos a direitos e liberdades individuais, uma vez que são os promotores de justiça que escolhem se denunciam ou não, baseados em regras particularizadas de trabalho.

Descrevemos três “entendimentos” e práticas diferentes realizados pelo Ministério Público do Estado do Pará sobre fatos semelhantes em relação ao delito de embriaguez ao volante: alguém é parado em uma blitz dirigindo veículo automotor, faz o exame de bafômetro ou exame clínico que constata a presença de álcool no organismo e é preso em flagrante pela

polícia. Quando os procedimentos foram remetidos ao Ministério Público com indiciamento dos investigados, um dos promotores pediu o arquivamento do IPL pela atipicidade da conduta por “entender” que, para configuração do delito, além da ingestão da substância, “é preciso comprovar a forma de condução do veículo e se gera ameaça concreta a segurança viária”, enquanto outro “entendeu” existir o crime, ofereceu proposta de acordo de não persecução penal e arquivou o procedimento após o cumprimento das condições. Um terceiro promotor, por seu turno, “entendeu” existir o crime, interpôs ação penal e denunciou a pessoa pela prática do delito previsto no art. 306 do CTB.

Não há previsibilidade na criminalização de um mesmo evento. Nos casos descritos, um promotor diverge dos demais sobre o enquadramento dos incidentes relacionados ao delito de embriaguez ao volante. Para ele, não há crime se a pessoa não demonstrar, por meio de sua conduta, que gera perigo à segurança viária por dirigir embriagado. Em relação aos demais promotores, que interpretam o evento singular enquanto crime, há dissenso sobre o que fazer a partir desse enquadramento: propor acordo de não persecução penal ou denunciar. Assim, os promotores exercem um poder de interpretar tanto as regras quanto os fatos de forma particularizada, reproduzindo um tratamento desigualado por meio de práticas dissensuais de produção das decisões.

REFERÊNCIAS

ARANTES, R. Ministério Público à brasileira. *Le Monde Diplomatique (Brasil)*, n. 59, 2012. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/ministerio-publico-a-brasileira/>. Acesso em: 28 jun. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm. Acesso em: 7 fev. 2019.

BRASILEIRO DE LIMA, R. *Manual de processo penal*: volume único. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

BRASILEIRO DE LIMA, R. *Código de Processo Penal comentado*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

CARDOSO DE OLIVEIRA, L. R. *Direito legal e insulto moral*: dilemas da cidadania no Brasil, Quebec e EUA. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2019*. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf. Acesso em: 24 jun. 2019.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-181.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2019.

FONTAINHA, F.; GERALDO, P. H. B. (org.). *Sociologia empírica do direito*. Curitiba: Juruá, 2015.

FROHMANN, L. Discrediting Victims Allegations of Sexual Assault: Prosecutorial Accounts of Case Rejections. *Social Problems*, 38 (2), p. 213-26, 1991.

GARFINKEL, H. *Studies in Ethnomethodology*. New Jersey: Prentice-Hall, 1967.

GERALDO, P. H. B.; VELLOSO, P. C. P. Uma sociologia política das práticas de estatalidade. *Anais do 42º Encontro Anual da Anpocs*. GT21. Os juristas na sociedade: conflitos políticos e sentidos do direito, 2018. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/42-encontro-anual-da-anpocs/gt-31/gt21-25/11297-uma-sociologia-politica-das-praticas-de-estatalidade/file>. Acesso em: 4 jul. 2019.

GONÇALVES, V. E. R.; BALTAZAR JUNIOR, J. P. *Legislação penal especial esquematizado*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GONÇALVES, V. E. R.; REIS, A. C. A. *Direito processual penal esquematizado*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Atlas da Violência. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/85>. Acesso em: 2 mar. 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Custos dos acidentes de trânsito no Brasil. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/artigo/112/Custos%20dos%20acidentes%20de%20tr%C3%A2nsito%20no%20Brasil:%20Estimativa%20simplificada%20com%20base%20na%20atualiza%C3%A7%C3%A3o%20das%20pesquisas%20do%20Ipea%20sobre%20custos%20de%20acidentes%20nos%20aglomerados%20urbanos%20e%20rodovias>.

KANT DE LIMA, R. Administração de conflitos, espaço público e cidadania: uma perspectiva comparada. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 1 (2), p. 11-16, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2001.2.73>.

KERCHE, F. O Ministério Público brasileiro e seus mecanismos de *accountability*. *Anais do XXIII Encontro Anual da Anpocs*, p. 1-19, 1999.

KERCHE, F. O sistema de justiça no Brasil: o Conselho Nacional do Ministério Público, democracia e *accountability*. *Casa Rui Barbosa (blog)*, 2017. Disponível em: http://www.casaruibarbosa.gov.br/arquivos/file/bolsitas17/d_O_Sistema_de_Justica_no_Brasil.pdf.

KERCHE, F. Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: uma abordagem institucional. *Lua Nova*, São Paulo, p. 255-86, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-255286/105>.

LENZA, P. *Direito constitucional esquematizado*. 22. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

LUPPETTI BAPTISTA, B. G. *Os rituais judiciais e o princípio da oralidade construção da verdade no processo civil brasileiro*. Porto Alegre: Fabris, 2008.

MISSE, M. O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa. *Sociedade e Estado*, v. 26 (1), p. 15-27, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922011000100002>.

MPPA. Ministério Público do Estado do Pará. Sistema Integrado do Ministério Público (SIMP). Pesquisa de processos. Decisões. Artigos 28 CPP/397 CPPM. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/simpweb/index.jsf>. Acesso em: 24 jun. 2019.

MPRJ. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Recomendação Conjunta GPGJ/CGMP nº 1, de 14 de setembro de 2017. Recomenda aos Promotores e aos Procuradores de Justiça do Estado do Rio de Janeiro a abstenção da celebração de “acordos de não-persecução penal”, nos termos dos arts. 18, § 1º, II, e 22, ambos da Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro – Publicações do MPRJ – 15 set. 2017. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/418928/15.09.2017.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2019.

NOVELINO, M. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2015.

O GLOBO. Notícia: Ministério Público autoriza que investigado se livre de processo. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/ministerio-publico-autoriza-que-investigado-se-livre-de-processo-23424198>. Acesso em: 10 abr. 2019.

PACELLI, E. *Curso de processo penal*. 22. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

PAES, V. G. F. *Crimes, procedimentos e números* – Estudo sociológico sobre gestão dos crimes na França e no Brasil. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

SCHÜTZ, A. *Collected Papers: The Problem of Social Reality*. The Hague: Martinus Nijhoff, v. I, 1962.

WATSON, R.; GASTALDO, É. *Etnometodologia & análise da conversa*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2015.

Sobre a autora e o autor:

Luiza Barçante Sanandres | *E-mail:* luizabarcante@outlook.com

Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF, 2019). Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF, 2015). Graduada em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF, 2009), tendo os estudos jurídicos voltados para o Direito Penal e Direito Processual Penal, bem como na área interdisciplinar de administração institucional de conflitos. Pesquisadora vinculada ao Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-InEAC), ao Núcleo de Pesquisas sobre Práticas e Instituições Jurídicas (Nupij-UFF), ao Núcleo de Estudos em Conflito e Sociedade (NECSO-UFF) e ao Núcleo de pesquisa em Sociologia do Direito (NSD-UFF).

Pedro Heitor Barros Geraldo | *E-mail:* pedrogeraldo@id.uff.br

Bolsista Jovem Cientista do Nosso Estado da FAPERJ. Bolsista de produtividade 2 do CNPq. Professor Associado I do Departamento de Segurança Pública e Vice-Diretor do Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos da Universidade Federal Fluminense (InEAC-UFF). Doutor em Ciência Política pela Université Montpellier 1. Mestre pelo Programa em Pós-Graduação em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (2006) e Graduação em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2003). Pesquisador do Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-InEAC) e Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Justiça e Segurança (PPGJS-UFF) e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD-UFF). Coordena o Núcleo de Pesquisa em Sociologia do Direito (NSD). Tem experiência na área de sociologia do direito, com ênfase na socialização profissional, nas políticas de organização das instituições, atuando principalmente nos seguintes temas: sociologia política do direito e administração de conflitos.

Data de submissão: 25 de junho de 2021.

Data de aceite: 16 de março de 2022.