

BOLETIM DE OCORRÊNCIA DE FATOS ATÍPICOS E A CRIAÇÃO DE NÚCLEOS DE MEDIAÇÃO NA POLÍCIA JUDICIÁRIA

João Gaspar Rodrigues

(Promotor de Justiça/MPAM. Email: joaorodrigues@mpam.mp.br)

SÍNTESE DOGMÁTICA: A presente tese analisa a prática extralegal da polícia judiciária em registrar boletins de ocorrência de fatos atípicos e aponta soluções razoáveis para legitimar a anômala prática cartorial dentro de um protocolo de prevenção criminal e de mediação de conflitos. Neste sentido, propõe-se a criação de núcleos de mediação na órbita funcional da polícia judiciária.

Sumário. 1- Introdução. 2- Conceito de boletim de ocorrência. 3- As funções específicas ou típicas da polícia judiciária. 4- Prejuízos decorrentes dos registros atípicos. 5- Criação de núcleos de mediação. 6- Conclusões. Referências bibliográficas.

1- Introdução

É recorrente e trivial que pessoas procurem as delegacias de polícia com o objetivo de registrarem boletins de ocorrência relatando os mais variados indiferentes penais, como o não pagamento de alugueres, a saída de um dos cônjuges do lar ("abandono de lar"), meia-entrada de estudante não atendida, traições, a perda de documentos, espera excessiva em fila de banco ou casa de saúde, corte injustificado de fornecimento de energia elétrica, acidente de veículos, entre outros. Enfim, no Brasil é possível que todo e qualquer tipo de acontecimento seja registrado em uma delegacia de polícia, mesmo que não mereça qualquer tutela penal¹. Isso se insere num fenômeno mais abrangente de nossa sociedade cartorial, em que a solução de todos ou de quase todos os problemas e conflitos interpessoais passa pelo "carimbo" do Estado (e quase tudo acaba como um "caso de polícia"). E como a expressão do Estado mais próxima da comunidade é o Estado-polícia (principalmente nas pequenas e desvalidas cidades do interior do país), acaba que o aparato policial é a primeira linha de frente na busca primária por segurança (pessoal, jurídica, social etc.) e resolução de conflitos.

O problema dos BO's atípicos deriva da tradição (com uma compulsoriedade quase consuetudinária) e para solucioná-lo, também não podemos esperar pela tradição ou que a resposta, graciosamente, chegue até nós. É imperioso encarar o problema, indagar, analisar, criticar e apontar, a partir desse contexto, soluções razoáveis para a questão. Não "existem últimas fronteiras" para as boas práticas na prestação do serviço público. Sempre é possível corrigir um problema, agregar um aperfeiçoamento e alcançar novos horizontes de excelência. Esse é, na medida do possível, nosso propósito neste ensaio.

2- Conceito de boletim de ocorrência

Todas as ocorrências levadas ao conhecimento da polícia são registradas num formulário que especifica pessoas envolvidas, partes (autor e vítima), descrição do fato, data, horário, lugar da ocorrência, testemunhas, vestígios, instrumentos e produtos de crime, integrantes da equipe policial, modo como se desenvolveram os acontecimentos etc. A esse registro ordenado e minucioso que exige a intervenção policial dá-se o nome de "Boletim de Ocorrência" (o conhecido "BO") ou "Registro de Ocorrência".

O BO é um documento oficial e administrativo, devendo obedecer os princípios da Administração Pública como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, motivação. A redação deve ser clara, concisa, coerente e objetiva, não podendo se deter em considerações pessoais ou intuições subjetivas. É uma peça informativa e instrumental que faz prova apenas da *notitia criminis* (contém a mera transcrição das informações da vítima) e não do crime em si (ou do fato em si, nas situações atípicas), justamente porque é um documento unilateral (uma manifestação unilateral).

Como o registro policial é uma manifestação unilateral, o comunicante pode exigir que seja aposto

¹ David Queiroz, **Pequenos problemas, grandes respostas – a notícia de fato atípico na delegacia de polícia.** Disponível em: <http://emporiiododireito.com.br/leitura/pequenos-problemas-grandes-respostas-a-noticia-de-fato-atipico-na-delegacia-de-policia>. Último acesso em: 17.11.2018.

no registro exatamente o que dita, resultando em aberrações do tipo verificado na delegacia de Caceres, cidade do estado de Mato Grosso, quando um homem se dizendo traído pela esposa fez a seguinte comunicação recheada de chulismos e agressões à língua:

"Que o comunicante não aguenta mais tomar chifre na cabeça, e nem ver sua morena com outros homem na rua, e por isso veio até a delegacia para registrar o boletim de ocorrência contra a morena. Que o comunicante assume que é corno dos grande e para não ter mais problema com a morena quer providência da autoridade policial. Que acrescenta que o chifre está doendo na cabeça do comunicante (*sic*)"².

O registro de ocorrência de fato tido como ilícito penal pode ser feito por qualquer pessoa³. Sim, desde que o crime seja de ação pública incondicionada. Neste caso, seja vítima ou ofendido, testemunha *de visu* ou por ouvir dizer, qualquer pessoa que tiver conhecimento do crime pode levar o fato ao conhecimento da autoridade policial que estará obrigada a lavrar o respectivo registro de ocorrência e adotar as providências previstas em lei, com urbanidade e eficiência. É uma decorrência direta do direito de petição, consagrado constitucionalmente, em que é lícito, a qualquer pessoa, peticionar ou representar às autoridades públicas dando-lhes a conhecer ato ou fato que considere ilegal ou contrário a direito imputado a terceiros. Tal conduta, de regra, traduz exercício regular de um direito.

3- As funções específicas ou típicas da polícia judiciária

O art. 144 da Constituição Federal, após definir que a segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através de diversos órgãos policiais, atribui às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais (§4º).

Vê-se que a Constituição atribui à polícia civil, as funções de apuração de infrações penais e de polícia judiciária. Ambas as funções, embora distintas, se complementam, sendo que a primeira é a atividade de investigação e inteligência policial, e a segunda consiste na formalização ou registro dos indícios de autoria e de materialidade em procedimentos específicos (inquéritos policiais, autos de prisão em flagrante, TCO's etc.) para auxiliar Ministério Público e Judiciário na persecução penal (daí porque o epíteto "polícia judiciária"). Dissociada da apuração de infrações penais, a função de polícia judiciária compreende a colaboração das forças policiais com o Poder Judiciário no curso do procedimento penal, abrangendo o suporte material e humano necessário para a realização de determinados atos ou para o cumprimento de decisões judiciais⁴.

O Código de Processo Penal, no art. 4º, *caput* (com a redação dada pela Lei n. 9.043/1995), diz que "a polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria".

Embora a Constituição e a lei vinculem as funções da polícia civil à apuração de infrações penais, no dia a dia das unidades policiais várias demandas, sem nenhuma relação com crimes ou ilícitos penais, são registradas e submetidas ao crivo policial. São os chamados fatos atípicos. O registro desses fatos atípicos nas unidades policiais pode ser visto como uma atividade extralegal da polícia, pois não há qualquer previsão legal delineando tais atribuições (salvo algumas leis esparsas e tópicas, de duvidosa constitucionalidade).

O próprio Código Penal quando, no art. 340, define o crime de "comunicação falsa de crime ou de contravenção", como sendo "provocar a ação de autoridade, comunicando-lhe a ocorrência de crime ou de contravenção que sabe não se ter verificado", exclui da "comunicação" (registro) qualquer outra ocorrência que não seja crime ou contravenção, ou seja, só devem ser comunicadas à autoridade policial ocorrências penalmente típicas.

O Conselho Superior da Polícia Civil do Estado de Goiás enfrentou a questão e, radicalmente, através da Resolução n. 123, de 21.06.2006, proibiu "nas Unidades Policias Civis do Estado de Goiás, os registros de ocorrências de fatos atípicos, bem como a expedição de declarações de extravios de documentos pessoais, cartões de crédito, talonários de cheques e outros" (art. 1º.). Excetuaram-se dessa vedação os registros de fatos atípicos com respaldo em lei específica, como, por exemplo, o extravio de arma de fogo (art. 13, §único, da Lei n. **10.826/2003**⁵) e a

² Disponível em: <https://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/homem-diz-que-nao-aguenta-mais-ser-traido-e-faz-boletim-contra-a-mulher-em-mt.ghtml>. Último acesso: 10.12.2018.

³ Em relação ao fato atípico, a questão não se põe, pois obviamente qualquer indivíduo pode solicitar o registro.

⁴ CAMELO, Thiago Freitas. *O Ministério Público na Investigação Criminal*. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Cad-MP-CE_v.01_n.01_t.02.05.pdf>. Último acesso: 08.07.2019.

⁵ Lei n. **10.826/2003**, art. 13. Deixar de observar as cautelas necessárias para impedir que menor de 18 (dezento) anos ou pessoa portadora de deficiência mental se apodere de arma de fogo que esteja sob sua posse ou que seja de sua propriedade: Pena – detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos, e multa.

exigência ao recebimento do seguro obrigatório de DPVAT.

Todavia, essa resolução foi revogada pela Resolução n. 05/2011 (CSPC-GO), de 17.05.2011, nos seguintes termos:

"Revogar a Resolução nº. 123/2006 do Conselho Superior da Polícia Civil do Estado de Goiás, que proibiu, nas Unidades Policiais Civis do Estado de Goiás, os registros de ocorrências de fatos atípicos, bem como a expedição de declarações de extravios de documentos pessoais, cartões de crédito, talonários de cheques e outros" (art. 1º.).

Dois dos fundamentos para a revogação precisam ser destacados. Primeiro, foi o fato do BACEN – Banco Central do Brasil, por meio do § 1º do art. 5º da Resolução nº. 3.972, de 28 de abril de 2011, ter passado a exigir, nos casos de solicitação de sustação ou revogação por motivo de furto, roubo ou extravio de cheque emitido pelo correntista, ou de folhas de cheque em branco, o respectivo boletim de ocorrência policial.

O segundo, foi a "implantação da Delegacia Virtual, serviço de ocorrência via Internet, através do site da Polícia Civil do Estado de Goiás, que possibilita o registro de ocorrências policiais atinentes à perda de documentos". Esse argumento apresenta duas falhas: 1- o registro de fato atípico persiste sem desdobramento prático; 2- a delegacia virtual não atende toda a população, principalmente a mais carente, dada a exclusão digital, fenômeno presente fortemente nesse estrato populacional. É uma alternativa que desafoga o sistema, mas não soluciona o problema. O conflito subjacente ao registro persiste sem solução.

Na origem e em tempos não tão recuados, a atividade da polícia era ampla, comportava planejamento urbano, educação de menores, defesa civil, higiene, ordem, costumes, disciplina da produção e do mercado, exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, tranquilidade pública, respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos etc. Hoje, em muitos estados, inclusive no Brasil (conforme vimos na Constituição Federal), a instituição policial (entenda-se polícia judiciária) presta-se, exclusivamente, em auxiliar na aplicação da lei penal. A restrição das atividades da polícia deve-se à natureza do estado moderno com ampla especialização das atividades e a respectiva criação de órgãos ou instituições específicas. Para a defesa civil (socorro em situações de acidente ou catástrofe) há o Corpo de Bombeiros, para o planejamento urbano existem os órgãos correlatos, para a educação dos menores há uma gama de órgãos integrantes de um sistema educacional universal e para a assistência social há uma estrutura especial estranha à atividade policial.

E para o registro de fatos estranhos à seara penal, o que há? Como se não bastasse a falta de atribuições da polícia civil para o registro de tais fatos, há um sistema cartorário devidamente estruturado e autorizado a proceder a tais registros, inclusive com valor probatório distinto (é dizer, mais denso). O cidadão pode se dirigir a um Cartório de Registro de Títulos e Documentos e pedir para que seja lavrada uma ata notarial. A diferença fica por conta dos custos: nenhum, no caso do boletim de ocorrência; e algum, no sistema cartorário.

Em nosso modo de entender, a polícia judiciária deve estar focada, a partir de suas atribuições constitucionais e legais, na elucidação dos tipos penais e contravencional. Essa tarefa, pelo grau de insegurança pública e de criminalidade que vivencia o país, já é hercúlea e exige total esforço institucional.

Pode-se dizer, com base no §4º, do art. 144, da CF, que a polícia judiciária é a porta de entrada do Direito Penal, dada sua atribuição de apurar as infrações penais e subsidiar os órgãos do sistema de justiça criminal. O nome polícia judiciária, como destaca Guilherme de Souza NUCCI (2005, p. 123), tem sentido na medida em que não se cuida de uma atividade policial ostensiva (típica da Polícia Militar para a garantia da segurança nas ruas), mas investigatória, cuja função se volta a colher provas para o órgão acusatório e, na essência, para que o Judiciário avalie no futuro. Ora, sendo um órgão encarregado de apurar infrações penais, cuja tipificação encerra-se no Direito Penal, as atribuições policiais compartilham, de certa forma, do princípio da subsidiariedade. Por este princípio, o Direito penal se apresenta como *ultima ratio* nas instâncias de controle social, ou seja, só deve atuar ou ser provocado quando as outras instâncias (por meio de outros ramos do Direito) não lograrem êxito ou se revelaram ineficazes.

Quando o sistema punitivo penal assume protagonismo nas formas de controle social, produz mais problemas do que pretende resolver. No lugar de compor conflitos, reprime-os e, amiúde, esses adquirem um caráter mais grave do que o seu próprio contexto originário; ou também por efeito da intervenção penal podem surgir conflitos novos no mesmo ou em outros contextos⁶.

De igual modo, pensamos, a polícia só se presta como porta de entrada para o direito penal, e não como instância geral e universal de controle social. Sua atuação, preventiva ou repressiva, se reserva para os fatos tipificados como crimes ou contravenções penais, ou que possam assumir essa natureza (à míngua de uma atuação preventiva). Utilizar o aparato policial para exercer outras atribuições ou prover outros serviços para a comunidade

Parágrafo único. Nas mesmas penas incorrem o proprietário ou diretor responsável de empresa de segurança e transporte de valores que deixarem de registrar ocorrência policial e de comunicar à Polícia Federal perda, furto, roubo ou outras formas de extravio de arma de fogo, acessório ou munição que estejam sob sua guarda, nas primeiras 24 (vinte quatro) horas depois de ocorrido o fato.

⁶ BARATTA, Alessandro. **Princípios do direito penal mínimo para uma teoria dos direitos humanos como objeto e limite da lei penal.** Disponível em: <<http://danielafeli.dominiotemporario.com/doc/ALESSANDRO%20BARATTA%20Principios%20de%20direito%20penal%20minimo.pdf>>. Último acesso: 30.07.2019.

implica flagrante desvio de função e um desserviço para a efetividade das outras instâncias de controle social (direito administrativo, direito civil, instituições básicas como família, igreja, agremiações etc.).

É sobre essa análise e essas razões que devemos delimitar o raio legítimo e legal do dever de registrar ocorrências através dos boletins de fatos atípicos. O boletim de ocorrência corresponde a uma notícia crime. Sua principal função é registrar (ou documentar) informações acerca da prática de um possível ilícito penal, a fim de proporcionar o início de uma investigação policial para viabilizar uma provável aplicação do direito penal material ao caso concreto.

Se a função da Polícia Judiciária é investigar infrações penais e o boletim de ocorrência tem o escopo de documentar informações que poderão ensejar o início de uma investigação, forçoso concluir que os boletins de ocorrência somente deveriam versar sobre fatos aparentemente delituosos, sendo vedado, portanto, o registro de fatos atípicos. Pensar ou fazer o contrário dessa conclusão, é transformar as delegacias de polícia em engrenagem cartorária e os boletins de ocorrência em registros públicos com fins particulares⁷. Mas sigamos na análise, em busca de mais elementos e de uma melhor conclusão.

4- Prejuízos decorrentes dos registros atípicos

Pode parecer desproporcional o dispêndio de tempo na análise de uma questão que, aparentemente, nenhum prejuízo traz à polícia ou ao Estado e, ao contrário, atende a certas urgências não penais da população, principalmente da parcela mais desfavorecida. Não nos parece seja a questão irrelevante e de pouca monta, a começar pelo claro desvio de função que não tem reflexos apenas jurídico-constitucionais (como já exposto), mas na prática desvia energia e tempo da polícia para executar suas verdadeiras e legítimas atribuições, ou seja, apurar e investigar as infrações penais que levam insegurança e intranquilidade para a sociedade.

Além dos prejuízos listados no parágrafo acima, o registro de um fato atípico confere um tratamento penal e estigmatiza com o selo do direito penal questões que poderiam ser solucionadas em outras esferas de controle social (até por métodos autorreguladores ou autocompositivos). Também prejudica a estruturação de dados e sua análise pelos órgãos de controle da polícia, muito especialmente o controle externo da atividade policial levado a cabo pelo Ministério Público. Um exemplo tirado da prática serve para esclarecer esse ponto:

De janeiro a junho de 2018 (um recorte temporal de exatos seis meses), 48 delegacias de polícia da cidade de Manaus-Am registraram 186.038 boletins de ocorrência. Deste montante, apenas 14.415 foram convertidos em procedimentos formais de investigação, ou seja, 17,28%. Certamente, há no universo de boletins de ocorrência uma quantidade apreciável referente aos BO's de fatos atípicos, mas esse número não é fornecido pelo sistema. Ao não discriminar os tipos de BO's, o sistema dificulta a adoção de providências pelos órgãos corretionais e de controle externo.

Além disso, a prática de registros de fatos atípicos confere um caráter penal a um fato ou a uma conduta originariamente incapaz de receber um tratamento penal. A consequência disso é a utilização por aquele que procede ao registro (o noticiante) do BO como instrumento de constrangimento ou de coerção para a solução da disputa ou do conflito. Se é uma dívida, usa o documento para constranger o devedor ao pagamento; se é um acidente de trânsito, sem vítima, para viabilizar a indenização dos danos materiais; se é uma infidelidade conjugal, para gerar constrangimento ou exposição gratuita etc. Em tudo isso, se segue uma utilização abusiva e ilegítima do Estado-polícia para solver questões que, nem de longe, se inserem em suas atribuições.

PREJUÍZOS DECORRENTES DOS BO'S ATÍPICOS

- Desvio de função (art. 144, §4º, CF)
- Desvio de energia e tempo da polícia em funções atípicas (cartoriais)
- Subversão das instâncias de controle social (estigmatização penal e violação do princ. da subsidiariedade)
- Dificuldade na estruturação dos dados pelos órgãos de controle

Essas atribuições extralegais da polícia são, na verdade, tapa-buracos: 1- de um Estado ausente e

7

David Queiroz, **Pequenos problemas, grandes respostas – a notícia de fato atípico na delegacia de polícia.** Disponível em: <http://emporiiododireito.com.br/leitura/pequenos-problemas-grandes-respostas-a-noticia-de-fato-atipico-na-delegacia-de-policia>. Último acesso em: 17.11.2018.

sem vocação para uma zelosa política de assistência social; 2- de uma sociedade incapaz de se autorregular, principalmente nos conflitos de pequena monta. O "papel social" desses BO's torna difícil a decisão de impedir o seu registro nas unidades policiais (por não ser o *locus* próprio), mas não impede de encontrar soluções intermediárias, capazes de preservar o núcleo legítimo de atribuição da polícia (apurar ilícitos penais), sem relegar o cidadão humilde para o vácuo de um estado insensível e ineficiente.

5- Criação de núcleos de mediação na polícia judiciária

Não podemos deixar de reconhecer, na realidade das sociedades modernas, os potenciais de emancipação e de autorregulação de seus conflitos e problemas, principalmente os de caráter rotineiro e simples. O acesso à justiça é um direito fundamental do indivíduo e da sociedade, e vai além do simples acesso à sua maquinaria (ou a seus mecanismos tradicionais de julgamento de conflitos), alcança outros mecanismos autocompositivos de resolução dos conflitos e das controvérsias interpessoais (a negociação, a mediação, a conciliação, processo restaurativo etc.). Ademais, o Direito não é um sistema totalmente fechado e impermeável a soluções alternativas. Logo, com isso, o acesso à justiça já não é simplesmente formal, mas global e expansivo, com a sociedade se apropriando de meios autorreguladores e emancipatórios (da tutela estatal). O ideal num cenário democrático não é, definitivamente, uma cidadania tutelada.

A desinstitucionalização dos conflitos se dá sobre uma cultura da participação, do diálogo e do consenso, em que a ordem jurídica prestigia os espaços de consenso como alternativa às demandas formais. É truísmo afirmar que os mecanismos institucionais formais já não suportam solucionar a infinidade de conflitos com a brevidade necessária à eliminação dos *locus* de litigiosidade gerados por uma sociedade de risco. Mas problemas, se bem analisados, sugerem (ou trazem em si) a solução, assim como uma pergunta (bem formulada) já traz em si metade da resposta. Ora, se os mecanismos ortodoxos estão sempre à beira do colapso (operando no limite), pela torrente infundável de demandas, se impõe ao cérebro pensante a via dos mecanismos alternativos como os afetos à autocomposição (mediação, negociação etc.). A pacificação dos conflitos não está presa à dogmática jurídica tradicional ou restrita ao sistema judiciário vigente. Eis o valioso espaço que se abre ao futuro de uma sociedade massiva fomentadora de impasses sem fim.

A mediação, especialmente considerada, proporciona à população uma justiça humanizada e mais próxima de suas necessidades. O processo autorregulador embutido na técnica assegura também um caráter educativo e pedagógico para a sociedade, transformando sua relação com o valor "justiça". Nesse novo modelo social, o menos é mais, ou seja, quanto menos se acionar os mecanismos estatais para a solução dos conflitos, melhor para a autorregulação social.

Na maioria das vezes, a polícia é a porta de entrada para os conflitos interpessoais, e um bom percentual desses conflitos é penalmente atípico. Por conta disso e por estar inserida em um Estado democrático de direito, a polícia não pode se furtar a desempenhar um papel mediador entre os vários interesses conflitantes. A sensibilidade necessária para esse tipo de abordagem pode ser decisiva para a afirmação de um novo equilíbrio social, mesmo que provisório, como convém a uma democracia⁸.

Está em curso uma mudança nos paradigmas de segurança pública, em que o problema não é visto mais só por um ângulo (do ponto de vista jurídico-criminal), mas de forma integral, holística e transversal⁹. Nesse novo contexto, a polícia já não está confinada aos mecanismos formais do Direito, daí surgindo conceitos modernos como polícia comunitária, de proximidade e orientada à solução de problemas, com legitimidade para a construção de soluções autocompositivas. Nesse sentido, constituem princípios norteadores da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), a resolução pacífica dos conflitos e a simplicidade, informalidade, economia procedural e celeridade no serviço prestado à sociedade (art. 4, VIII e XIV, da Lei n. 13.675/2018 – Lei instituidora do Sistema Único de Segurança Pública). Também são gizadas como diretrizes dessa Política Nacional, o "fortalecimento das ações de prevenção e resolução pacífica de conflitos" (art. 5, III) e a "ênfase nas ações de policiamento de proximidade, com foco na resolução de problemas" (art. 5, XII).

Essa ênfase também integra as políticas voltadas para o sistema prisional, como se verifica no "Modelo de Gestão para a Política Prisional", de 2016, elaborado pelo Ministério da Justiça e pelo Departamento Penitenciário Nacional¹⁰:

"Com vistas à diminuição do encarceramento, deverá ser apoiada a implantação, nos estados, das audiências de custódia e de equipamentos voltados à promoção e ampliação das práticas de mediação e justiça

⁸ ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e a segurança pública no século XXI**. Rio de Janeiro:Jorge Zahar Editor, 1^a. ed., 2006, p. 73.

⁹ Cf. João Gaspar Rodrigues, **Segurança pública integral e comunidade: alternativas à crise**. Porto Alegre:Sergio Antonio Fabris, 2009.

¹⁰ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Modelo de Gestão para a Política Prisional**. 2016. Disponível em: http://www.justica.gov.br/modelo-de-gestao_documento-final.pdf. Último acesso: 21.12.2018.

restaurativa" (Diretriz n. 42).

Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia (art. 1º, §único, da Lei de Mediação – Lei n. 13.140/2015). A mediação exsurge como um método adequado de tratamento de conflitos quando as partes encontram dificuldades na negociação direta, pela impossibilidade do diálogo ou da comunicação pessoal direta. Ora, o registro do fato atípico revela um claro indício de que o processo comunicacional inexiste ou foi rompido.

O art. 3º., §2º, do Código de Processo Civil diz que o "Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos". Estado, aqui entendido, em todas as suas formas de expressão: Estado-juiz, Estado-policia, Estado-administrador, Estado-regulador etc. O único impedimento é se os interesses em jogo não admitirem, por sua natureza e extensão, alguma forma de autorregulação. Ainda no §3º, do mesmo artigo, os membros do Ministério Público (entre outros agentes) devem estimular a implementação e a utilização de métodos de solução consensual de conflitos (mediação, conciliação etc.), dentro ou fora do processo judicial. O artigo 139, inciso V, do CPC, impõe ao juiz que preside o processo o dever de promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais. A autocomposição chega a prevalecer sobre a coisa julgada (art. 525, §1º, inc. VII, CPC).

Se a própria legislação sugere que esse deve ser o caminho a ser observado durante o curso de um processo, com muito mais razão deve ser essa a via perseguida antes de iniciá-lo, evitando-se a provocação desnecessária do Poder Judiciário, o congestionamento das vias jurisdicionais e o desperdício de atos processuais¹¹.

Há, assim, o dever do Estado, amplamente considerado, e das suas instituições em todas as esferas de governo de promover, sempre que possível, a resolução consensual dos *litigious* (Almeida, 2016). Essa orientação vai muito além do Judiciário e abrange, como seria natural, o Ministério Público e outras Instituições do Poder Público federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

Diante desse quadro, nada impede que no âmbito da polícia civil sejam criados Núcleos de Mediação para lidar com os BO's de natureza atípica e que envolvam direito de natureza disponível. A fórmula é muito simples: as partes em conflito sentam perante a autoridade policial (mediador extrajudicial imparcial, devidamente treinado na técnica autocompositiva), e juntas buscam chegar a um acordo. Uma vez obtido o acordo, consubstanciado no termo final de mediação, tem-se um título executivo extrajudicial (art. 20, §único, da Lei n. 13.140/2015).

A homologação judicial só se impõe quando a mediação é feita no âmbito do Poder Judiciário. Se a mediação ocorre fora do cenário judicial, por mediador extrajudicial, independente da existência ou não de processo judicial, eventual acordo obtido assume o caráter de título executivo independente de homologação extrajudicial.

A atuação desses Núcleos de Mediação pode impedir que um indiferente penal (um conflito interpessoal ou social sem tangência no direito penal) evolua para uma infração penal (um conflito de vizinhança pode evoluir para lesões corporais ou até morte; um simples acidente de trânsito com danos materiais pode resultar em fatos graves de natureza pessoal etc.), apresentando um caráter preventivo na segurança pública, preceito igualmente valorizado e tido como prioritário pela atual Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (Lei n. 13.675/2018: art. 4, IV; art. 5, III; art. 6, IV; art. 22, §3º; art. 24, II e IV).

Equivoca-se quem atribui à Polícia Administrativa apenas atribuições preventivas e à Polícia Civil atribuições repressivas. O equívoco ainda é maior quando utilizam isso para distinguir e conceituar ambos os aparelhos policiais. A polícia militar quando efetua uma prisão em flagrante exerce uma atividade, claramente, repressiva ("repressão imediata"), pois o crime já ocorreu (ela reage a uma situação já consumada e consolidada). Já apodar a polícia civil como ontologicamente repressiva, merece reparos, pois sua função básica é auxiliar o Judiciário na apuração das infrações e nisso não há, rigorosamente, repressão. Ambas as polícias são mistas, podem exercer atividades repressivas e preventivas. E no campo da prevenção nada impede que a polícia civil exerça atividades de mediações em relação a fatos possíveis de se submeterem a esses métodos. E nada impede que um policial seja um mediador extrajudicial, dado a amplitude conferida pela Lei de Mediação (Lei n. 13.140, de 26.06.2015):

"Poderá funcionar como mediador extrajudicial qualquer pessoa capaz que tenha a confiança das partes e seja capacitada para fazer mediação, independentemente de integrar qualquer tipo de conselho, entidade de classe ou associação, ou nele inscrever-se" (ar. 9º).

A oficialização ou a institucionalização da mediação no meio policial também pode impedir a manipulação de mecanismos extra-oficiais de negociação e de acordo no âmbito das delegacias. Às vezes, até envolvendo fatos típicos graves. Outro ponto positivo é garantir o princípio do acesso à justiça, que não se confunde com a visão reducionista de acesso ao Poder Judiciário. Solucionado o problema e tornado o Direito efetivo, a mediação proporciona o valioso acesso à justiça, com efetividade dos direitos em tempo razoável, a baixo custo e com satisfação das partes.

O acesso à Justiça não representa apenas o acesso ao Judiciário (ou acesso à decisão judicial), mas o acesso a todo meio legítimo de proteção e de efetivação do Direito, tais como o acesso ao Ministério Público, à

¹¹ ZENKNER, 2016.

Defensoria Pública, à arbitragem, à mediação etc (Almeida, 2016; Zenkner, 2016). Também inclui o acesso à Cortes Internacionais de direitos humanos.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou dois sistemas internos de acesso à Justiça. O sistema de acesso por adjudicação, que se viabiliza, geralmente, pelo Judiciário por intermédio de liminares, sentenças e medidas executivas (art. 5º, XXXV, da CR/1988). E, também, o sistema de resolução consensual de conflitos, conforme orienta o Preambulo da Constituição, quando prevê que a República Federativa do Brasil é fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias. No mesmo sentido, dispõe o art. 4º, inciso VII, da CR/1988 que a República Federativa do Brasil será regida, nas relações internacionais, pela solução pacífica dos conflitos.

O Ministério Público, como instituição essencialmente republicana, também se engaja nesse esforço pela solução pacífica das controvérsias e dos conflitos, seja em âmbito interno (através de seus mecanismos próprios ou engendrados para tanto) seja fomentando a prática em outros órgãos ou instituições do Estado. Logo, o MP é um órgão de promoção e de acesso (direto ou indireto) à Justiça.

6- Conclusões

A tradição da polícia brasileira de proceder o registro de fatos penalmente atípicos ou questões civis sem reflexo na área criminal a que se dá o nome de "boletim de ocorrência de preservação de direitos" ou de "fatatos atípicos", sem qualquer providência posterior de caráter administrativo, se traduz num procedimento burocrático, desnecessário e implica desvio de função, sem nenhum alcance prático ou resultado socialmente relevante. Os prejuízos para a atividade policial típica são ponderáveis:

1- Desvio de função constitucional (art. 144, §4º, da CF), vez que a atribuição precípua da polícia judiciária é a investigação criminal;

2- Desvio de energia e de tempo da polícia em funções atípicas ou meramente cartoriais (de registro), pois não gera nenhum tipo de providência posterior em âmbito policial;

3- Rompimento da graduação das instâncias de controle social (com clara violação do princípio da subsidiariedade do direito penal), atraindo uma estigmatização penal para um caso solvível em outra esfera;

4- Dificuldade na estruturação dos dados pelos órgãos correicionais e de controle, prejudicando a exata compreensão da dimensão do problema.

Uma prática extralegal construída com categorias do senso comum e sobre velhas tradições, até seculares¹², está fadada a ser completamente obsoleta e, portanto, incapaz de resistir a uma abordagem estritamente jurídica e técnica. Talvez sua sobrevivência deva-se à tradição, como já dissemos, mas principalmente a um aspecto político indissociável de nossos costumes (quase uma categoria sociológica autóctone): o jeitinho brasileiro. Este "jeitinho" consiste em encontrar soluções extralegais, ou até ilegais para driblar o colapso institucional do Estado.

A solução que chegamos nesse ensaio foge aos extremos: nem cortar o mal pela raiz, proibindo os registros atípicos (como fez o CSPC de Goiás em 2006), indiferente aos aspectos sociais embutidos, nem aceitá-lo, como uma imposição da prática ou da tradição contrária aos ditames legais e constitucionais. A solução passa pela adoção da mediação no âmbito da polícia judiciária.

Os acordos obtidos, como fruto da mediação policial, valem como título executivo extrajudicial (art. 784, inc. XII, do CPC e art. 20, §único, da Lei n. 13.140/2015). As promotorias especializadas no controle externo da atividade policial podem fiscalizar e controlar a regularidade dos Núcleos de Mediação, através de visitas ordinárias ou extraordinárias (tal como previsto na Resolução n. 20/2007-CNMP, art. 4, I), sem prejuízo do controle difuso das promotorias afetas à área de atuação das unidades policiais. Isso também não impede a *compliance* por eventual núcleo de estímulo à autocomposição de conflitos existente no Ministério Público, podendo proceder auditorias ordinárias ou extraordinárias e capacitar continuamente a equipe mediadora.

Embora os registros de fatos atípicos tenham por muito tempo se imposto como uma prática sem base na lei e nas boas práticas de gestão (dado que nenhum tratamento administrativo era dado aos tais registros), agora podemos transformá-los em alavanca para um programa refletido de autocomposição de conflitos, alcançando resultados sociais que vão além do simples ato cartorial de registro. Ao agregar um fim autocompositivo no conflito subjacente ao registro, conferimos um caráter preventivo ao trabalho policial, alocando-o dentro de suas atribuições constitucionais e legais. Desse modo, elimina-se a principal objeção ao registro do BO atípico que é o desvio de função constitucional.

ENUNCIADO: "Propõe-se a criação de centros ou núcleos oficiais de mediação na polícia civil, para lidar com os fatos atípicos registrados em seus serviços (e até naqueles de caráter penal em que a ação seja privada, ou mesmo pública, desde que condicionada à representação do ofendido). Essa atividade guarda um inafastável

¹² Exemplo é o "Termo de Bem Viver", ainda hoje elaborado em delegacias do interior do Brasil. Esse "Termo" era previsto no Código de Processo Criminal de 1832 (art. 12, §2º) e foi transmitido por tradição oral através de quase 200 anos (detendo ainda ressonância social nas mais recuadas comarcas do interior). "Aos Juizes de Paz compete: obrigar a assignar **termo de bem viver** aos vadíos, mendigos, bebados por habito, prostitutas, que perturbam o socego publico, aos turbulentos, que por palavras, ou acções offendem os bons costumes, a tranquillidade publica, e a paz das familias" (art. 12, § 2º).

caráter preventivo, evitando que indiferentes penais assumam um caráter ilícito-penal dado o exclusivo tratamento cartorial (mero registro). A implantação desses núcleos não desborda da órbita das atribuições constitucionais conferidas à polícia judiciária (prevenção e repressão aos ilícitos penais)".

Referências bibliográficas:

- ALMEIDA, Gregório Assagra de. **As corregedorias, a nacional e as internas, no contexto do Ministério Público como instituição de acesso à justiça.** Revista Jurídica da Corregedoria Nacional, CNMP, Volume 1, 2016. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/CNMP_Revista_Juridica_WEB.pdf. Último acesso: 30.01.2019.
- BARATTA, Alessandro. **Princípios do direito penal mínimo para uma teoria dos direitos humanos como objeto e limite da lei penal.** Disponível em: <<http://danielafeli.dominiotemporario.com/doc/ALESSANDRO%20BARATTA%20Principios%20de%20direito%20penal%20minimo.pdf>>. Último acesso: 30.07.2019.
- CAMELO, Thiago Freitas. **O Ministério Público na Investigação Criminal.** Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Cad-MP-CE_v.01_n.01_t.02.05.pdf>. Último acesso: 08.07.2019.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Modelo de Gestão para a Política Prisional.** 2016. Disponível em: http://www.justica.gov.br/modelo-de-gestao_documento-final.pdf. Último acesso: 21.12.2018.
- NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal.** São Paulo:Revista dos Tribunais, 2ª. ed., 2005.
- QUEIROZ, David. **Pequenos problemas, grandes respostas – a notícia de fato atípico na delegacia de polícia.** Disponível em: <http://emporiiododireito.com.br/leitura/pequenos-problemas-grandes-respostas-a-noticia-de-fato-atipico-na-delegacia-de-policia>. Último acesso em: 17.11.2018.
- RODRIGUES, João Gaspar. **Segurança pública integral e comunidade: alternativas à crise.** Porto Alegre:Sergio Antonio Fabris, 2009.
- ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e a segurança pública no século XXI.** Rio de Janeiro:Jorge Zahar Editor, 1ª. ed., 2006.
- ZENKNER, Marcelo. **Corregedoria e efetividade do Ministério Público: a necessidade de revisitar a atuação demandista.** Revista Jurídica da Corregedoria Nacional, CNMP, Volume 1, 2016. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/CNMP_Revista_Juridica_WEB.pdf. Último acesso: 20.02.2019.