

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA  
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL  
ORIENTADOR PROFESSOR DOUTOR FÁBIO LIMA QUINTAS

WALTER TIYOZO LINZMAYER OTSUKA

**O QUE O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO TEM A  
CONTRIBUIR COM A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA SEGURANÇA  
PÚBLICA?** Um exame das atividades desenvolvidas pela Corregedoria Nacional no biênio  
2022/2023

**BRASÍLIA - DF**

**2024**

**WALTER TIYOZO LINZMAYER OTSUKA**

**O QUE O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO TEM A  
CONTRIBUIR COM A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA SEGURANÇA  
PÚBLICA? Um exame das atividades desenvolvidas pela Corregedoria Nacional no biênio  
2022/2023**

Dissertação de Mestrado Acadêmico apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Doutor Fábio Lima Quintas

**BRASÍLIA – DF**

**2024**

Código de catalogação na publicação – CIP

O88q Otsuka, Walter Tiyozo Linzmayer

O que o Conselho Nacional do Ministério Público tem a contribuir com a atuação do Ministério Público na segurança pública?: um exame das atividades desenvolvidas pela Corregedoria Nacional no biênio 2022/2023 / Walter Tiyozo Linzmayer Otsuka. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2024.

150 f. il.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Lima Quintas

Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2024.

1.Segurança nacional 2. Políticas pública – aspectos jurídicos 3. Direitos fundamentais I.Título

CDDir 341.261

**WALTER TIYOZO LINZMAYER OTSUKA**

**O QUE O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO TEM A  
CONTRIBUIR COM A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA SEGURANÇA  
PÚBLICA? Um exame das atividades desenvolvidas pela Corregedoria Nacional no biênio  
2022/2023**

Dissertação de Mestrado Acadêmico apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Doutor Fábio Lima Quintas

Brasília, 22 de novembro de 2024.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Doutor Fábio Lima Quintas**  
Orientador

---

**Profª Drª Luciana Silva Garcia**  
Examinadora

---

**Prof. Dr. Antonio Henrique Graciano Suxberger**  
Examinador

## RESUMO

A presente dissertação destina-se a uma análise sobre como as atividades correicionais desempenhadas no biênio 2022/2023, pelo Conselho Nacional do Ministério Público, voltadas à identificação de projetos institucionais desenvolvidos pelas diversas unidades e ramos do Ministério Público brasileiro, com repercussão resolutiva na concretização de direitos fundamentais, contribuíram para o aprimoramento institucional do Ministério Público na tutela da segurança pública. A pesquisa propõe que essa atividade de estímulo à busca por soluções resolutivas funcionou como uma espécie de *bypass* institucional, visando a criação de um caminho alternativo mais funcional, como estratégia apta a buscar transpassar uma resistência caracterizada pelo apego a uma cultura de atuação burocrática e demandista por alguns setores do Ministério Público. O trabalho apoia-se em revisão bibliográfica, bem como na análise de iniciativas objeto das correições realizadas pela Corregedoria Nacional do Ministério Público no período sob enfoque e que passaram a integrar o Banco de Boas Práticas do Conselho Nacional do Ministério Público. As conclusões da pesquisa pretendem auxiliar na reflexão sobre como a inovação nos métodos correicionais pode ter sido significativa para o estímulo à adoção da cultura organizacional da resolutividade, bem como se revelou como um eficiente instrumento de promoção do direito fundamental à segurança pública.

**Palavras-chave:** Segurança pública; direitos fundamentais; políticas públicas; Ministério Público; atuação resolutiva.

## ABSTRACT

This dissertation aims to analyze how the correctional activities carried out, in the 2022/2023 biennium, by the National Council of the Public Prosecutor's Office, aimed at identifying institutional projects developed by the various units and branches of the Brazilian Public Prosecutor's Office, with repercussions on the implementation of fundamental rights, contributed to the institutional improvement of the Public Prosecutor's Office in the protection of public security. The research proposes that this activity of encouraging the search for resolving solutions worked as a type of institutional bypass, aiming to create a more functional alternative path, as a strategy capable of overcoming resistance characterized by attachment to a culture of bureaucratic and demanding action by some sectors of the Public Prosecutor's Office. The work is based on a bibliographical review, as well as on the analysis of initiatives that were the subject of corrections carried out by the National Inspectorate of the Public Prosecutor's Office in the period under focus and which became part of the Bank of Good Practices of the National Council of the Public Prosecutor's Office. The research conclusions are intended to help reflect on how innovation in correctional methods may have been significant in encouraging the adoption of the organizational culture of resoluteness, as well as proving to be an efficient instrument for promoting the fundamental right to public security.

**Keywords:** Public security; fundamental rights; public policy; Public Prosecutor's Office; resolute action.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1 - DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....</b>	<b>14</b>
1.1 Conformação constitucional – princípios, estrutura organizacional e atribuições.....	14
1.2 A defesa dos direitos difusos e coletivos pelo Ministério Público, seu dever de zelo pelos direitos assegurados na Constituição e sua atuação na concretização do direito fundamental de acesso à Justiça.....	21
1.3 Reflexões sobre a trajetória da instituição no pós-88.....	26
<b>CAPÍTULO 2 – O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....</b>	<b>35</b>
2.1 Do controle externo ao fortalecimento das funções do Ministério Público.....	35
2.2 O novo paradigma institucional: a Política Nacional de Atuação Resolutiva .....	40
2.3 A Corregedoria Nacional e o desempenho de suas funções, no biênio 2022/2023, frente à Política Nacional de Atuação Resolutiva.....	51
<b>CAPÍTULO 3 - SEGURANÇA PÚBLICA.....</b>	<b>57</b>
3.1 Do dever do Estado na promoção do direito fundamental à segurança pública.....	57
3.2 Da positivação do direito fundamental à segurança pública na Constituição Federal de 1988 e dos fatores que levaram à criação de um marco legal sobre o tema.....	61
3.3 A Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e o Sistema Único de Segurança Pública.....	66
3.4 O papel do Ministério Público na tutela da segurança pública – da atuação individual à atuação coletiva .....	74
<b>CAPÍTULO 4 – PERSPECTIVAS SOBRE A ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA.....</b>	<b>82</b>
4.1 Do tratamento normativo dado à segurança pública pelo Conselho Nacional do Ministério Público.....	83
4.2 Iniciativas institucionais do Ministério Público na área da segurança pública: exercício legítimo de atribuição constitucional ou invasão de competência privativa do gestor público?.....	87
4.3 <i>Bypass</i> institucional: conceito e características.....	96
4.4 O <i>bypass</i> institucional adotado pelo Conselho Nacional como estratégia de fomento às práticas resolutivas na área da segurança pública pelo Ministério Público brasileiro .....	102

<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>112</b>
<b>ANEXO I – Tabela de iniciativas na área da segurança pública, objeto de análise das correções temáticas de fomento à resolutividade, selecionadas para ingresso no Banco de Boas Práticas da Comissão de Segurança Pública do Conselho Nacional do Ministério Público.....</b>	<b>116</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>139</b>

## INTRODUÇÃO

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144, *caput*, da CF<sup>1</sup>). Sua exteriorização ocorre não só por meio de ações para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, mas também com o estabelecimento de políticas sociais e ações de proteção às vítimas<sup>2</sup>.

Ao Estado compete estrita observância aos postulados do chamado garantismo integral<sup>3</sup>, que preceitua o dever não apenas de respeito às garantias fundamentais individuais de investigados e acusados no processo penal, mas também o dever de proteção (não deficiente) dos direitos da sociedade contra a prática de condutas criminosas, de modo a se inferir que o direito à segurança pública decorre, diretamente, de direitos sociais que reclamam a prestação ativa pelo Estado.

Todavia, ao contrário da regulamentação mais ampla que se conferiu a determinados direitos fundamentais, como a saúde e a educação, o texto constitucional mostra-se mais limitado em relação à segurança pública. O art. 144 da Constituição da República elenca o rol de instituições policiais que integram os órgãos de segurança pública. Entretanto, a concretização da segurança pública não se resume às ações encetadas pelos órgãos policiais.

A partir do ano de 2018, a segurança pública, matéria que carecia de normatização e sistematização mais robusta, passou a ser regulada pela Lei Federal nº 13.675, de 2018<sup>4</sup>, que criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública.

Tal sistema, integrado pelos entes federativos em articulação com a sociedade, conta com a colaboração do Ministério Público na elaboração de estratégias e metas para alcançar os

---

<sup>1</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2024.

<sup>2</sup> Neste sentido, o art. 2º, da Lei nº 11.530, de 2007, que instituiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, estabelece que “O Pronasci destina-se a articular ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas”.

<sup>3</sup> FISCHER, Douglas. O direito fundamental à segurança, os postulados garantistas e as obrigações processuais penais positivas. *In*: SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. (Org.). **Segurança pública: os desafios da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.p. 163-187.

<sup>4</sup> BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. **Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012**. Disponível em:<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2024.

objetivos de sua política (arts. 1º e 5º, XVI, da Lei nº 13.675, de 2018). A instituição também participa do processo de avaliação das políticas de segurança pública e defesa social (art. 29 da Lei nº 13.675).

Nesse contexto, o Ministério Público, instituição que sofreu mudanças radicais com a nova ordem constitucional, tendo seu perfil organizacional, regime jurídico e missão totalmente reformulados pela Constituição de 1988, desempenha um papel destacado na proteção do direito social à segurança pública.

Afinal, a instituição não deve estar adstrita apenas ao exercício de sua função de órgão acusador, titular da ação penal pública (art. 129, I, da CF). É necessário que alargue sua esfera de atuação para a defesa do direito difuso respectivo por meio do desempenho do seu dever de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (art. 129, II, da CF) e participando ativamente da formulação e fiscalização da execução das políticas públicas na área da segurança.

Atento à essa realidade, o Conselho Nacional do Ministério Público, órgão de controle externo de estatura constitucional, por meio de sua Corregedoria Nacional, executou, no biênio 2022/2023, atividade de correições voltadas à identificação de projetos institucionais desenvolvidos pelas diversas unidades e ramos do Ministério Público que repercutissem de forma resolutiva<sup>5</sup> na concretização de direitos fundamentais, dentre os quais o direito à segurança pública.

O intuito da iniciativa foi de catalogar as boas práticas locais, avaliá-las e difundi-las, apresentando-as às demais instituições do Ministério Público, a fim de inspirar e fomentar a adoção de soluções preponderantemente extrajudiciais, desburocratizadas e que impactassem positivamente a sociedade, suplantando a forma tradicional de atuação. A ação pautou-se na Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro, objeto da Recomendação CNMP nº 54, de 28 de março de 2017<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Sobre o perfil do Ministério Público resolutivo, Marcelo Pedroso Goulart esclarece que “O Ministério Público resolutivo é ativo no trabalho de construção da sociedade livre, justa e solidária. Ao assumir a iniciativa e direção das investigações criminais, abre novas perspectivas para a efetividade do sistema de Administração da Justiça Penal, mormente no campo do combate ao crime organizado e à criminalidade difusa. Na esfera cível, assume o papel de agente político que lhe foi confiado pela sociedade, superando a perspectiva meramente processual de suas intervenções. Ao politizar sua atuação, ocupa novos espaços, habilita-se como negociador e indutor de políticas públicas, age integradamente e em rede com os demais sujeitos políticos coletivos nos mais diversos níveis (...)”. (*In Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. 2ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2021, p. 222.)

<sup>6</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação CNMP nº 54, de 28 de março de 2017. **Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro.**

Originariamente, contudo, o Conselho Nacional do Ministério Público tem a incumbência de exercer a fiscalização administrativa, financeira e de deveres funcionais, ao passo que a Corregedoria Nacional tem a função tradicional de fiscalizar, avaliar e orientar a atuação dos membros. Verifica-se, assim, uma verdadeira inovação na forma como o órgão desempenhou as atividades correicionais entre 2022 e 2023, afastando-se do modelo convencional de simples aferição da regularidade dos serviços dos promotores e procuradores.

Nesse cenário, o problema de pesquisa circunscreve-se à seguinte indagação: de que forma as correições temáticas relacionadas à resolutividade realizadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público no biênio 2022/2023 contribuíram para o aprimoramento institucional do Ministério Público na tutela da segurança pública?

Para auxiliar na obtenção da resposta, partiremos da premissa de que o Conselho Nacional do Ministério Público exerce uma influência exógena tendente a conformar as práticas de cada um dos ramos e unidades do Ministério Público brasileiro que, a par de terem sido concebidos em um modelo federativo, têm evidentes assimetrias em razão de peculiaridades institucionais e culturais locais.

Dentro dessa perspectiva conformadora do Conselho Nacional, situado como ator do campo político-institucional, avaliamos como a atividade de cartografia desenvolvida por meio da identificação e catalogação de projetos pela Corregedoria Nacional, e a subsequente difusão a outras unidades ministeriais, como forma de compartilhamento de novas técnicas, contribui para se estimular práticas de promoção de políticas de segurança pública no seio do Ministério Público.

Assim, o presente trabalho propõe que essa atividade de estímulo à busca por soluções resolutivas funcionou como uma espécie de *bypass* institucional, visando a criação de um caminho alternativo mais funcional como estratégia apta a buscar transpassar uma resistência<sup>7</sup> caracterizada pelo apego a uma cultura de atuação burocrática e demandista por alguns setores do Ministério Público, sem que fosse necessário se implementar modificações ou reformas na instituição originária.

O interesse em desenvolver esse estudo de caso decorre do fato de o autor ter participado, como membro auxiliar lotado na Corregedoria Nacional do Ministério Público, de

---

Disponível em: <<https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>>. Acesso em 09 set. 2024.

<sup>7</sup> PRADO, Mariana Mota; TREBILCOCK, Michael J. **Institutional Bypasses: A Strategy to Promote Reforms for Development**. Reino Unido: Cambridge University Press, 2018.

algumas das atividades correicionais desenvolvidas nos anos de 2022 e 2023, situando-se, portanto, na condição de pesquisador-participante.

A investigação pauta-se em revisão bibliográfica, bem como na análise de iniciativas objeto das correições realizadas pela Corregedoria Nacional no período sob enfoque e que passaram a integrar o Banco de Boas Práticas da Comissão de Segurança Pública do Conselho Nacional do Ministério Público. O presente trabalho vincula-se à sublinha “Filosofia Política, Constitucionalismo e Instituições do Estado”, da linha de pesquisa “Estado, Constituição e Democracia” e segue a linha metodológica jurídico-sociológica, valendo-se do raciocínio investigativo indutivo.

A dissertação tem por objetivo geral examinar como a atividade correicional, desempenhada pela Corregedoria Nacional nos anos de 2022 e 2023, pode ter sido significativa para o estímulo à adoção da cultura organizacional da resolutividade, bem como se revelou como um eficiente instrumento de promoção do direito fundamental à segurança pública pelos diversos ramos do Ministério Público brasileiro.

Constituem objetivos específicos do trabalho: situar a instituição do Ministério Público nos contextos constitucional e social contemporâneos; avaliar o papel e as funções exercidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público; discorrer sobre o direito fundamental à segurança pública e; por fim, correlacionar as atividades do Conselho Nacional com a promoção dessa importante garantia constitucional.

Para tanto, o estudo foi estruturado em quatro capítulos, sendo os três primeiros de cunho teórico e o quarto reservado para o escrutínio do problema de pesquisa. Assim, o primeiro capítulo debruça-se sobre a instituição do Ministério Público. Analisar-se-á as nuances do regramento jurídico conferido pela Constituição de 1988, bem como o papel que a instituição desempenha na promoção de direitos coletivos, sua função de zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados na Constituição, o que a aproxima da figura do *ombudsman*, bem como sua participação na implementação do direito fundamental de acesso à Justiça. O capítulo abordará, ainda, reflexões e críticas a que a instituição se expôs com sua atuação no pós-88.

O segundo capítulo tratará das funções do Conselho Nacional do Ministério Público como órgão de controle externo do Ministério Público e versará sobre o contexto da criação da Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva. O capítulo culminará com a abordagem das atividades correicionais desempenhadas pela Corregedoria Nacional.

Por seu turno, o terceiro capítulo adentra em temas relacionados ao direito fundamental à segurança pública, ao dever do Estado de assegurá-lo, aos gargalos para a sua efetivação e à

necessária conformação desse direito com as liberdades individuais. Examinar-se-á, ainda, a criação da Política Nacional e do Sistema Único de Segurança Pública e o papel reservado ao Ministério Público na tutela desse direito.

De um lado, o *Parquet* exerce a importante função de órgão estatal titular da ação penal pública, participando ativamente do processo penal, visando a punição em decorrência de crimes praticados, o que revela sua aptidão nas esferas criminal e individual. Por outro lado, compete-lhe a tutela do direito difuso à segurança pública, de natureza transindividual, seja com a participação na formulação e na fiscalização da execução das políticas públicas, seja através do ajuizamento de ações coletivas para a necessária observância dos Poderes Públicos e de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, o que ocorre em juízo cível, conforme regulamentação estabelecida pelo Conselho Nacional do Ministério Público, por meio de sua recente Resolução nº 278, de 12 de dezembro de 2023<sup>8</sup>.

Finalmente, o quarto capítulo se aterá a examinar o tratamento dado à segurança pública pelo Conselho Nacional do Ministério Público, sob duas perspectivas: a normatização da atuação da instituição na tutela coletiva de segurança pública e; as atividades correicionais desempenhadas pela Corregedoria Nacional.

Com o intuito de responder à pergunta da pesquisa, perscrutar-se-á como o Conselho Nacional, por intermédio de seu órgão disciplinar, pautou nacionalmente a agenda do Ministério Público por meio de uma atividade correicional que acabou por, reflexamente, ter o potencial de modificar a maneira como a proteção ao direito à segurança pública é tratada pela instituição, no viés conceitual do *bypass* institucional.

---

<sup>8</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução CNMP nº 278 de 12 de dezembro de 2023. **Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva de segurança pública.** Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resolucao-278-de-2023.pdf>>. Acesso em 20 set. 2024.

## CAPÍTULO 1 - DO MINISTÉRIO PÚBLICO

### 1.1 Conformação constitucional – princípios, estrutura organizacional e atribuições

O Ministério Público é instituição que teve o seu perfil totalmente remodelado no âmbito da Constituição Federal de 1988, editada no contexto do período de redemocratização do país. Se em textos constitucionais pretéritos o Ministério Público no Brasil chegou a integrar a estrutura do Poder Judiciário e também do Poder Executivo<sup>9</sup>, com a Carta de 1988 passou a condição de instituição desvinculada de qualquer dos poderes da República, dotada de relevante autonomia funcional, financeira e administrativa.

Quanto à autonomia do Ministério Público, Limas Tomio e Robl Filho, após o desenvolvimento de índice comparativo com semelhantes instituições no mundo, apontam o ente brasileiro como um dos que contam com mais elevado grau de independência formal, tendo concluído que “o Brasil apresenta quase todas as prerrogativas e garantias atribuídas ao MP de forma plena, situando-se no estrato mais elevado do índice”<sup>10</sup>.

De fato, são poucos os países que conferem tão alto grau de autonomia às respectivas instituições, em especial quando se considera a previsão constitucional de sua desvinculação à estrutura de algum dos três poderes, conforme magistério de Paes:

A própria natureza histórica do Ministério Público determina que em direito comparado seja maior o número de países nos que o Ministério Público se encontra no âmbito de influência do Executivo; em um número menor de países depende diretamente do legislativo, em alguns depende do Judiciário e em muito poucos está configurado como um órgão independente dos três poderes.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> “[...] observa-se que, em sua origem direta (final do século XVIII e início do XIX), a Instituição foi formatada para atender aos interesses do rei. Fazendo-se aqui rápida retrospectiva no cenário constitucional pátrio, já figurou como um “órgão de cooperação das atividades governamentais” (Constituição de 1934); foi formatado em dispositivos esparsos (Constituição de 1937) e em título autônomo (1946); no capítulo do “Poder Judiciário” (1967 - texto originário) e no âmbito do “Poder Executivo” (1969)”. (BUCHMAN, Willian. **Ministério Público e Liberdade de Expressão – Natureza, Limites e Reflexões Institucionais à Luz de Julgados do CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público**. Curitiba: Ed. Juruá, 2024, p. 26.

<sup>10</sup> LIMAS TOMIO, Fabrício Ricardo de; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Autonomia e prerrogativas do Ministério Público brasileiro em perspectiva comparada: construindo um índice de independência/autonomia. **Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI**, v.16, n.3. Itajaí, 3º quadrimestre de 2021. Disponível em <<https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/18378>>. Acesso em 23 mai. 2023, p. 1166.

<sup>11</sup> PAES, José Eduardo Sabo. **O Ministério Público na Construção do Estado Democrático de Direito**. Brasília: Brasília Jurídica, 2003, p. 55-56.

Sadek destaca inexistir, no direito comparado, instituição com os mesmos balizamentos constitucionais que o *Parquet* brasileiro, seja no que tange ao perfil institucional, seja no que diz respeito ao rol de atribuições:

Em primeiro lugar, se considerarmos o panorama internacional, perceberemos que o Ministério Público brasileiro é singular. (...) Podemos encontrar instituições análogas na América Latina, no mundo Europeu e na América do Norte. Em nenhum dos países, contudo, vamos nos deparar com um Ministério Público que apresente um perfil institucional semelhante ou que ostente igual conjunto de atribuições. O nosso Ministério Público, a partir da Constituição de 1988, passou a ser uma instituição que tem pouca semelhança com seus congêneres no exterior e tampouco com o Ministério Público brasileiro do passado. Eu até diria, ousando uma observação ainda mais radical, que o nome é o mesmo, mas a instituição não. Várias características mudaram. Entre essas alterações, ressalte-se, desde logo, a sua localização institucional e o rol de suas atribuições.<sup>12</sup>

No que concerne à natureza jurídica, Paes assevera que a instituição não se reveste da qualidade de um quarto poder, por certo, porquanto não seja dotada de independência, mas tão somente de autonomia. Assim, conclui que o Ministério Público goza do status de órgão de Estado, ao que destaca sua relevante posição constitucional derivada das importantes atribuições de defesa da legalidade e dos direitos dos cidadãos<sup>13</sup>.

Garcia, por seu turno, posiciona a instituição de forma intermediária e híbrida entre as categorias de órgão e de pessoa jurídica. Nesse sentido, o Ministério Público não se enquadraria estritamente na concepção clássica da teoria do órgão, pois não guarda natureza acessória, ou seja, integrativa de um corpo principal, por gozar de autonomia. Por outro lado, também não se encaixa no conceito de pessoa jurídica de direito público, diante da ausência de personalidade jurídica, muito embora possa defender suas prerrogativas em juízo, ostentando, assim, personalidade judiciária. Desta maneira, em conclusão, Garcia atribui ao Ministério Público a natureza jurídica de órgão *sui generis* ou de instituição constitucional<sup>14</sup>.

Em sua atual formatação constitucional, a instituição, juntamente com a advocacia pública, a advocacia e a Defensoria Pública, enquadra-se como função essencial à Justiça, estando desvinculada da estrutura de qualquer dos três poderes da República.

<sup>12</sup>SADEK, Maria Tereza. A Construção de um novo Ministério Público resolutivo. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, n. 12. Belo Horizonte: 2009, p. 131. Disponível em <[https://www.academia.edu/87287994/A\\_constru%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_um\\_novo\\_Minist%C3%A9rio\\_P%C3%BAblico\\_resolutivo](https://www.academia.edu/87287994/A_constru%C3%A7%C3%A3o_de_um_novo_Minist%C3%A9rio_P%C3%BAblico_resolutivo)>. Acesso em 07 abr. 2024.

<sup>13</sup> PAES, José Eduardo Sabo. **O Ministério Público na Construção do Estado Democrático de Direito**. Brasília: Brasília Jurídica, 2003, p. 95.

<sup>14</sup> GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 110-112.

Não obstante, goza do idêntico regime de garantias e prerrogativas atribuído ao Poder Judiciário, conforme previsão constante no artigo 129, parágrafo 4º, da Constituição e consoante regulamentação dada pela Resolução nº 272, de 24 de outubro de 2023<sup>15</sup>, do Conselho Nacional do Ministério Público, e pela Resolução nº 528, de 20 de outubro de 2023<sup>16</sup>, do Conselho Nacional de Justiça, que dispõem sobre a equiparação constitucional entre direitos e deveres da Magistratura e do Ministério Público.

As mudanças pelas quais a instituição passou na Constituição de 1988, no entanto, não se limitam à sua posição topográfica no texto constitucional e na estrutura dos Poderes e órgãos do Estado. Com efeito, o constituinte optou por redefinir totalmente a formatação e as incumbências do Ministério Público, submetendo-o a um particular regime de princípios que regem suas atividades e definindo importantes garantias e vedações a seus membros. Desse modo, atribuiu a essa instituição novas e relevantes funções, acompanhadas de arcabouço de instrumentos jurídicos para o cumprimento de sua missão constitucional, bem como previu estrutura organizacional própria.

Fica evidenciada a verdadeira revolução copernicana que o constituinte de 1988 implementou ao reprojeter a instituição quando redefiniu o papel do Ministério Público. Se antes a importância do órgão se limitava ao exercício da persecução penal, à proteção de esparsos direitos coletivos e à defesa dos interesses do Estado<sup>17</sup>, com a regulamentação dada pela Constituição de 1988 observou-se um engrandecimento de suas incumbências.

Assim, o Ministério Público passou a ser definido como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, tendo-lhe sido destinadas as nobres funções da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do artigo 127, *caput*, da Constituição.

---

<sup>15</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 272, de 24 de outubro de 2023. **Dispõe sobre a equiparação constitucional entre direitos e deveres do Ministério Público e da Magistratura.** Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resolucao\\_272.2023\\_\\_\\_Assinada\\_\\_2\\_.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resolucao_272.2023___Assinada__2_.pdf)>; Acesso em 24 mai. 2024.

<sup>16</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 528, de 20 de outubro de 2023. **Garante a equiparação constitucional entre direitos e deveres da Magistratura e do Ministério Público.** Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5298>>. Acesso em 24 mai. 2024.

<sup>17</sup> José Eduardo Sabo Paes observa que “[...] até a Constituição de 1967 a função primeira do Ministério Público era a defesa dos interesses do Estado. A instituição se encontrava muito longe de ser defensora dos direitos e interesses da sociedade, do povo, dos cidadãos. Primeiro, porque tinha o dever constitucional de defender o Estado; segundo, porque a dependência, a subordinação ao Poder Executivo não lhe permitia atuar contra a Administração Pública, já que o que se buscava era impedir e anular os atos que se revelassem contrários aos interesses públicos”. (*In O Ministério Público na Construção do Estado Democrático de Direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 2003, p. 176).

A defesa da ordem jurídica, ressalte-se, não se limita somente à defesa da legalidade, estendendo-se à proteção ativa da Constituição e à vigilância da conformidade do ordenamento infraconstitucional com a Lei Maior<sup>18</sup>.

Na tutela do regime democrático, compreende-se a salvaguarda da soberania popular, exercida por meio da representatividade e o combate a violações ao exercício das garantias democráticas. Por fim, a missão de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis relaciona-se com a realização do interesse público subjacente a essas temáticas.

A nova roupagem e a definição de funções constitucionais coincidem com o estabelecimento do Estado Democrático de Direito pela Constituição cidadã de 1988, a qual guarda dentre seus fundamentos, a dignidade da pessoa humana e a cidadania (artigo 1º, II e III), que tem dentre seus objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (artigo 3º, I) e que estabelece extenso rol de direitos e garantias fundamentais individuais e sociais.

Em análise ao tratamento conferido ao Ministério Público nas Constituições brasileiras, Martinez ressalta que “nos momentos em que o regime democrático se mostrou mais pujante, o Ministério Público alcançou maior participação no texto constitucional, de modo a se concluir que o órgão é resultado do desenvolvimento do Estado Democrático de Direito brasileiro”<sup>19</sup>.

Para Finger, o perfil conferido ao Ministério Público o projeta a condição de garantia institucional do Estado Democrático de Direito:

O Estado Democrático de Direito, instituído no artigo 1º da Constituição, como se tem entendido, é fruto de uma conexão interna entre o princípio do Estado de Direito e o princípio democrático. Forma-se na medida da incorporação como princípios jurídicos, de valores da justiça, e se efetiva diante da realização material dos direitos fundamentais, não na perspectiva autoritária e tecnocrática do Estado Social, mas fundado e orientado na soberania popular. Sua realização, portanto, depende de instituições públicas aptas a transitar num espaço que medeia sociedade e Estado. Além de poder contar com essas características, já que os agentes do Ministério Público estão de portas abertas para a sociedade, disseminados em praticamente todo o território nacional, a vocação da Instituição para a defesa de direitos tanto pode se dar na esfera judicial, promovendo ações, como na esfera administrativa, fomentando políticas públicas. É inegável, portanto, que o perfil institucional dado ao Ministério Público é de nítida garantia institucional do Estado Democrático de Direito.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> PAES, José Eduardo Sabo. **O Ministério Público na Construção do Estado Democrático de Direito**. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

<sup>19</sup> MARTINEZ, Tiago. O Ministério Público na contemporaneidade: a construção do atual modelo constitucional e o poder de agenda ministerial. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 86. Rio de Janeiro, out./dez. 2022, p. 187. Disponível em <[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3600511/Tiago+Martinez\\_RMP-86.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3600511/Tiago+Martinez_RMP-86.pdf)>. Acesso em 23 mai. 2024.

<sup>20</sup> FINGER, Julio Cesar. O Ministério Público Pós-88 e a Efetivação do Estado Democrático de Direito: Podemos Comemorar? In RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 84-85.

E é justamente essa característica de garantia institucional do Estado Democrático de Direito, que credencia o *Parquet* como cláusula pétrea implícita, que lhe protege contra eventual iniciativa de abolição decorrente do exercício do poder reformador. Referida conclusão é extraída da lição de Almeida:

O artigo 127, *caput*, da CF/88, diz expressamente que o Ministério Público é *Instituição permanente*. Com base na interpretação lógico e na sua correta e perfeita relação com a interpretação teleológica, verifica-se que a Constituição, ao estabelecer que o Ministério Público é instituição permanente, está demonstrando que a Instituição é cláusula pétrea, que recebe proteção total contra o poder reformador, ao mesmo tempo em que impõe a sua concretização social como função constitucional fundamental.<sup>21</sup>

No que se refere ao robusto arcabouço principiológico que rege o Ministério Público, o artigo 127 parágrafo 1º da Constituição estabeleceu a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional como seus princípios institucionais.

Quanto à unidade, Garcia a analisa sob três perspectivas, sendo elas: da instituição, da atuação funcional dos membros e da influência exógena<sup>22</sup>.

Institucionalmente, apesar de a estrutura do Ministério Público no Brasil ser dividida entre os Ministérios Públicos dos Estados e o Ministério Público da União, que, por seu turno se sub-ramifica em Ministério Público Federal, Militar, do Trabalho e do Distrito Federal e Territórios, cada uma das instituições atua, indissociavelmente, em um único corpo abrangente dessa multiplicidade de entidades autônomas entre si, fato que, inclusive, afasta a necessidade de que mais de um ramo do Ministério Público atue na mesma relação processual<sup>23</sup>.

Sob a perspectiva da atuação funcional, Garcia advoga no sentido de que a característica da unicidade implica na conclusão de que as atuações dos membros não são concebidas como manifestações individuais, mas sim como pronunciamentos da própria instituição, proferidos por verdadeiros *presentantes* da organização, que, não obstante, devem guardar observância e respeito à divisão de atribuições<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil institucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson, **Temas Atuais do Ministério Público**. 5ª ed. Salvador: Juspodivm, 2014, p. 66-67.

<sup>22</sup> GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 128.

<sup>23</sup> GARCIA, E. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017 p. 128-133.

<sup>24</sup> GARCIA, E. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 133-134.

Por fim, Garcia ressalta o aspecto da influência exógena do princípio da unidade como aquele decorrente da atuação do Conselho Nacional do Ministério Público no sentido de uniformizar as práticas adotadas por cada um dos ramos da instituição. Esse aspecto será melhor detalhado no 2º capítulo deste trabalho.

Do princípio da unidade decorre o princípio da indivisibilidade, que tem conteúdo procedimental-processual, na medida em que estabelece que os membros do Ministério Público podem ser intercambiados no mesmo processo, quando se faça necessário, pois os atos processuais praticados são atribuídos à instituição e não a cada um dos seus integrantes individualmente<sup>25</sup>.

Já a independência funcional relaciona-se à garantia disposta aos membros da instituição de atuarem imunes a pressões e influências externas bem como a ordens internas, devendo exercer suas atribuições com autonomia e altivez, ante a inexistência de hierarquia funcional existente na instituição. Referido princípio constitui, em última *ratio*, verdadeira garantia ao cidadão e à sociedade de disporem de agente isento de influxos de qualquer natureza para que possa atuar de forma independente na defesa dos interesses sociais<sup>26</sup>.

Sobre o alcance do princípio da independência funcional, o Conselho Nacional do Ministério Público editou o Enunciado nº 6, de 28 de abril de 2009<sup>27</sup>, dispondo sobre a insindicabilidade dos atos finalísticos praticados pelos integrantes do órgão. A súmula tem o seguinte teor:

Os atos relativos à atividade-fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Os atos praticados em sede de inquérito civil público, procedimento preparatório ou procedimento administrativo investigatório dizem respeito à atividade finalística, não podendo ser revistos ou desconstituídos pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pois, embora possuam natureza administrativa, não se confundem com aqueles referidos no artigo 130-A, § 2º, inciso II, CF, os quais se referem à gestão administrativa e financeira da Instituição.

Afloram na doutrina discussões relacionadas à necessidade de conformação entre os princípios da unidade e da independência funcional. Afinal, se deve haver o respeito às

---

<sup>25</sup> Goulart, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público**. 2ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 155.

<sup>26</sup> GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público**. 2ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 173.

<sup>27</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Enunciado nº 6, de 28 de abril de 2009. **Dispõe sobre a impossibilidade de revisão e desconstituição dos atos relativos à atividade-fim do Ministério Público**. Disponível em: < <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Enunciados/Enunciado-006.pdf> >. Acesso em 24 mai. 2024.

convicções de cada membro, igualmente existe a necessidade de se convergir a atuação institucional, alinhando as ações individuais de cada promotor de Justiça.

Coura *et al.* ao discorrerem sobre o tensionamento entre os princípios da unidade e da independência funcional, aduzem que a sobreposição do princípio da independência funcional teria o potencial de enfraquecer a coesão institucional em razão do aumento de divergências internas. Por outro lado, a prevalência exclusiva da unidade poderia levar ao risco de que promotores e procuradores fossem obrigados a atuar em obediência a uma ideologia adotada pela chefia da instituição. Assim, concluem que ambos os princípios devem coexistir “e ser conjugados equilibradamente, em estado de tensão, com avanços e recuos, a depender do caso concreto”<sup>28</sup>.

Goulart defende que o princípio da independência funcional, a par de se revelar importante garantia à sociedade de independência por parte do Ministério Público na defesa de seus interesses, não autoriza o representante da instituição a atuar em função de juízos estritamente subjetivos ou por meio de pautas ideológicas ou pessoais. Assim, a atuação dos integrantes da carreira deve ser norteadada pelos objetivos estratégicos institucionais, formalizados pelos planos e programas de atuação, que contemplam as hipóteses de atuação obrigatória e vinculativa, fato que interrelaciona os princípios da independência e da unidade<sup>29</sup>.

Para Souza, os programas institucionais constituem ferramentas para a sistematização da atividade estatal, aptas a evitar a atuação dos agentes de forma individual e enviesada ou descolada dos anseios da sociedade. Assim, o planejamento estratégico elaborado pelo Ministério Público compatibiliza-se com a eficiência e com a missão constitucional do órgão<sup>30</sup>.

Nesse sentido, os programas e planejamento institucionais, editados pelos órgãos de cúpula, conferem um roteiro vetorial para homogeneizar as atividades dos agentes ministeriais, de modo que essa modelagem conformadora “em última análise, prestar-se-á ao fortalecimento da independência funcional, com plena sinergia com os princípios da unidade e da indivisibilidade”<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> COURA, Alexandre de Castro; DA FONSECA, Bruno Gomes Borges. **Ministério Público brasileiro: entre unidade e independência**. 2ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2022, 91.

<sup>29</sup> GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público**. 2ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2021, p. 157-158

<sup>30</sup> SOUZA, Renee do Ó. O real limite contemporâneo da independência funcional do Membro do Ministério Público. In CAMBI, Eduardo Augusto Salomão (Org.). **Ministério Público contemporâneo e do futuro**. 1ª Ed. Belo Horizonte/São Paulo: D’Plácido, 2021, p. 917.

<sup>31</sup> SOUZA, Renee do Ó. O real limite contemporâneo da independência funcional do Membro do Ministério Público. In CAMBI, Eduardo Augusto Salomão (Org.). **Ministério Público contemporâneo e do futuro**. 1ª Ed. Belo Horizonte/São Paulo: D’Plácido, p. 922.

Voltando-se para as funções do órgão, o artigo 129 da Constituição Federal previu um extenso leque de incumbências, as quais Goulart bem sintetiza nos seguintes moldes: I – persecução penal; II – ouvidoria do povo; III – defesa dos direitos difusos e coletivos; IV – defesa da constitucionalidade das leis e dos demais atos normativos; V – representação interventiva; VI – defesa dos direitos e interesses das populações indígenas e; VII – controle externo da atividade policial<sup>32</sup>.

No que importa ao presente trabalho, abordaremos, no contexto da tutela do direito difuso à segurança pública, as funções do exercício privativo da ação penal pública, relacionado ao *jus puniendi* estatal, e do controle externo da atividade policial, no capítulo 3.

No próximo subcapítulo, discorreremos sobre os papéis do Ministério Público de proteção dos interesses difusos e de ouvidoria do povo, considerando, sobretudo, sua contribuição para a implementação do direito fundamental de acesso à Justiça.

## **1.2 A defesa dos direitos difusos e coletivos pelo Ministério Público, seu dever de zelo pelos direitos assegurados na Constituição e sua atuação na concretização do direito fundamental de acesso à Justiça**

Smanio conceitua os interesses difusos como sendo aqueles de natureza metaindividual, essencialmente indivisíveis, em que há uma comunhão de que participem todos os interessados, os quais se prendem a circunstâncias de fato, de modo que a satisfação de um deles resulta na satisfação de todos e a lesão do interesse importa no prejuízo de todos os envolvidos, indistintamente<sup>33</sup>.

O Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 1990) cuidou de sistematizar os interesses transindividuais, classificando-os a partir dos critérios de possibilidade ou não da determinação de seus titulares, da divisibilidade ou indivisibilidade do interesse e da natureza da origem da relação jurídica base que os originou<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público**. 2ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 188.

<sup>33</sup> SMANIO, Gianpaolo Poggio. **Interesses Difusos e Coletivos**. 8ª ed. São Paulo Atlas, 2007, p. 12.

<sup>34</sup> “Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum”.

No que tange à evolução da tutela coletiva na histórica moderna do sistema processual brasileiro, a doutrina identifica a existência de três fases, sendo elas: a) a fase da absoluta predominância individualista da tutela jurídica, que teve início com a vigência do Código Civil de 1916<sup>35</sup>, e que estabeleceu o exercício do direito de ação apenas para demandas individuais, relegando os interesses da coletividade às disciplinas do direito penal e do direito administrativo; b) a fase da proteção fragmentária dos direitos supraindividuais, na qual passou-se a tutelar alguns poucos direitos metaindividuais; todavia, com preponderância de instrumentos processuais individuais como o manejo da ação popular, prevista na Lei nº 4.717, de 65, para a tutela do patrimônio público; c) por fim, a fase da tutela jurídica integral, irrestrita ou ampla, iniciada com a Constituição de 1988, que reconheceu a existência de direitos coletivos fundamentais, a inafastabilidade da prestação jurisdicional e a legitimidade do Ministério Público para o exercício da tutela coletiva<sup>36</sup>.

A previsão de institutos protetivos dos direitos coletivos, portanto, remonta a período anterior ao da promulgação da Carta Política de 1988, mesmo que essa sistemática ainda estivesse em desenvolvimento.

No período pré-Constituição de 1988 destacam-se alguns diplomas normativos. A Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717, de 1965), que estabeleceu a possibilidade de o cidadão pleitear a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos da Administração Pública, tutelando-se, assim, em juízo, o direito difuso da probidade administrativa. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938, de 1981), que previu a legitimidade do Ministério Público da União e dos Estados de propor ação de responsabilização civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente. Já a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 1985) constituiu um marco na tutela dos interesses coletivos, ao ter disciplinado o manejo da ação civil pública para responsabilização por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, tendo incluído o Ministério Público no rol dos legitimados à propositura da ação.

Todavia, embora algumas leis esparsas tenham conferido legitimidade ao Ministério Público para o ajuizamento de ações em prol de interesses da coletividade, a Carta de 1988

---

<sup>35</sup> BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/13071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2024.

<sup>36</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito Material Coletivo: Superação da Summa Divisio** Direito Público e Direito Privado por uma Summa Divisio constitucionalizada. Belo Horizonte, Del Rey, 2008, p. 422/428 *apud* ZANETI JÚNIOR, Hermes e GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direitos Difusos e Coletivos**. 4ª Ed. Salvador: Juspodium, 2013, p. 13/14.

notabilizou-se por prever, pela primeira vez em textos constitucionais, a tarefa da instituição de defesa dos direitos difusos e sociais.

Nesse diapasão, Almeida sublinha o fato de a instituição ter se deslocado da qualidade de órgão meramente repressivo estatal, para assumir a posição de legítima defensora dos interesses sociais, de natureza coletiva. Sobre esse fenômeno, destacou a importância de três fatores:

Esse deslocamento se justificaria por três razões fundamentais. A primeira seria a *social*, que originou a vocação do Ministério Público para a defesa da sociedade: ele assumiu paulatinamente um compromisso com a sociedade no transcorrer de sua evolução histórica. A segunda seria a *política*, que foi surgindo com a vocação da instituição para a defesa da democracia e das instituições democráticas. A terceira seria a *jurídica*, que se efetivou com a Constituição de 1988, que lhe concedeu autogestão administrativa, orçamentária e funcional e lhe conferiu vários atributos para a defesa dos interesses primaciais da sociedade.<sup>37</sup>

Após a promulgação da Carta Magna, proliferaram leis prevendo a proteção dos mais variados direitos difusos e outorgando legitimidade para a atuação do Ministério Público na defesa dos respectivos interesses.

Assim, ocorreu, exemplificativamente, com a edição do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 1990), do Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8.078, de 1990), da Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal nº 8.429, de 1992 com alterações operadas pela Lei nº 14.230, de 2021), do Estatuto da Pessoa Idosa (Lei Federal nº 10.741, de 2003) e do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei Federal nº 13.146, de 2015)<sup>38</sup>.

A legitimação da instituição para a defesa dos direitos sociais em processos coletivos deduzidos em juízo ampara-se na concepção de Estado Democrático de Direito, pois sua atuação nessa seara dá concretude aos objetivos fundamentais da ordem jurídica, previstos no artigo 3º da Constituição<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores da ampliação da sua legitimidade social. In FARIAS, Cristiano Chaves; ALVES, Leonardo Barreto Moreira e ROSENVALD, Nelson (Org.) **Temas Atuais do Ministério Público**. 5ª ed. Salvador: JusPodium, 2014, p. 55.

<sup>38</sup> Releva destacar que, conforme observam Hermes Zanetti Júnior e Leonardo de Medeiros Garcia, todas as normas de natureza processual existentes nas leis que disciplinam direitos coletivos integram, juntamente com as normas processuais do Código de Defesa do Consumidor e da Lei da Ação Civil Pública, formam o chamado microsistema processual coletivo, haja vista a lógica jurídica comum que rege as relações supra individuais, de modo a se complementarem e terem caráter subsidiário, umas em relação às outras. (**Direitos Difusos e Coletivos**. 4ª Ed. Salvador: Juspodium, 2013, p. 17).

<sup>39</sup> FREIRE, Cláudio João Medeiros Miyagawa. O Papel Democrático do Ministério Público no Processo Coletivo: o Ministério Público como Garantia Institucional do Cidadão na Democratização do Acesso à Justiça. **Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**. Brasília, v.1, n. 6, p. 129-256, 2012, p. 191.

Adicionalmente, ao Ministério Público conferiu-se a função de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, fiscalizando e cobrando a materialização dos postulados do Estado social.

Nas palavras de Goulart, o Estado social resultou das lutas e demandas das classes subalternas que culminaram no reconhecimento e na universalização do amplo catálogo de direitos sociais. A efetividade desses direitos demanda a criação de programas e ações por parte do Estado. O controle social de políticas públicas tende a fortalecer a democracia e fomentar a participação popular na gestão pública, ampliando o espectro de direitos<sup>40</sup>.

Nessa linha, o autor ressalta que, historicamente, uma das experiências dos Estados sociais europeus que mais contribuíram para o controle social de políticas e serviços públicos foi a criação da figura do *ombudsman* ou defensor do povo<sup>41</sup>.

Contextualizando para a realidade brasileira, Goulart lembra que na formatação da Constituição Federal vigente cogitou-se a criação da figura do defensor do povo, sob inspiração do modelo europeu, como órgão de fiscalização da gestão da Administração Pública. Todavia, tal incumbência acabou por ser delegada ao Ministério Público, por meio do múnus de zelo pelo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionais. Tal mister é exercido de forma *transversal e fragmentada*, por seus diversos órgãos de execução, em especial as Promotorias de Justiça especializadas nos mais variados direitos coletivos<sup>42,43</sup>.

As duas funções em análise, de tutela dos direitos difusos e coletivos e de zelo pelo respeito dos Poderes Públicos aos direitos constitucionalmente assegurados, denotam a importância do Ministério Público como instituição integrante do sistema de Justiça, em especial no que tange à promoção do acesso por parte dos cidadãos.

Ao analisar a qualificação do Ministério Público como função essencial à Justiça, Di Pietro ressalta que a essencialidade mencionada pelo texto constitucional se refere a duas dimensões, sendo elas da Justiça como *instituição* e também como *valor* estabelecido no

---

<sup>40</sup> GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público**. 2021, 191.

<sup>41</sup> GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público**. 2ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 191.

<sup>42</sup> GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público**. 2ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 191/192.

<sup>43</sup> No mesmo sentido, Carlos Roberto de C. Jatahy aponta que a função de *ombudsman* foi conferida ao Ministério Público, de maneira inédita, em razão da previsão de sua função de zelar pelo efetivo respeito dos direitos pelos Poderes Públicos. (JATAHY, Carlos Roberto de C. 20 anos de Constituição: o Novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito. In FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira e ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. 5ª ed. Salvador: JusPodium, 2014, p. 35.

preâmbulo da Constituição, indispensável a uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.<sup>44</sup>

O acesso à Justiça, previsto no artigo 25 da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos e no artigo 5º, XXXV e LXXIV, da Constituição Federal, constitui uma das mais qualificadas formas de realização dos direitos humanos. Sua inserção no texto constitucional prestigia o ideal de igualdade, ou mais precisamente a igualdade de oportunidades, conforme analisado por Piovesan<sup>45</sup>.

Segundo a referida doutrinadora, tradicionalmente, a noção de acesso à Justiça é vinculada ao acesso ao Poder Judiciário. Todavia, o conceito vem sofrendo evolução, de modo a albergar aspectos de justiça social que contemplam a garantia de convivência em uma ordem social que garanta o mínimo existencial para se viver com dignidade<sup>46</sup>.

O pensamento se coaduna com os ensinamentos de Mauro Cappelletti e Bryant Gareth, que destacam as chamadas três ondas do movimento de acesso à Justiça nos países do mundo ocidental, a partir de 1965<sup>47</sup>.

Justamente nesse contexto, de não apenas garantir o acesso formal do cidadão à Justiça, mas de se buscar uma efetiva tutela dos direitos sociais em seus mais amplos aspectos, é que o Ministério Público se apresenta como instituição de relevo.

De acordo com Freire, uma das consequências da atuação da instituição no processo coletivo é o efeito emancipatório de grupos sociais marginalizados do acesso à Justiça. Nesse norte, o Ministério Público se reveste da condição de instituição-garantia da sociedade, por meio da qual os direitos fundamentais coletivos são promovidos<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O Ministério Público como Instituição Essencial à Justiça. In RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 11.

<sup>45</sup> PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 562.

<sup>46</sup> PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 562.

<sup>47</sup> Na concepção dos autores, a primeira onda relacionar-se-ia com os esforços para se proporcionar serviços jurídicos aos despossuídos; a segunda onda do movimento diz respeito às reformas tendentes a assegurar representação jurídica para os interesses difusos, em especial no que toca o direito do consumidor e a proteção ambiental, o que gerou debates sobre as noções mais tradicionais de processo civil e sobre os papéis dos tribunais e, por fim; o terceiro movimento, chamado de “*ênfase de acesso à justiça*”, refere-se à uma tentativa de se simplificar procedimentos, combater os obstáculos ao acesso de forma mais articulada e compreensiva, incluindo mecanismos judiciais e extrajudiciais de resolução de conflitos, a fim de se efetivar os direitos subjetivos. Assim, a terceira onda “*centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas*”. (CAPPELLETTI, Mauro; GARETH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleer. Porto Alegre: Sergio Antonio Sabris, 1988, p. 31-67).

<sup>48</sup> FREIRE, Cláudio João Medeiros Miyagawa. O Papel Democrático do Ministério Público no Processo Coletivo: o Ministério Público como Garantia Institucional do Cidadão na Democratização do Acesso à Justiça. **Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**. Brasília, v.1, n. 6, p. 129-256, 2012.

A pesquisa “Advocacia de interesse público no Brasil: a atuação das entidades de defesa de direitos da sociedade civil e sua interação com os órgãos de litígio do Estado”, realizada pela Secretaria de Reforma do Judiciário, do Ministério da Justiça, ao analisar o Ministério Público como “órgão de litígio do Estado”, que ocupa espaço de mobilização jurídica, enumerou algumas características que demonstram grande capacidade institucional para a defesa de direitos, sem parâmetros de comparação com outros países. Entre as características que privilegiam a concretização do direito de acesso à Justiça, ressaltou-se o fato de a entidade contar com integrantes qualificados, com relativa independência funcional e abrangente capilaridade de atuação (local, estadual e nacional)<sup>49</sup>.

Sobre a interrelação entre as funções constitucionais do Ministério Público e a garantia do acesso à Justiça, Mazzilli ressalta que tanto na hipótese de atuação preventiva, tarefa essa de pacificação social e composição de conflitos, quanto na atuação após a ocorrência de violação da lei, seja como órgão autor ou interveniente, o Ministério Público sempre participa na defesa do interesse público primário, em busca dos relevantes valores democráticos e em prol do acesso do cidadão à prestação jurisdicional<sup>50</sup>.

Como se vê, a instituição mostra-se como fundamental integrante do sistema de Justiça, em decorrência de sua missão constitucional de defesa dos mais variados postulados do Estado Democrático de Direito.

Todavia, assim como seria natural a qualquer instituição pública que recebeu novos e complexos contornos com a nova ordem constitucional, o Ministério Público sofreu críticas por parte da doutrina nacional, no que tange a sua forma de atuação.

O próximo subcapítulo abordará alguns pontos de reflexão sobre a instituição, decorrentes de avaliações feitas por autores que se debruçaram sobre o estudo do tema, sobretudo a partir da vigência da Constituição de 1988.

### 1.3 Reflexões sobre a trajetória da instituição no pós-88

---

<sup>49</sup> BRASIL. Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ). **Advocacia de interesse público no Brasil**: a atuação das entidades de defesa de direitos da sociedade civil e sua interação com os órgãos de litígio do Estado. RODRIGUEZ, José Rodrigo (COORD.). Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP): Ministério da Justiça, 2013, p. 14-15.

<sup>50</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. O acesso à Justiça e o Ministério Público. Aula inaugural proferida na Escola Superior do Ministério Público — Porto Alegre (RS), em 16 de março de 1989, e publicada na **Revista Justitia**, 146, 2º trim. 1989, edit. pelo Ministério Público do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/acjusmp.pdf>>. Acesso em 22 abr. 2024.

A atual formatação institucional do Ministério Público constitui uma inovação no cenário constitucional pátrio, conforme antevisto. O regime de garantias, princípios, deveres e múnus que o delinea decorre do regramento conferido apenas pela última das sete Constituições que regeram o Brasil desde o Império. Dessa maneira, o ente, que passa ainda por um processo de amadurecimento institucional e de reconhecimento de sua identidade, sofreu críticas de diversas matizes acerca do desempenho de seu papel.

O presente subcapítulo tem por finalidade expor análises feitas por estudiosos que se dedicaram a tratar do tema. As críticas, que tomam por base pesquisas e estudos doutrinários, distinguem-se, essencialmente, entre questões relativas à ausência de mecanismos de controle, incongruências principiológicas e deficiências de ordem funcional.

Centram-se, basicamente, nos seguintes pontos identificados: ausência de mecanismos eficientes de *accountability* que permitam um efetivo controle da instituição; utilização de instrumentos extrajudiciais como forma de ameaça de sanções criminais e políticas, que têm o condão de constranger o gestor público a adotar postura pré-definida pelos membros da instituição; conflito entre princípios institucionais; omissões escudadas pelo desvirtuamento do princípio da independência funcional; atuação burocrática, em detrimento de um envolvimento efetivo com as demandas da população hipossuficiente; atuação deficitária nas temáticas do controle externo da atividade policial, da execução penal e na defesa dos direitos coletivos e; prevalência do combate à corrupção frente à defesa dos direitos coletivos, em contrariedade com a intenção manifestada pelo constituinte.

Passamos agora a abordar, brevemente, o contexto dos vícios apontados.

Um dos principais contrapontos, relativos a autonomia e a independência do Ministério Público, diz respeito à suposta ausência de meios de controle das atividades da instituição.

Nesse aspecto, o professor da Universidade Estadual do Rio de Janeiro Fábio Kerche aponta a existência de um déficit de instrumentos de *accountability* da organização, decorrente da delegação de relevantes tarefas pelo constituinte não acompanhadas por um eficiente sistema circular de *check and balances*.

Para Kerche, nem mesmo as corregedorias exerceriam um suficiente mecanismo de controle interno. Assim, discorrendo sobre a dificuldade de controle exercido sobre agentes que recebem a transferência de parcela de importantes decisões políticas, o autor ressalta:

O Ministério Público brasileiro, formado por atores não-eleitos do Estado e com um amplo potencial de atuação, é um dos exemplos de tais tendências e dilemas, transformando o seu estudo em uma questão muito mais ampla do que os entusiastas da organização costumam perceber. Ao se destacar somente o avanço que representa

uma instituição responsável pelo *accountability* de políticos, uma das atribuições do Ministério Público, outras importantes dimensões são perdidas. A atuação do Ministério Público em casos de grande repercussão não deveria, pela perspectiva democrática, ocultar que os mecanismos de *accountability* sobre a instituição são frágeis, já que os instrumentos de *checks and balances* não fazem o movimento circular (A fiscaliza B, B fiscaliza C e C fiscaliza A).

[...]

No entanto, a possibilidade de ser responsabilizado por atos indevidos, o chamado *accountability*, só existe de fato quando exercido por atores externos à instituição. A existência de mecanismos internos de fiscalização, como as corregedorias, não é suficiente por si só para substituir o clássico princípio de *checks and balances*. A independência ou autonomia de uma instituição, mesmo com as vantagens do ponto de vista da agilidade das ações e da independência em relação a interesses momentâneos ou partidários, não justifica a falta de *accountability*, já que não é sinônimo de controle. Enquanto o controle funciona por meio da existência de ordens específicas anteriores à atuação, emanadas por um poder hierárquico não necessariamente membro da instituição, *accountability* é a possibilidade *a posteriori* de responsabilização destes atores por atos indevidos. Assim, em toda a relação de controle há o *accountability*, mas nem em toda relação de *accountability* o controle é identificado. Ou seja, é possível existir instituições autônomas, não sofrendo controle direto e cotidiano de um ator externo, mas passíveis de serem responsabilizadas por seus atos, inclusive politicamente, por grupos não pertencentes aos quadros da organização<sup>51</sup>.

Em trabalho dedicado ao estudo da expansão da atuação de membros do Ministério Público no domínio da avaliação e intervenção em políticas públicas, Mariana Sampaio e Rafael Viegas ressaltam que a ausência de controle externo significativo decorre não somente do alto grau de autonomia e discricionariedade do ente, mas também do desempenho da atividade extrajudicial. Em especial pela utilização de instrumentos como o inquérito civil, procedimentos administrativos e termos de ajustamento de conduta, que permitem a atuação dos membros à revelia de qualquer forma de aprovação externa<sup>52</sup>.

Como consequência, os autores analisam que o controle exercido pelo Ministério Público sobre os administradores, por meio da expedição de ofícios e recomendações que trazem em seu bojo a ameaça de sanções criminais e políticas, aliado ao pouco ou nenhum controle exercido externamente sobre a instituição, tem o potencial de impor que algumas questões tornem-se, de forma compulsória, a única alternativa de ação para o gestor público, que tem seu comportamento e agenda controlados pelos membros do *Parquet*<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> KERCHE, Fábio. **Virtude e Limites: Autonomia e Atribuições do Ministério Público no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009, p. 15-16.

<sup>52</sup> SAMPAIO, Marianna; VIEGAS, Rafael Rodrigues. Ministério Público: de fiscal a elaborador de políticas públicas. In: **Encontro Anual da ANPOCS**, 43., 2019, Caxambu: ANPOCS, 2019. p. 1-12. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/349664065>. Acesso em: 12 set. 2024.

<sup>53</sup> SAMPAIO, Marianna; VIEGAS, Rafael Rodrigues. Ministério Público: de fiscal a elaborador de políticas públicas. In: **Encontro Anual da ANPOCS**, 43., 2019, Caxambu: ANPOCS, 2019. p. 11. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/349664065>. Acesso em: 12 set. 2024.

Avaliamos que a crítica sob análise, relacionada a ausência de mecanismos de controle externo do Ministério Público, tem extrema pertinência, sobretudo em um cenário em que tais instrumentos visam garantir a transparência, a eficiência e a responsabilidade da administração pública, viabilizando não apenas uma auditoria por órgãos externos, mas também subsidiando medidas de controle social.

Todavia, desconsidera formas de controle externo exercidas pelo Tribunal de Contas, no que tange à fiscalização orçamentária, contábil e financeira. Pelo Senado Federal, quanto à possibilidade de processar e julgar o Procurador-Geral da República, nos casos de crimes de responsabilidade. Pelas Assembleias Legislativas, em relação à destituição dos Procuradores-Gerais de Justiça do cargo. Pelo Poder Executivo, no que se refere à nomeação da chefia da instituição. E, ainda, pelo Poder Judiciário, no que diz respeito ao controle dos autos finalísticos dos promotores e procuradores.

Mas, sobretudo, não leva em conta o fato de que, à exceção do Poder Judiciário, não existe outra instituição, além do Ministério Público, que conte com um órgão de matriz constitucional responsável por exercer o controle externo das suas atividades. Com efeito, ao Conselho Nacional do Ministério Público, órgão colegiado de composição mista entre integrantes da carreira e representantes de classes externas, compete a fiscalização da atuação administrativa e financeira, além do cumprimento dos deveres funcionais dos membros do *Parquet*, conforme discorreremos mais detalhadamente adiante, no capítulo 2.

Sob outro prisma de observação, as sociólogas Julita Lemgruber *et alii*. apresentam importante questionamento sobre a incompatibilidade prática dos princípios que regem a corporação.<sup>54</sup> Na pesquisa intitulada “Ministério Público: Guardião da Democracia Brasileira?”, levada a cabo nos anos de 2015 e 2016 pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) em parceria com o Conselho Nacional do Ministério Público e com a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, as pesquisadoras contrapõem os princípios da unidade e da independência funcional.

Além das observações que já tecemos quanto à necessidade de harmonização desses dois princípios-guia no subcapítulo 1.1 deste trabalho, as autoras refletem que a extrema independência funcional conferida aos membros contradiz a necessária hierarquia que subjaz às noções de indivisibilidade e de unidade, o que reforçaria a ausência de controle externo e a

---

<sup>54</sup> LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. **Ministério Público: Guardião da Democracia Brasileira?** Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), Universidade Candido Mendes, 2016. Disponível em: <<http://www.ucamcesec.com.br>>. Acesso em: 12 set. 2024.

falta de padronização das linhas de atuação da instituição, fragmentando as opções de priorizações de campo de atuação e de público-alvo eleito para as ações institucionais<sup>55</sup>.

No ponto, as pesquisadoras ressaltam ainda que, a par da importância de a independência funcional ser essencial para se assegurar a isenção do trabalho quanto a ingerências, segundo apontado por quase metade dos membros da instituição entrevistados na pesquisa, a garantia também pode servir de anteparo para omissões no desempenho das funções<sup>56</sup>. Já o alto grau de autonomia e os amplos poderes conferidos ao órgão foram destacados como um verdadeiro “cheque em branco” com propensão a ser preenchido pelo posicionamento ideológico dos representantes da instituição<sup>57</sup>.

O estudo também pondera que a especialização temática dos membros acaba por afastá-los do contato direto com a população, distanciando-os dos temas mais sensíveis para as camadas sociais mais desfavorecidas. Este fator teria o potencial de transformar o que se chama de “promotores de fato”, com atuação proativa e voltada para a resolução extrajudicial de conflitos, em “promotores de gabinete”, que priorizariam o manejo de instrumentos judiciais e teriam um padrão reativo de ação<sup>58,59</sup>. Essa constatação, que se relaciona intrinsecamente com o objeto desta dissertação, será explorada no 2º capítulo, quando trataremos da Política Nacional de Atuação Resolutiva implementada pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Outro ponto de relevo que foi destacado pela pesquisa refere-se às chamadas “três áreas nevrálgicas da atuação do MP Pós-1988”, que dizem respeito às deficiências da instituição no enfrentamento de ilegalidades e violações de direitos decorrentes da ação policial e do

---

<sup>55</sup> LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. **Ministério Público: Guardião da Democracia Brasileira?** Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), Universidade Candido Mendes, 2016, p. 66. Disponível em: <<http://www.ucamcesec.com.br>>. Acesso em: 12 set. 2024.

<sup>56</sup> LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. **Ministério Público: Guardião da Democracia Brasileira?** Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), Universidade Candido Mendes, 2016, p. 66. Disponível em: <<http://www.ucamcesec.com.br>>. Acesso em: 12 set. 2024.

<sup>57</sup> LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. **Ministério Público: Guardião da Democracia Brasileira?** Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), Universidade Candido Mendes, 2016, p. 14. Disponível em: <<http://www.ucamcesec.com.br>>. Acesso em: 12 set. 2024.

<sup>58</sup> LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. **Ministério Público: Guardião da Democracia Brasileira?** Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), Universidade Candido Mendes, 2016, p. 65. Disponível em: <<http://www.ucamcesec.com.br>>. Acesso em: 12 set. 2024.

<sup>59</sup> A mesma percepção foi externada por Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, no artigo “Ministério Público: velha instituição com novas funções?”, onde, a partir da mesma pesquisa, concluiu que o Ministério Público constitui instituição elitizada, que centra sua atuação no processo penal, com a chamada “atuação de gabinete”, em prejuízo de um efetivo envolvimento com as demandas da população hipossuficiente, de modo que a não ter acolhido, de forma efetiva, as funções outorgadas pela Constituição de 1988. (RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. **Ministério Público: velha instituição com novas funções?** In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 113. Universidade de Coimbra: Centro de Estudos Sociais, set. 2017, p. 51-82).

funcionamento do sistema prisional, bem como na defesa dos direitos difusos. O estudo aponta o subdimensionamento da atuação ministerial nos três campos.

Nesse sentido, o levantamento feito enfatiza que a área do controle externo da atividade policial não é contemplada nas atividades de cerca de 70% dos membros da instituição e que quinze dos vinte e sete sítios na internet dos Ministérios Públicos estaduais sequer a mencionam. Da entrevista realizada com promotores e procuradores, concluiu-se que o controle externo exercido é “minimalista”, em razão da falta de regulamentação interna da atividade e também pela falta de legislação que a pormenorize, em que pese a responsabilidade dessa fiscalização ter sido conferida pela Constituição de 1988<sup>60</sup>.

No que tange à área da execução penal, a pesquisa apontou que a supervisão do sistema prisional era desempenhada por apenas 18% dos membros que responderam ao questionário. Avaliou-se, também, que em apenas dez unidades federativas havia núcleos, promotorias ou grupos de trabalho específicos sobre a temática e que, ao menos no Estado do Rio de Janeiro, não haveria uma participação significativa do Ministério Público na formulação de políticas públicas para a área.

O trabalho ressaltou, ainda, que entrevista realizada com grupo de agentes penitenciários revelou que alguns promotores de Justiça “fechariam os olhos” para ilegalidade e para situações de violência e de violações de direito ao passo que outros se dedicam de forma individual para a melhoria da situação. Por seu turno, promotores entrevistados revelaram suas compreensões sobre uma suposta ambiguidade entre os papéis da instituição de acusar e de fiscalizar o cumprimento de pena, inclusive postulando a aplicação de benefícios legais aos apenados<sup>61</sup>.

Em relação à defesa dos direitos coletivos, o estudo enfatizou que a combinação da ampliação dos direitos metaindividuais garantidos pela Constituição com a obrigatoriedade da prestação de serviços de relevância pública pelo Estado trouxe um agigantamento das tarefas do Ministério Público, que se viu limitado em sua atuação. Essa limitação faz com que haja uma tendência de se priorizar algumas áreas em detrimento de outras. Esse fenômeno

---

<sup>60</sup> LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. **Ministério Público: Guardião da Democracia Brasileira?** Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), Universidade Candido Mendes, 2016, p. 38-42. Disponível em: <<http://www.ucamcesec.com.br>>. Acesso em: 12 set. 2024.

<sup>61</sup> LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. **Ministério Público: Guardião da Democracia Brasileira?** Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), Universidade Candido Mendes, 2016, p. 42-47. Disponível em: <<http://www.ucamcesec.com.br>>. Acesso em: 12 set. 2024.

aconteceria pela escolha voluntarista e segmentada de indivíduos e grupos, fora de uma padronização orientativa institucional, deixando alguns direitos fundamentais descobertos<sup>62</sup>.

Registra-se, no entanto, que a pesquisa desenvolvida ocorreu entre os anos de 2015 e 2016, sendo que as temáticas percebidas como deficientes tiveram importante incremento de atenção por parte da instituição desde então.

Em consulta atual às páginas dos sítios da internet de todos os Ministérios Públicos estaduais e do Ministério Público Federal, foi possível constatar, em todas as instituições, a contemplação de ações e a criação de órgãos técnicos especializados nas mais variadas matérias atinentes aos direitos difusos e coletivos, inclusive com iniciativas não existentes quando da realização da pesquisa “Ministério Público: Guardião da Democracia Brasileira?”, como, por exemplo, a criação de núcleos especializados na proteção dos direitos das vítimas.

Ademais, todos os sítios contêm alguma informação acerca das temáticas atinentes ao controle externo da atividade policial e à fiscalização do sistema prisional.

Dos vinte e oito sítios visitados, vinte e seis apresentam informações específicas de órgãos especializados com atribuição funcional ligada ao controle externo da atividade policial. E vinte dos vinte e oito sítios indicam os órgãos específicos responsáveis pela fiscalização da execução penal. Os dois assuntos são centralizados em órgãos nominados centros de apoio operacional criminal, centros de apoio operacional específicos das matérias relativas ao controle externo da atividade policial e da execução penal, grupos de atuação especial de combate ao crime organizado (GAECOs), grupos de atuação especial da segurança pública (GAESPs), grupos especiais de atuação para o controle externo da atividade policial (GACEPs) e núcleos e promotorias de Justiça especializadas nas matérias<sup>63</sup>.

Quanto a uma possível falta de regulamentação da atuação de membros do Ministério Público na seara do controle externo da atividade policial, pontua-se que o Conselho Nacional do Ministério Público editou a recente Resolução nº 279, de 12 de dezembro de 2023<sup>64</sup>,

---

<sup>62</sup> LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. **Ministério Público: Guardião da Democracia Brasileira?** Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), Universidade Candido Mendes, 2016, p. 48-49. Disponível em: <<http://www.ucamcesec.com.br>>. Acesso em: 12 set. 2024.

<sup>63</sup> Consulta realizada no dia 13 de setembro de 2024 nos sítios da internet de todos os Ministérios Públicos estaduais e do Ministério Público Federal. Nos sítios das seguintes instituições não foram encontradas informações sobre órgãos especializados específicos para a tratativa do controle externo da atividade policial: MPMA e MPRJ. Nos sítios das seguintes instituições não foram encontradas informações sobre órgãos especializados específicos para a tratativa da execução penal: MPAL, MPBA, MPMA, MPPE, MPPI, MPRN, MPSE e MPF. Tais informações, todavia, não implicam na conclusão de que a atividade não é desempenhada por alguma Promotoria ou Procuradoria de Justiça.

<sup>64</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução CNMP nº 279, de 12 de dezembro de 2023. **Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial.**

normatizando a atividade. Editou-se, ainda, a Resolução nº 277, na mesma data, traçando as diretrizes para a atuação na tutela coletiva das políticas públicas de execução penal e na atividade de fiscalização dos estabelecimentos penais<sup>65</sup>.

Voltando para o exame de trabalhos que esmiúçam os pontos de sensibilidade da instituição, Fábio Kerche e Rafael Viegas, na pesquisa conjunta “O Ministério Público Federal: de defensor de direitos a combatente da corrupção (1988-2018)”<sup>66</sup>, desenvolvida a partir da análise de conteúdo de documentos oficiais e de *survey* com membros do Ministério Público Federal, traçam uma análise crítica quanto à uma pretensa prevalência do combate à corrupção frente à defesa dos direitos coletivos, em contrariedade com a intenção manifestada pelo constituinte.

Em resumo, os autores asseveram que o Ministério Público brasileiro foi investido de autonomia e discricionariedade para ser um protetor de direitos e não para tornar-se uma agência de combate à corrupção, inclusive porque essa não teria sido uma das preocupações mais relevantes do constituinte de 1988. Citam que os relatórios das atividades do Ministério Público Federal registram até 2018 que, aparentemente, os temas principais da instituição foram relegados a segundo plano quando em perspectiva com o combate à corrupção.

Avaliam que essa percepção foi reforçada por uma série de mudanças institucionais graduais, de ordem exógena e endógena, que culminaram em um modelo institucional que, diante da ampla autonomia, pôde ser, em certo contexto, utilizado contra o sistema político, como se verificou na chamada operação Lava Jato.

Ponderamos, todavia, que embora as conclusões do estudo apontem para o incremento da atividade de combate à corrupção pelo Ministério Público Federal, não se pode inferir que tal fenômeno tenha se dado em prejuízo da defesa de direitos coletivos ou em violação à vontade do constituinte.

Isso porque a Constituição de 1988, em seu art. 37, *caput*, elencou o princípio da moralidade como um dos norteadores das atividades da administração pública, de modo a se conceber a probidade da administração da coisa pública também como um verdadeiro direito fundamental do cidadão. Não se pode concluir, segundo esse raciocínio, que o combate à

---

Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-279-de-2023.pdf> . Acesso em 14 set. 2024.

<sup>65</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução CNMP nº 277, de 12 de dezembro de 2023. **Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva das políticas públicas de execução penal e na atividade de fiscalização dos estabelecimentos penais.** Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-277-de-2023.pdf>. Acesso em 14 set. 2024.

<sup>66</sup> KERCHE, Fábio; VIEGAS, Rafael Rodrigues. O Ministério Público Federal: de defensor de direitos a combatente da corrupção (1988-2018). In **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 20, e2408, 2024. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2317-61722024084>>. Acesso em: 14 set. 2024.

corrupção não teria sido uma das preocupações mais significativas do constituinte de 1988, como apontado no estudo referido. Ademais, a defesa da probidade e o combate à corrupção não são temáticas que concorrem com a defesa de direitos, mas, ao contrário, tendem a reforçar a sua efetivação.

Discorrendo sobre os custos sociais da corrupção, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves defendem a existência de uma frontal relação entre corrupção e o comprometimento dos direitos fundamentais, lembrando que quanto maiores são os índices de corrupção, menores hão de ser as políticas públicas de implantação de direitos fundamentais, pois as políticas públicas são sensivelmente atingidas pela evasão fiscal ocasionada pelos atos de corrupção<sup>67</sup>.

Por outro viés, no que tange à percepção externada no estudo acerca do manejo de mecanismos de combate à corrupção para o desvirtuado ataque ao sistema político, tal fato caracteriza uma manifesta deturpação das funções do órgão que deve ser submetido ao controle correicional das instâncias adequadas. Entre os quais, o Conselho Nacional do Ministério Público, o qual analisaremos no próximo capítulo.

---

<sup>67</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 75.

## CAPÍTULO 2 – O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

### 2.1 Do controle externo ao fortalecimento das funções do Ministério Público

A história da criação do Conselho Nacional do Ministério Público é indissociável da criação de seu congênere, o Conselho Nacional de Justiça. Ambos foram instituídos em um passado recente, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, no contexto da chamada Reforma do Judiciário. A previsão de um órgão nacional de controle da atividade judicial, todavia, não é novidade no ordenamento constitucional pátrio.

Com efeito, a Emenda nº 7, de 13 de abril de 1977, alterou os artigos 112 e 120 da Constituição Federal de 1967, prevendo a criação do Conselho Nacional da Magistratura, órgão de fiscalização composto por sete ministros do Supremo Tribunal Federal, com competência para conhecer de reclamações contra membros de Tribunais, sem prejuízo da competência disciplinar, podendo avocar processos disciplinares. O conselho contava com a participação do Procurador-Geral da República em sua composição. Referida emenda constitucional determinou, ainda, a criação de estatutos nacionais, tanto da magistratura quanto do Ministério Público, por meio de leis complementares.

Conforme lição de Axt, em que pese o conselho tenha sido regulamentado pela Lei Orgânica da Magistratura Nacional, sua atuação nunca teve efetividade. O órgão foi instalado pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Antônio Neder, em 1979; contudo, nunca chegou de fato a ter efetivo funcionamento.<sup>68</sup>

O controle das atividades judiciárias voltou a ter discussão com a instituição da chamada “Comissão de Notáveis”, instituída pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, que previa a manutenção do Conselho Nacional da Magistratura no futuro texto constitucional, mas que ainda silenciava quanto a um órgão similar no âmbito do Ministério Público. O anteprojeto do texto constitucional, no entanto, sequer chegou a ser encaminhado pelo então Presidente José Sarney ao Congresso<sup>69</sup>.

Proposições de criação de um Conselho Nacional de Justiça que exercesse o controle externo das atividades administrativas e do desempenho de deveres funcionais do Poder Judiciário e do Ministério Público, cujos integrantes fossem indicados pelo Congresso

---

<sup>68</sup> AXT, Gunter. Memória do CNMP: relatos de 12 anos de história. Gunter Axt (Org). – **Conselho Nacional do Ministério Público**. – Brasília: CNMP, 2017, pp. 18-19.

<sup>69</sup> AXT, Gunter. Memória do CNMP: relatos de 12 anos de história. Gunter Axt (Org). – **Conselho Nacional do Ministério Público**. – Brasília: CNMP, 2017, pp. 22-23.

Nacional, Poder Judiciário, Ministério Público e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, bem como propostas da criação de Conselhos Estaduais de Justiça, foram rejeitadas na Constituinte de 1987<sup>70</sup>.

No entanto, a proposta de criação de órgãos externos de controle foi intensificada pela percepção da existência de injustificados privilégios por parte de membros da magistratura, bem como pela morosidade e ineficiência da Justiça, o que desencadeou, em 26 de março de 1999, a CPI do Judiciário.

Não apenas a ala política clamava pela criação de órgãos de controle do Judiciário e do Ministério Público.

Associando diretamente a garantia de acesso à Justiça à estruturação das instituições componentes do sistema de Justiça, mediante a ampliação de varas e promotorias de Justiça especializadas e instalação de defensorias públicas, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-2) apresentou recomendação de apoio à proposta de emenda à Constituição que contemplasse a reforma do Poder Judiciário, inclusive com a criação do Conselho Nacional de Justiça e do Ministério Público<sup>71</sup>.

Nesse contexto, foi aprovada a Reforma do Judiciário por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, que dentre outras medidas, instituiu o Conselho Nacional de Justiça e também o Conselho Nacional do Ministério Público.

Ocorre que apesar de compartilharem algumas características análogas como a composição heterogênea entre integrantes da carreira e representantes de outras classes, e o fato de serem dotados das mesmas competências disciplinar e de reavaliar atos de natureza administrativa, os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público gozam de diferentes posições topográficas na estrutura do Estado.

Nesse sentido, Garcia lembra que apesar de o Conselho Nacional de Justiça estar inserido na estrutura do Poder Judiciário, situando-se abaixo do Supremo Tribunal Federal, que a ele não se submete, por exercer a fiscalização de Tribunais, que gozam de autonomia financeira e administrativa, atribui-se ao CNJ a característica de órgão controlador externo.

---

<sup>70</sup> AXT, Gunter. Memória do CNMP: relatos de 12 anos de história. Gunter Axt (Org). – **Conselho Nacional do Ministério Público**. – Brasília: CNMP, 2017, pp. 40-43.

<sup>71</sup> GARCIA, Luciana Silva. Contribuições da Participação Social para uma Reforma da Justiça na Perspectiva dos Direitos Humanos: Estudo a partir dos PNDHs e Conferências Nacionais. *In: Revista Humanidades e Inovação*. v.7, n.20 – 2020, p. 84.

O Conselho Nacional do Ministério Público, por seu turno, não integra a estrutura de quaisquer das instituições objeto de controle, de modo a ser nítida e inequívoca a natureza externa da fiscalização que exerce<sup>7273</sup>.

Sobre a atividade relativa ao controle externo, Garcia lhe atribui quatro premissas: a) ainda que observadas normativas externas, o ato sob controle é praticado apenas no âmbito da instituição controlada; b) se o objeto de controle for um ato complexo, o ente controlador não concorre para a sua prática; c) ao ente controlador, observados os limites fixados em lei, compete avaliar o conteúdo do ato praticado; e d) a instituição controladora não integra a estrutura organizacional da instituição objeto do controle<sup>74</sup>.

Em decorrência dessas premissas, Garcia observa que o controle externo se revela como uma manifestação do sistema de *checks and balances*, mas com ele não se confunde, pois, “enquanto este admite a integração entre órgãos autônomos visando à prática de um mesmo ato, o controle externo alcança um espectro mais restrito, limitando-se, em alguns casos, a traçar diretrizes para os atos a serem praticados ou a fiscalizar os atos já ultimados pela Instituição controlada”<sup>75</sup>.

O controle externo exercido pelo Conselho Nacional do Ministério Público guarda a peculiaridade de voltar-se aos atos administrativos praticados por trinta instituições que, embora submetam-se ao princípio da unidade, gozam da plena garantia da autonomia financeira e administrativa, bem como seus membros da garantia da independência funcional, no contexto de um modelo federativo de divisão e de descentralização de poder.

As realidades de estruturas física, de pessoal e orçamentária e os problemas que enfrentam cada instituição mostram-se demasiadamente discrepantes de um Ministério Público para outro.

Comparativamente, à título de exemplo, no ano de 2023, o Ministério Público do Estado de Roraima contava com 50 membros ao passo que o Ministério Público paulista tinha 2.013 integrantes da carreira em seus quadros e, ainda assim, o Estado de Roraima possuía o índice de 7,88 membros por 100 mil habitantes e o Estado de São Paulo apenas 4,37 membros para a

<sup>72</sup> GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 224.

<sup>73</sup> Por não integrar o Ministério Público e não se tratar de órgão inserido na estrutura de qualquer dos poderes, Garcia defende que “o Conselho Nacional do Ministério Público ocupa patamar similar ao do Ministério Público e do Tribunal de Contas no sistema constitucional pátrio: órgão constitucional autônomo dissociado dos Poderes do Estado”. (Garcia, 2017, p. 234)

<sup>74</sup> GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 218.

<sup>75</sup> GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 218.

mesma fatia da população. O Ministério Público do Estado do Acre contava, no mesmo ano, com 21 instalações físicas, enquanto o Ministério Público de Minas Gerais dispunha de 197 edificações. A relação de servidores por membro no âmbito do Ministério Público Federal era de 7,78 em 2023, já no Ministério Público de Alagoas, o índice foi de 0,88<sup>76</sup>.

No ano de 2021, o orçamento dos Ministérios Públicos dos Estados foi de 18,3 bilhões de reais, sendo 2,57 vezes maior do que o orçamento do Ministério Público da União, que foi na ordem de 7,1 bilhões de reais<sup>77</sup>, muito embora naquele ano os Ministérios Públicos dos Estados tivessem 10.557 membros em seus quadros e o Ministério Público da União 2.350<sup>78</sup>, o que evidencia que os Estados possuíam 4,49 vezes mais membros do que os quatro ramos do Ministério Público da União juntos.

Da mesma forma, as realidades que cercam cada uma das instituições acabam por moldar suas estruturas administrativas e suas ações. Afinal, os tipos de crimes que ocorrem em Estados que concentram grandes conglomerados urbanos certamente impactam a sociedade de uma forma diversa do que aqueles praticados em Estados menos adensados. Da mesma forma, os danos ambientais ocorridos em regiões que concentram grandes biomas impactam a população de maneira distinta do que ocorre em regiões que não os abarcam.

As adversidades enfrentadas em razão de crimes que frequentemente ocorrem em regiões fronteiriças não são experimentadas por todas as unidades da federação, assim como temas relacionados aos direitos de povos indígenas e originários não afetam igualmente todas as regiões. Dessa maneira, em um país de proporções continentais, cada Ministério Público volta sua atuação para cenários particulares, que pressupõem a ênfase e o desencadeamento de ações em determinadas matérias prioritárias específicas.

Lemgruber *et allie*. analisam esse cenário de assimetria entre os diversos Ministérios Públicos e sua relação com o princípio da unidade:

O princípio da unidade tampouco parece harmonizar-se com a estrutura federativa do país, bastando uma visita aos 27 sites dos MPEs e do MPDFT para verificar o quanto se diferencia a atuação dos membros do órgão nas várias UFs, em que pesem medidas recentes voltadas a produzir alguma homogeneidade na geração e divulgação de informações. A assimetria na distribuição dos recursos humanos estaduais – com taxas variando de 3,5 a 13 promotores e procuradores por 100 mil habitantes – é mais um

<sup>76</sup> Dados obtidos na ferramenta de B.I. “MP – um retrato”, acessada no sítio eletrônico do Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em <<https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2021>>. Acesso em 02.10.2024.

<sup>77</sup> Dados obtidos no sítio <<https://anuario.conjur.com.br/pt-BR/profiles/78592e4622f1-anuario-da-justica/editions/anuario-do-ministerio-publico-brasil-2021-2022/pages/page/7>>. Acesso em 02.10.2024.

<sup>78</sup> Dados obtidos na ferramenta de B.I. “MP – um retrato”, acessada no sítio eletrônico do Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em <<https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2021>>. Acesso em 02.10.2024.

indício da falta de padrões básicos que justificariam considerar-se o MP uma instituição nacional una e indivisível<sup>79</sup>.

Dessa realidade exsurge o papel conformador do Conselho Nacional do Ministério Público. Consoante ressaltado por Garcia, a atuação do Conselho Nacional do Ministério Público, no sentido de uniformizar as práticas adotadas por cada um dos ramos da instituição, baseia-se no aspecto da influência exógena do princípio da unidade, prática que o jurista vê com ressalvas.

Nesse sentido, Garcia esclarece que muito embora o Ministério Público e a Magistratura tenham caráter nacional, o Poder Judiciário, por previsão constante no artigo 93 da Constituição Federal, conta com um único Estatuto da Magistratura, disposto em lei complementar da União. Ao contrário, o Ministério Público possui regramento constitucional que determina que leis complementares da União e dos Estados, de iniciativa facultada a seus respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão o estatuto de cada Ministério Público. Nesse ponto, Garcia (2017) defende que essa diferença acaba por provocar uma “uniformidade deformante” da atuação do Conselho Nacional do Ministério Público, que tende a padronizar nacionalmente determinados assuntos, alargando a abrangência de normas gerais editadas pela União, aplicadas subsidiariamente aos Estados por força do artigo 80 da Lei nº 8.625, de 1993, reduzindo, assim, o alcance das leis complementares que regem cada instituição estadual<sup>80</sup>.

Na visão de Axt, no entanto, “[s]e é constante o desafio de trazer as especificidades regionais e jurisdicionais para o CNMP, não há evidências concretas de um processo de centralização sistêmica. O processo de construção das resoluções sempre envolve debates exaustivos, e sua eficácia reside na orientação, não na imposição”<sup>81</sup>.

Em digressão histórica à função conformadora do Conselho Nacional do Ministério Público, o autor analisa diversas temáticas que passaram pelo crivo da padronização por parte do órgão. Assim, destacou:

Houve um enorme esforço de padronização de boas práticas. A inspeção realizada no Piauí, por exemplo, uma das primeiras, foi recebida pelos membros de primeiro grau como uma libertação, como uma oportunidade de trazer o Ministério Público local para a modernidade que já era conhecida em outras regiões, em torno de questões

<sup>79</sup> LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. **Ministério Público: Guardião da Democracia Brasileira?** Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), Universidade Candido Mendes, 2016, p. 66. Disponível em: <<http://www.ucamcesec.com.br>>. Acesso em: 12 set. 2024.

<sup>80</sup> GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 134-136.

<sup>81</sup> AXT, Gunter. Memória do CNMP: relatos de 12 anos de história. Gunter Axt (Org). – **Conselho Nacional do Ministério Público**. – Brasília: CNMP2017, p. 197.

aparentemente simples, tais como transparência e organicidade dos critérios de promoção, de substituição, de férias, etc.. Foi um passo decisivo no empoderamento do papel do promotor como guardião da cidadania, estabelecendo um refluxo expressivo da interferência política na jurisdição e no exercício das atribuições dos membros. O perseverante trabalho dos conselheiros promoveu nos últimos anos uma equalização em todo o Brasil das garantias funcionais e institucionais estabelecidas ao ente ministerial, o que, certamente, elevou a possibilidade de eficácia da defesa da Ordem Jurídica a um outro patamar.

Uma das questões mais importantes enfrentadas pelo CNMP em nível nacional foi a padronização e o fortalecimento dos cursos de vitaliciamento e do estágio probatório. [...]

Do ponto de vista da fiscalização, o CNMP enfrentou questões delicadas e polêmicas em todos os Estados e ramos, consolidando limites éticos e funcionais nas mais variadas esferas, zelando pela vedação ao exercício da advocacia, disciplinando o exercício do magistério, regulando a participação dos membros em cargos da administração pública, etc...

[...]

Questões polêmicas, que antes afligiam a comunidade, tais como o limite da liberdade de comunicação e de expressão do promotor no exercício de suas funções, desaguararam no CNMP. Os casos foram debatidos individualmente e separou-se o joio do trigo. Muitas representações, amparadas em denúncias sem fundamento, foram arquivadas. Mas punições foram aplicadas.

[...]

Há enorme gama de políticas de gestão estratégica que vêm sendo formuladas no âmbito do CNMP nos últimos anos e dali dimanadas para os entes em todo o Brasil. Foi a partir do trabalho realizado no Conselho, por exemplo, que se disseminaram os portais da Transparência no âmbito de todo o Ministério Público. Programas de informatização, metodologias de combate ao crime organizado, reflexões sobre o controle externo da atividade policial e monitoramento da situação dos presídios e dos apenados no Brasil estão entre as inúmeras complexas matérias que o Conselho vem enfrentando<sup>82</sup>.

É certo que a função conformadora, decorrente da atividade de controle desempenhada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, além de reforçar a unidade e a identidade institucional do Ministério Público brasileiro, demonstrou ser uma eficiente ferramenta apta a intensificar a atividade finalística da instituição. Isso ocorreu em particular por conta de um novo paradigma de atuação que se apresentou ao Ministério Público no que toca à sua missão constitucional de defesa dos direitos sociais.

A necessidade de atuação estratégica e eficiente para garantir, de fato, a efetividade dos direitos fundamentais forçou o Ministério Público a adotar uma cultura institucional de atuação resolutiva, que foi gestada no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público. O tema será explorado no próximo subcapítulo.

## **2.2 O novo paradigma institucional: a necessidade de atuação estratégica para a resolução de conflitos**

---

<sup>82</sup> AXT, Gunter. Memória do CNMP: relatos de 12 anos de história. Gunter Axt (Org). – Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília: CNMP, 2017, p. 197-199.

As mudanças pelas quais o Ministério Público passou na Constituição de 1988, seja em decorrência de sua nova configuração, da previsão de inéditas funções e do regime principiológico atribuído, provocaram a necessidade de transformação do perfil de atuação funcional da instituição e de seus membros.

A instituição, que sempre teve um contorno de atuação eminentemente burocrático e demandista perante o Poder Judiciário<sup>8384</sup>, viu-se obrigada a aperfeiçoar seus métodos de trabalho para o melhor desempenho de suas funções de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Nessa linha, Duarte aponta que:

Não mais se limitando a um apêndice do Poder Judiciário, o Ministério Público deve avocar para si as constitucionais atribuições que lhe foram confiadas e ocupar, na busca da pacificação social, novos espaços onde possa exercer seu relevante mister de maneira livre e desembaraçada, sem os inconvenientes decorrentes do acionamento de uma morosa e abarrotada máquina judicial<sup>85</sup>.

A contraposição entre novas atribuições, velhas estruturas e mentalidade formalista dos profissionais apresentou-se como um “entrechoque paradigmático” que resultou na crise de efetividade da instituição, em particular a partir dos anos 2000, conforme observado por Goulart. O órgão passou a se defrontar cada vez com mais demandas complexas da sociedade e as respostas dadas pela instituição, consubstanciadas quase que tão somente no ajuizamento de ações, não atendiam a contento às necessidades impostas pela realidade<sup>86</sup>.

A reconfiguração do perfil de atuação tornou-se essencial, assim, para atender às exigências contemporâneas de concretização de direitos fundamentais, especialmente devido à complexidade das relações sociais estabelecidas pela pós-modernidade.

Nesse aspecto, discorrendo sobre a sociedade de massas e a teoria das gerações dos direitos fundamentais, Machado assevera que, no estado de desenvolvimento atual da

---

<sup>83</sup> AMORIM, Marco Antonio Santos. **Ministério Público resolutivo**: as Corregedorias como instrumentos de fortalecimento da efetividade da atuação ministerial. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2024, p. 17.

<sup>84</sup> Neste aspecto, a Lei Complementar nº 41, de 14 de dezembro de 1981, pretérita à Constituição de 1988, no *caput* de seu art. 1º frisa que a defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade pelo Ministério Público ocorre *perante o Judiciário*, o que evidencia a concepção do legislador à época de vinculação estrita das atividades do *Parquet* em juízo.

<sup>85</sup> DUARTE, Matheus Prestes Tavares. **Ministério Público resolutivo e acesso à justiça**: Fundamentos e instrumentos extrajudiciais de tutela coletiva. Londrina: Thoth, 2023, p. 18.

<sup>86</sup> GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público**, v. 1. Brasília: CNMP, 2016, p. 217-237.

sociedade, encontra-se superada a dicotomia dogmática entre os interesses privados e os interesses públicos. Assim, a atual ordem constitucional adotou uma nova divisão que contempla outra dimensão: o direito individual e o direito coletivo. Tal distinção se lastreia faticamente na modificação da própria configuração de sociedade, hodiernamente mais adensada e tendente a enfrentar conflitos que transpassam os limites dos interesses individuais.<sup>87</sup>

Fazendo alusão à teoria da repartição dos direitos fundamentais em gerações, sendo a primeira geração relativa aos “direitos de liberdade”, a segunda referente aos “direitos de igualdade” ou “direitos sociais” e a terceira geração atinente aos direitos que teriam por destinatários toda a sociedade, como exemplificativamente o direito ao meio ambiente equilibrado, o autor destaca que a evolução da concepção dos direitos fundamentais demonstra serem eles “ontologicamente de titularidade coletiva e difusa, uma vez que a vida humana pós-moderna pressupõe uma maior colaboração entre os atores sociais”<sup>88</sup>.

Para fazer frente à sua missão diante desse novo contexto, o Ministério Público necessitou se reformular. Mas exatamente de que tipo de reforma está-se a tratar?

Goulart responde à essa indagação sob a seguinte perspectiva:

A redefinição do perfil do Ministério Público brasileiro não exige, necessariamente, reformas legislativas. Para a atualização institucional, basta interpretação recontextualizada das normas constitucionais e legais que definem sua estrutura, seus objetivos e atribuições, a colocar o Ministério Público na contemporaneidade do mundo. Na fase transicional pela qual a Instituição passa hoje, dois modelos se apresentam concretamente: o *Ministério Público demandista*, anacrônico em processo de superação, e o *Ministério Público resolutivo*, em construção.<sup>89</sup>

Nesse novo paradigma, as formas de atuação devem contemplar, sobretudo, a interação com a sociedade, a busca pelo consenso, a importância da prevenção, a redução da litigiosidade e a resolução de problemas de maneira efetiva e célere, priorizando as soluções negociais sempre que possível, racionalizando-se o manejo dos instrumentos judiciais e extrajudiciais disponíveis para cada situação.

Fazendo alusão às características de membros da instituição com perfis de atuação demandista e resolutivo, Eduardo Cambi e Marcos Fogaça, ilustrativamente, os classificam,

<sup>87</sup> MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues Silva. **A essencialidade do Ministério Público no mundo líquido** – desafios para o século XXI. Belo Horizonte: D’Plácido, 2021, p. 33-34.

<sup>88</sup> MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues Silva. **A essencialidade do Ministério Público no mundo líquido** – desafios para o século XXI. Belo Horizonte: D’Plácido, 2021 p. 34-36.

<sup>89</sup> GOULART, Marcelo Pedrosa. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. 2ª Ed. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2021, p. 221.

respectivamente, como “membro de Gabinete” e “membro de Fato”, destacando as seguintes distinções:

A denominação de membro de Gabinete tem, pois, significado de uma atuação passiva diante das funções que lhes são atribuídas. É absorvido pelo trabalho burocrático e processual de gabinete (propositura de ações judiciais, audiências, tramitação dos procedimentos administrativos etc.), a ponto de restringir sua comunicação com a sociedade, com o risco de distanciar-se da própria realidade. Sua relação com as entidades não governamentais e órgãos governamentais se faz mediante a expedição de ofícios e recomendações impessoais, desprovidas de inserção na irregularidade existente ou porvir.

Por outro lado, o membro de Fato utiliza os procedimentos extrajudiciais como ferramenta de um agente político que pode mobilizar a deliberação das partes com as entidades não governamentais e órgãos governamentais envolvidos, funcionando como um articulador político que trabalha em rede e se coloca em meio a diferentes anseios que se contrapõe, buscando a melhor solução negociada para os interesses em jogo. Leva em consideração a amplitude da tutela dos direitos em pauta e as desvantagens de se levar até o Poder Judiciário uma demanda coletiva, sobretudo pela demora na prestação jurisdicional na tutela de direitos metaindividuais. Diferente do membro de Gabinete, ele prioriza os instrumentos extrajudiciais, a fim de buscar soluções negociadas, mediante um plano estratégico e uma gestão de resultados, que leva em consideração os impactos coletivos, em vez de soluções individualizadas.<sup>90</sup>

O tema é de tal relevância institucional que o Conselho Nacional do Ministério Público, no exercício do seu poder-dever de expedir atos regulamentares e de recomendar providências, nos termos do artigo 130-A, § 2º, I da Carta Magna, elegeu a resolutividade como princípio balizador da atuação dos membros da instituição. Assim, ainda no ano de 2014, no contexto da publicação de seu Planejamento Estratégico<sup>91</sup>, o Conselho Nacional do Ministério Público lançou o Mapa Estratégico Nacional do Ministério Público<sup>92</sup>, definindo como base da eficiência da atuação institucional a “forma proativa, efetiva, preventiva e resolutiva, respeitando as competências constitucionais”.

Esse comando foi materializado pela publicação de uma ampla gama de resoluções e recomendações que tiveram por fim o estabelecimento da Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro<sup>93</sup>. Neste sentido, a celebração de acordo entabulado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias-Gerais dos Estados e dos ramos da União, ocorrida em sessão pública realizada no dia 22 de setembro de 2016, no 7º Congresso

<sup>90</sup> CAMBI, Eduardo; FOGAÇA, Marcos Vargas. Ministério Público resolutivo: o modelo contemporâneo de atuação institucional. **Revista dos Tribunais**, vol. 982, agosto de 2017, p. 5.

<sup>91</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **O que é?** Publicado em 30 out. 2014. Disponível em <<https://www.cnpm.mp.br/portal/acao-nacional/o-que-e->>. Acesso em 25 abr. 2024.

<sup>92</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Mapa Estratégico**. Publicado em 30 out. 2014. Disponível em: <<https://www.cnpm.mp.br/portal/acao-nacional/mapa-estrategico>>. Acesso em 18 mar. 2023.

<sup>93</sup> OTSUKA, Walter Tiyozo Linzmayer; ABI-EÇAB, Pedro Colaneri. Comunicação não-violenta como ferramenta para a resolutividade do Ministério Público. In Conselho Nacional do Ministério Público. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público: coletânea especial de fomento à resolutividade: estímulo à atuação resolutiva**. Vol. 8, (dezembro de 2023). Brasília: CNMP, 2023, p. 388.

de Gestão do CNMP, nominada de “Carta de Brasília”, passou a fixar diretrizes no sentido de implementar a modernização do controle da atividade extra jurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público bem como o fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro<sup>94</sup>.

Em continuidade de tratativa sobre o tema, a Recomendação CNMP nº 54, de 28 de março de 2017<sup>95</sup>, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro, prevê no *caput*, de seu artigo 1º, que:

Sem prejuízo da respectiva autonomia administrativa, cada ramo do Ministério Público adotará medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos Membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes observando, dentre outros, os parâmetros desta recomendação.

No mesmo norte, diversos outros atos normativos expedidos pelo Conselho Nacional do Ministério Público regulamentaram a implantação da cultura da atuação resolutiva nos mais variados temas de interesse institucional.

Destacam-se assim: a Resolução CNMP nº 118, de 1º de dezembro de 2014<sup>96</sup>, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, que ressalta entre seus considerandos, “*a importância da prevenção e da redução da litigiosidade e que as controvérsias e os conflitos envolvendo o Poder Público e os particulares, ou entre estes, notadamente aquelas de natureza coletiva, podem ser resolvidas de forma célere, justa, efetiva e implementável*”; a Resolução CNMP nº 164, de 28 de março de 2017<sup>97</sup>, que em seu artigo 2º, X, disciplina que “*a recomendação rege-se, entre outros, pelos seguintes princípios: (...) X – resolutividade*”; a Recomendação CNMP nº 57, de 05 de julho de 2017<sup>98</sup>,

<sup>94</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília**. Disponível em <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf)>. Acesso em 25 abr. 2024.

<sup>95</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação CNMP nº 54, de 28 de março de 2017. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resolucao-n-244-20221.pdf>>. Acesso em 20 mar. 2024.

<sup>96</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução CNMP nº 118, de 1º de dezembro de 2014. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-2.pdf>>. Acesso em 23 mai. 2024.

<sup>97</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução CNMP nº 164, de 28 de março de 2017. Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>>. Acesso em 23 mai. 2024.

<sup>98</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação CNMP nº 57, de 05 de julho de 2017. Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público nos Tribunais**. Disponível em:

que dispõe sobre a atuação dos Membros do Ministério Público nos Tribunais, que em seu artigo 17, § 2º, assevera ser “*fundamental que seja reestruturada a função do Ministério Público nos Tribunais, de modo a ser evitado o retrabalho sobre questões já muito bem defendidas pelo órgão do Ministério Público de instância inferior em prol de uma atuação mais eficiente, proativa e resolutiva nos tribunais*”; a Resolução CNMP 179, de 26 de julho de 2017<sup>99</sup>, que disciplina a tomada do compromisso de ajustamento de conduta, que entre suas deliberações destaca a “*conveniência institucional de estimular a atuação resolutiva e proativa dos Membros do Ministério Público para promoção da justiça e redução da litigiosidade*”; a Resolução CNMP nº 244, de 27 de janeiro de 2022<sup>100</sup>, que dispõe sobre critérios para fins de promoção e de remoção por merecimento e para permuta de integrantes do Ministério Público, e que prevê, em seu artigo 9º, II, a resolutividade como critério de convicção a ser aferido para fins de merecimento, e; a Recomendação nº 01, de 15 de março de 2023<sup>101</sup>, expedida pela Corregedoria Nacional, que exorta os membros a elaborarem plano de atuação e gestão das promotorias e ofícios como parâmetro indicador de resolutividade<sup>102</sup>.

Por fim, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018<sup>103</sup>, expedida pela Corregedoria Nacional, também conhecida como “Carta de Aracaju”, que dispôs sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e das unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais, é o diploma central, que norteia

---

<<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-057.pdf>>. Acesso em 23 mai. 2024.

<sup>99</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução CNMP 179, de 26 de julho de 2017. **Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347, de 1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta.** Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>>. Acesso em 23 mai. 2024.

<sup>100</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução CNMP nº 244, de 27 de janeiro de 2022. **Dispõe sobre critérios para fins de promoção e de remoção por merecimento e para permuta de integrantes do Ministério Público.** Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resolucao-n-244-2022.pdf>>. Acesso em 23 mai. 2024.

<sup>101</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação nº 01, de 15 de março de 2023. **Recomenda a elaboração de Plano de Atuação e Gestão das Promotorias, Procuradorias, Ofícios, Centros de Apoio e Órgãos Congêneres das Unidades e Ramos ministeriais como parâmetro para indicador de resolutividade.** Disponível em:

<[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Recomendacoes/Recomendacao\\_01-2023\\_-\\_plano\\_de\\_atuacao\\_e\\_gestao\\_PAG\\_-\\_versao\\_final.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Recomendacoes/Recomendacao_01-2023_-_plano_de_atuacao_e_gestao_PAG_-_versao_final.pdf)>. Acesso em 23 mai. 2024.

<sup>102</sup> OTSUKA, Walter Tiyozo Linzmayer; ABI-EÇAB, Pedro Colaneri. Comunicação não-violenta como ferramenta para a resolutividade do Ministério Público. *In* Conselho Nacional do Ministério Público. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público: coletânea especial de fomento à resolutividade: estímulo à atuação resolutiva.** Vol. 8, (dezembro de 2023). Brasília: CNMP, 2023, p. 388-389.

<sup>103</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018. **Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e das unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes.** Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao\\_dois.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao_dois.pdf)>. Acesso em 23 mai. 2024.

mais abrangentemente e de forma mais objetiva a matéria, por trazer um arcabouço conceitual mais robusto.

Gregório Almeida e Rafael Costa compreendem que a referida recomendação estabeleceu o “Microsistema Nacional Orientativo da Atuação Resolutiva do Ministério Público”, conforme se infere da seguinte passagem:

As recomendações de caráter geral expedidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pela Corregedoria Nacional possuem a natureza de normas jurídicas orientativas, já que expedidas com base em atribuições conferidas constitucionalmente ao referido Órgãos de Controle Externo do Ministério Público. Nesse sentido, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018, que dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais, criou, por intermédio de normas jurídicas gerais de natureza orientadora, o Microsistema Nacional Orientativo da Atuação Resolutiva do Ministério Público. Em razão de importância do tema e do conteúdo do diploma normativo analisado, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 vem produzindo frutos importantes, em especial a construção de um novo “perfil” de atuação para Membros do Ministério Público, bem como um diálogo próximo com o Microsistema Nacional Orientativo de Gestão de Pessoas para o Ministério Público brasileiro.<sup>104</sup>

O artigo 12 da recomendação CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018, ora examinada, conceitua a ação resolutiva como sendo:

aquela por meio da qual o Membro ou a Unidade do Ministério Público, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, o problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos e interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados.

Em seu artigo 1º, o ato apresenta um rol de princípios e diretrizes para a avaliação qualitativa da atividade dos membros e unidades nos planos extrajudicial e judicial, envolvendo a atuação criminal, cível, tutela coletiva e especializada que, conforme interpretação de

---

<sup>104</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira. Dos princípios e das diretrizes gerais para a avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das unidades do Ministério Público: a importância da Recomendação de caráter geral CNMP-CN 02/2018 (Recomendação de Aracaju). **Revista da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social. Edição Especial: Recomendação de Aracaju**. Brasília: Corregedoria Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019, p. 128.

Gregório Almeida e Rafael Costa, relacionam-se às *habilidades pessoais dos representantes da instituição, ao perfil e à forma de atuação*<sup>105</sup>.

Dentre os princípios e diretrizes avaliativos relacionados às *habilidades pessoais*, os autores elencam: conhecimento das deficiências sociais e das causas locais (inc. I); capacidade de articulação, sobretudo no que tange à identificação dos campos conflituosos (inc. II), e; autoridade ética para mediar demandas sociais, aferida pela capacidade para o exercício de liderança a partir da força do melhor argumento na defesa da sociedade e do regime democrático (inc. III).

Classificam-se como princípios e diretrizes avaliativos relativos ao *perfil de atuação*, segundo Gregório Almeida e Rafael Costa: capacidade de diálogo e de construção do consenso (inc. IV); senso de oportunidade para o desencadeamento das atuações que levem em consideração as situações de lesão ou de ameaça aos direitos fundamentais (inc. V); atuação atrelada à proteção e à efetivação dos direitos e das garantias fundamentais (inc. VII); realização precedente de pesquisas e investigações eficientes sobre os fatos, em suas múltiplas dimensões e em sede procedimental, como base para a atuação resolutiva e qualificada (inc. VIII); contribuição para a participação da comunidade diretamente interessada (inc. XI) e; atuação efetiva na tutela coletiva e na propositura de ações individuais em situações absolutamente necessárias, sem prejuízo dos atendimentos individuais e dos encaminhamentos devidos (inc. XII).

E, por fim, são princípios e diretrizes avaliativas da resolutividade atreladas à *forma de atuação*, nos termos dessa classificação: atuação preventiva, amparada no compromisso com ganhos de efetividade na atuação institucional, voltada notadamente para evitar a prática, a continuidade e a repetição de ilícitos ou para promover a sua remoção (inc. VI); utilização racional e adequada dos mecanismos de judicialização (inc. XII); atuação voltada para a garantia do andamento célere e da duração razoável dos feitos sob a responsabilidade do Ministério Público (inc. XIII); atuação tempestiva e efetiva, com aptidão para evitar a prática e/ou imediatamente estancar a continuidade ou a repetição dos ilícitos, ou para removê-los, independentemente de ocorrência de dolo, culpa ou dano (inc. XIV); utilização de ambientes de negociação que facilitem a participação social e a construção da melhor decisão para a

---

<sup>105</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira. Dos princípios e das diretrizes gerais para a avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das unidades do Ministério Público: a importância da Recomendação de caráter geral CNMP-CN 02/2018 (Recomendação de Aracaju). **Revista da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social. Edição Especial: Recomendação de Aracaju**. Brasília: Corregedoria Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019, p. 132-136.

sociedade (inc. X); atuação efetiva capaz de garantir a integral reparação dos danos nos seus múltiplos aspectos (inc. XV); atuação efetiva na tutela coletiva e na propositura de ações individuais em situações absolutamente necessárias, sem prejuízo dos atendimentos individuais e dos encaminhamentos devidos (inc. XVII) e; atuação alinhada ao Planejamento Estratégico Institucional, aos Planos Gerais de Atuação, aos Programas de Atuação Funcional e aos respectivos Projetos Executivos, com o cumprimento de metas Institucionais, sem prejuízo da atuação em projetos específicos necessários para a resolução de questões decorrentes de particularidades locais (inc. XVIII).

Para além do estabelecimento dos citados princípios, a recomendação traça objetivos e balizas para a avaliação do cumprimento de formalidades (artigo 2º); a fiscalização da gestão administrativa (artigos 3º e 4º); a avaliação da gestão funcional (artigos 5º e 6º); a avaliação do equilíbrio das atribuições da unidade (artigos 7º e 8º); a avaliação da regularidade dos serviços (artigos 9º e 10); fiscalização da duração razoável e da tempestividade dos serviços (artigo 11); avaliação da resolutividade (artigos 13 a 20); mensuração do esforço e produtividade da atuação (artigos 21 e 22); avaliação do impacto social da atuação ministerial (artigos 23 a 25) e; fiscalização da atuação da instituição nos tribunais (artigo 26).

Sobre esse panorama normativo estabelecido com a finalidade de criar parâmetros para se aferir o grau de qualidade das atividades da instituição, Amorim (2024) observa que a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018 inaugurou uma “nova era de vivência institucional do Ministério Público na busca por resultados sociotransformadores”. Ressalta, ainda, que a normativa complementa as diretrizes estatuídas pela Carta de Brasília, reinventando o mister dos órgãos de controle interno do Ministério Público<sup>106</sup>.

Assim, a atuação resolutiva pressupõe, em resumo, a protagonização de atividades proativas evitando uma atuação tipicamente reativa, de mera resposta por impulso, a provocações de outras instituições ou interessados. Deve-se, ademais, privilegiar atividades preventivas, objetivando uma atuação que se antecipe ao dano, para a efetiva proteção dos direitos e garantias fundamentais, racionalizando-se e adequando-se o manejo de mecanismos de judicialização, a fim de não apenas repassar o problema, controvérsia ou litígio para a responsabilidade de outra instituição.

---

<sup>106</sup> AMORIM, Marco Antonio Santos. **Ministério Público resolutivo: as Corregedorias como instrumentos de fortalecimento da efetividade da atuação ministerial.** Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2024, p. 60.

Todavia, quando houver o esgotamento das vias extrajudiciais e houver a efetiva necessidade de ajuizamento de ações, deve-se adotar medidas que visem o andamento célere e a duração razoável dos feitos.

O desempenho das funções deve sempre se pautar pelo conhecimento das deficiências sociais, capacidade de articulação, de diálogo e de construção da mediação de demandas sociais, valorizando-se e priorizando-se a participação de atores da rede, instituições interessadas e da comunidade, com o escopo de se conferir maior legitimidade às decisões tomadas e visando a construção de soluções consensuais.

Mas, acima de tudo, deve-se visar o resultado prático, não se limitando a atuação a práticas burocráticas atreladas a formalismos desnecessários e estéreis. Ou seja, o objetivo da instituição deve ser eminentemente a produção de impactos positivos e concretos em prol dos interesses da sociedade.

Em acurado escrutínio sobre a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018, Sampaio e Viegas apresentam críticas de três ordens relacionadas às perspectivas de avaliação de desempenho dos membros do Ministério Público com base no ato, sendo elas: a) existência de um reforço do déficit de *accountability* da instituição em razão do estímulo da atuação extrajudicial; b) no que tange à mensuração do impacto social da atividade do Ministério Público, o ato não reúne um conjunto de indicadores capazes de aferir eficiência, eficácia e efetividade e; c) a despeito de a recomendação estabelecer uma política institucional com orientações para avaliação de desempenho de promotores e procuradores, há sempre a possibilidade de se invocar a independência funcional como justificativa para priorização de atuação em outros critérios que não os estabelecidos pela Corregedoria Nacional<sup>107</sup>.

Embora respeitável e ponderada a posição dos autores, tendemos a discordar de seus fundamentos. Inicialmente, a atuação extrajudicial, estimulada pela recomendação em análise, não pressupõe informalidade ou ausência de mecanismos de controles interno ou externo.

Nessa linha, todos os atos praticados em atividades extrajudiciais devem ser documentados em procedimentos próprios. É o que se infere das resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público que versam sobre a notícia de fato e o procedimento

---

<sup>107</sup> SAMPAIO, Marianna; VIEGAS, Rafael Rodrigues. Ministério Público: de fiscal a elaborador de políticas públicas. In: **Encontro Anual da ANPOCS**, 43., 2019, Caxambu: ANPOCS, 2019. pp. 23-24. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/349664065>. Acesso em: 12 set. 2024.

administrativo<sup>108</sup>, sobre o inquérito civil<sup>109</sup>, sobre o termo de ajustamento de conduta<sup>110</sup> e sobre o procedimento investigatório criminal<sup>111</sup>. Da mesma forma, mesmo os atos praticados de maneira extraprocedimental devem ser devidamente formalizados, conforme se observa da resolução que disciplina as audiências públicas<sup>112</sup>, por exemplo.

Ademais, todos os atos da atuação extrajudicial ministerial são passíveis de controle interno, seja pela via revisional, pelos respectivos órgãos superiores, Câmaras de Revisão ou Conselhos Superiores, seja pelo controle exercido judicialmente em razão da inafastabilidade da jurisdição, sem se mencionar a possibilidade de exame disciplinar de eventual conduta irregular praticada no exercício da função.

Quanto à segunda objeção, os autores asseveram que diversos artigos da recomendação pretendem criar parâmetros para mensurar o impacto social da atividade ministerial, mas não permitem saber como a melhoria dos indicadores será avaliada e como será estabelecido o nexo de causalidade entre a ação de promotores e procuradores e as transformações sociais.

No tocante a este tópico, pontuamos que há que se diferenciar as situações em que o incremento em determinado direito fundamental ocorreu única e exclusivamente em razão de atuação direta do Ministério Público dos casos em que a melhoria de algum indicador social não pode ser diretamente atribuída à ação do ente.

Ponderamos assistir razão ao fato de que existe uma compreensível dificuldade de se estabelecer uma relação de causa e efeito entre uma atuação institucional e uma melhoria em

---

<sup>108</sup> A Resolução nº 174, de 4 de julho de 2017, do CNMP, que disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo, dispõe nos *caputs* de seus artigos 2º e 9º, respectivamente, que “A Notícia de Fato deverá ser registrada em sistema informatizado de controle e distribuída livre e aleatoriamente entre os órgãos ministeriais com atribuição para apreciá-la” e “O procedimento administrativo será instaurado por portaria sucinta, com delimitação de seu objeto, aplicando-se, no que couber, o princípio da publicidade dos atos, previsto para o inquérito civil”.

<sup>109</sup> A Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007, que disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil, estabelece no *caput* de seu artigo 4º que “O inquérito civil será instaurado por portaria, numerada em ordem crescente, renovada anualmente, devidamente registrada em sistema informatizado de controle e autuada, contendo [...]”.

<sup>110</sup> A Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017, que regulamenta no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta, prevê em seu artigo 3º, *caput*, que “O compromisso de ajustamento de conduta será tomado em qualquer fase da investigação, nos autos de inquérito civil ou procedimento correlato, ou no curso da ação judicial, devendo conter obrigações certas, líquidas e exigíveis, salvo peculiaridades do caso concreto, e ser assinado pelo órgão do Ministério Público e pelo compromissário”.

<sup>111</sup> A Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal, prevê no *caput* do seu artigo 4º que “O procedimento investigatório criminal será instaurado por portaria fundamentada, devidamente registrada e autuada, com a indicação dos fatos a serem investigados e deverá conter, sempre que possível, o nome e a qualificação do autor da representação e a determinação das diligências iniciais”.

<sup>112</sup> A Resolução nº 82, de 29 de fevereiro de 2012, que dispõe sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados, estabelece em seu artigo 4º que “Da audiência será lavrada ata circunstanciada, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar de sua realização, devendo constar o encaminhamento que será dado ao tema, se for o caso”.

algum aspecto relacionado a determinado direito fundamental em algumas circunstâncias, por exemplo nos casos em que há a concorrência de atuação de instituições públicas ou privadas diversas na tentativa de resolução de algum problema de efetivação de direitos.

Todavia, em diversas situações é perfeitamente possível atribuir um resultado com impacto social positivo à uma ação institucional do *Parquet*, como se observa em alguns dos critérios avaliativos estipulados no artigo 23 da recomendação como a obtenção de resultados jurídicos úteis advindos da atuação, a adequação dos acordos pactuados e o efetivo cumprimento das respectivas cláusulas, o acolhimento parcial ou integral de recomendações expedidas, a coisa julgada resultante de decisão judicial em que se atuou como órgão agente ou interveniente e o efetivo cumprimento das respectivas decisões judiciais.

Ademais, o ato preconizado tem por escopo fixar diretrizes *gerais* orientadoras às Corregedorias-Gerais para aferição da qualidade da atuação funcional dos membros, não tendo a pretensão de descer a minúcias circunstanciais que certamente devem ser avaliadas no caso concreto pelas corregedorias locais a fim de se considerar a efetividade da ação institucional.

Por fim, no que se refere à terceira consideração pontuada por Sampaio e Viegas (2019), relacionada à garantia da independência funcional como potencial obstáculo para a atuação dos promotores e procuradores com base nos critérios estabelecidos pela Corregedoria Nacional, observa-se que a recomendação não se dedica a impor que a atuação funcional seja direcionada para esta ou aquela direção, mas tem a intenção de estabelecer uma métrica para a avaliação da regularidade e qualidade do serviço.

Dessa forma, o ato emanado pela Corregedoria Nacional reveste-se da qualidade de verdadeiro instrumento de *accountability*, que favorece a prestação de contas à sociedade sobre aquilo que é produzido pela instituição, já que permite confrontar a forma de atuação do seu representante com as diretrizes traçadas acerca do que se considera uma atuação eficiente e resolutiva.

Vale dizer que o princípio da independência funcional garante ao membro do Ministério Público a autonomia e a liberdade para exercer sua função de acordo com sua interpretação das leis e da Constituição. Contudo, não o exonera do dever funcional de tutela dos direitos sociais, que deve ser exercido de forma eficiente. A maneira como se avalia se esse dever está sendo cumprido a contento está disposta na recomendação.

### **2.3 A Corregedoria Nacional e o desempenho de suas funções no biênio 2022/2023 frente à Política Nacional de Atuação Resolutiva**

Ao Corregedor Nacional do Ministério Público compete receber reclamações e denúncias de qualquer interessado relativas aos membros do Ministério Público e dos seus serviços auxiliares, nos termos do artigo 130-A, § 3º, I, da Constituição Federal.

Essa competência disciplinar é regulamentada pelo artigo 18 do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público<sup>113</sup> que confere à Corregedoria Nacional as atribuições de determinar o processamento das reclamações que atendam aos requisitos de admissibilidade (IV); propor ao Plenário a revisão de procedimentos acompanhados por reclamações disciplinares instauradas na Corregedoria Nacional (V); instaurar sindicância de ofício, ou, quando houver indícios suficientes de materialidade e autoria da infração, processo administrativo disciplinar (VI) e, ainda, realizar de ofício ou mediante provocação, inspeções e correições para apuração de fatos relacionados aos serviços do Ministério Público, em todas as áreas de sua atuação, havendo ou não evidências de irregularidades (VII).

Tais competências evidenciam um papel preponderante da Corregedoria Nacional de aferição da regularidade formal da atuação dos membros do Ministério Público no que toca ao cumprimento de seus deveres funcionais. Um dos instrumentos de fiscalização à disposição da Corregedoria Nacional são as correições.

Nos termos do *caput* do artigo 67 do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público, “A Corregedoria Nacional do Ministério Público poderá realizar correições para verificação do eficiente funcionamento dos serviços do Ministério Público, em todas as suas áreas de atividade, havendo ou não evidências de irregularidades, sem prejuízo da atuação das Corregedorias Gerais do Ministério Público”.

Nesse compasso, as correições empreendidas pelo órgão, nos diversos ramos e unidades do Ministério Público brasileiro, tradicionalmente se empenharam no escrutínio formal dos trabalhos desempenhados por promotores e procuradores: ou seja, pautaram-se pela análise quanto ao cumprimento de prazos processuais e procedimentais, observância da taxonomia existente nas tabelas unificadas do Ministério Público, duração das investigações, regularidade da movimentação de autos e produtividade.

Mesmo quando as atividades correicionais focaram exclusivamente nas Promotorias e Procuradorias que tratavam da categoria dos chamados crimes violentos letais intencionais (CVLI), idealizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), na gestão

---

<sup>113</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 92, de 13 de março de 2013. **Aprova o novo Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público e dá outras providências.** Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-0921ERS57-58-59E60-verso-completa.pdf>>. Acesso em 9 out. 2024.

2019/2021 do então Corregedor Nacional Rinaldo Reis Lima, o modelo de fiscalização empregado foi de mensuração formal dos serviços das unidades inspecionadas, muito embora voltada a essa única temática.

Contudo, a Corregedoria Nacional possui, também, um papel de orientação das atividades ministeriais, que visam aperfeiçoar a atuação dos membros e, assim, paralelamente, aumentar a efetividade das ações da instituição.

A gestão do biênio 2022/2023, do então Corregedor Nacional Oswaldo D’Albuquerque Lima Neto, adotou um novo padrão de atuação correicional, alinhado aos ditames da Política Nacional de Atuação Resolutiva, que teve por escopo conhecer e mapear boas práticas tidas como resolutivas, “perscrutando-as no que diz respeito à efetividade e à entrega de resultados concretos e sociotransformadores, a fim de aprimorá-las e difundir-las para conhecimento das demais Unidades e Ramos do Ministério Público”<sup>114</sup>.

O trabalho voltou-se à identificação de áreas de sensibilidade social como educação, saúde, segurança alimentar, discriminação racial, segurança pública, meio ambiente, direito do consumidor, pessoas com deficiência e infância e juventude.

Muito embora a Portaria CNMP-CN nº 00067, de 30 de março de 2017<sup>115</sup>, expedida pela Corregedoria Nacional já dispusesse desde o ano de 2017 sobre a “Sistemática de Mapeamento, Avaliação e Difusão, no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público, sobre as Boas Práticas Institucionais decorrentes da efetivação da Carta de Brasília”, atividades correicionais com o escopo de identificar, catalogar e dar visibilidade a projetos institucionais tidos como resolutivos somente ocorreram na gestão do órgão referente ao biênio 2022/2023.

O novo formato adotado buscou se perfilar ao Plano Diretor do Conselho Nacional do Ministério Público para o período de 2022 a 2023, em especial aos objetivos previstos para a Corregedoria Nacional de aprimorar o controle e a fiscalização do Ministério Público através do fomento da realização de correições com temas específicos após levantamento prévio das

---

<sup>114</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatório e Proposições. Correição Ordinária de Fomento à Resolutividade no Ministério Público Federal**. Procedimento nº 1.00219/2023-94. Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Relatorios/2022-2023/MPF---Relat%C3%B3rio\\_e\\_Proposi%C3%A7%C3%B5es.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Relatorios/2022-2023/MPF---Relat%C3%B3rio_e_Proposi%C3%A7%C3%B5es.pdf)>. Acesso em 16 nov. 2023.

<sup>115</sup> BRASIL. Corregedoria Nacional do Ministério Público. **Portaria CNMP-CN nº 00067, de 30 de março de 2017. Dispõe sobre a Sistemática de Mapeamento, Avaliação e Difusão, no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público, sobre as Boas Práticas Institucionais decorrentes da efetivação da Carta de Brasília, aprovada pela Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público e pelas Corregedorias-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União no dia 22 de setembro de 2016, quando do 7º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, realizado em Brasília pelo Conselho Nacional do Ministério Público**. Disponível em <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/67POR00067-2017.pdf>>. Acesso em 21 out 2024.

dificuldades locais, bem como aprimoramento dos padrões de desempenho e qualidade na prestação do serviço público, mediante o fomento do cumprimento da Carta de Brasília<sup>116</sup>.

Conforme observado por Amorim, as correições de fomento a resolutividade, realizadas em todas as unidades e ramos do Ministério Público brasileiro nos anos de 2022 e 2023, deixaram de se preocupar com um escrutínio burocrático de mera aferição de cumprimento de dever funcionais, para terem um viés avaliativo e orientativo<sup>117</sup>.

Desta feita, “[n]as suas conclusões não foram emitidas proposições de caráter coercitivo (determinações), mas tão-somente de cunho orientativo (recomendações) com o objetivo único de aprimorar as práticas, valorizando o trabalho bem feito e com potencial de replicação”<sup>118</sup>.

A partir da análise do relatório da Correição Ordinária de Fomento à Resolutividade no Ministério Público Federal pode-se avaliar alguns aspectos metodológicos levados em consideração nessa atividade.

Nesse sentido, o documento ressalta que o trabalho examinou o preenchimento de parâmetros e princípios considerados fundamentais à configuração de uma atividade resolutiva, dentre os quais a unidade, a atuação em rede, o planejamento, a infraestrutura material e humana, a capacitação, a política de valorização, a indução de políticas públicas e a autocomposição, dentre outros<sup>119</sup>.

Ademais, conceitua a “boa prática” como a “técnica identificada como eficiente e eficaz para a realização de determinada tarefa, atividade ou procedimento visando ao alcance de objetivo comum” e avalia que “Embora a “boa prática”, nesses termos, não considere como medida de valor da sua constituição a efetividade, importa destacar que a resolutividade diz respeito à dimensão efetiva da ação, em que a prática resulta em benefícios diretos para a sociedade”<sup>120</sup>.

O relatório conclui, então, que:

<sup>116</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Portaria CNMP-PRESI nº 237 de 12 de novembro de 2021. **Divulga os Planos Diretores do Conselho Nacional do Ministério Público, para o período de 2022 a 2023.** Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Audin/2021.Portaria-CNMP-PRESI.237.pdf>>. Acesso em 9 out. 2024.

<sup>117</sup> AMORIM, Marco Antonio Santos. **Ministério Público resolutivo: as Corregedorias como instrumentos de fortalecimento da efetividade da atuação ministerial.** Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2024, p. 129.

<sup>118</sup> AMORIM, Marco Antonio Santos. **Ministério Público resolutivo: as Corregedorias como instrumentos de fortalecimento da efetividade da atuação ministerial.** Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2024, p. 129.

<sup>119</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatório e Proposições. Correição Ordinária de Fomento à Resolutividade no Ministério Público Federal. Procedimento nº 1.00219/2023-94.** p. 02. Disponível: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Relatorios/2022-2023/MPF---Relat%C3%B3rio\\_e\\_Proposi%C3%A7%C3%B5es.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Relatorios/2022-2023/MPF---Relat%C3%B3rio_e_Proposi%C3%A7%C3%B5es.pdf)>. Acesso em 16 nov. 2023.

<sup>120</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatório e Proposições. Correição Ordinária de Fomento à Resolutividade no Ministério Público Federal. Procedimento nº 1.00219/2023-94.** p. 02. Disponível: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Relatorios/2022-2023/MPF---Relat%C3%B3rio\\_e\\_Proposi%C3%A7%C3%B5es.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Relatorios/2022-2023/MPF---Relat%C3%B3rio_e_Proposi%C3%A7%C3%B5es.pdf)>. Acesso em 16 nov. 2023, pp. 03-04.

A Correição de Fomento à Resolutividade se situa no patamar da estratégia e do plano estrutural, cujas práticas influenciam a mudança de mentalidade para que uma nova cultura organizacional possa vir a se instalar. O fomento ao MP Resolutivo é, também, uma aposta no futuro<sup>121</sup>.

Certo é que por seu caráter de abrangência nacional, a Corregedoria do Conselho Nacional do Ministério Público tem como importante papel a orientação e a uniformização das atuações dos órgãos disciplinares de cada unidade do Ministério Público brasileiro.

E a implementação do novo modelo correicional pelo Conselho Nacional sinalizou para todas as Corregedorias locais o novo rumo a se percorrer, no qual se elencam prioridades que aproximam a instituição do ideário constitucional de 1988, afastando-a de uma concepção burocrática<sup>122</sup>.

Na visão de Amorim, as corregedorias desempenham papel determinante no sentido de direcionar a instituição para o modelo para o qual foi designada no contexto de um projeto democrático inaugurado pela ordem constitucional de 1988. Assim, os órgãos sensores teriam capacidade suficiente para conduzir o Ministério Público na passagem do arquétipo demandista para o standard resolutivo:

Em nosso sentir a mudança paradigmática, a virada de chave na ignição da história ministerial só é possível com o engajamento e alteração da postura correicional por parte das Corregedorias, com ênfase para seu papel avaliativo e orientativo, sem descuidar da tradicional função fiscalizatória. Seria de muito pouca valia a concessão de tamanha gama de atribuições, prerrogativas e responsabilidades sem a correspondente fiscalização do funcionamento adequado dos serviços, uma vez que uma instituição voltada para garantir o acesso à justiça necessita de meios para controle de sua atuação.

Em outras palavras, as corregedorias possuem poder de "calibração", para utilizar expressão cunhada por Goulart, essa capacidade de induzir, fomentar, condutas dos agentes ministeriais a fim de que se alinhem ao projeto democrático inaugurado em 1988 e de tomar as providências cabíveis em caso de não alinhamento.

O inverso também é verdadeiro. Uma corregedoria que dê mais ênfase ao aspecto formal e burocrático, que priorize o agente em vez de priorizar o todo, que deixe em segundo plano as atividades de orientação e avaliação e que não meça a eficiência e efetividade das atividades ministeriais, por certo irá contribuir para a inibição e engessamento da criatividade dos membros, que optarão em "jogar o jogo" no lugar de inovarem e de pautarem suas condutas com focos em resultados sociotransformadores. Contribuí, assim, de modo decisivo para a manutenção de estruturas conservadoras e que destoam das necessidades do presente.

[...]

<sup>121</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatório e Proposições. Correição Ordinária de Fomento à Resolutividade no Ministério Público Federal. Procedimento nº 1.00219/2023-94**. p. 02. Disponível: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Relatorios/2022-2023/MPF---Relat%C3%B3rio\\_e\\_Proposi%C3%A7%C3%B5es.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Relatorios/2022-2023/MPF---Relat%C3%B3rio_e_Proposi%C3%A7%C3%B5es.pdf)>. Acesso em 16 nov. 2023. p. 04.

<sup>122</sup> AMORIM, Marco Antonio Santos. **Ministério Público resolutivo: as Corregedorias como instrumentos de fortalecimento da efetividade da atuação ministerial**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2024, p. 129.

Tais eventos comprovam a capacidade que os órgãos censores possuem de moldar o destino institucional, sendo peças-chave nessa modelagem que aproxima a realidade daquilo que foi pensado e desejado para a instituição.

[...]

A resignificação do papel das corregedorias, alinhando-as à sua missão constitucional de "garantias da garantia" importará na permanência do Ministério Público no campo democrático e na passagem segura do Ministério Público demandista para o resolutivo<sup>123</sup>.

O alinhamento entre o órgão de controle externo do Ministério Público e as Corregedorias-Gerais dos diversos ramos e unidades é medida imprescindível para a mudança de postura institucional exigida do *Parquet*, a partir da avaliação, da orientação e do estímulo aos membros, a fim de que desempenhem bem suas funções constitucionais de defesa da ordem jurídica e dos direitos coletivos, de maneira efetiva e resolutiva, priorizando o atingimento de resultados sociais concretos.

No capítulo 4 avaliar-se-á como as correições temáticas de fomento à resolutividade podem ter sido significativas para inspirar a adoção da cultura organizacional de eficiência, bem como se revelaram como um eficiente instrumento de promoção do direito fundamental à segurança pública pelos diversos ramos do Ministério Público brasileiro.

---

<sup>123</sup> AMORIM, Marco Antonio Santos. **Ministério Público resolutivo: as Corregedorias como instrumentos de fortalecimento da efetividade da atuação ministerial.** Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2024, p. 144-146.

## CAPÍTULO 3 - SEGURANÇA PÚBLICA

### 3.1 Do dever do Estado na promoção do direito fundamental à segurança pública

Da responsabilidade assumida pelo Estado de manter a paz e a ordem pública e de proteger a sociedade decorre a segurança pública como direito fundamental. Referido direito é materializado pela obrigação do Estado de aplicar penas justas, proporcionais, suficientes e eficazes, repreendendo condutas ilícitas, protegendo bens jurídicos e, assim, promovendo a prevenção de novos delitos.

Exercendo o *jus puniendi*, o Estado proporciona um ambiente confiável de estabilidade e de segurança, para que os cidadãos tenham condições de exercer suas liberdades em plenitude, visando o bem-estar social.

Nesse sentido, para Busato, não existiria, propriamente, um *direito* estatal de punir (*jus puniendi*), mas um *dever*, na medida em que são os indivíduos que exigem para si, como direito próprio, que o Estado opere o mecanismo de controle social consistente no Direito Penal<sup>124</sup>.

A concepção liberal dessa vertente de pensamento compreende a noção de limitação do arbítrio punitivo do Estado que, agindo mediante mandamento conferido pelos cidadãos, deve respeito às garantias individuais.

Assim, o exercício do poder de polícia pelo Estado, em uma linha de pensamento liberal, deve ser interpretado sob as circunstâncias das garantias negativas, ou seja, pela mínima intervenção possível na esfera de autonomia, na posição jurídica e na vida privada dos indivíduos.

Nesse contexto, caberia ao Estado a estrita observância à legalidade, a fim de se garantir, de forma neutra, a segurança individual dos cidadãos. As concepções liberais fundam-se, portanto, em postulados individualistas, em que o cerne da atenção é a figura das liberdades do cidadão em relação às possíveis violações por parte do Poder Público<sup>125</sup>.

A lógica foi completamente invertida, todavia, com a mudança de paradigma decorrente da necessidade de se assegurar a igualdade material, sobretudo após o período da revolução industrial<sup>126</sup>.

---

<sup>124</sup> BUSATO, Paulo César. **Direito Penal: parte geral**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 19.

<sup>125</sup> SIQUEIRA, Lia de Souza. **Segurança Pública e Ministério Público: Judicialização e Participação Social para a Prevenção ao Crime**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 5.

<sup>126</sup> SIQUEIRA, Lia de Souza. **Segurança Pública e Ministério Público: Judicialização e Participação Social para a Prevenção ao Crime**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 8.

Isso porque a noção dos direitos individuais como direitos de defesa contra a interferência ilegítima do Poder Público na esfera de liberdade individual se mostrou escassa para assegurar a pretensão de eficácia dos direitos fundamentais. Com efeito, nas palavras de Mendes, não bastava ter liberdade em relação ao Estado, mas usufruir dessa liberdade mediante a atuação do Estado, através das prestações positivas<sup>127</sup>. Nesse diapasão, a instituição do Estado Social tirou o Estado da condição de ente inerte, passando a dele exigir, por conseguinte, a promoção de direitos sociais e a criação de espaço de exercício de direitos.

Na perspectiva liberal, portanto, ao Estado bastava a não violação de direitos dos cidadãos, na perspectiva das garantias negativas, ao passo que, no âmbito do Estado Social, compete-lhe, adicionalmente, proporcionar condições efetivas de fruição dos direitos, preocupando-se com o bem-estar da sociedade e com a justiça social<sup>128</sup>.

Passa-se a exigir do Estado, portanto, uma prestação positiva, com vistas à concretização do direito à segurança pública, que é elevado à condição de direito fundamental<sup>129</sup>.

Essa percepção vai ao encontro da distinção feita por Luigi Ferrajoli, abordada por Fischer, sobre as garantias primárias, consistentes nas obrigações ou proibições que correspondem aos direitos subjetivos objeto de proteção, e as garantias secundárias ou jurisdicionais, que dizem respeito à obrigação do Estado para com a sociedade, inclusive de aplicar, com efetividade e eficácia, a sanção quando da prática de ilícitos<sup>130</sup>.

Assim, contemporaneamente, a segurança pública passou a constituir verdadeira função pública, desempenhada por meio de arranjos organizacionais e estruturas burocráticas estatais, constituindo exemplos dos serviços públicos na área, a atividade policial e o processo criminal<sup>131</sup>.

Conforme lição de Fischer, são inúmeros os precedentes das cortes internacionais de direitos humanos que impõem obrigações às autoridades públicas responsáveis pela persecução

<sup>127</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Os Direitos Fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. **Revista Jurídica Virtual**, nº 14. Brasília, julho/2000, pp. 1-8.

<sup>128</sup> ÁVILA, Thiago André Pierobom de. A atuação do Ministério Público na concretização do direito fundamental à segurança pública. **Revista do CNMP**. Brasília: CNMP, n. 4, 2014, pp. 159-189.

<sup>129</sup> Destaca-se que “Na concepção social, os direitos fundamentais vinculam não apenas o Estado, mas também outros particulares, situação que é denominada na doutrina como a eficácia horizontal dos direitos fundamentais (*Drittwirkung*). Assim, quando um particular viola um direito fundamental de outro cidadão, surge para o cidadão violado um direito distinto, o de que o Estado intervenha em seu favor para restabelecer seu direito fundamental: esse direito dirigido contra o Estado é o direito à segurança em uma perspectiva individual”. (ÁVILA, Thiago André Pierobom de. A atuação do Ministério Público na concretização do direito fundamental à segurança pública. **Revista do CNMP**. Brasília: CNMP, n. 4, 2014, p. 168).

<sup>130</sup> FISCHER, Douglas. O direito fundamental à segurança, os postulados garantistas e as obrigações processuais penais positivas. In: SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. (Org.). **Segurança pública: os desafios da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 165.

<sup>131</sup> SIQUEIRA, Lia de Souza. **Segurança Pública e Ministério Público: Judicialização e Participação Social para a Prevenção ao Crime**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 7.

de crimes, de conduzirem procedimentos investigativos efetivos, no sentido de buscarem a responsabilização dos autores de crimes. Ressalta o autor que as Convenções Interamericana de Direitos Humanos e Europeia preveem regras de imposição aos Estados signatários de respeito aos direitos e liberdades em uma dupla perspectiva, sendo elas: negativa, ao obstar os Estados de violarem direitos humanos e positiva, ao exigir deles a adoção de medidas necessárias para a tutela dos direitos dos cidadãos<sup>132</sup>.

E é justamente nesse sentido que se encaixa a teoria do garantismo integral, conceito que deriva do constitucionalismo. O garantismo não se revela como marco teórico baseado na única e exclusiva proteção de direitos individuais de primeira geração, que exigem uma postura negativa do Estado. A Constituição prevê direitos coletivos e sociais que impõem que as garantias devam ser interpretadas de maneira sistêmica, a partir, também, do dever ativo de proteção que obriga o Poder Público a afiançar a segurança, no âmbito coletivo<sup>133</sup>.

Se de um lado o Estado deve observar os direitos materiais e processuais de investigados e acusados, igualmente deve proporcionar a proteção, não deficiente da sociedade, prevenindo a prática de delitos e punindo eficazmente aqueles que os cometem.

Para Machado, a tutela penal no Estado Democrático de Direito deve focar a proteção dos bens-valores fundamentais das pessoas humanas, o que induz ao reconhecimento da que a proteção penal deve se dar de forma suficiente, não deficiente, sob pena de ineficácia da Constituição e ilegitimidade da lei ordinária<sup>134</sup>.

Sobre a necessidade de restrição de direitos individuais para o exercício do dever de proteção fundado no chamado garantismo positivo, Fischer analisa que os valores liberdade e segurança não se excluem. Ao contrário, se complementam, na medida em que a finalidade do garantismo positivo sempre será a valorização dos direitos fundamentais, todavia, sob o viés coletivo. Para tanto, há que se valer do filtro principiológico da proporcionalidade para se alcançar um bom termo entre a proteção dos direitos individuais e coletivos expressos na Constituição<sup>135</sup>.

---

<sup>132</sup> FISCHER, Douglas. O direito fundamental à segurança, os postulados garantistas e as obrigações processuais penais positivas. In: SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. (Org.). **Segurança pública: os desafios da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019 pp. 163-187.

<sup>133</sup> FISCHER, Douglas. O direito fundamental à segurança, os postulados garantistas e as obrigações processuais penais positivas. In: SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. (Org.). **Segurança pública: os desafios da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019pp. 163-187.

<sup>134</sup> MACHADO, Martha de Toledo. **Proibição de excesso e proteção insuficiente no direito penal: as hipóteses de crimes sexuais contra a criança**. 1ª ed. São Paulo: Ed. Verbatim, 2008, p. 58.

<sup>135</sup> FISCHER, Douglas. O direito fundamental à segurança, os postulados garantistas e as obrigações processuais penais positivas. In: SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. (Org.). **Segurança pública: os desafios da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019 pp. pp. 163-187.

Nesse compasso, embora em um primeiro momento possa-se interpretar que quanto mais acentuada é a vigilância e a restrição de garantias individuais decorrentes do exercício do poder de polícia pelo Estado, menores seriam as liberdades públicas dos cidadãos, a doutrina inclina-se a considerar que ambos os valores não são incompatíveis.

Isso porque o direito à segurança é compreendido como o “direito dos direitos”, justamente por ser ele essencial à preservação dos demais interesses, em especial a vida, a dignidade humana, a integridade física e a propriedade<sup>136</sup>.

Fischer conclui, nessa direção, que:

É preciso que a ação estatal (cuja função, desde os primórdios, passando pelas teorias liberais e chegando-se aos estados Sociais e Democráticos de Direitos) tenha exatamente a função de proteger a coletividade (maximizando as liberdades, individual e coletiva), evitando-se, com isso, a prevalência da *regra do mais forte*<sup>137</sup>.

Silva Sanchez pondera que “[...] ante os movimentos sociais clássicos de restrição do Direito Penal, aparecem cada vez com maior claridade demandas de uma ampliação da proteção penal que ponha fim, ao menos nominalmente, à angústia derivada da insegurança”<sup>138</sup>.

Avaliando essa paradigmática relação existente entre as liberdades individuais e o exercício do poder de polícia, Di Piero conceitua a segurança pública como, “a garantia dada pelo Estado de uma convivência social isenta de ameaça de violência, permitindo a todos o gozo dos seus direitos assegurados pela Constituição, por meio do exercício do poder de polícia”<sup>139</sup>.

Nesse contexto, é ressaltado o caráter emancipador do direito à segurança, compreendido como “condição de desenvolvimento de potencialidades humanas”, bem como o fato de que o referido direito constitui “bem imaterial imprescindível a uma vida digna”, conforme lição de Suxberger<sup>140</sup>.

<sup>136</sup> SILVA, Rodrigo Monteiro da. O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas e o Dever do Poder Judiciário de Garantia ao Direito Fundamental à Segurança Pública. In: SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. (Org.). **Segurança pública: os desafios da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 419-443.

<sup>137</sup> FISCHER, Douglas. O direito fundamental à segurança, os postulados garantistas e as obrigações processuais penais positivas. In: SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. (Org.). **Segurança pública: os desafios da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 183.

<sup>138</sup> SILVA SANCHEZ, Jesús-Maria. **A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais**. Trad. Luiz Otávio de Oliveira Rocha. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2ª ed., 2011, p. 51.

<sup>139</sup> DI PIERO, Mônica Maria Costa. Segurança Pública. In: **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, nº 19, jan./jun. 2004, p. 229-235.

<sup>140</sup> SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Democracia na gestão da segurança pública. **Revista Brasileira de Ciências Criminas: RBCrim**, v. 18, n. 87, nov./dez. 2010, p. 233-276.

Afinal, sem a garantia da segurança, resta comprometido o exercício de qualquer outro direito fundamental.

### **3.2 Da positivação do direito fundamental à segurança pública na Constituição Federal de 1988 e dos fatores que levaram à criação de um marco legal sobre o tema**

A Constituição Federal de 1998 expressamente prevê, em seu preâmbulo, a segurança como valor supremo da sociedade a ser assegurado pelo Estado Democrático de Direito. A segurança afigura-se, ademais, como direito e garantia fundamental individual e social, conforme se infere dos *caputs* dos artigos 5º e 6º da carta constitucional, que trazem, respectivamente, as seguintes redações:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

O direito à segurança é previsto, também, no artigo 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo 9º, §1º, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (ratificado pelo Brasil através do Decreto nº 592, de 6 de junho de 1992) e artigo 7.1 da Convenção Americana dos Direitos Humanos (ratificado pelo Brasil pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992).

O conceito de segurança, todavia, é muito mais amplo do que o conceito de segurança pública. O direito à segurança, em sentido lato, relaciona-se às “dimensões econômica, alimentar, sanitária, pessoal, comunitária, ambiental e política”<sup>141</sup>, e, conforme citado anteriormente, tem viés emancipador, na medida em que configura garantia para o exercício dos demais direitos fundamentais por parte dos cidadãos, ao buscar repelir a violência, bem como arbitrariedades e injustiças.

A segurança pública, em sentido estrito, por seu turno, assim como todos os demais direitos, é frontalmente impactada pela violação do direito à segurança em sua acepção mais ampla.

---

<sup>141</sup> SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. O Ministério Público na formulação das políticas de segurança pública. **Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 2, maio/ago. 2021, pp. 681-701.

Andrade aponta que:

as próprias mazelas que transbordam do tecido social, como a fome e o desemprego, são evidentes impulsionadores à prática de delitos como meio de sobrevivência. Somado isso a desorganização das cidades, inclusive por meio de irregularidade na ocupação dos espaços públicos e na carência de serviços de primeira necessidade, permitindo com a ausência estatal a tomada dessas comunidades pela macro criminalidade, como a exercida pelas lideranças do tráfico de drogas e até mesmo de milícias<sup>142</sup>.

O *caput* do artigo 144 da Constituição da República prescreve a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Em relação ao citado dispositivo, o primeiro questionamento que se apresenta é se a segurança pública, por não constar no catálogo dos direitos previstos no Título II da Constituição, poderia ser reconhecido como um direito fundamental.

Para responder a tal indagação, insta destacar a diferenciação entre direitos fundamentais formais e direitos fundamentais materiais, sendo os primeiros aqueles que expressamente constam no Título II da Constituição, que abarca os artigos 5º a 17º, e os últimos, aqueles dispersos em outros trechos da carta constitucional ou mesmo fora dela, mas que são reconhecidos dessa maneira em decorrência dos critérios de conteúdo e importância.

Nesse norte, Sarlet define que:

Inobstante não necessariamente ligada à fundamentalidade formal, é por intermédio do direito constitucional positivo (artigo 5º, § 2º, da CF) que a noção de fundamentalidade material permite a abertura da Constituição a outros direitos fundamentais não constantes de seu texto e, portanto, apenas materialmente fundamentais, assim como a direitos fundamentais situados fora do catálogo, mas integrantes da Constituição formal, ainda que possa converter-se a respeito da extensão do regime da fundamentalidade formal a estes direitos apenas materialmente fundamentais (...) Importante considerar, ainda com relação à nota da fundamentalidade dos direitos fundamentais, que somente a análise do seu conteúdo permite a verificação de sua fundamentalidade material, isto é, da circunstância de conterem, ou não, decisões fundamentais sobre a estrutura do Estado e da sociedade, de modo especial, porém, no que diz com a posição nestes ocupadas pela pessoa humana. É, portanto, evidente que uma conceituação meramente formal, no sentido de serem direitos fundamentais aqueles que como tais foram reconhecidos na Constituição, revela sua insuficiência também para o caso brasileiro, uma vez que a nossa Carta Magna, como já referido, admite expressamente a existência de outros direitos fundamentais que não os integrantes do catálogo (Título II da CF), seja com assento na Constituição, seja fora desta, além da circunstância de que tal conceituação

---

<sup>142</sup> ANDRADE, Luciana Gomes Ferreira de. A Segurança Pública no Brasil e o Desafio de Implementar Mudanças: uma Visão do Ministério Público *In* SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. (Org.). **Segurança pública: os desafios da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 274.

estritamente formal nada revela sobre o conteúdo (isto é, a matéria propriamente dita dos direitos fundamentais).<sup>143</sup>

Além dos critérios da importância e do conteúdo, o princípio da dignidade da pessoa humana revela-se como valioso preceito balizador para se identificar a característica da fundamentalidade de direito não constante no catálogo. Sobre esse assunto, Sarlet *et al.* analisam que:

Dentre os princípios constitucionais, o princípio da dignidade da pessoa humana assume especial relevância como critério material para identificação de direitos fundamentais, visto que, tratando-se de uma exigência da dignidade da pessoa humana, não se haverá de questionar a fundamentalidade<sup>144</sup>.

Assim, é inequívoca a conclusão de que a segurança pública constitui verdadeiramente um direito fundamental, na medida em que, da mesma forma como a saúde e a educação, integra o rol das necessidades mais básicas dos cidadãos para que possam contar com o mínimo existencial inerente à dignidade da pessoa humana<sup>145</sup>.

Todavia, diferentemente da regulamentação mais abrangente e minuciosa que se conferiu à saúde e à educação, o texto constitucional mostra-se deveras limitado em relação à segurança pública. Com efeito, o tema é tratado em um único artigo da Carta (artigo 144) que, basicamente, se limita a discriminar as instituições policiais que integram o rol dos órgãos de segurança pública e dispõe, de forma bastante sintética, sobre suas funções.

Por outro lado, a seção destinada à saúde prevê o estabelecimento do sistema único de saúde, delimita as competências e atribuições dos entes federados componentes do SUS, fixa as diretrizes das políticas públicas sobre a temática e estabelece percentuais mínimos de aplicação de recursos na área.

Da mesma forma, a seção do texto constitucional que regulamenta o direito à educação prevê os princípios que regem o ensino, estabelece as garantias da efetivação do direito à educação, as condições para que o ensino seja exercido pela iniciativa privada, cria o regime de colaboração entre os sistemas de ensino dos entes federados, delimita as competências entre os entes na prestação da educação, fixa os percentuais mínimos de aplicação na área e delega, para

<sup>143</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 76.

<sup>144</sup> SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**, 7ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 337-338.

<sup>145</sup> ÁVILA, Thiago André Pierobom de. A atuação do Ministério Público na concretização do direito fundamental à segurança pública. **Revista do CNMP**. Brasília: CNMP, n. 4, 2014, p. 166.

lei infraconstitucional, o estabelecimento do plano nacional de educação, com o objetivo de articular o sistema nacional, dentre outros temas.

A escassez de regulamentação da segurança pública pelo constituinte, que refletiu por muitos anos na ausência de uma objetiva sistematização de princípios, diretrizes, estratégias de ações e competências na temática, impactou severamente o desenvolvimento de políticas na área.

Beato faz uma interessante comparação, nesse aspecto, entre o atraso relacionado à efetivação da segurança pública no Brasil, comparativamente com o desenvolvimento de outros direitos fundamentais:

O mais grave nessa ausência é o fato de a Segurança Pública ser uma das áreas que menos se desenvolveram durante a democracia brasileira. A Saúde conseguiu implantar o Sistema Único de Saúde (SUS) e a universalização de seu atendimento; a Educação incrementou a transparência dos dados e os mecanismos de avaliação. Mas, na Segurança, ainda vivemos sob a égide de um Código Penal dos anos 1940, com uma estrutura de organizações do século XIX, enfrentando a complexidade dos problemas do século XXI.<sup>146</sup>

Esse contexto de ausência de um marco legal que regesse sistematicamente as bases e os fundamentos da segurança pública no Brasil, aliado ao descompasso entre o desenvolvimento das políticas de segurança e das políticas de outros direitos fundamentais<sup>147</sup>, levaram à premência de criação de um estatuto que desse concreção ao disposto no artigo 144, § 7º<sup>148</sup>, da Constituição Federal.

O Tribunal de Contas da União teve um papel fundamental nesta iniciativa.

<sup>146</sup> BEATO, Cláudio. Justiça Criminal e Segurança Pública: peças de um mosaico. In MENDES, Gilmar Ferreira e PAIVA, Paulo (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**: uma abordagem institucional. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 283.

<sup>147</sup> No plano de organização da estrutura administrativa do Poder Executivo Federal, em específico, o ex-Ministro da Defesa e da Segurança Pública, Raul Jungmann, chama a atenção para a falta de atenção ao tema da segurança pública, comparativamente com o que se observa com outros temas sociais: “A Constituição de 1988 ofereceu uma oportunidade para que a segurança pública pudesse ter sido brindada com o merecido status de poder contar com um ministério exclusivo para a sua gestão. Foi o que aconteceu com toda a área social, que alcançou o mais alto nível da Administração Pública federal; assim, foram contemplados com ministérios os setores de educação, saúde, cultura, esportes, previdência, turismo, entre outros. Mas em relação à segurança pública, em mais de 300 anos, considerando o período republicano, somente tivemos a oportunidade de tê-la abarcada por um ministério durante dez breves meses, no governo do então presidente Michel Temer, do qual fui titular”. (JUNGSMANN, Raul. Segurança Pública: antes que seja tarde. **Revista Interesse Nacional**. Ano 17, nº 65, abril/junho 2024, p. 5).

<sup>148</sup> “A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”.

A segurança pública foi eleita temática prioritária pela corte de contas da União que, no ano de 2015, iniciou a elaboração do Relatório Sistemático de Fiscalização dessa função, o chamado FiscSegurança 2015<sup>149</sup>.

Assim, por meio do Acórdão nº 1.042, de 2014<sup>150</sup>, o Tribunal realizou um levantamento com o objetivo de avaliar as condições de governança e de gestão da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e das organizações de segurança pública dos estados e do Distrito Federal (OSPE), em especial quanto às condições de implementação de uma Política Nacional de Segurança Pública.

O julgado do Tribunal de Contas considerou a inexistência de regulamentos ou documentos que consolidassem uma Política Nacional de Segurança Pública, bem como a existência de um Plano Nacional formalizado.

Desta feita, no acórdão, os ministros deliberaram, entre outras determinações, pela recomendação à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Justiça para que aplicassem esforços no sentido de viabilizar a edição de documentos que consolidassem uma Política Nacional de Segurança Pública, bem como um Plano Nacional de Segurança Pública.

Em continuidade, o TCU, por meio do Acórdão nº 811, de 2017<sup>151</sup>, realizou uma segunda etapa de avaliação de governança e de gestão da segurança pública por parte da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e das organizações de segurança pública estaduais<sup>152</sup>.

---

<sup>149</sup> Conforme se infere do Acórdão 1.943, de 2016 do Plenário, a escolha do tema deu-se pela situação caótica em que se encontrava a segurança pública em todo o país, em vista do recrudescimento da violência e da criminalidade ocorrido nos anos anteriores. O documento apontou diversos problemas na gestão da segurança pública da época, concluindo que: a União investia pouco em segurança pública, com gastos em 2014 representando menos de 10% das despesas federais totais; a participação da União nos gastos com segurança diminuiu no período analisado. Entre 2010 e 2014, os gastos da União caíram 38%, enquanto os desembolsos estaduais aumentaram cerca de 28% e os municipais cerca de 123%; a diversidade de órgãos no sistema de justiça criminal, com culturas organizacionais e modos de atuação muitas vezes conflitantes, dificultava a criação de uma política integrada de segurança pública; havia obstáculos para a implementação de políticas públicas de segurança, como: a) lacunas no arranjo federativo da Constituição Federal que enfraqueciam e dificultavam a atuação da União; b) falta de integração e coordenação entre os órgãos de segurança pública; e c) deficiências nos dados e estatísticas criminais disponíveis.

<sup>150</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo 018.922/2013-9. Acórdão do Plenário 1.042/2014**. Relator Min. José Jorge. Julgamento em 23 de abril de 2014. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/wSdiH>>. Acesso em 23 mai. 2024.

<sup>151</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo 020.481/2016-0. Acórdão do Plenário 811/2017**. Relator Min. José Múcio Monteiro. Julgamento em 26 de abril de 2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/tcu/PDFs/2014/Acordao10422014-TCU-Plen%C3%A1rio.pdf>>. Acesso em 23 mai. 2024.

<sup>152</sup> Com base no relatório elaborado pela Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGECEX), do TCU, o eminente Ministro Relator José Múcio Monteiro proferiu voto, de cuja fundamentação se observam as seguintes conclusões: “[...] 6. O principal achado da primeira etapa do iGovSEg foi a observação que não existiam uma política nacional e um plano nacional de segurança pública formais, que contemplassem as diretrizes gerais e os objetivos de longo prazo para a segurança pública no País. 7. No presente levantamento, eu destacaria dois pontos, que me parecem ser bastante expressivos: a constatação de que não há, na Constituição de 1988, uma atribuição clara da

Em razão de um “apagão conceitual” relacionado a termos, natureza jurídica e conteúdo de expressões relacionadas à segurança pública e, com o intuito de sistematizar a normativa da temática, o Plenário do Tribunal deliberou, dentre outros assuntos, pela determinação ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para que, sob a articulação da Casa Civil da Presidência da República, conceituasse os termos “política nacional” e “plano nacional”, definisse seus respectivos conteúdos-padrão, natureza normativa e interconexão, e para que estabelecesse, como requisitos para a formulação de planos nacionais, a necessidade de que contemplassem responsáveis por sua implementação, prazo de vigência, metas e instrumentos de acompanhamento, de fiscalização e de medição de resultado.

O Acórdão nº 811, de 2017 do Plenário do órgão de controle de contas da União revelou-se, assim, como um fundamental estímulo para que houvesse a consolidação de um estatuto legal sobre a segurança pública no país.

Sobre essa conclusão, cumpre consignar o registro histórico documentado no Relatório de Gestão relativo ao exercício do ano de 2018, do então existente Ministério da Segurança Pública, oportunidade na qual o Secretário Executivo da pasta, Luís Carlos Cazetta, ressaltou o esforço envidado pelo Ministério em constituir grupos de trabalho formados pelas unidades vinculadas ao órgão para a avaliação de impactos do Projeto de Lei nº 19, de 2018, da Câmara dos Deputados, a fim de viabilizar a aprovação da lei que institui o Sistema Único de Segurança Pública e sanar as precariedades apontadas pelo Plenário do TCU no Acórdão nº 811, de 2017, atendendo às demandas e recomendações materializadas na referida decisão<sup>153</sup>.

### **3.3 A Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e o Sistema Único de Segurança Pública**

---

competência para legislar sobre segurança pública e a discussão acerca do modelo dualizado das polícias no Brasil. Ambas as questões são polêmicas e envolvem debates sobre matéria constitucional, razão pela qual é importante dar ciência desta fiscalização não somente às duas casas legislativas, mas, principalmente, às comissões temáticas pertinentes para que sirva como subsídio aos estudos por elas desenvolvidos. 8. Além disso, ressalto como extremamente relevante a verificação acerca da falta de uniformidade e padronização dos planos e políticas nacionais das diversas áreas governamentais, que pode ser ilustrado pelo Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) instituído por intermédio de portaria do Ministério da Justiça e Segurança Pública, com vigência restrita ao atual governo, sem definição de responsáveis e sem vinculação com os demais atores estaduais. 9. Apesar de não ser objeto do presente trabalho fazer um diagnóstico da segurança pública no Brasil, não posso deixar de assinalar, ante o quadro preocupante da realidade nacional, os três problemas identificados pela Senasp como os principais a serem enfrentados: 1) alto número de homicídios dolosos; 2) violência contra a mulher; e 3) vulnerabilidade da fronteira. Obviamente, quanto maior for o nível de governança das entidades incumbidas de combater o crime, mais eficiente será o enfrentamento desses desafios”.

<sup>153</sup> BRASIL. Ministério Extraordinário da Segurança Pública. **Relatório de Gestão exercício 2018**. Disponível em <<https://encurtador.com.br/aLhKS>>. Acesso em 19 mai. 2024.

Antes de se adentrar à análise da Lei nº 13.675, de 2018, que instituiu a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), cumpre fazer uma breve remissão histórica acerca dos arranjos organizacionais e legais sobre a temática da segurança pública no Brasil.

Em 1995, o Governo Federal, por meio do Ministério da Justiça, criou a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG). Em 1998, essa secretaria foi transformada na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), com o objetivo de atuar de forma articulada com os estados da federação para implementar a política nacional de segurança pública. Nesse contexto, foi instituído o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), que se tornou um marco teórico fundamental na formulação da política de segurança pública brasileira, focando na articulação de ações de repressão e prevenção à criminalidade no país<sup>154</sup>.

Já no início dos anos 2000, surgiu o ideal de se instituir um Sistema Único de Segurança Pública, nos moldes do que se observa na tratativa do direito à saúde.

Com efeito, a instituição de um sistema único, que previsse a atuação de forma articulada e com atenção em políticas preventivas, foi objeto de proposta da campanha presidencial no ano de 2002 do então candidato Luís Inácio Lula da Silva, tendo sido concebida pela ONG Instituto Cidadania, no âmbito do Projeto Segurança Pública para o Brasil<sup>155 156</sup>.

A opção política adotada para o campo da segurança pública à época, no sentido de se estabelecer o sistema único idealizado, todavia, acabou não se concretizando.

No lugar, instituiu-se, por meio da Lei nº 11.530, de 2007, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), que se destina a articulação de ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas. O programa foi tido como uma forma de olhar interdisciplinar em relação à segurança pública, tendo sido concebido como a primeira

---

<sup>154</sup> CARVALHO, Vilobaldo Adelfido de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. *Revista Katálysis*, v. 14, n. 1, jun. 2011, p. 59/67. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802011000100008>>. Acesso em 24 mai. 2024.

<sup>155</sup> SILVA JÚNIOR, Edson Lopes. **Política e segurança pública: uma vontade de sujeição**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2007, p. 74.

<sup>156</sup> O item 10 do programa de governo do então candidato dispunha que “O povo brasileiro está dominado por um sentimento generalizado de insegurança e, por isso mesmo, nosso governo buscará instituir um sistema de Segurança Pública nacionalmente articulado”. (PALOCCI FILHO, Antônio (ORG.). **Um Brasil para Todos**. Programa de Governo 2002 da Campanha presidencial do candidato Luís Inácio Lula da Silva. Disponível em: <<https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf>>. Acesso em 24 mai. 2024).

iniciativa de democratização da política de segurança, em razão de prever a participação da sociedade civil em suas diretivas<sup>157</sup>.

A sistematização do regramento da segurança pública, todavia, viria a ocorrer somente em 2018: a Lei nº 13.675, de 2018, editada nos termos do disposto no artigo 144, § 7º, da Constituição da República, disciplinou a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade.

Finalmente a disciplina relativa à segurança pública foi edificada em um único diploma legal, trazendo coesão à normativa de diretrizes de políticas públicas na área da segurança. A lei, que serve como “baliza para orientar as ações de fiscalização, fomento e exigibilidade de políticas públicas na área da segurança”, constituiu um “movimento hábil a desencadear ações complexas subsequentes dirigidas a reformar o marco institucional da segurança pública”<sup>158</sup>.

Referido estatuto trouxe um substancial arcabouço organizacional e normativo, tendo instituído competências para o estabelecimento das políticas de segurança pública e defesa social, bem como princípios, diretrizes e objetivos do PNSPDS. Traçou, ainda, normas sobre a regulamentação dos Conselhos de Segurança Pública e sobre o processo de controle e transparência das atividades dos órgãos de segurança pública.

É de se destacar que tão logo a lei entrou em vigor, houve a instituição do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), com duração prevista de dez anos (2018 a 2028), por meio do Decreto nº 9.630, de 26/12/2018, posteriormente revogado e substituído pelo Decreto nº 10.822, de 28/09/2021, que instituiu o plano com vigência para o período de 2021 a 2030.

Ressalta-se que a modelagem do SUSP e da PNSPDS, promovida pela Lei nº 13.675/2018, atendeu aos anseios da doutrina quanto a temas caros relacionados à segurança pública.

---

<sup>157</sup> CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e..Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálysis**, v. 14, n. 1, jun. 2011, p. 64. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802011000100008>>. 2011.

<sup>158</sup> SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. O Ministério Público na formulação das políticas de segurança pública. **Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 2, maio/ago. 2021, p. 694.

Com efeito, Suxberger já apontava para a necessidade de que a gestão da segurança pública perpassasse pela participação popular, como forma de se promover a cidadania e de se legitimar as ações na área. Ademais, o referido autor externou a preocupação com a escassez de debate interinstitucional das agências de segurança pública com as instituições integrantes do sistema de justiça criminal, como forma de se promover um compromisso com os direitos humanos, o que pressupunha a desvinculação com um modelo hierárquico e centralizado, e o estabelecimento de um recorte transversal e multidisciplinar sobre os temas da segurança pública, em razão de sua complexidade<sup>159</sup>.

No que tange à participação popular, a Lei do SUSP previu, como princípio, a participação e o controle social (artigo 4º, VII) e como diretriz a participação social nas questões de segurança pública (artigo 5º, XIV). No que tange ao objetivo, visou promover a participação social nos conselhos de segurança pública (artigo 6º, V).

O artigo 1º da lei prevê, também, a participação da sociedade, conjuntamente com os órgãos de segurança pública e defesa social dos entes federados, para a atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada, no que se refere às finalidades do SUSP e da PNSPDS.

O artigo 20, § 7º, e o artigo 21, VI preveem a participação de representantes da sociedade civil organizada nos Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais de Segurança Pública e Defesa Social.

Ademais, o artigo 24 estabelece, como diretrizes gerais do PNSPDS, viabilizar ampla participação social na formulação, na implementação e na avaliação das políticas de segurança pública e defesa social (inc. III), além do desenvolvimento de programas, ações, atividades e projetos articulados com os estabelecimentos de ensino, com a sociedade e com a família para a prevenção da criminalidade e a prevenção de desastres (inc. IV).

Assim, percebe-se que as diretrizes da lei têm por evidente escopo sanar déficits de participação popular na formulação, controle e concretização de políticas na área da segurança pública, fortalecendo e estimulando o exercício participativo da cidadania, ao inserir a sociedade civil no palco do processo decisório político.

Para mais, o modelo de governança proposto pela lei atende, em razão do ambiente e dos arranjos institucionais<sup>160</sup> previstos, a necessidade de se estabelecer *link* interinstitucional

<sup>159</sup> SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Democracia na gestão da segurança pública. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**: RBCrim, v. 18, n. 87, nov./dez. 2010, pp. 233-276.

<sup>160</sup> “Se o ambiente institucional diz respeito às regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social, os arranjos institucionais, por seu turno, compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares. Assim, o ambiente institucional fornece o conjunto de parâmetros sobre os quais operam os arranjos de políticas públicas. Estes, por sua vez, definem a forma particular de coordenação de processos em

entre os órgãos de segurança pública e aqueles integrantes do sistema de justiça criminal, bem como de se adotar padrão de gestão não hierárquica e descentralizada, que enfoque no recorte transversal e multidisciplinar sobre os temas da segurança pública.

Neste sentido, Suxberger classifica os arranjos institucionais das políticas de segurança pública na Lei do SUSP como híbridos e complexos, pois se operam em coordenação interinstitucional, por meio de órgãos integrantes das estruturas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e nos distintos níveis federativos (federal, estadual e municipal):

Não são apenas os órgãos de segurança pública e muito menos os órgãos situados num único nível federativo. As ações de segurança pública reclamam arranjos que conjugam os esforços dos atores do sistema de justiça – dentre eles, o Ministério Público –, as ações destacadas dos órgãos de segurança pública, as ações de órgãos e instituições dirigidas às atividades concomitantes às ações de segurança, bem assim as ações de saída do sistema de justiça (tais como a execução penal, a reinserção social e comunitária de egressos e as medidas, enfim, de caráter social que afetam a temática da segurança). A exteriorização das ações de segurança pública, portanto, abrange ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, assim como o estabelecimento de políticas sociais e ações de proteção às vítimas. Esse conjunto de ações não se opera unicamente na esfera do Poder Executivo tampouco se realiza num único nível federativo. Daí o caráter híbrido dos arranjos institucionais que envolvem ações de segurança pública.<sup>161</sup>

O caráter híbrido dos arranjos institucionais previstos na lei fica evidenciado, também, pelo estabelecimento, como diretriz do PNSPDS, da colaboração do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, atores do sistema de justiça criminal, na elaboração de estratégias e metas para alcançar os objetivos da política, nos termos do artigo 5º, XVI.

Da mesma forma, pela previsão de que representantes das referidas instituições têm assento nos conselhos de segurança pública (artigo 21); pela prescrição da participação destes *players* no processo de avaliação das políticas de segurança pública e defesa social (artigo 29), e, ainda; pela autorização para que o Poder Executivo celebre convênios com o Poder Judiciário e com o Ministério Público para compatibilização de sistemas de informação e integração de dados (artigo 37, §3º).

---

campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores. Por isto, entende-se que a relação entre as instituições e desenvolvimento não devem se ater ao ambiente institucional, mas, sobretudo, aos arranjos de políticas específicas”. (GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014. p. 19. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/bau7v>>. Acesso em 24 mai. 2024).

<sup>161</sup> SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. O Ministério Público na formulação das políticas de segurança pública. **Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 2, maio/ago. 2021, p 686-687.

Por outro lado, a característica da complexidade dos arranjos institucionais de segurança é identificada pela atuação em todos os níveis federativos em que se operam as políticas públicas. Assim, todas as etapas de execução das políticas, desde o repasse de verbas à formatação de programas, de projeto e de ações devem se dar em dois sentidos: por meio de articulação, no plano federal e; em regime de cooperação pelos Estados e Municípios<sup>162</sup>.

Por fim, a transversalidade de ações das políticas de segurança decorre da necessidade de se tratar temas complexos de forma interdisciplinar, juntamente com questões de ordem social. Nesse aspecto, a lei estabelece, em seu artigo 5º, XIX, como diretriz do PNSPDS, a integração das políticas de segurança com as políticas sociais existentes em outros órgãos e entidades não pertencentes ao sistema de segurança pública.

Todavia, em que pesem os esforços para o estabelecimento de um marco sobre a segurança pública no Brasil, ainda se constata a ausência de ações no sentido de viabilizar a concretização dos seus fundamentos.

As críticas à governança no campo da segurança pública, antes da edição da lei, relacionavam-se à ausência de planejamento de ações e à cultura de descontinuidade de projetos. No contexto, Andrade analisou que a classe política brasileira está calcada na cultura do imediatismo e tenta resolver os dilemas da segurança pública a partir de planos e projetos que prometem solução milagrosa da crise em um mandato, o que ocasiona constantes fracassos. Assevera, assim, que o problema não é dimensionado de modo adequado, tampouco tratado de forma estratégica, com planejamento de longo prazo<sup>163</sup>.

Da mesma forma, Beato chamou a atenção para a disfuncionalidade e desarticulação da estrutura constitucional e organizacional da segurança pública que refletem o aumento da violência. Para o autor, são fatores desse fenômeno: a atuação de instituições policiais de forma independente e concorrente, quando não conflituosa; a atuação de maneira isolada e afastada do problema de segurança pública por organizações como o Ministério Público, o Poder Judiciário e o sistema prisional e; a ausência de planejamento conjunto, troca de dados de inteligência e produção de provas e evidências legais com base científica, no campo das investigações policiais<sup>164</sup>.

---

<sup>162</sup> SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. O Ministério Público na formulação das políticas de segurança pública. *Revista Estudos Institucionais*, v. 7, n. 2, maio/ago. 2021, p. 686-687.

<sup>163</sup> ANDRADE, Luciana Gomes Ferreira de. A Segurança Pública no Brasil e o Desafio de Implementar Mudanças: uma Visão do Ministério Público In SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. (Org.). **Segurança pública: os desafios da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 270.

<sup>164</sup> BEATO, Cláudio. Justiça Criminal e Segurança Pública: peças de um mosaico. In MENDES, Gilmar Ferreira e PAIVA, Paulo (Org.). **Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 299.

O autor resume o problema da disfuncionalidade e falta de coordenação do sistema de segurança pública com a seguinte ideia: “Organizações que atuam de maneira competitiva, pouco colaborativa e frequentemente conflitiva, com base em processos arcaicos de nossa legislação penal, são um dos fatos de impunidade mais centrais na nossa segurança pública”<sup>165</sup>.

Não obstante, mesmo com a entrada em vigência da Lei do SUSP, não se observaram movimentos suficientes no sentido de sanar os problemas decorrentes da desarticulação do sistema.

Suxberger aponta que apesar de o diploma se prestar a desencadear ações subsequentes para a reforma institucional da segurança pública, “Isso não ocorreu até o momento, de maneira que a Lei desafortunadamente ainda se mostra como uma peça paliativa, sem maiores impactos na dinâmica de equacionamento da questão criminal no país”<sup>166</sup>.

O ex-Ministro da Defesa e da Segurança Pública, Raul Jungmann, defende que, para a completa implementação do sistema único, seria necessária a centralização da coordenação nacional na esfera federal, em contraponto ao modelo de gestão legal adotado, de atuação conjunta e não hierarquizada. Nesses passos, assevera que:

O Brasil adota há séculos uma estrutura pública calcada em um governo central, seja no império, seja na República. Nas sete constituições, desde a do Império até a de 1988, nenhuma atribui responsabilidades a esse governo central em relação à segurança pública. Uma questão crucial para a sobrevivência socioeconômica da população, mas que se encontra praticamente à parte da esfera federal.

Este é o fato primordial para entendermos a crise que vivemos na segurança pública, em que o crime se nacionaliza e transnacionaliza, mas não há uma autoridade central com suporte constitucional e legal, e nem recursos materiais e financeiros, bem como pessoal disponível, para fazer uma coordenação de combate a esse mal que aflige rigorosamente todos os brasileiros, direta ou indiretamente

[...]

Pelas ferramentas que o SUSP dispõe e pelo fato de ser embasado em lei – e não apenas em planos de caráter temporário –, ele poderia se tornar a ponte para que tivéssemos uma coordenação nacional efetiva, base para a construção de um sistema sólido o suficiente para que pudéssemos enfrentar esse imenso desafio, que é a falta de segurança pública no Brasil. Esta é uma questão que está no cerne de muitos problemas que afetam a qualidade e as expectativas de vida das pessoas, o presente e a sustentabilidade que deveria assegurar um futuro promissor ao país e aos brasileiros, à vida e à democracia, antes que seja tarde.<sup>167</sup>

<sup>165</sup> BEATO, Cláudio. Justiça Criminal e Segurança Pública: peças de um mosaico. In MENDES, Gilmar Ferreira e PAIVA, Paulo (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**: uma abordagem institucional. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017 p. 300.

<sup>166</sup> SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. O Ministério Público na formulação das políticas de segurança pública. **Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 2, maio/ago. 2021, p 684.

<sup>167</sup> JUNGSMANN, Raul. Segurança Pública: antes que seja tarde. **Revista Interesse Nacional**. Ano 17, nº 65, abril/junho 2024, pp. 5-10.

No mesmo sentido, o Ministro da Justiça e da Segurança Pública Enrique Ricardo Lewandowski, em declaração sobre o sistema único de segurança pública, proferida no dia 22 de abril de 2024 no painel de abertura do Seminário Brasil Hoje, defendeu que “[e]ste modelo tem que passar por uma modificação constitucional, dando mais poderes à União para fazer um planejamento nacional de caráter compulsório para os órgãos de segurança, sobretudo quanto às diretrizes fundamentais”<sup>168169</sup>.

O tema foi objeto de reunião realizada no dia 31 de outubro de 2024, entre o Presidente da República, o Ministro da Justiça e da Segurança Pública, Governadores de Estado e representantes de outras instituições, na qual houve a apresentação de texto de proposta de emenda à Constituição Federal que, dentre outras providências, visa fixar a competência da União para estabelecer a política nacional de segurança pública e defesa social, que passa a ser de observância obrigatória pelos entes federados, bem como pretende atribuir à União a coordenação do sistema único de segurança pública<sup>170</sup>.

De fato, conclui-se que, na prática, disfunções do sistema relacionadas a diferença de percentual orçamentário que cada estado destina à segurança pública, bem como a diversidade de estrutura das instituições policiais respectivas, aliadas à falta de efetivação de políticas coordenadas, que tenham por foco uniformizar objetivos, protocolos, metas e delinear indicadores em relação a todos os entes federados que compõe o sistema único, acabam por inviabilizar a tratativa do tema da forma global, como ocorre em searas como as da educação e da saúde, por exemplo.

Um importante passo no sentido de se padronizar procedimentos foi a edição da Portaria nº 648, de 2024, de 28 de maio de 2024, pelo Ministério da Justiça, que estabelece diretrizes para o uso de câmeras corporais pelos órgãos de segurança pública federais e do Distrito Federal e que condiciona o repasse de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública e do Fundo

---

<sup>168</sup> ESFERA BRASIL. Seminário Brasil Hoje. Diálogos para pensar o país de agora. Vídeo do Youtube. Publicado em 22 abr. 2024. Duração 8:22:29. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=hpPSHXNbuEY>>. Acesso em 23 mai. 2024. Também noticiado no sítio eletrônico <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/lewandowski-defende-sus-da-seguranca-publica201d-a-partir-de-mudancas-na-constituicao>>. Acesso em 23 mai. 2024.

<sup>169</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Lewandowski defende "sus da segurança pública" a partir de mudanças na constituição**. Publicado em 22 abr. 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/lewandowski-defende-sus-da-seguranca-publica201d-a-partir-de-mudancas-na-constituicao>>. Acesso em 23 mai. 2024.

<sup>170</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Em reunião sobre Segurança Pública, Lula e Lewandowski apresentam PEC a governadores**. publicado em 31 out. 2024. disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/em-reuniao-sobre-seguranca-publica-lula-e-lewandowski-apresentam-pec-a-governadores>>. acesso em 01 nov. 2024.

Penitenciário Nacional aos Estados e Municípios para a implementação ou a ampliação do uso de câmeras corporais à observância das diretrizes fixadas no documento<sup>171</sup>.

Nesse cenário, o Ministério Público assume um importante papel institucional na tarefa de tutelar o direito coletivo à segurança pública.

O próximo subcapítulo abordará os contornos da atuação da instituição nessa temática.

### **3.4 O papel do Ministério Público na tutela da segurança pública: da atuação individual à atuação coletiva**

A atuação do Ministério Público no terreno da segurança pública pode ocorrer por meio de atividades preventivas e repressivas, judiciais ou extrajudiciais, de tutela individual ou coletiva.

A vocação originária da instituição é de titular da ação penal pública (art. 129, I, da CF)<sup>172</sup>, seara na qual atua de forma repressiva e judicial, preponderantemente. O exercício dessa função, no contexto de um sistema de justiça criminal pautado pelo modelo acusatório, outorga à instituição a tarefa de proteção e respeito à vítima direta do crime e, reflexamente, à sociedade, tendo em vista a necessidade de se garantir, por meio do processo penal, a efetividade da justiça e a observância do princípio da proibição da proteção deficiente<sup>173</sup>.

O fato de o órgão promover a persecução penal em juízo conferiu-lhe uma posição proeminente, pois diante da ampla percepção que tem sobre o funcionamento do sistema de justiça criminal, foi ele o legitimado que mais propôs ações coletivas em matéria de segurança pública perante o Supremo Tribunal Federal, conforme apontado por Siqueira<sup>174</sup>.

Desta feita, como órgão que exerce a função acusatória no processo penal, prepondera a atuação do Ministério Público no viés repressivo, ao buscar o sancionamento de quem infringe a lei penal, valendo-se, para tanto, do instrumento da ação penal pública.

<sup>171</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº 648/2024, de 28 de maio de 2024. **Estabelece diretrizes sobre o uso de câmeras corporais pelos órgãos de segurança pública**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/PORTARIA648de2024.pdf>>. Acesso em 23 set. 2024.

<sup>172</sup> Sobre esse ponto, Emerson Garcia refere que “A propositura da ação penal, como projeção da soberania estatal, é atribuição que se confunde com a própria existência do Ministério Público, estando presente em todos os países que adotaram esse modelo institucional”. (**Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 424).

<sup>173</sup> REZENDE, Guilherme Carneiro. O Contributo do Ministério Público à proteção dos direitos humanos por meio do processo penal efetivo. In CAMBI, Eduardo Augusto Salomão (Org.). **Ministério Público contemporâneo e do futuro**. 1ª Ed. Belo Horizonte/São Paulo: D’Plácido, 2021, p. 628.

<sup>174</sup> SIQUEIRA, Lia de Souza. **Segurança Pública e Ministério Público** – judicialização e participação social para a prevenção do crime. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 114.

A atuação na prevenção de crimes, por seu turno, relaciona-se com as funções constitucionais de zelar pelo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionais e de exercer o controle externo da atividade policial (art. 129, II e VII, da CF), haja vista o papel de fiscalização sobre a eficiência dos serviços de segurança pública. Tal função proporciona o “estímulo à melhoria dos serviços, por desencadeamento de mais um canal de comunicação entre organismos estatais e consequente entreaajuda administrativa decorrente do maior conhecimento dos detalhes dos serviços respectivos”<sup>175</sup>.

Santin observa que embora a atuação direta do Ministério Público na prevenção de crimes revele-se como instrumento em defesa da cidadania, essa atividade ainda se mostra tímida e pouco estruturada no Brasil quando comparada com outros países como Portugal e Peru, que ostentam legislação e sistemática mais precisas e específicas sobre o tema, bem como em relação aos Estados Unidos, onde o órgão acusador tem forte atuação no controle das atividades policiais, em especial no que diz respeito ao padrão comportamental irregular<sup>176</sup>.

Embora a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625, de 1993) não mencione a atribuição institucional do exercício do controle externo da atividade policial, o que compreendemos ser uma omissão legislativa incompatível com a tratativa constitucional do assunto, a Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar nº 75, de 1993), de forma minuciosa, dispôs em seu artigo 3º que:

O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial tendo em vista: a) o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei; b) a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público; c) a prevenção e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder; d) a indisponibilidade da persecução penal; e) a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública.

Sobre as citadas finalidades do controle externo da atividade policial, Santin defende que o respeito à democracia e aos princípios constitucionais relacionar-se-ia com a noção do Ministério Público como defensor da ordem jurídica, do estado democrático de direito e dos direitos sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CF); a finalidade de preservação da segurança pública sintoniza-se com a fiscalização do dever estatal de “preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público”, previsto no art. 144, *caput*, da

<sup>175</sup> SANTIN, Valter Foletto. **Controle Judicial da Segurança Pública**: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. 2ª ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2013, p. 130.

<sup>176</sup> SANTIN, Valter Foletto. **Controle Judicial da Segurança Pública**: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. 2ª ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2013, pp. 130-131.

CF; a finalidade correicional diria respeito ao manejo de medidas administrativas ou judiciais com a finalidade de se evitar ou corrigir comportamento policial ilegal ou abusivo; a indisponibilidade da persecução penal referir-se-ia ao exercício de parcela da soberania estatal, de modo que o controle externo, nesse viés, busca obstar comportamentos nas atividades policiais que interfiram ou dificultem o exercício da ação penal, e; por fim, a preservação da competência dos órgãos incumbidos da segurança pública atine à possibilidade de o Ministério Público agir para evitar que gestões políticas contrárias ao interesse público interfiram ilegalmente na realização de serviços de segurança pública por parte das instituições policiais competentes<sup>177</sup>.

As atividades do Ministério Público na temática podem ser desempenhadas nos campos judicial ou extrajudicial.

Na seara extrajudicial, na qual se materializam atos procedimentais investigatórios, o foco pode se dar sobre a apuração de ocorrência de infrações penais de iniciativa pública, por meio da instauração de procedimento investigatório criminal<sup>178</sup>; sobre fato do qual possa haver a necessidade da tutela de interesses ou direitos coletivos, por meio de inquérito civil<sup>179</sup>; ou ainda sobre o acompanhamento e fiscalização de política pública, através de procedimento administrativo<sup>180</sup>.

O poder investigatório do Ministério Público, já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, foi objeto de regulamentação mais detalhada a partir do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6298, que questionou regras instituídas a partir da Lei nº 13.964/2019, alcunhada de Pacote Anticrime, e a partir das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 2943, 3309 e 3318, nas quais se debateu acerca da constitucionalidade de dispositivos do Estatuto do Ministério Público da União (Lei Complementar 75/1993), da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei 8.625/1993) e

---

<sup>177</sup> SANTIN, Valter Foletto. **Controle Judicial da Segurança Pública**: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. 2ª ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2013, pp. 125-126.

<sup>178</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução CNMP nº 181, de 07 de agosto de 2017. **Dispõe sobre a instauração e a tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf>>. Acesso em 17 set. 2024.

<sup>179</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução CNMP nº 23, de 17 de setembro de 2007. **Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resoluo-0232.pdf>>. Acesso em 17 set. 2024.

<sup>180</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução CNMP nº 174, de 4 de julho de 2017. **Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-174-1.pdf>>. Acesso em 17 set. 2024.

da Lei Orgânica do Ministério Público de Minas Gerais que autorizam a realização de investigações criminais.

No julgamento da ADI 6298, dentre outras questões, decidiu-se pela obrigatoriedade de que o Ministério Público, como condutor de investigação penal, submeta todos os procedimentos investigativos de natureza criminal ao controle judicial, no prazo de 90 (noventa) dias contados da publicação do referido julgado, sob pena de nulidade<sup>181</sup>.

Por seu turno, no julgamento da ADI 3318, foi definido que a realização de investigações criminais pelo Ministério Público têm por exigências: (i) a comunicação imediata ao juiz competente sobre a instauração e o encerramento de procedimento investigatório, com o devido registro e distribuição; (ii) a observância dos mesmos prazos e regramentos previstos para conclusão de inquéritos policiais; (iii) a necessidade de autorização judicial para eventuais prorrogações de prazo, sendo vedadas renovações desproporcionais ou imotivadas; iv) a distribuição por dependência ao Juízo que primeiro conhecer de PIC ou inquérito policial a fim de buscar evitar, tanto quanto possível, a duplicidade de investigações, e; v) a aplicação do artigo 18 do Código de Processo Penal ao PIC (Procedimento Investigatório Criminal) instaurado pelo Ministério Público<sup>182</sup>.

Assim, ao ter reconhecido a constitucionalidade de dispositivos legais que autorizam o Ministério Público a praticar atos investigatórios de natureza criminal, o Supremo Tribunal Federal acabou por cravar regramento que instituiu uma sistemática de controle externo judicial sobre as investigações levadas a cabo pela instituição.

No que toca ao objeto desta dissertação, todavia, releva destacar a participação do Ministério Público na formulação, avaliação, monitoramento e controle de políticas públicas de segurança pública, seja na via extrajudicial, seja na via judicial.

O acompanhamento e o controle de políticas de segurança pública se fazem necessários sobretudo em um cenário de ineficiência estatal no controle da criminalidade e na prestação de serviços que promovam a segurança, não se podendo conceber omissão governamental no cumprimento do dever de preservação da ordem pública, conforme observado por Agra<sup>183</sup>.

---

<sup>181</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.298**. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF: STF, Pub. em 19/02/2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5840274>>. Acesso em 04 dez. 2024.

<sup>182</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.318**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: STF, Pub. em 10/09/2024. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15370000983&ext=.pdf>>. Acesso em 17 set. 2024.

<sup>183</sup> AGRA, Wendell Beethoven Ribeiro. O controle das políticas de segurança pública e da eficiência da atividade policial. In **Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte**, v. 1, n. 1, 2018, p. 142.

O autor argumenta que a insuficiência normativa sobre essa área sempre dificultou o controle das políticas de segurança pública, as quais ficavam quase que exclusivamente nas mãos dos gestores públicos, aos quais incumbia a definição das ações a serem executadas sem que houvesse uniformidade de planos ou instrumentos de avaliação de resultados<sup>184</sup>.

Assim, o papel do Ministério Público, a partir da criação do Plano Nacional de Segurança Pública e de Defesa Social, instituído pela Lei nº 13.675, de 2018, é o de ator que exerce o controle externo das políticas públicas de segurança, função também exercida pelo Legislativo (na elaboração de leis e no aspecto orçamentário), pelo Judiciário (quando acionado para exercer o controle de legalidade dos atos) e pela sociedade<sup>185</sup>.

Como técnicas extraprocessuais aptas ao exercício da função de acompanhamento das políticas de segurança pública, as quais devem sempre que possível ser empregadas como forma antecedente à uma atuação de judicialização, Agra cita os termos de ajustamento de conduta, audiências públicas, recomendações, fiscalização da execução orçamentária, inspeções, bem como gestões junto ao Poder Público para a produção de normas e modificação da legislação em vigor, destinadas à prevenção e ao controle da criminalidade<sup>186</sup>.

Inserimos, entre as técnicas de atuação extrajudicial, o desenvolvimento de projetos institucionais de caráter social, os quais constituem objeto central deste trabalho e serão analisados, na conjuntura da Política Nacional de Atuação Resolutiva, no quarto capítulo deste trabalho.

Em razão de fatores como celeridade e desburocratização, a opção pela adoção de instrumentos extrajudiciais deve sempre prevalecer em relação à judicialização das questões que afetem os direitos fundamentais.

Todavia, não restando alternativa e sendo necessária a judicialização, a fim de se prestigiar uma atuação resolutiva, deve o membro do Ministério Público promover o acompanhamento contínuo da tramitação, instrução e fiscalização dos processos judiciais e suas respectivas execuções, promovendo as medidas necessárias para as suas efetivações, com relação ao cumprimento e à aplicação das sanções impostas, nos termos do art. 5º, XV, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018, expedida pela Corregedoria Nacional do Ministério Público.

---

<sup>184</sup> AGRA, Wendell Beethoven Ribeiro. O controle das políticas de segurança pública e da eficiência da atividade policial. In **Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte**, v. 1, n. 1, 2018, p. 142.

<sup>185</sup> AGRA, Wendell Beethoven Ribeiro. O controle das políticas de segurança pública e da eficiência da atividade policial. In **Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte**, v. 1, n. 1, 2018, p. 142-143.

<sup>186</sup> AGRA, Wendell Beethoven Ribeiro. O controle das políticas de segurança pública e da eficiência da atividade policial. In **Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte**, v. 1, n. 1, 2018, p. 148.

Siqueira ressalta ser fundamental que o Ministério Público priorize o ajuizamento de demandas coletivas em relação ao aforamento de ações individuais, pois “a intervenção judicial em casos individuais pode gerar uma alocação inadequada dos recursos e prejudicar todas as metas almejadas pela política pública”<sup>187</sup>.

Nesse compasso, a autora analisa que:

Se as políticas públicas têm como objetivo minimizar a diferença entre as pessoas, os processos puramente individuais não são adequados para tanto, pois não permitem que tal objetivo seja atingido. Trata-se de mera justiça retributiva (uma coisa não pode pertencer aos dois contendores) e não de justiça distributiva (justiça de distribuição de bens sociais, coletiva e meta-individual). Nesse tipo de ação individual, o juiz não tem exata noção do impacto de sua decisão na aplicação de recursos estatais em outras áreas ou mesmo no campo da própria política pública, pois desconhece o impacto de milhares de outras ações individuais. Transforma o Judiciário em “justiça de misericórdia”, com muitos argumentos emocionais<sup>188</sup>.

Todavia, a atuação do Poder Judiciário, quando chamado a realizar o controle de atos da Administração Pública, seja no campo da legalidade ou mesmo da discricionariedade administrativa, tem levantado debates acerca da possível violação do princípio da separação dos poderes (artigo 2º, da CF), o que incluiria críticas quanto a uma possível invasão do campo de discricionariedade do gestor, no contexto do que se convencionou chamar de ativismo judicial.

Discorrendo sobre o controle judicial de políticas de segurança pública, Santin destaca que o controle judicial goza de legitimidade constitucional, haja vista que os constituintes, eleitos como representantes do povo, estabeleceram a acessibilidade à Justiça como direito fundamental para se remediar lesão ou ameaça a direito (Art. 5º, XXXV, CF), o que confere arrimo popular à atividade jurisdicional<sup>189</sup>.

Para Santin, o enfoque da questão não se circunscreveria a falta de legitimação ou de respaldo popular ao exercício da jurisdição, mas sim à necessidade da existência de um mecanismo estatal (de natureza judicial), para se obstar a ineficiência da prestação do serviço de segurança pública<sup>190</sup>.

<sup>187</sup> SIQUEIRA, Lia de Souza. **Segurança Pública e Ministério Público** – judicialização e participação social para a prevenção do crime. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 115.

<sup>188</sup> SIQUEIRA, Lia de Souza. **Segurança Pública e Ministério Público** – judicialização e participação social para a prevenção do crime. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 114.

<sup>189</sup> SANTIN, Valter Foletto. **Controle Judicial da Segurança Pública**: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. 2ª ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2013, p. 140.

<sup>190</sup> SANTIN, Valter Foletto. **Controle Judicial da Segurança Pública**: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. 2ª ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2013, p. 140.

Quanto ao controle judicial de atos administrativos discricionários, o autor sustenta que a margem de atuação do administrador não pode constituir óbice para a fiscalização da eficiência do serviço de segurança pública. Assim, “o serviço de segurança pública e os atos administrativos pertinentes podem e devem ser controlados, sem o obstáculo da discricionariedade na verificação da ligação com os princípios constitucionais pertinentes”<sup>191</sup>.

No mesmo norte, Silva propõe que a judicialização da política no Brasil é um fenômeno decorrente da catalogação constitucional dos direitos fundamentais. E, nesse sentido, compete ao Poder Judiciário promover a concretização desses mandamentos quando se deparar com omissão ou com deficiências na prestação estatal<sup>192</sup>.

Tendemos a compreender que já se encontra, de certa forma, superada a questão sobre a possibilidade de o Judiciário realizar o controle de políticas públicas. A premente questão que se apresenta não é sobre a possibilidade, mas sobre a forma como deve acontecer o controle judicial sobre políticas públicas a fim de se efetivar direitos de ordem social.

No ponto, filiamo-nos ao pensamento de Quintas que, no artigo “Juizes-Administradores: a intervenção judicial na efetivação dos direitos sociais”, destacou a necessidade da adoção do modelo teórico do incrementalismo, bem como uma postura de colaboração interinstitucional nas intervenções judiciais em questões de políticas públicas<sup>193</sup>.

O professor analisa que, no Brasil, o Poder Judiciário tem atuado como um agente definidor e executor de políticas públicas, extraindo diretamente da Constituição, em uma postura neoconstitucionalista, os direitos sociais. Assevera que essa prática judicial apresenta deficiências, como a falta de planejamento orçamentário adequado e a execução administrativa deficiente.

Assim, sugere a aplicação do método teórico incrementalista que visa intervenções judiciais pontuais e colaborativas, respeitando a complexidade das políticas públicas. No ponto, defende que a colaboração entre o Judiciário, a Administração Pública e o Legislativo pode fortalecer a proteção dos direitos sociais, promovendo um ambiente democrático e participativo.

---

<sup>191</sup> SANTIN, Valter Foletto. **Controle Judicial da Segurança Pública**: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. 2ª ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2013, p. 143.

<sup>192</sup> SILVA, Rodrigo Monteiro da. O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas e o Dever do Poder Judiciário de Garantia ao Direito Fundamental à Segurança Pública. In SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. (Org.). **Segurança pública: os desafios da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 425.

<sup>193</sup> QUINTAS, Fábio Lima. Juizes-Administradores: a intervenção judicial na efetivação dos direitos sociais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 53, p. 31-51, 2016. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/209/ril\\_v53\\_n209\\_p31.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/209/ril_v53_n209_p31.pdf)>. Acesso em 24 mai. 2024.

Essa noção, que vai ao encontro das denominadas “formas fracas de controle judicial”, que se revelam pela aplicação de técnicas de controle de constitucionalidade mais dialógicas, de maior deferência, têm o condão de afastar críticas quanto à legitimidade do Poder Judiciário de proferir decisões que invadem a esfera de competência de outro Poder e de refugar a ideia de que no jogo político, a “última palavra” é sempre do Poder Judiciário<sup>194</sup>.

No campo das políticas públicas de segurança pública especificamente, observamos como profícuo exemplo de aplicação do método incrementalista a postura adotada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da medida cautelar na ADPF 347.

No citado julgamento, ao reconhecer o estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, a Corte concitou que “União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), deverão elaborar planos a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal, nos prazos e observadas as diretrizes e finalidades expostas no presente voto, especialmente voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos”<sup>195</sup>.

Assim, a postura do Tribunal Constitucional prestigiou uma solução dialógica, instando a parte demandada a apresentar um plano para sanar a questão, facultando que o Poder Público participe da construção da resolução do problema, ao invés de optar por uma solução judicial impositiva para a controvérsia, o que entendemos contribuir para o firmamento de um consenso para a forma de abordagem da questão.

---

<sup>194</sup> Esse mecanismo denominado por Mark Tushnet como “formas fracas de controle judicial” é citado por Roberto Gargarella como um dos exemplos de novidades dialógicas existentes no constitucionalismo ocidental contemporâneo. (GARGARELLA, Roberto. O novo constitucionalismo dialógico, frente ao sistema de freios e contrapesos. *In* VIEIRA, José Ribas; LACOMBE, Margarida; LEGALE, Siddharta. **Jurisdição constitucional e direito constitucional internacional**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 2).

<sup>195</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 04 out. 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>>. Acesso em: 19 set. 2024.

## CAPÍTULO 4 – PERSPECTIVAS SOBRE A ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Nos capítulos anteriores nos detivemos à análise da instituição do Ministério Público, em especial às nuances do perfil que lhe foi conferido pela Constituição Federal de 1988 e ao exame do seu órgão de controle externo, o Conselho Nacional do Ministério Público, sobretudo no que diz respeito ao seu papel conformador e à instituição da Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva. Também foi abordado o estudo sobre o instituto do direito fundamental à segurança pública, com especial atenção à atuação do Ministério Público, a partir de sua condição de instituição integrante do sistema de Justiça.

O presente e derradeiro capítulo tem por finalidade abordar como a temática da segurança pública foi tratada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, com enfoque nas correções temáticas de fomento à resolutividade empreendidas pela Corregedoria Nacional nos anos de 2022 e 2023.

Contudo, de partida, cabe examinar no próximo subcapítulo a recente normatização da atuação da instituição na tutela coletiva de segurança pública, pela edição das Resoluções nº 277<sup>196</sup>, 278<sup>197</sup> e 279<sup>198</sup>, de 12 dezembro de 2023, que versam, respectivamente, sobre as atribuições do Ministério Público nas políticas públicas de execução penal e na atividade de fiscalização dos estabelecimentos penais, sobre as atribuições na área da segurança pública e sobre o exercício do controle externo da atividade policial.

Os subcapítulos seguintes esquadrinham questões relacionadas aos projetos institucionais desenvolvidos pelo Ministério Público na área da segurança pública e interrelacionam a teoria do *bypass* institucional com a estratégia adotada pelo Conselho Nacional de fomentar práticas resolutivas na área da segurança pública, a fim de responder a indagação objeto desta pesquisa: de que forma as correções temáticas relacionadas à resolutividade realizadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público no biênio 2022/2023

---

<sup>196</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução CNMP nº 277, de 12 de dezembro de 2023. **Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva das políticas públicas de execução penal e na atividade de fiscalização dos estabelecimentos penais.** Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resolucao-277-de-2023.pdf>>. Acesso em 10 out. 2024.

<sup>197</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução CNMP nº 278, de 12 de dezembro de 2023. **Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva de segurança pública.** Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resolucao-278-de-2023.pdf>>. Acesso em 10 out. 2024.

<sup>198</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução CNMP nº 279, de 12 de dezembro de 2023. **Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial.** Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resolucao-279-de-2023.pdf>>. Acesso em 10 out. 2024.

contribuíram para o aprimoramento institucional do Ministério Público na tutela da segurança pública?

#### **4.1 Do tratamento normativo dado à segurança pública pelo Conselho Nacional do Ministério Público**

A concomitância de alguns fatores levou à necessidade de que o Conselho Nacional do Ministério Público editasse normas a fim de parametrizar o exercício das atribuições do Ministério Público na tutela coletiva da segurança pública, do controle externo da atividade policial e das políticas públicas de execução penal.

Em primeiro lugar, pode-se citar o fato de que, a par da relevância da matéria, o CNMP não dispunha de qualquer regulamentação abrangente no que tange a tutela difusa da segurança pública por parte do Ministério Público<sup>199</sup>.

Já as resoluções existentes que tratavam do controle externo da atividade policial<sup>200</sup> e da uniformização de inspeções em estabelecimentos penais<sup>201</sup> careciam de atualizações em razão da necessidade de se regulamentar situações que passaram a ganhar relevância temática institucional.

Diante desse cenário, a um só tempo, o órgão de controle externo do Ministério Público editou as Resoluções nº 277, 278 e 279, em 12 dezembro de 2023, que versam, respectivamente, sobre a tríptica temática da tutela coletiva das políticas públicas de execução penal, segurança pública e sobre o exercício do controle externo da atividade policial.

Os textos das resoluções são permeados por um aspecto comum: a resolutividade foi realçada nos diplomas como parâmetro de atuação institucional destinado ao monitoramento e fiscalização das políticas de segurança pública e de execução penal e como *standard* a ser alcançado em investigações e ações penais sobre mortes decorrentes de intervenção policial.

---

<sup>199</sup> Observa-se que a segurança pública foi objeto de tratamento pela Recomendação nº 90, de 22 de fevereiro de 2022, todavia, de forma limitada, especificamente no que tange aos protocolos de atuação do Ministério Público nos contextos de crise no sistema de segurança pública e no sistema prisional. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-90-2022.pdf>>. Acesso em 22 out. 2024.

<sup>200</sup> Neste ponto citamos a revogada Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007, que **regulamenta o art. 9º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993 e o art. 80 da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial**. Disponível em <[Resolucao-0203-Revogada.pdf](#)>. Acesso em 22 out. 2024. E, a também revogada Resolução nº 129, de 22 de setembro de 2015, que **estabelece regras mínimas de atuação do Ministério Público no controle externo da investigação de morte decorrente de intervenção policial**. Disponível em <[Resolucao-129-3-Revogada.pdf](#)>. Acesso em 22 out. 2024.

<sup>201</sup> Resolução nº 56, de 22 de junho de 2010, já revogada. **Dispõe sobre a uniformização das inspeções em estabelecimentos penais pelos membros do Ministério Público**. Disponível em <[Resolucao-0563-Revogada.pdf](#)>. Acesso em 22 out. 2024.

Essa medida vai ao encontro dos postulados da Política Nacional de Atuação Resolutiva e evidencia a preocupação institucional com um desempenho proativo, desburocratizado e preventivo na área da segurança pública, com foco na produção de resultados sociais concretos.

Ademais, os textos das Resoluções nº 277, 278 e 279, de 2023, cada qual no seu contexto, compartilham diretrizes comuns relativas à proteção da dignidade da pessoa humana como princípio fundamental a ser observado em decorrência de mandamentos contidos em leis nacionais, tratados, convenções internacionais de direitos humanos e decisões de caráter vinculante do Supremo Tribunal Federal<sup>202</sup>.

No que tange à tutela coletiva das políticas públicas de execução penal, a Resolução nº 277, de 2023 inova em relação a revogada Resolução nº 56, de 22 de junho de 2010, por prever como diretrizes de atuação do Ministério Público o zelo pela garantia dos direitos da pessoa presa homossexual, bissexual, transexual, travesti ou intersexo, bem como o zelo pela garantia dos direitos da população indígena e demais grupos vulneráveis de população carcerária (art. 2º, VIII e IX).

Outras novidades consistem na previsão de diretrizes de integração institucional entre ramos e unidades do Ministério Público na tutela coletiva de políticas públicas e de diálogo permanente e intercâmbio com os demais órgãos de controle e fiscalização das políticas públicas de execução penal; na previsão de atuação voltada às peculiaridades municipais, regionais e estaduais e, por fim, no estabelecimento do dever institucional de fomento, monitoramento e fiscalização da criação e implementação de políticas nacionais de execução penal, com atenção às diretrizes e aos objetivos de promoção à saúde, trabalho e educação (art. 7º, II e III e 8º).

---

<sup>202</sup> A Resolução nº 277, de 2023, em seus considerandos, enaltece a necessidade de observância da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, promulgado por meio do Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991; das Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros, intituladas Regras de Mandela, aprovadas pela Resolução nº 70, de 19175, de 17 de dezembro de 2015, da Assembleia Geral das Nações Unidas e; das Regras das Nações Unidas para o Tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras, intituladas Regras de Bangkok, aprovadas pela Resolução nº 2010, de 2016, de 22 de julho de 2010, da Assembleia Geral das Nações Unidas.

A Resolução nº 278, de 2023 enfatiza a observância de decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre seus efeitos vinculantes na ADPF 635-MC/RJ (Rel. Ministro Edson Fachin, Plenário, julgado em 18/08/2020, DJe 21/10/2020) e RE 466.343-1/SP (Rel. Ministro Cezar Peluso, Plenário, julgado em 13/12/2008, DJe 05/06/2009).

Por seu turno, a Resolução nº 279/2023 pondera o compromisso de observância às normas do intitulado Protocolo de Istambul, oriundo das Nações Unidas e que tem o propósito de obrigar o Estado brasileiro a investigar, de forma eficiente e imparcial, as violações de direitos humanos praticadas por profissionais de segurança pública; ao Código de Conduta para Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, pela Resolução nº 34/169, que delega ao Estado brasileiro o dever de evitar o uso excessivo da força e o cometimento de abusos no desempenho da atividade policial; da Lei nº 13.060, de 22 de dezembro de 2014, que disciplina o uso de instrumentos de menor potencial ofensivo; e da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial, que em seu art. 53, prevê a obrigação do Estado de adotar medidas especiais para coibir a violência policial incidente sobre a população negra.

A função do controle externo da atividade policial também passou por uma releitura a partir das inovações levadas a efeito pela Resolução nº 279, de 2023, que, comparativamente à tratativa da matéria pelas resoluções que a antecederam, foi mais detalhadamente delineada.

Dentre aspectos antes não abordados, a nova resolução prevê que o desempenho da atividade de controle externo deve atentar para: a modificação das estruturas institucionais das forças policiais, para o adequado enfrentamento e superação das desigualdades decorrentes do preconceito e da discriminação étnico-racial, socioeconômica e de gênero no exercício da atividade policial (art. 8º, VIII) e; a preocupação não apenas no que se refere à letalidade policial, mas especificando também o fenômeno da vitimização policial e um maior cuidado para com os direitos das vítimas de crimes (art. 10).

Por seu turno, a Resolução nº 278, de 2023, que trata da tutela do direito difuso à segurança pública, teve por mérito adequar o regramento sobre a atuação do Ministério Público ao desenho institucional projetado pela Lei do Sistema Único de Segurança Pública, que qualifica o órgão como colaborador da elaboração de estratégias e metas para o alcance dos objetivos da política.

Com efeito, a normativa reconhece que a tutela coletiva de segurança pública não se limita às atribuições do Ministério Público na área criminal (art. 1º, §1º), ressaltando a vocação da instituição para a tutela deste direito na seara das ações coletivas e medidas extrajudiciais de caráter não penal.

Diversos são os dispositivos da resolução que fixam diretrizes alinhadas com aquelas estabelecidas na Lei do Sistema Único de Segurança Pública, como: a atuação institucional coordenada, transversal e planejada de fomento e fiscalização de políticas de segurança pública; a atuação integrada no desenvolvimento de programas, projetos e ações de segurança pública nos planos federal, estadual e municipal; a governança participativa da segurança pública, por meio da interlocução e integração entre as ações do sistema de justiça, órgãos de segurança pública e demais instituições de relevância social que possuam atividades relacionadas à área; o acesso, tratamento e sistematização de dados e informações de segurança pública para fins investigativos, operacionais e estratégicos; a garantia de ampla participação social na formulação, na implementação e na avaliação das políticas de segurança pública e defesa social, e; as políticas de segurança pública que promovem o atendimento, acolhimento e orientação às vítimas de delitos (art. 2º, I, II, III, IV, V e VI).

A resolução ainda se interrelaciona com os ditames do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, criado pela Lei nº 11.530, de 2007, na medida em que o ato regulamentador das atividades do Ministério Público prevê que as políticas de segurança

pública devem ter por fundamento a prevenção, controle e repressão da criminalidade e que estejam orientadas, notadamente, aos focos etário, social, territorial e repressivo, entendendo-se como tais: a) foco etário: adolescentes e jovens; b) foco social: populações sujeitas à maior incidência de criminalidade, população em situação de rua, famílias expostas à violência urbana e mulheres em situação de violência; c) foco territorial: áreas que apresentam altos índices de homicídios e crimes violentos; e d) foco repressivo: criminalidade organizada (art. 2º, VII).

Assim, percebe-se que ao regulamentar a atuação da tutela coletiva da segurança pública pelo *Parquet*, o Conselho Nacional do Ministério Público estabeleceu um guia normativo conformador das atividades da instituição, que a forja para operar como ator do campo político-criminal em sintonia com a configuração legal concebida no Sistema Único de Segurança Pública.

As normas traçam orientações de estabelecimento e manutenção de relações interinstitucionais transversais por meio da interlocução do Ministério Público com os integrantes do sistema de justiça, órgãos de segurança pública e instituições de relevância social que tenham atividades relacionadas à área, o que proporciona o compartilhamento de ideias e de propostas, bem como a perspectiva de que as soluções não serão pensadas unidimensionalmente e de maneira estanque.

Todavia, compreendemos que a maior virtude da normativa foi a incorporação do ideal de que a atuação da instituição na seara da segurança pública deve se pautar pela e para a sociedade.

A previsão da garantia da ampla participação social na formulação, na implementação e na avaliação das políticas de segurança pública e o direcionamento das ações, de forma prioritária, aos grupos etários e sociais mais vulneráveis à violência e que ocupam territórios com a maior incidência de criminalidade, denotam bem a consciência de que as políticas públicas têm por destinatária a sociedade, a qual deve ter a possibilidade de participação ativa no processo de formulação.

Amoldando-se aos termos da lei instituidora do Sistema Único de Segurança Pública, a Resolução nº 278, de 2023 assume um compromisso democrático ao colocar o cidadão como foco de atenção à atuação do Ministério Público no campo da segurança pública.

Passemos a analisar agora uma nova forma de atuação da instituição que objetiva a concretização de direitos fundamentais de uma maneira diferente: os projetos e as boas práticas institucionais resolutivas.

## 4.2 Projetos institucionais do Ministério Público na área da segurança pública: exercício legítimo de atribuição constitucional ou invasão de competência privativa do gestor público?

Conforme apontado no 2º capítulo, a gestão do biênio 2022/2023 da Corregedoria Nacional do Ministério Público primou pela adoção de um novo padrão de atuação correicional, alinhado aos ditames da Política Nacional de Atuação Resolutiva, com o fim de identificar iniciativas de destaque voltadas à promoção de direitos fundamentais, desenvolvidas por unidades do Ministério Público de todo o Brasil, com o escopo de difundi-las para os demais ramos da instituição.

O presente tópico visa abordar experiências examinadas pela Corregedoria Nacional no campo da segurança pública e verificar se tais práticas decorrem legitimamente das atribuições constitucionais do órgão ou se, em alguma medida, podem adentrar à competência do gestor público de definir políticas públicas na área.

Como recorte metodológico, destacamos as iniciativas que foram objeto de análise dos trabalhos correicionais de fomento à resolutividade<sup>203</sup> e que também foram selecionadas para compor o Banco de Boas Práticas da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública (CSP) e do Conselho Nacional do Ministério Público.

Segundo se extrai do sítio eletrônico do CNMP, o Banco de Boas Práticas constitui “ferramenta informatizada por meio da qual são cadastradas iniciativas inovadoras, criativas e com resultados comprovados, de acordo com a fase da iniciativa em execução, levadas a termo por membros(as) do Ministério Público na tríplice temática da comissão”<sup>204</sup>.

Nos termos do Edital nº 2/2024/CSP, de chamada para a submissão de iniciativas para comporem o Banco de Boas Práticas, os objetivos da ferramenta são:

I - Identificar e registrar iniciativas inovadoras, desenvolvidas nos ramos e unidades do Ministério Público brasileiro, referentes às temáticas que envolvem o sistema prisional, o controle externo da atividade policial e a segurança pública, e que contribuam para: a diminuição dos índices de criminalidade; o aumento da sensação de segurança social; a melhora da qualidade dos serviços prestados pelo Estado à população; a mitigação das vulnerabilidades que acometem o sistema prisional; a garantia da utilização racional e responsável da força pelo Estado; e o adequado funcionamento dos sistemas de segurança pública e de justiça criminal; II - Reconhecer a excelência das iniciativas destinadas a dar efetividade à atuação do Ministério Público brasileiro na tutela da segurança pública, do sistema prisional e do

<sup>203</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatórios de Correições e Inspeções**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/relatorio-de-correicoes-e-inspecoes>>. Acesso em 04 mar. 2024.

<sup>204</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Banco de Boas Práticas**. <<https://encurtador.com.br/98trO>>. Acesso em 18 out. 2024.

controle externo da atividade policial; III - Dar visibilidade a iniciativas ministeriais de sucesso na tutela da segurança pública, do sistema prisional e do controle externo da atividade policial, contribuindo para a sua difusão e replicação entre as unidades do Ministério Público; IV - Contribuir para o aprimoramento da atuação do Ministério Público nas referidas áreas temáticas, por meio da circulação de ideias, de conhecimento e da metodologia empregada nas iniciativas de sucesso<sup>205</sup>.

Referido edital também faz a distinção das iniciativas por categorias, considerando:

Boa prática: a técnica identificada como eficiente e eficaz para a realização de determinada tarefa, atividade ou procedimento, visando o alcance de objetivo comum; Programa: o conjunto de projetos, ou de ações e projetos, administrados de forma integrada, gerando benefícios que não existiriam se não fossem desenvolvidos conjuntamente;

Projeto: o esforço para a entrega, dentro de prazo especificado, de produto, serviço ou resultado exclusivo; Ação: o conjunto de iniciativas, projetos ou processos executados, buscando benefício alinhado à estratégia da Instituição;

Campanha: o termo utilizado pelos profissionais da área de publicidade para explicar o conjunto de artefatos e peças gráficas, dentro de único planejamento, para determinada ação, por tempo determinado e;

Ferramenta: para além do objeto físico em si, o conceito de ferramenta também é usado para fazer referência a qualquer procedimento que melhore a capacidade de realizar determinadas tarefas.

De todas as iniciativas analisadas pela Corregedoria Nacional do Ministério Público no curso das correições temáticas de fomento à resolutividade realizadas entre os anos de 2022 e 2023, 44 (quarenta e quatro) passaram a compor o Banco de Boas Práticas, sendo 16 (dezesesseis) concernentes ao sistema prisional, 7 (sete) relativas ao controle externo da atividade policial e 21 (vinte e uma) relacionadas ao tema da segurança pública<sup>206</sup>. Todas as iniciativas estão listadas e descritas na tabela constante no anexo I deste trabalho.

Entre os projetos institucionais relacionados ao sistema prisional, destacaram-se inovações tendentes a:

I - criação e uso de ferramentas tecnológicas, visando aprimorar a fiscalização de unidades prisionais (Painel Analítico do Sistema Prisional – MPBA);

II – mapear e cruzar informações de integrantes de facções criminosas recolhidos em presídios (Projeto Mapear – MPES);

<sup>205</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Edital nº 2/2024/CSP. **Edital de Chamada para a submissão de iniciativas (boa prática, programa ou projeto) para comporem o Banco de Boas Práticas da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública (CSP), do Conselho Nacional do Ministério Público.** Disponível em <<https://encurtador.com.br/68XNM>>. Acesso em 18 out. 2024.

<sup>206</sup> Embora as questões atinentes ao sistema prisional e ao controle externo da atividade policial sejam vinculadas e indissociáveis ao conceito de segurança pública, para fins de submissão ao Banco de Boas Práticas, as iniciativas devem ser inscritas nas categorias próprias de “sistema prisional”, “controle externo da atividade policial” e “segurança pública”.

III - ressocialização dos presos, seja pela criação de grupos reflexivos (Refletir para Transformar – MPMGO) ou por projetos de profissionalização de reeducandos (Reconstruindo Sonhos – MPMT, Pedalando pela Liberdade – MPES, Educação + Trabalho = Dignidade – MPPI, Ressocializa - MPMGO e Recomeçar - MPMS);

IV – conferir dignidade ao ambiente prisional (GT para implantação da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC) no Distrito Federal – MPDFT, Fluxo de egressos da enfermaria psiquiátrica – MPAM, Envelhecimento no Cárcere – MPPA, População LGBTQIA+ e o Sistema Prisional – MPPA e Justiça Restaurativa no Sistema Prisional – MPES);

V – estimular a atividade educacional (Programa Remição pela Leitura: Releitura – MPMGO);

VI – destinação de verbas obtidas a partir de acordos celebrados no âmbito de processos penais (Acordo de Não Persecução Penal – Uma Ação Conjunta na Resolução de Conflitos – MPAC e DAAMP - Destinação Articulada de Acordos – MPMGO).

No que tange às experiências catalogadas referentes à atividade do controle externo da atividade policial, sobressaíram-se ações cujas finalidades foram:

I – regulamentar a tramitação de procedimentos de investigação policial (VPI - Verificação de Procedência de Informações – MPMS);

II – acompanhar políticas públicas de combate à letalidade policial (Acompanhamento das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da letalidade policial – MPPR e Letalidade e Vitimização Policial - MPBA);

III – utilizar recursos tecnológicos para o mapeamento de atividade policial (Painel de Monitoramento das Operações Policiais – MPRJ);

IV – capacitar as forças policiais (Preservação da integridade do depoimento policial em Juízo – MPAL e Colóquios Interinstitucionais: Ministério Público e Polícias – MPMA);

V – combater situações de assédio no âmbito institucional das forças policiais (Projeto mulheres em segurança: assédio não – MPAL).

Por fim, no que diz respeito à temática da segurança pública, as iniciativas catalogadas tiveram por objeto:

I – técnicas de enfrentamento à violência doméstica (Cooperação Brasil–Austrália na Violência Doméstica – MPDFT, Projeto Acolhe no Campo – MPMS, Paralelas - Traçando Novos Caminhos – MPMS, Dossiê MPMS Femicídio: Menina dos Olhos – MPMS, Patrulha Maria da Penha – MPMS, Observatório Caliandra – MPMT e Rede de Frente – MPMT);

II – educação e capacitação social (O Júri tem a Palavra – MPMS e Projeto Não Morra Tão Cedo - MPMS);

III – emprego de tecnologia para análise de dados e enfrentamento da criminalidade (Projeto Panorama – MPRJ, Painel de Segurança Pública – MPES, Mapa do Crime – MPMS, Aplicativo Projeto Luz – MPMT e Bares Monitorados, Cidade Mais Segura - MPPE);

IV – divulgação de ações institucionais (ANPP nos municípios: divulgando as boas práticas das Promotorias de Justiça – MPMA);

V – combate à violência em razão da orientação sexual (Protocolo Cidadão de Produção de Dados de Violência Contra LGBTQIA+: Tirando os dados do armário” – MPPI e Respeito: Polícia e Diversidade – MPPI);

VI – destinação de verbas obtidas a partir de acordos celebrados no âmbito de processos penais especificamente a instituições do sistema de segurança pública (Projeto Fundo de Penas Alternativas - MPSC);

VII – combate à violência praticada em face de adolescentes em situação de cumprimento de medidas socioeducativas (Força Tarefa DEGASE – MPRJ);

VIII – acolhimento de vítimas de crimes (Acolhida – MPMS e Restaurando Corações - MPPR).

Todos esses projetos se notabilizaram por, em alguma medida, terem se valido de estratégias extrajudiciais para a concretização e a efetivação de direitos e garantias constitucionais fundamentais. São, assim, iniciativas profícuas em termos de atuação preventiva, proativa e articuladas em rede, que estimulam o engajamento social e que objetivam a obtenção de resultados positivos que impactem a sociedade.

Tais iniciativas também têm por característica servir como instrumento de abertura da rede para a participação de atores que não são exclusivamente integrantes dos órgãos de segurança pública e do sistema de Justiça, relativizando a rigidez das chamadas *policy networks*, caracterizadas por relações estáveis estabelecidas por poucos participantes, geralmente representantes de instituições estatais, que mantêm independência em relação a outras redes e que possuem alta concentração de recursos e de competências<sup>207</sup>.

Em decorrência dessa abertura que permeia a rede de políticas públicas com a participação de agentes externos, inclusive com representantes da sociedade civil, a segurança pública se fortalece pelo estímulo da troca de informações, pelo aumento da capacidade de

---

<sup>207</sup> COSTA, Arthur Trindade. **Segurança pública, redes e governança**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2023. Disponível em <[http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/45900/1/LIVRO\\_SegurancaPublicaRedes.pdf](http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/45900/1/LIVRO_SegurancaPublicaRedes.pdf)>. Acesso em 30.10.2024, p. 41.

monitoramento e vigilância e por ampliar as possibilidades de resposta adequada aos problemas<sup>208</sup>.

Questão que se coloca, no entanto, é se a realização de projetos institucionais que visem a implementação de direitos fundamentais, diretamente pelo Ministério Público, poderia invadir a competência do gestor público de definir políticas públicas na área do respectivo direito fundamental tutelado.

Afinal, a realização de direitos fundamentais é uma questão de opção institucional, que “envolve a discussão do próprio mérito e aptidão da instituição para resolver um dado tipo de problema, e o equacionamento desse problema não é tarefa nada fácil em sistemas constitucionais, como o brasileiro, que criam esferas de sobreposição de atuação”<sup>209</sup>.

Isso porque, quando existem mais de uma instituição governamental responsável pela tomada de decisões, surge a questão da divisão interna do poder político, que se revela pelo possível confronto da competência para realizar a opção política<sup>210</sup>.

Nesse sentido, cumpre, inicialmente, analisar o conceito de política pública.

Fazendo um cotejo com noções agregadas ao instituto por outros autores, Bucci a define como “a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”<sup>211</sup>, que partem de um complexo procedimento de formulação<sup>212</sup>.

Siqueira enfatiza que “as políticas públicas são a forma contemporânea de exercício de poder nas sociedades democráticas e resultam de uma interação complexa entre Estado e sociedade”<sup>213</sup>.

Teixeira percebe nas políticas públicas um instrumento para que o gestor público, em qualquer esfera governamental, possa organizar e promover o desenvolvimento social, disponibilizando aos cidadãos a base para a sua emancipação<sup>214</sup>.

---

<sup>208</sup> COSTA, Arthur Trindade. **Segurança pública, redes e governança**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2023. Disponível em <[http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/45900/1/LIVRO\\_SegurancaPublicaRedes.pdf](http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/45900/1/LIVRO_SegurancaPublicaRedes.pdf)>. Acesso em 30.10.2024, p. 42.

<sup>209</sup> VITORINO, Alexandre. **Estado de Coisas Inconstitucional**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2022. p. 207.

<sup>210</sup> FONTE, Felipe de Melo. Políticas públicas e direitos fundamentais. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 162 *apud* VITORINO, Alexandre, **Estado de Coisas Inconstitucional**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2022. p. 207.

<sup>211</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. In **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 133, p. 89-98. Brasília, jan./mar. 1997, p. 91.

<sup>212</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. In **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 133, p. 89-98. Brasília, jan./mar. 1997, p. 96.

<sup>213</sup> SIQUEIRA, Lia de Souza. **Segurança Pública e Ministério Público – judicialização e participação social para a prevenção do crime**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 34.

<sup>214</sup> TEIXEIRA, Evaldo. O Ministério Público como interlocutor na efetivação de Políticas Públicas. In CAMBI, Eduardo Augusto Salomão (Org.). **Ministério Público contemporâneo e do futuro**. 1ª Ed. Belo Horizonte/São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 376.

Assim, sintetizando essas ideias, pode-se concluir que as políticas públicas constituem um processo complexo vetorizado para que as escolhas governamentais atinentes à realização de direitos fundamentais sejam concretizadas por meio de ações planejadas que visem atingir um objetivo social.

Tradicionalmente, as políticas públicas são divididas e analisadas em ciclos, a fim de se estabelecer uma metodologia de visualização e interpretação apta a ordenar a vida da política pública em fases sequenciais e independentes<sup>215</sup>.

Em análise à divisão de ciclos estabelecida por Secchi<sup>216</sup> nas fases de identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção, Siqueira conclui que o Ministério Público tem participação em todas as etapas do desenvolvimento das políticas públicas.

Assim, a autora frisa que, em relação à primeira fase, o Ministério Público, como agente político destinado a atuar na melhoria das condições da população, mediante a implementação dos direitos fundamentais, é instituição com aptidão à recepção de demandas, percepção de problemas e busca ativa de soluções<sup>217</sup>.

A formação da agenda ou *agenda setting*, por seu turno, consiste no ciclo no qual se decide se uma determinada temática efetivamente deve ser inserida na pauta política atual ou se o tema deve ser postergado, independentemente de sua relevância social<sup>218</sup>. Nesse ponto, a instituição tem importante papel por operar como canal para que os interesses da sociedade se sobreponham aos eventuais interesses meramente partidários e dos governantes da ocasião, frisando-se, no entanto, a importância de não se permitir nessa fase uma intervenção do Ministério Público de maneira impositiva e verticalizada<sup>219</sup>.

Já a chamada etapa de formulação de alternativas é aquela na qual podem existir as maiores críticas à participação da instituição, por não ter sido ela constituída para ter os conhecimentos técnicos necessários para a criação e avaliação de alternativas possíveis, segundo Siqueira. Nesse ponto, diante da necessidade de avaliação estritamente técnica, o Ministério Público deve se valer do seu corpo especializado e estabelecer parcerias com

<sup>215</sup> SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p. 33.

<sup>216</sup> SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012 p. 33-54.

<sup>217</sup> SIQUEIRA, Lia de Souza. **Segurança Pública e Ministério Público** – judicialização e participação social para a prevenção do crime. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, pp. 146-147.

<sup>218</sup> FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: n. 21 2022. Disponível em <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>>. Acesso em 17.10.24, p. 227.

<sup>219</sup> SIQUEIRA, Lia de Souza. **Segurança Pública e Ministério Público** – judicialização e participação social para a prevenção do crime. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 147.

instituições e órgãos com a aptidão necessária para se mensurar a adoção das medidas no que tange à relação de custo e benefício, em vista dos objetivos da política pública<sup>220</sup>.

A fase de tomada de decisões implica na ponderação de que as escolhas são de competência do gestor público responsável pela elaboração da política, sendo a atuação do *Parquet* importante para se aquilatar o efetivo atendimento do interesse público na decisão adotada<sup>221</sup>.

O momento da implementação constitui a fase mais delicada, na qual as demandas corriqueiramente chegam ao Ministério Público em razão de óbices relacionados a falhas ou desvios de finalidade. É a etapa do ciclo na qual a atuação do órgão pode gerar maiores reflexos à Administração Pública, em especial quando considerada a necessidade de judicialização da questão<sup>222</sup>.

E, por fim, o Ministério Público participa da etapa de avaliação da política pública, auxiliando o gestor na mensuração da adequação dos resultados em vista das metas e objetivos inicialmente propostos<sup>223</sup>.

Destaca-se a importância de que o Ministério Público tenha participação em todas as etapas de formulação, fiscalização e avaliação das políticas públicas sem, no entanto, invadir a competência do gestor público, sob pena de ultrapassar os limites de suas atribuições.

Isso porque a contribuição da instituição nesse complexo processo não deve implicar na tomada de decisões e execução administrativa, mas no acompanhamento, orientação e fiscalização da implementação das rotinas e ações que, por razões como o desvio de finalidade, deficiências técnicas ou intercorrências aleatórias, podem ter a sincronicidade entre planejamento e execução comprometida<sup>224</sup>.

Dessa forma, a atuação do órgão na formulação, controle e avaliação de políticas públicas “não desloca o Ministério Público para o exercício de competência própria do gestor da política pública, mas o situa como ator de diálogo necessário nas distintas escolhas possíveis de construção das políticas de segurança pública”<sup>225</sup>.

---

<sup>220</sup> SIQUEIRA, Lia de Souza. **Segurança Pública e Ministério Público** – judicialização e participação social para a prevenção do crime. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 148.

<sup>221</sup> SIQUEIRA, Lia de Souza. **Segurança Pública e Ministério Público** – judicialização e participação social para a prevenção do crime. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, pp. 148-149.

<sup>222</sup> SIQUEIRA, Lia de Souza. **Segurança Pública e Ministério Público** – judicialização e participação social para a prevenção do crime. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 150.

<sup>223</sup> SIQUEIRA, Lia de Souza. **Segurança Pública e Ministério Público** – judicialização e participação social para a prevenção do crime. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 154.

<sup>224</sup> SIQUEIRA, Lia de Souza. **Segurança Pública e Ministério Público** – judicialização e participação social para a prevenção do crime. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, pp. 150-151.

<sup>225</sup> SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. O Ministério Público na formulação das políticas de segurança pública. **Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 2, maio/ago. 2021, p. 696.

Discorrendo especificamente sobre a contribuição de membros do Ministério Público no ciclo de formação de agenda, Teixeira aponta ser importante a adoção de um perfil de atuação de intermediação e de pacificação de conflitos sociais, mantendo-se uma postura de isenção institucional, haja vista a função de controle e fiscalização dos atos dos gestores públicos<sup>226</sup>.

Concluímos, no entanto, que essa postura ponderada de isenção, de apartidarismo e desvinculada de ideologias políticas deve ser observada nas intervenções institucionais que ocorram em qualquer dos ciclos da política pública, independentemente de se darem pelas vias judicial ou extrajudicial, sob pena de se comprometer a legitimidade e a credibilidade das ações da instituição. Inclusive no que tange à eleição da opção de atuação extrajudicial por meio de projetos, programas, campanhas, ações e boas práticas.

Com efeito, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018, em seu artigo 17, elenca os projetos sociais como forma de aproximação comunitária e resolução de problemas, estimulando a adoção da prática por parte dos membros e unidades do Ministério Público.

Ao lado das audiências públicas, participações em reuniões comunitárias e em reuniões de conselhos de direitos e do contato permanente com órgãos responsáveis pelo desenvolvimento de políticas públicas, Teixeira inclui os projetos sociais como forma de atuação resolutiva e preventiva, apta a “propiciar aos representantes do Ministério Público uma interação social inclusive mais ampla, onde poderão vivenciar e compreender as diversas expressões das sequelas da questão social e os desafios para enfrentá-las diretamente”<sup>227</sup>.

No mesmo sentido, Almeida assinala que os projetos representam abordagens válidas de atuação que podem ser empregadas para satisfazer as demandas dos direitos e garantias individuais, que fortalecem e aprimoram a ação social do Ministério Público, especialmente na mudança da realidade social, uma vez que a multifuncionalidade dos direitos e garantias constitucionais requer que as estratégias sejam adaptadas para atender ao direito material<sup>228</sup>.

Pondera-se, assim, que, sendo os projetos institucionais um dos instrumentos extrajudiciais à disposição da instituição para a realização de direitos e garantias fundamentais

---

<sup>226</sup> TEIXEIRA, Evaldo. O Ministério Público como interlocutor na efetivação de Políticas Públicas. In CAMBI, Eduardo Augusto Salomão (Org.). **Ministério Público contemporâneo e do futuro**. 1ª Ed. Belo Horizonte/São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 382.

<sup>227</sup> TEIXEIRA, Evaldo. O Ministério Público como interlocutor na efetivação de Políticas Públicas. In CAMBI, Eduardo Augusto Salomão (Org.). **Ministério Público contemporâneo e do futuro**. 1ª Ed. Belo Horizonte/São Paulo: D'Plácido, 2021, pp. 386-387.

<sup>228</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil institucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson, **Temas Atuais do Ministério Público**. 5ª ed. Salvador: Juspodivm, 2014, p. 92.

e, concluindo-se que o Ministério Público tem legitimidade para intervir nos ciclos das políticas públicas, sua atuação por esse meio não tem o condão de interferir nas competências dos gestores públicos, se o papel desempenhado for de ator de diálogo institucional entre o Estado e a sociedade e de acompanhamento, orientação e fiscalização da implementação das rotinas e ações de políticas públicas, não devendo haver o protagonismo na tomada de decisões e nas execuções respectivas, sobretudo nos ciclos de formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão e implementação.

Nesse sentido, da análise das iniciativas objeto dos trabalhos correicionais de fomento à resolutividade que também passaram a integrar o Banco de Boas Práticas do Conselho Nacional do Ministério Público retro listadas, depara-se com a ausência de características que denotem possível invasão de competência do gestor da política pública respectiva.

Isso porque algumas iniciativas relacionam-se com o desenvolvimento de tecnologias que buscam aprimorar a atividade-fim da instituição, como nos casos de fiscalização de unidades prisionais, combate à criminalidade e controle externo da atividade das forças policiais.

Outras dizem respeito à própria essência da atividade finalística do órgão, como o combate à letalidade policial, violência de gênero, violência doméstica, violência em razão da orientação sexual, tutela dos direitos das vítimas de crimes e de reeducandos que cumprem pena em regime de reclusão, bem como a regulamentação da destinação de verbas oriundas de acordos que legalmente são de atribuição do Ministério Público.

Alguns projetos objetivam fomentar a educação e a instrução da sociedade acerca de seus direitos e sobre temáticas ligadas à cidadania, o que certamente não entra em rota de colisão com a autonomia do gestor público de optar por realizar direitos fundamentais por determinado caminho.

E naquelas práticas nas quais se percebe uma eventual possibilidade de interferência na esfera de atuação de órgãos da estrutura de outras instituições, como nos casos de regulamentação do trâmite de procedimentos de investigação policial e capacitação de forças de segurança pública, vislumbra-se que tais atividades não seriam concebíveis sem que houvesse a parceria, colaboração e aquiescência das próprias instituições destinatárias das técnicas de aprimoramento normativo e de orientações. Ademais, iniciativas nesse sentido certamente não têm por finalidade interferir na autonomia das demais instituições, mas sim aperfeiçoar a prestação da respectiva função pública estatal, otimizando seus padrões de conduta.

Desse modo, conclui-se que as atividades extrajudiciais desempenhadas por unidades do Ministério Público na modalidade de projetos institucionais, os quais foram objeto de avaliação pelo Conselho Nacional do Ministério Público por meio de correições, não destoam das atribuições constitucionais e legais reservadas ao órgão, limitando-se ao manejo de criativas e inovadoras formas de atuação.

Nos subcapítulos seguintes analisar-se-á como a atividade correicional desempenhada pelo Conselho Nacional do Ministério Público na catalogação de boas práticas teve o potencial de contribuir para o aprimoramento institucional da tutela da segurança pública.

### 4.3 *Bypass* institucional: conceito e características

A abordagem que se dá no presente trabalho, sobre o papel do Conselho Nacional do Ministério Público no fomento de práticas resolutivas na área da segurança pública, por meio do desenvolvimento de correições temáticas, perpassa necessariamente pelo conceito do chamado *bypass* institucional ou, pelo seu sinônimo, desvio de institucionalidade.

O conceito de desvio de institucionalidade, adotado por Mariana Mota Prado e Michael J. Trebilcock, pressupõe a adoção de uma estratégia por meio de um desvio de rota, um caminho alternativo, mais funcional, como forma de buscar transpassar uma resistência à mudança institucional, sem modificar ou reformar as instituições existentes<sup>229</sup>.

O emprego da expressão *bypass* para o conceito de reformas institucionais pelos autores parte de uma analogia com as cirurgias coronárias, nos quais a revascularização miocárdica dos vasos sanguíneos acontece pela criação de novos vasos periféricos, cuja função é de contornar a artéria obstruída, criando um caminho alternativo de fluxo sanguíneo, ao invés de se tentar reparar a artéria obstaculizada<sup>230</sup>.

Da mesma forma, no sentido institucional, o *bypass* não visa implementar mudanças diretas na instituição que tem alguma disfuncionalidade ou mesmo substituí-la. O instituto serve como um instrumento de contorno da estrutura originária, a fim de operar um resultado mais eficiente, tornando-se uma opção considerável em especial nos casos em que as reformas internas não são viáveis ou promissoras<sup>231</sup>.

---

<sup>229</sup> PRADO, Mariana Mota; TREBILCOCK, Michael J. **Institutional Bypasses: A Strategy to Promote Reforms for Development**. Reino Unido: Cambridge University Press, 2018, p. 6.

<sup>230</sup> PRADO, Mariana Mota; TREBILCOCK, Michael J. **Institutional Bypasses: A Strategy to Promote Reforms for Development**. Reino Unido: Cambridge University Press, 2018, p. 27.

<sup>231</sup> PRADO, Mariana Mota; TREBILCOCK, Michael J. **Institutional Bypasses: A Strategy to Promote Reforms for Development**. Reino Unido: Cambridge University Press, 2018, p. 95.

O desvio institucional, segundo os autores, possui seis distintas características, sendo elas: a) a manutenção da instituição dominante no seu lugar; b) a criação de uma via institucional alternativa por meio da qual se pode desempenhar funções exercidas originariamente pela instituição dominante; c) ter o desvio pelo menos uma característica distintiva que visa abordar disfuncionalidades ou limitações percebidas na instituição dominante; d) estar separado da instituição dominante, em uma perspectiva de governança; e) produzir efeitos na mesma jurisdição que a instituição dominante; e f) não contradizer expressamente os requisitos do sistema jurídico no qual opera<sup>232</sup>.

O conceito de dominância da instituição relaciona-se com o grau de monopólio da prestação de serviços ou desempenho de funções pelo respectivo ente. A dominância se sobressai, exemplificativamente, em casos de prestação de serviços governamentais, como o policiamento ou o fornecimento de documentos oficiais, que não se dão por delegação. Nesses casos, a ideia de desvio de institucionalidade se torna mais relevante<sup>233</sup>.

Nesse sentido, quanto mais ampla for a abertura e a chance para que outros agentes ofereçam serviços ou exerçam funções e atraiam usuários, menos significativa se torna a noção de um desvio institucional. Por outro lado, um desvio institucional se revela uma estratégia de reforma eficaz quando o Estado detém um monopólio ou quase monopólio, tanto de fato quanto de direito, e onde a mudança e a inovação não ocorrem espontaneamente em razão de forças competitivas. Dessa forma, um desvio institucional é mais pertinente quando há uma prestação direta de serviços por parte de uma instituição predominante<sup>234</sup>.

Quanto à criação de uma via institucional alternativa, por meio da qual pode-se desempenhar funções exercidas originariamente pela instituição dominante, Prado e Trebilcock observam que apesar de servir como um substituto, o *bypass* pode ser concebido como um arranjo cooperativo ou competitivo em relação à instituição dominante.

Traçando um paralelo com a atividade de tráfego de veículos, os autores utilizam o seguinte exemplo:

On the one hand, a bypass route can be built and managed by another company that aggressively tries to steer traffic away from the main route in order to collect the revenues generated by tolls. On the other hand, a bypass route can be designed and constructed to operate in tandem with the main route, offering an alternative that will not only help reduce traffic jams on the main route when needed, but will also reduce

<sup>232</sup> PRADO, Mariana Mota; TREBILCOCK, Michael J. **Institutional Bypasses: A Strategy to Promote Reforms for Development**. Reino Unido: Cambridge University Press, 2018, p. 28.

<sup>233</sup> PRADO, Mariana Mota; TREBILCOCK, Michael J. **Institutional Bypasses: A Strategy to Promote Reforms for Development**. Reino Unido: Cambridge University Press, 2018., p. 30.

<sup>234</sup> PRADO, Mariana Mota; TREBILCOCK, Michael J. **Institutional Bypasses: A Strategy to Promote Reforms for Development**. Reino Unido: Cambridge University Press, 2018, p. 28.

the overall number of accidents by creating an alternative for those inclined to travel at higher speeds<sup>235</sup>.

Por seu turno, a característica distintiva atribuída ao desvio operado deve estar intrinsecamente relacionada à disfuncionalidade percebida no arranjo pré-existente na instituição dominante<sup>236</sup>.

Pondera-se que “[p]or definição, os fins permanecem constantes, devendo o *bypass* aperfeiçoar os meios”<sup>237</sup>.

No que se refere à distinção entre o desvio e a instituição dominante sob a ótica da governança, os autores observam que ter estruturas separadas que operem paralelamente e, por vezes, até concorram entre si, pode, em certa medida, parecer contraintuitivo, especialmente em situações de monopólio na prestação de determinado serviço por Estados soberanos. No entanto, o fato de as estruturas funcionarem de maneira independente uma da outra é suficiente para que os desvios sejam considerados *bypasses*, os quais podem ocorrer de duas maneiras: pela criação de uma nova instituição para exercer as mesmas funções da instituição dominante ou pela reorientação de uma entidade que foi concebida para cumprir outra função, em uma forma de "conversão"<sup>238</sup>.

O desvio deve, também, produzir efeitos na mesma jurisdição que a instituição dominante. Isso significa que caso aqueles que tenham por intenção contornar as disfuncionalidades da instituição dominante optem por recorrer a instituições situadas em jurisdição diversa, a manobra não é considerada um *bypass*. Assim, conforme exemplo citado por Prado e Trebilcock, caso uma empresa pretenda investir em um determinado país porque não confia no sistema judiciário de outro originariamente considerado, tal opção não se enquadraria como um desvio institucional, já que os efeitos considerados não seriam produzidos na mesma localidade do país da instituição contornada<sup>239</sup>.

---

<sup>235</sup> PRADO, Mariana Mota; TREBILCOCK, Michael J. **Institutional Bypasses: A Strategy to Promote Reforms for Development**. Reino Unido: Cambridge University Press, 2018, p. 31.

<sup>236</sup> PRADO, Mariana Mota; TREBILCOCK, Michael J. **Institutional Bypasses: A Strategy to Promote Reforms for Development**. Reino Unido: Cambridge University Press, 2018, p. 32.

<sup>237</sup> COHEN, Amy J. Pensando a partir de *Bypasses* Institucionais? In **Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 3, p. 1464–1469, maio/ago. 2020. Disponível em <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/545>>. Acesso em 01 nov. 2024, p. 1464.

<sup>238</sup> PRADO, Mariana Mota; TREBILCOCK, Michael J. **Institutional Bypasses: A Strategy to Promote Reforms for Development**. Reino Unido: Cambridge University Press, 2018, p. 34-35.

<sup>239</sup> PRADO, Mariana Mota; TREBILCOCK, Michael J. **Institutional Bypasses: A Strategy to Promote Reforms for Development**. Reino Unido: Cambridge University Press, 2018 p. 36.

Por fim, a última característica do desvio institucional refere-se à não contradição dos requisitos do sistema jurídico no qual o desvio opera, ou seja, considera-se como requisito da manobra a legalidade da operação desviante.

No artigo nominado “*Bypasses* institucionais no Brasil: superando a resistência *ex-ante* às reformas institucionais”<sup>240</sup>, Mariana Mota Prado utiliza dois estudos de casos brasileiros para ilustrar como as reformas operadas por *bypass* institucional podem auxiliar os formuladores de políticas públicas a esquivar-se de obstáculos às reformas de instituições disfuncionais.

Assim, o trabalho parte da análise do Poupatempo, o balcão único de serviços burocráticos criado pelo Estado de São Paulo em 1997, adotado como solução ao sistema de serviços governamentais lentos e ineficientes, e da análise das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), projeto de implantação de novas unidades policiais do Estado do Rio de Janeiro para a retomada de territórios conflagrados e controlados por traficantes e organizações criminosas.

Tais iniciativas são consideradas pela autora, respectivamente, como exemplos profícuos de celeridade na prestação de serviços públicos governamentais e de criação de força de segurança pública que tende a desempenhar as funções policiais de maneira mais eficaz pelo estabelecimento de uma dinâmica de policiamento de proximidade e de respeito entre os policiais e os membros da comunidade<sup>241242243</sup>.

---

<sup>240</sup> PRADO, Mariana Mota. *Bypasses* Institucionais no Brasil: Superando a Resistência Ex-ante às Reformas Institucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, 49(1), 2021. P. 8–28. Disponível em <<https://doi.org/10.14393/RFADIR-v49n1a2021-62774>>. Acesso em 24 out. 2024.

<sup>241</sup> PRADO, Mariana Mota. *Bypasses* Institucionais no Brasil: Superando a Resistência Ex-ante às Reformas Institucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, 49(1), 2021. P. 8–28. Disponível em <<https://doi.org/10.14393/RFADIR-v49n1a2021-62774>>. Acesso em 24 out. 2024.

<sup>242</sup> Trazendo uma visão crítica à conclusão de Prado, pontuamos que em relação ao Poupatempo, Valverde questiona se a sua implementação de fato constituiria um *bypass*. Nesse sentido, assevera que “[s]em acesso aos arquivos governamentais existentes (digitais ou analógicos), o quiosque não funcionaria. Assim, poderíamos ver o *Poupatempo* simplesmente como uma inovação dentro do governo e não como um *bypass*. (...) Mas, nesse caso, por que chamar a nova instituição ou o novo processo de *bypass*? Por que não os ver como uma inovação do setor público?”. (VALVERDE, Mariana. Descentralizando instituições como objetos de estudo. In **Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 3, p. 1473–1481, set/dez. 2020, p. 1.477. Disponível em <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/547>>. Acesso em 01 nov. 2024).

<sup>243</sup> Da mesma forma, discordando das conclusões de Prado em relação à eficácia da instituição das UPPs, Machado aponta que as Unidades de Polícia Pacificadora se estruturaram de forma centralizada, mantendo forte hierarquização militar e poucos canais abertos de comunicação com a comunidade, de modo que a imagem de uma polícia democratizada não se concretizou em razão da concentração de poder no comando das unidades. Assim, discorre que “[o] fato de as UPPs não terem feito o *bypass* da hierarquia da polícia militar certamente contribuiu para a persistência do mesmo etos militarizado”. (MACHADO, Marta Rodriguez de Assis. As Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro: *bypass* do que? In **Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n.3, pp.1486-1499, set/dez 2020, p. 1.477. Disponível em <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/549>>. Acesso em 04 nov. 2024).

No trabalho, Prado analisa que os obstáculos à implantação de reformas institucionais derivam das resistências que podem ser de duas ordens: por interesse próprio ou por razões cognitivas<sup>244245</sup>.

A resistência por auto interesse configura-se quando os beneficiários do *status quo* receiam que a reforma institucional acarrete a eliminação de privilégios, o que é referido na literatura como custo de mudança.

Nesse caso, a autora aponta que as mudanças institucionais somente terão cenário favorável para ocorrer se o grupo que exige tais mudanças gozar de mais poder e influência que o grupo resistente, ou se ocorrer um *turning point*, um momento propício, que desestabilize o arranjo existente.

Cohen reflete que:

(...) o próprio Estado pode liderar essas reformas, já que agentes públicos progressistas e com mentalidade reformista podem às vezes apontar para caminhos alternativos a instituições existentes que foram capturadas por monopólios estatais e por agentes públicos que praticam *rent-seeking*<sup>246</sup>.

Nessas circunstâncias, um desvio de institucionalidade se mostra como instrumento importante para se vencer a resistência por interesses particulares, porque não opera uma reforma na instituição dominante, não demandando, assim, a cooperação daqueles que resistem à reforma. O *bypass* tem por premissa a criação de um contorno alternativo mais funcional, conforme apontado por Prado:

Um *bypass* institucional pode ajudar a superar essa resistência *ex-ante*, criando uma instituição separada que funciona paralelamente a disfuncional, que cria uma dinâmica política muito diferente se comparada com as reformas implementadas nas instituições existentes. Enquanto uma reforma em uma instituição existente exigiria que os reformadores se envolvessem num processo de negociação com aqueles que operam a instituição disfuncional, o *bypass* lhes permite evitar o envolvimento em tal

<sup>244</sup> PRADO, Mariana Mota. *Bypasses* Institucionais no Brasil: Superando a Resistência Ex-ante às Reformas Institucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, 49(1), 2021. P. 8–28. Disponível em <<https://doi.org/10.14393/RFADIR-v49n1a2021-62774>>. Acesso em 24 out. 2024.

<sup>245</sup> A esse conjunto de fatores que caracterizam resistências às reformas institucionais, classificado como *path dependence*, é adicionado o fator financeiro por parte da doutrina, decorrente da escassez de recursos humanos, tecnológicos e pecuniários, conforme observação de Athias. (ATHIAS, Daniel Tobias. *Institucional bypass* – o exemplo do Regime Diferenciado de Contratações (RDC). In **Revista Fórum de Direito Financeiro e ECONÔMICO – RFDFO**. Belo Horizonte, ano 2, nº 3, p. 253-268, mar./ago. 2013. Disponível em [https://www.academia.edu/42769537/Institucional\\_bypass\\_O\\_exemplo\\_do\\_Regime\\_Diferenciado\\_de\\_Contrata%C3%A7%C3%B5es\\_RDC\\_?ri\\_id=1506034](https://www.academia.edu/42769537/Institucional_bypass_O_exemplo_do_Regime_Diferenciado_de_Contrata%C3%A7%C3%B5es_RDC_?ri_id=1506034). Acesso em 04 nov. 2024).

<sup>246</sup> COHEN, Amy J. Pensando a partir de *Bypasses* Institucionais? In **Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 3, p. 1464–1469, maio/ago. 2020. Disponível em <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/545>>. Acesso em 01 nov. 2024.

processo de negociação. Pelo contrário, se as reformas viessem a ocorrer na instituição existente, os grupos de interesse teriam significativamente mais poder para resistir<sup>247</sup>.

Por seu turno, a resistência cognitiva advém da aversão a possíveis riscos relacionados à reforma institucional, que incutem uma postura mais conservadora do grupo resistente. Nesse caso, Prado defende que a adoção do *bypass* institucional pode reduzir a resistência à reforma e servir como valioso mecanismo à mudança da instituição disfuncional por conta do seu efeito de demonstração. Ou seja, o *bypass* permite a experimentação, o teste dos resultados, por poder ser dimensionado para as proporções almejadas sem que se desconstitua a instituição original. Ademais, pode ser estruturado de modo a ser abandonado na hipótese de insucesso sem significativos impactos no *status quo*<sup>248</sup>.

A possibilidade de experimentação de alternativas quanto aos desenhos institucionais é vista pela doutrina como o ponto-chave do apelo à reforma por meio do *bypass*, em especial quando se depara com organizações disfuncionais<sup>249</sup>.

Quanto aos modelos de estudo sobre experimentação, Davis cita os métodos de “estudos randomizados controlados”, que pressupõem a separação de uma dada população em grupos com semelhantes características, a fim de se aferir a eficácia das intervenções que são aplicadas em apenas um deles, e a “governança experimentalista”, que, sem fazer distinção de grupos, se baseia na análise de intervenções graduais<sup>250</sup>.

O autor propõe que o *bypass* institucional se qualifica como exemplo de “governança experimentalista”, por permitir a análise e a revisão tanto do resultado da intervenção quanto do próprio processo de aferição, relacionando-se com a possibilidade de reformas graduais a partir da mensuração das conclusões alcançadas sequencialmente<sup>251</sup>.

---

<sup>247</sup> PRADO, Mariana Mota. *Bypasses* Institucionais no Brasil: Superando a Resistência Ex-ante às Reformas Institucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, 49(1), 2021. P. 8–28. Disponível em <<https://doi.org/10.14393/RFADIR-v49n1a2021-62774>>. Acesso em 24 out. 2024, p. 15-16.

<sup>248</sup> PRADO, Mariana Mota. *Bypasses* Institucionais no Brasil: Superando a Resistência Ex-ante às Reformas Institucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, 49(1), 2021. P. 8–28. Disponível em <<https://doi.org/10.14393/RFADIR-v49n1a2021-62774>>. Acesso em 24 out. 2024.

<sup>249</sup> DAVIS, Kevin E. Dois Tipos de Experimentação: Onde bypasses institucionais se encaixam?. In **Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 3, p. 1453-1459, maio/ago. 2020. Disponível em <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/543>>. Acesso em 01 nov. 2024.

<sup>250</sup> DAVIS, Kevin E. Dois Tipos de Experimentação: Onde bypasses institucionais se encaixam?. In **Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 3, p. 1453-1459, maio/ago. 2020. Disponível em <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/543>>. Acesso em 01 nov. 2024.

<sup>251</sup> DAVIS, Kevin E. Dois Tipos de Experimentação: Onde bypasses institucionais se encaixam?. In **Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 3, p. 1453-1459, maio/ago. 2020. Disponível em <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/543>>. Acesso em 01 nov. 2024.

É na capacidade, ainda que momentânea, de promover mudanças e de vencer resistências, que se encontra o termômetro para indicar se um *bypass* é ou não bem-sucedido, conforme conclusão de Prado:

Então, o que é um *bypass* institucional bem-sucedido? Um que abra a possibilidade de mudança institucional, especialmente em contextos em que a mudança teria sido difícil, senão impossível, de outra forma.

[...]

Em suma, *bypasses* institucionais bem-sucedidos são os que conseguem superar a resistência *ex ante* às reformas institucionais, mesmo que o façam por um curto período de tempo. Uma vez que o *bypass* em si não consegue se adaptar às novas circunstâncias e se torna disfuncional, a solução é promover outra reforma institucional. Em alguns casos, o *bypass* pode ter maleabilidade suficiente para ser reformado por dentro. Caso contrário, um *bypass* institucional do *bypass* pode ser necessário. Assim, o sucesso de um *bypass* não reside em sua longevidade ou em sua operação impecável, mas em sua capacidade de promover mudanças, especialmente quando as instituições não são suficientemente maleáveis e se tornam disfuncionais ao longo do tempo. Um *bypass* institucional é um meio para um fim, não um fim em si mesmo<sup>252</sup>.

No subcapítulo seguinte avaliaremos como a noção de *bypass* institucional relaciona-se com as práticas adotadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público para fomentar, nas unidades do Ministério Público brasileiro, uma cultura de atuação resolutiva na tutela da segurança pública.

#### **4.4 O *bypass* institucional adotado pelo Conselho Nacional como estratégia de fomento às práticas resolutivas na área da segurança pública pelo Ministério Público brasileiro**

A partir do delineamento do conceito e das características do *bypass* institucional, podemos examinar como o Conselho Nacional do Ministério Público valeu-se dessa inovação estratégica em termos de governança para vencer uma resistência institucional, com o intuito de operar uma verdadeira reforma na maneira como o Ministério Público, enquanto instituição dominante, atua em termos de garantia ao direito fundamental à segurança pública.

Como ponto de partida, identificamos o Ministério Público como instituição dominante, na medida em que se reveste da condição de ente estatal titular privativo da ação penal pública, que desempenha, nessa condição de *dominus litis*, o quase monopólio<sup>253</sup> do exercício da

<sup>252</sup> PRADO, Mariana Mota. *Bypasses* Institucionais no Brasil: Superando a Resistência Ex-ante às Reformas Institucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, 49(1), 2021. P. 8–28. Disponível em <<https://doi.org/10.14393/RFADIR-v49n1a2021-62774>>. Acesso em 24 out. 2024, p. 25-26.

<sup>253</sup> Ponderamos que o monopólio do exercício da ação penal pública somente não é absoluto pela previsão constante no artigo 5º, LIX, da Constituição Federal, da admissão da ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal.

provocação do Poder Judiciário para que exerça o *jus puniendi* estatal, prestando, assim, uma função pública com exclusividade. Ademais, ao órgão foi delegada a incumbência de defesa dos interesses sociais, dentre os quais se pode relacionar a segurança pública, bem jurídico de titularidade coletiva.

E como disfuncionalidade do desempenho dessa relevante função, destaca-se a deficiência de atuação decorrente de um ultrapassado modelo demandista e burocrático, pautado quase que exclusivamente na atuação judicial, que se observa por um protocolar e mecânico acionamento do Poder Judiciário, assim que se recebe o produto de um trabalho investigativo pronto e acabado (mas não raras vezes deficiente), desenvolvido pela polícia judiciária no curso de um inquérito policial sobre o qual se exerceu pouca ou nenhuma fiscalização direta. Nesse apático formato de atuação reativa e pouco efetiva, a atividade extrajudicial é relegada a segundo plano, sendo mais cômodo movimentar a máquina judiciária já assoberbada com mais processos ordinários do que enfrentar as causas da criminalidade e as deficiências do sistema de segurança pública.

É justamente nesse cenário onde se identifica uma resistência institucional à mudança de paradigma. Afinal, a implantação de um novo modo de atuação, que traz novas perspectivas do ponto de vista da complexidade e mais responsabilidades sobre a efetividade do trabalho realizado tem o potencial de gerar uma compreensível postura conservadora e uma resistência à adoção de uma nova sistemática, advinda da aversão a possíveis riscos relacionados à reforma institucional, bem como um apego a tradicional forma de agir, ainda que esta seja anacrônica.

Nesse cenário, as correições temáticas de fomento à resolutividade desenvolvidas pela Corregedoria Nacional do Ministério Público se mostraram como um valioso instrumento para a transposição da resistência à mudança do paradigma de atuação institucional.

As características da estratégia utilizada a qualificam como um profícuo exemplo de *bypass* institucional, enquadrando-se estritamente nas premissas conceituais elencadas por Prado e Trebilcock.

Com efeito, a realização do trabalho correicional fomentador de práticas resolutivas por parte do Conselho Nacional do Ministério Público, por meio de sua Corregedoria Nacional, não teve o condão de deslocar os Ministérios Públicos de suas searas de atuação, tendo as instituições locais sido mantidas no pleno exercício de suas atividades.

Por seu turno, houve a evidente criação de uma via institucional alternativa por meio da qual o CNMP desempenhou a função de indução e estímulo às ações finalísticas dos diversos ramos do Ministério Público brasileiro. Função essa que, originariamente, poderia ser exercida pelas respectivas instituições tidas por dominantes por meio de seus centros de apoio

operacional, grupos especializados nas diversas áreas de atuação, unidades de capacitação e comissões temáticas.

Todavia, tendo a atividade partido do CNMP, observou-se uma coordenação nacional dos trabalhos, apta a gerar um reflexo muito mais abrangente do que se a iniciativa tivesse se originado de uma ou de algumas das unidades do Ministério Público.

Ademais, cumpre frisar que nos termos conceituais do desvio institucional, o *bypass* pode ser concebido como um arranjo competitivo, mas também como uma solução cooperativa com a instituição dominante<sup>254</sup>. E é essa, essencialmente, a característica que se observa do arranjo institucional criado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, que pautou suas ações de forma colaborativa com todos os Ministérios Públicos, buscando uma otimização das atividades finalísticas desempenhadas pelos diversos órgãos de todo o Brasil.

Observa-se, ainda, que o desvio operado se concentrou no objetivo de mudança de mentalidade institucional, abordando limitações percebidas nas instituições dominantes caracterizadas pela ainda predominância de um resquício de cultura demandista na forma de exercício das atribuições constitucionais do *Parquet*.

Quanto à separação das instituições em termos de governança, fica claro que o Conselho Nacional do Ministério Público não integra a estrutura de qualquer das instituições ministeriais, sendo considerado órgão de envergadura constitucional autônomo em relação a qualquer dos três Poderes, ao passo que cada um dos Ministérios Públicos é dotado de plena autonomia funcional, administrativa e financeira.

Por fim, resta evidenciado que o Conselho Nacional do Ministério Público produz efeitos nas mesmas jurisdições que as respectivas instituições tidas por dominantes e que o desvio consubstanciado nas atividades correicionais, as quais decorrem de competência constitucional do órgão, não contradizem os requisitos do sistema jurídico pátrio.

Postas essas premissas, torna-se conclusivo que as correições temáticas de fomento à resolutividade desenvolvidas pelo CNMP nos anos de 2022 e 2023 enquadram-se conceitualmente como um instrumento de desvio de institucionalidade desenvolvido com a perspectiva de vencer uma resistência cultural advinda de uma forma de atuação pouco proativa. Mas como essa atividade teve o potencial de influenciar as práticas do Ministério Público, no que tange à promoção de direitos fundamentais, em especial no que diz respeito à segurança pública?

---

<sup>254</sup> PRADO, Mariana Mota; TREBILCOCK, Michael J. **Institutional Bypasses: A Strategy to Promote Reforms for Development**. Reino Unido: Cambridge University Press, 2018, p. 31.

Nesse ponto, exalta-se o papel conformador do Conselho Nacional do Ministério Público, já exposto no 2º capítulo deste trabalho, no sentido de atuar na tentativa de uniformizar práticas adotadas por cada um dos ramos da instituição, e que se baseia no aspecto da influência exógena do princípio da unidade, exercida pelo órgão de controle externo do Ministério Público brasileiro.

Ao estimular que as diversas unidades e ramos do Ministério Público de todo o Brasil adotem soluções criativas para problemas que são, em grande parte dos casos, comuns a todos os Estados e regiões do país, o Conselho Nacional do Ministério Público trabalha com a noção de “laboratório de democracia”.

Referida expressão foi cunhada em voto dissidente proferido pelo *Justice Louis Brandeis* da Suprema Corte norte-americana no caso *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262, 311–1932, ao manifestar a ideia de que, em um sistema federal, os Estados funcionam como verdadeiros laboratórios de experimentos de transformação econômica, política e social que proporcionam a oportunidade da produção de soluções inovadoras sem que sejam gerados riscos e incertezas que impactem os demais estados, conforme citação desse histórico caso pelo Ministro Luiz Fux, do Supremo Tribunal Federal, no voto proferido no âmbito do Recurso Extraordinário 1.188.352/DF de sua relatoria (*leading case* do tema de repercussão geral nº 1036), que analisou a constitucionalidade de lei distrital que dispunha sobre a inversão de ordem das fases do procedimento licitatório<sup>255</sup>.

Em seu voto, o relator ressaltou que o elevado nível de centralização da federação brasileira exige, para revitalizar a vertente descentralizadora do princípio federativo, uma premência em deixar de lado interpretações exageradas das competências normativas da União. Assim, o ministro frisa que:

É desejável que os entes federativos gozem de certa liberdade para regular assuntos de forma distinta, não apenas porque cada um deles apresenta peculiaridades locais que justificam adaptações da legislação federal, mas também porque o uso de diferentes estratégias regulatórias permite comparações e aprimoramentos quanto à efetividade de cada uma delas.

Fazendo menção à reorientação de práticas advindas do experimentalismo democrático, o voto ressalta que:

---

<sup>255</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1.188.352/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, julgado em 27 mai. 2024, publicado em 21 jun. 2024. Disponível em <[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true&origem=AP&classeNumeroIncidente=RE%201188352](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true&origem=AP&classeNumeroIncidente=RE%201188352)>. Acesso em 20 out 2024.

[...] é preciso reconhecer que os Estados-membros devem servir como verdadeiros laboratórios legislativos, ou seja, como espacialidades em que se possibilita a procura de novas ideias sociais, políticas e econômicas, sempre na busca de soluções mais adequadas para os seus problemas peculiares e, eventualmente, tais resoluções serem passíveis de incorporação mais tarde por outros Estados ou até mesmo pela União em caso de êxito.

Em que pese o conceito de laboratórios de democracia tenha sido empregado sob o viés das competências legislativas no esquema federativo, percebe-se que sua premissa é amplamente aplicável na atividade desempenhada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, de indução à busca de soluções criativas por parte dos ramos do Ministério Público brasileiro.

Afinal, é no descentralizado âmbito local que se observam as grandes mazelas populacionais e as carências das camadas sociais mais desfavorecidas que demandam o empenho estatal na produção de políticas públicas.

Dessa forma, quando o Conselho Nacional do Ministério Público, por meio de sua Corregedoria, determina a deflagração de um procedimento correicional no Ministério Público de alguma unidade federativa ou ramo da União, com o escopo de conhecer as boas práticas locais, está provocando o órgão correicionado para a produção de ideias inéditas e soluções experimentais para velhos problemas, a partir do desenvolvimento de projetos institucionais que tragam algum colorido de inovação na forma de atuação, com vistas à otimização dos meios instrumentais de defesa dos interesses sociais.

E essa atividade de criação de boas práticas passa, então, a ser desenvolvida “de baixo para cima”, muitas vezes a partir da iniciativa de remotas unidades do *Parquet*. De forma descentralizada, irradiando conhecimento das “periferias” da instituição, em que se tem maior consciência sobre as reais necessidades coletivas diante da proximidade dos membros com a população e frente a diária interação com os diversos atores e movimentos sociais, proporcionada pela capilaridade institucional.

Assim, a partir do estímulo dado aos diversos órgãos do Ministério Público à criação de propostas resolutivas que sirvam de modelo de atuação para a tutela de direitos sociais, o Conselho Nacional trabalha com a noção de laboratórios de democracia pois, em vez de impor uma solução, proporciona e enaltece a desejável liberdade para que a tratativa de assuntos de interesse social aconteça no âmbito local, permitindo o manejo de diferentes estratégias que passam a ser mapeadas, apreciadas e sopesadas juntamente com outras similares, de modo a aprimorar os mecanismos de ação institucional em busca de uma atuação mais efetiva.

Como fechamento do ciclo estratégico de fomento às atividades resolutivas, o passo seguinte dado pelo Conselho Nacional do Ministério Público foi a ampla divulgação dos relatórios das correições realizadas, com o escopo de propiciar a difusão, o compartilhamento e a replicação dos conhecimentos produzidos, o que ocorreu com a realização de eventos de divulgação e a produção de material didático com o intuito de orientar e capacitar os membros:

Como forma de disseminar as boas práticas com vistas a sua replicação por outras unidades do Ministério Público, dentre outros meios, ocorre a leitura dos relatórios de correição nas sessões plenárias do CNMP, a comunicação nos encontros temáticos com as Corregedorias Gerais e, também, no evento "Corregedoria Nacional e o Fomento às Boas Práticas do MP brasileiro", idealizado pela Corregedoria Nacional e que teve duas edições no ano de 2022 e uma edição no ano de 2023. Inúmeros produtos foram gestados pela Corregedoria Nacional no período de 2022-2023 como, por exemplo: 4 guias de Atuação Resolutiva de autocomposição; glossário de resolutividade; certificação das iniciativas resolutivas; *Vade Mecum*; Biblioteca Virtual; Seminário de Práticas Resolutivas; Anais da Corregedoria Nacional de Boas Práticas; Revistas de Fomento à Resolutividade, sobre atuação preventiva, sobre independência e sobre integridade, dentre outros<sup>256</sup>.

Ademais, ressalta-se a entrega do chamado “selo de Resolutividade da Corregedoria Nacional” e de certificado de boas práticas em evento realizado pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, que teve por escopo reconhecer e enaltecer o trabalho daqueles que colaboraram com a criação de práticas resolutivas com potencial de transformação social, inclusive com diversos projeto reconhecidos na área da segurança pública<sup>257</sup>, o que contribui para a ampliação da atuação da instituição, na visão de Kerche:

Se o Ministério Público é combativo, talvez esse seu caráter fosse intensificado com a utilização de instrumentos para a criação de uma política institucional unificada. Se os promotores defendem os interesses da sociedade, talvez o fizessem com maior amplitude se existissem incentivos que premiassem os mais ativos<sup>258</sup>.

No que concerne ao reconhecimento conferido pelo CNMP aos promotores que se destacaram pela realização de projetos institucionais de relevo em termos de resolutividade,

<sup>256</sup> AMORIM, Marco Antonio Santos. **Ministério Público resolutivo**: as Corregedorias como instrumentos de fortalecimento da efetividade da atuação ministerial. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2024, p. 133.

<sup>257</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Corregedoria Nacional enaltece trabalho resolutivo de unidades e ramos dos MPs com entrega de selo de resolutividade e certificado de projetos de boas práticas**. Disponível em <<https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/17215-corregedoria-nacional-enaltece-trabalho-resolutivo-de-unidades-e-ramos-dos-mps-com-entrega-de-selo-de-resolutividade-e-certificado-de-projetos-de-boas-praticas>>. Acesso em 21 out. 2024.

<sup>258</sup> KERCHÉ, Fábio. **Virtude e Limites**: Autonomia e Atribuições do Ministério Público no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009, pp. 110-111.

trazemos a visão de Sampaio e Viegas<sup>259</sup>, para quem as balizas da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018, revelam uma intenção de que se produza mais intervenções nos ciclos das políticas públicas, o que é enaltecido pelo CNMP, que premia integrantes do Ministério Público que se dispõem a atuar dentro dos parâmetros da citada normativa.

Quanto a este ponto, ponderamos não se vislumbrar prejuízos pela possibilidade de maior intervenção do Ministério Público nos ciclos das políticas públicas, obviamente desde que respeitadas as competências dos gestores públicos responsáveis. Ao contrário, julgamos que a possibilidade de maior participação da instituição nas fases de implementação das políticas públicas enseja a maior transparência, controle e fiscalização sobre como o processo de concretização de direitos fundamentais se desenvolve.

A área da segurança pública certamente é uma das que mais se beneficia com a adoção dessa estratégia de estímulo, por desvio institucional, adotada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, por diversas razões.

Em primeiro lugar, podemos pontuar que em nenhuma outra área de atuação existe um (quase) monopólio de exercício de função pelo Ministério Público como no desempenho da ação penal pública, no controle externo da atividade policial e na fiscalização da execução penal.

Com efeito, com a expansão das Defensorias Públicas, muitas das relevantes funções antes exercidas institucionalmente tão somente pelo *Parquet*, como a tutela de direitos individuais indisponíveis e a defesa de muitos dos direitos coletivos, passaram a ser também desempenhadas por essa relevante instituição.

Desta forma, a dominância do Ministério Público em papéis que impactam frontalmente a segurança pública demonstra que uma eventual letargia de atuação tem o potencial de causar enormes prejuízos à sociedade, por não haver substitutos para o desempenho da mesma função.

Em segundo lugar, destaca-se que o papel exercido pelo Ministério Público, como *player* do sistema de justiça criminal, não se resume à promoção da ação penal pública como mero despachante de inquéritos policiais. Pelo contrário, o correto cumprimento dessa importante função constitucional presume a plenitude do desempenho dessa atividade em suas múltiplas vertentes, sendo necessário adotar medidas resolutivas para que os trabalhos

---

<sup>259</sup> SAMPAIO, Marianna; VIEGAS, Rafael Rodrigues. Ministério Público: de fiscal a elaborador de políticas públicas. In: **Encontro Anual da ANPOCS**, 43, 2019, Caxambu: ANPOCS, 2019. p. 24. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/349664065>>. Acesso em: 12 set. 2024.

investigativos ocorram de forma eficiente, seja por meio das atividades policiais, seja por investigações conduzidas diretamente pela própria instituição.

Ademais, conforme já ressaltado, a recente Resolução nº 278, de 21 de dezembro de 2023, editada pelo CNMP, estabelece que a tutela coletiva de segurança pública não se limita às atribuições do Ministério Público na área criminal (art. 1º, § 1º), que a tutela coletiva de segurança pública deverá pautar-se em evidências e buscar proatividade e resolutividade da atuação institucional para o monitoramento e a fiscalização das políticas (art. 7º, *caput*), com a finalidade de prevenção, controle e repressão da criminalidade (art. 5º, I).

E, ainda, porque a estruturação do Sistema Único de Segurança Pública, introduzido pela Lei nº 13.675, de 2018, alça o Ministério Público à condição de colaborador na elaboração de estratégias e metas para alcance dos objetivos da lei, qualificando-o, ainda, como avaliador das políticas de segurança pública.

Ressaltamos no primeiro capítulo a existência de críticas formuladas por estudos abalizados no que se refere a instituição do Ministério Público, as quais se fundamentam em questões relativas à ausência de mecanismos de controle, incompatibilidades principiológicas e deficiências de ordem funcional.

A nosso ver, as boas práticas que enaltecem a resolutividade, estimuladas pelo Conselho Nacional do Ministério Público, têm o potencial de mitigar as causas dessas críticas tão pertinentes.

Nesse sentido, compreendemos que o desenvolvimento de ações resolutivas, veiculadas na forma de projetos, boas práticas, programas e campanhas, tem o condão de conferir maior transparência à atuação da instituição, na medida em que proporciona o engajamento social, a participação democrática e um compromisso colaborativo entre atores integrantes da rede das respectivas políticas públicas.

Com efeito, uma atuação que pressuponha a abertura de canais de diálogo com a sociedade e a coadjuvação interinstitucional favorece a criação de um ambiente propício para a auditabilidade das ações institucionais, seja pelo contato direto dos representantes do órgão com a comunidade interessada, que tem acesso e participa daquilo que é produzido pela instituição, seja pelo fato de que as atividades passam a ser exercidas em um regime de parceria, que facilita o processo de prestação de contas à sociedade.

Da mesma forma, a adoção de modelo de atuação resolutiva que propõe a criação de inovadoras formas de solução para problemas sociais é um fator de fortalecimento dos princípios basilares institucionais e de atenuação de deficiências funcionais.

Promove-se a independência funcional dos membros ao enaltecer a busca empírica por novas propostas para lidar com mazelas enfrentadas pela instituição, aguçando a criatividade, a autonomia e a liberdade de ação.

Com o reconhecimento e replicação das iniciativas de destaque, contribui-se para o engajamento de promotores e procuradores aos programas e às metas institucionais, fortalecendo a unidade do órgão, princípio este indispensável para se conferir coerência, coesão e uniformidade à atuação da instituição.

E, também, colabora-se para a desburocratização da atuação dos membros, abrindo um leque maior de opções de ações extrajudiciais à disposição, o que tende a diminuir déficits e deficiências em áreas sensíveis de atuação, para as quais tão somente a judicialização das questões, sem se propiciar a construção de soluções coletivas, já não se mostra mais tão satisfatório.

Colocada a questão sob a perspectiva das capacidades institucionais, percebe-se que a adoção de medidas resolutivas por parte dos ramos do Ministério Público brasileiro, estimuladas pelo CNMP, aumenta a capacidade *intrainstitucional* do órgão, ou seja, proporciona vias alternativas de atuação que ampliam as possibilidades de ação no campo da defesa de direitos coletivos, melhorando a capacidade de resposta às demandas da sociedade. Ademais, essa atividade impacta, também, a capacidade *interinstitucional* do *Parquet*, qualificando-o para o debate no campo das políticas públicas frente às outras instituições que compartilham os mesmos objetivos e, assim, o legitima, como instituição apta à tomada de decisões quanto a questões socialmente relevantes, quando comparada com outros atores institucionais<sup>260</sup>.

Dessa forma, resta evidente que as correções temáticas de fomento à resolutividade desenvolvidas pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, funcionando como verdadeiro *case* de desvio de institucionalidade, contribuíram para a legitimação do Ministério Público na defesa de direitos coletivos, sobretudo na seara da segurança pública, por meio da elaboração de boas práticas, projetos institucionais, programas, ações e ferramentas, trazendo considerável estímulo à mudança de mentalidade institucional quanto à forma de atuação, e

---

<sup>260</sup> No ponto, Arguelhes e Leal ressaltam que as capacidades institucionais podem ser analisadas sob o aspecto intrainstitucional, como forma de mensurar “como” uma instituição deve agir, e no campo interinstitucional, indagando-se “qual” instituição deve agir. Assim, parte-se de uma análise de mérito comparativo para decidir sobre questões que estejam na esfera de competências de mais de uma instituição, bem como para se analisar soluções adotadas por uma instituição, que repercutam sobre objetivos e propósitos compartilhados por outras interrelacionadas. (ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. *In Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 38, jan/jun 2011. Disponível em <[https://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/01\\_Arguelhes\\_Leal.pdf](https://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/01_Arguelhes_Leal.pdf)>. Acesso em 31 out. 2024).

também gerando claro proveito à sociedade, que se beneficia diretamente de uma atuação institucional mais profissional, dinâmica e desprendida de amarras burocráticas.

## CONCLUSÕES

Comparativamente a outros direitos fundamentais coletivos que impõem a prestação positiva pelo Estado e que receberam maior atenção do constituinte, do legislador infraconstitucional e dos gestores públicos, o direito à segurança pública sempre careceu de disciplina adequada que materializasse a imposição constitucional de organização e sistematização do funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

Essa omissão foi sanada pelo advento da Lei nº 13.675, de 2018, que instituiu o Sistema Único e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Tal diploma normativo, que inaugurou uma nova ordem organizacional e orientativa, instituindo diretrizes e competências para o estabelecimento de políticas públicas de segurança pública, inseriu o Ministério Público nesse arranjo institucional como colaborador da elaboração de estratégias e metas para o alcance dos objetivos de sua política, bem como lhe conferiu o papel de partícipe do processo de avaliação das políticas de segurança pública e defesa social.

Paralelamente, a instituição que recebeu uma nova modelagem com a promulgação da Constituição Federal de 1988, tendo sido reprojetaada com novo regime jurídico, arcabouço principiológico, funções e missão, atravessava um processo de crise de efetividade institucional desencadeada por um “entrechoque paradigmático”, resultado do antagonismo de novas atribuições com antiga estrutura e mentalidade arcaica e formalista do seu quadro<sup>261</sup>.

Assim, para responder às demandas atuais de efetivação dos direitos fundamentais, especialmente diante da crescente complexidade das relações sociais modernas, a instituição viu-se obrigada a se reconfigurar.

E o Conselho Nacional do Ministério Público, órgão de controle externo da instituição, capitaneou essa mudança de paradigma mediante a implementação da Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro, a qual foi materializada pela expedição de diversas diretrizes de atuação nos mais variados temas institucionais objeto de resoluções e recomendações.

Nesse cenário, em consonância com a Sistemática de Mapeamento, Avaliação e Difusão, no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público, sobre as Boas Práticas

---

<sup>261</sup> GOULART. Princípios Institucionais do Ministério Público. *In*: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). **Ministério Público**: reflexões sobre princípios e funções institucionais. São Paulo: Atlas, 2010, p. 233-276.

Institucionais decorrentes da efetivação da Carta de Brasília<sup>262</sup>, o órgão disciplinar nacional do Ministério Público, no desempenho de seu papel orientativo, visando o aperfeiçoamento das atividades dos membros e buscando o aumento da efetividade das ações institucionais, promoveu, no biênio 2022/2023, correições temáticas de fomento à resolutividade.

Tal atividade correicional teve o escopo de identificar, catalogar, dar visibilidade e difundir projetos institucionais tidos como resolutivos e inovadores na defesa dos mais variados direitos coletivos, entre eles, o da segurança pública, revelando-se, assim, um importante instrumento para inspirar a adoção da cultura organizacional da resolutividade.

Mais do que isso, a prática se revelou um profícuo instrumento de *bypass* institucional cooperativo desenvolvido pelo Conselho Nacional do Ministério Público como estratégia alternativa apta a transpassar uma resistência institucional arraigada de atuação burocrática, demandista e reativa, ainda predominante na mentalidade de alguns setores do Ministério Público.

Com o intuito de operar uma verdadeira reforma na maneira como o Ministério Público, como instituição dominante, atua em termos de garantia aos direitos fundamentais, as correições temáticas de fomento à resolutividade impulsionam a adoção de práticas preventivas, proativas, criativas e desapegadas à formalismos desnecessários, através do desenvolvimento de projetos institucionais.

Os projetos institucionais constituem um valioso instrumento extrajudicial à disposição da instituição para a realização de direitos e garantias fundamentais e se colocam, ao lado de outras formas extrajudiciais de atuação, como meios para o acompanhamento, orientação e fiscalização de políticas públicas.

As atribuições constitucionais e legais conferidas ao Ministério Público lhe legitimam para a intervenção nos ciclos das políticas públicas. Todavia, a atuação do órgão nessa seara, mesmo que no desenvolvimento de projetos institucionais, deve acontecer na condição de agente de diálogo institucional entre o Estado e a sociedade, não lhe cabendo o papel de tomador ou executor de decisões, sob pena de se imiscuir nas competências do gestor público responsável.

---

<sup>262</sup> BRASIL. Corregedoria Nacional do Ministério Público. Portaria CNMP-CN nº 00067, de 30 de março de 2017. **Dispõe sobre a Sistemática de Mapeamento, Avaliação e Difusão, no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público, sobre as Boas Práticas Institucionais decorrentes da efetivação da Carta de Brasília, aprovada pela Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público e pelas Corregedorias-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União no dia 22 de setembro de 2016, quando do 7º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, realizado em Brasília pelo Conselho Nacional do Ministério Público.** Disponível em <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/67POR00067-2017.pdf>>. Acesso em 21 out 2024.

Ademais, cabe aos representantes do Ministério Público a adoção de um perfil de intermediação, isenção e desvinculação de ideologias quando da intervenção em qualquer dos ciclos de desenvolvimento das políticas públicas, sob pena de comprometer a legitimidade e a credibilidade da instituição.

No que tange à deflagração de procedimentos de correição para o mapeamento de boas práticas, conclui-se que o Conselho Nacional projetou os ramos e unidades do Ministério Público a servirem como verdadeiros “laboratórios de democracia”, por estimular a produção, em âmbito local, de novas ideias e soluções para problemas sociais recorrentes em outras regiões do país.

As soluções descentralizadas, desenvolvidas no “chão de fábrica”, são planejadas em um ambiente no qual se tem maior percepção sobre as reais necessidades coletivas em termos de políticas públicas diante da maior proximidade e interação dos promotores e procuradores com a sociedade, razão pela qual as técnicas desenvolvidas nessas condições têm potencial de proporcionar uma maior efetividade se comparadas com as soluções impositivas e verticalizadas.

O trabalho destacou algumas das iniciativas analisadas pela Corregedoria Nacional do Ministério Público no curso das correições temáticas de fomento à resolutividade realizadas entre os anos de 2022 e 2023 que passaram a compor o Banco de Boas Práticas da Comissão de Segurança Pública do Conselho Nacional do Ministério Público, nas temáticas relacionadas ao sistema prisional, controle externo da atividade policial e segurança pública.

São iniciativas que se valem da interlocução com órgãos de segurança pública e instituições do sistema de Justiça, da articulação em rede, que estimulam o engajamento social, que por vezes se valem do desenvolvimento de recursos tecnológicos e que objetivam o atingimento de positivos resultados que impactem a sociedade concretamente.

As temáticas envolvidas evidenciam a amplitude da abordagem dada pelo Ministério Público brasileiro aos problemas relacionados ao sistema de segurança pública.

Variam de pautas como a ressocialização de pessoas encarceradas ao cruzamento de informações a respeito de integrantes de facções criminosas; do acompanhamento de políticas públicas de combate à letalidade policial à regulamentação da tramitação de procedimentos de investigação policial; do acolhimento de vítimas de crimes ao emprego de tecnologia para análise de dados e enfrentamento da criminalidade.

A área da segurança pública é uma das que mais se beneficia com o emprego dessa estratégia de estímulo, por desvio institucional, de cultura resolutiva pelo Conselho Nacional do Ministério Público, em especial pela dominância da instituição, decorrente do (quase)

monopólio de exercício da ação penal pública, do controle externo da atividade policial e da fiscalização do sistema penitenciário, o que não ocorre em outras áreas de atuação.

Em termos institucionais, a identificação e mapeamento de práticas de destaque na promoção de direitos fundamentais, com o subsequente enaltecimento e reconhecimento dos responsáveis pelas iniciativas de sucesso, contribui para o engajamento de promotores e procuradores aos programas e às metas institucionais, fortalecendo o princípio da unidade do órgão, indispensável para se conferir coerência, coesão e uniformidade à atuação do Ministério Público. O emprego dessa técnica extrajudicial confere maiores opções de ação aos membros e estimula a busca por soluções criativas, robustecendo a independência funcional pelo ganho de autonomia instrumental em relação aos caminhos a serem trilhados na defesa dos interesses da sociedade, colaborando, dessa forma, para o saneamento de deficiências de atuação.

Assim, conclui-se que a grande contribuição conferida pelo Conselho Nacional do Ministério Público ao Ministério Público brasileiro, ao fomentar a prática de ações resolutivas por meio das atividades correicionais, revela-se no campo da legitimidade, que é ampliada a partir do incremento da sua capacidade institucional de dar respostas satisfatórias à sociedade, sobretudo na questão da segurança pública, a partir da produção de novos mecanismos de proteção de direitos, desenvolvidos em razão de ramificadas experiências realizadas pela base da instituição.

**ANEXO I** – Tabela de iniciativas na área da segurança pública, objeto de análise das correições temáticas de fomento à resolutividade<sup>263</sup>, selecionadas para ingresso no Banco de Boas Práticas da Comissão de Segurança Pública do Conselho Nacional do Ministério Público

<b>Iniciativa</b>	<b>Ministério Público de origem</b>	<b>Temática</b>	<b>Descrição</b> <sup>264</sup>
1 - Painel Analítico do Sistema Prisional (BI do Sistema Prisional)	MPBA	Sistema prisional	O Painel Analítico do Sistema Prisional foi resultado de uma metodologia desenvolvida pelo GAEP e UMEP do MPBA, visando aprimorar a fiscalização das unidades prisionais da Bahia. Ele permite a visualização integrada de dados críticos, como segurança, saúde, educação, capacidade e ocupação, assistência jurídica, e classificação dos presos. Com informações coletadas durante inspeções técnicas, o painel fornece suporte à tomada de decisões estratégicas, ajudando a reduzir vulnerabilidades assistenciais do sistema prisional, otimização de fluxos operacionais e fiscalização do emprego dos recursos públicos na efetivação das políticas penitenciárias. Permite o acompanhamento das condições prisionais de forma pormenorizada, facilitando o trabalho interinstitucional na consecução dos termos da Recomendação nº 54 de 28/03/2017 e da Resolução nº 277 de 12/12/2023. Público impactado: Operadores de justiça, população prisional, gestores prisionais, membros do MP, sociedade civil.
2 - Refletir para Transformar	MPGO	Sistema prisional	O projeto propõe a implementação de um grupo reflexivo piloto para homens autores de violência doméstica e familiar, em cumprimento de pena no regime fechado na Penitenciária Coronel Odenir Guimarães, Goiás. O objetivo é promover a educação em Direitos Humanos, contribuir para a redução da reincidência e oferecer a remição de pena aos participantes. A iniciativa envolve articulação com o Tribunal de Justiça e a Diretoria-Geral de Polícia Penal, e será composta por 11 encontros reflexivos focados

<sup>263</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatórios de Correições e Inspeções**. Disponível em: <<https://www.cnpm.mp.br/portal/relatorio-de-correicoes-e-inspecoes>>. Acesso em 04 mar. 2024.

<sup>264</sup> Campo preenchido com base na descrição das iniciativas segundo o Banco de Boas Práticas da Comissão de Segurança Pública constante no sítio eletrônico do Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em <<https://encurtador.com.br/NrvAb>>. Acesso em 18.10.2024.

			<p>em temas como relações de gênero e a Lei Maria da Penha. Além disso, o projeto prevê a avaliação e divulgação dos resultados obtidos, com potencial de replicação em outras unidades prisionais.</p> <p>Público impactado: 1ª Turma: 12 reeducandos por violência doméstica na Penitenciária Odemir Guimarães (POG).</p>
3 - Projeto "Criação de GT para implantação da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC) no DF	MPDFT	Sistema prisional	<p>Trata-se do conjunto de iniciativas, ações, e articulação realizadas pelo MPDFT visando a implementação da APAC no Distrito Federal. Em 2022 foi instituído grupo de trabalho para discutir a viabilidade da implementação do método no DF. Em 2023 foram realizadas diversas reuniões, visitas técnicas e uma audiência pública, eventos promovidos na perspectiva de sensibilização dos principais atores do sistema penitenciário local e da sociedade civil para o reconhecimento do método apaqueano como alternativa e estratégia de abordagem da questão prisional.</p> <p>Público impactado: Grande público impactado, não há estimativa ainda.</p>
4 - Acordo de Não Persecução Penal – Uma Ação Conjunta na Resolução de Conflitos	MPAC	Sistema prisional	<p>O Acordo de Não Persecução Penal constitui instrumento inovador no ordenamento jurídico brasileiro de justiça consensual e de não judicialização, que permite que a acusação e a defesa encontrem uma solução alternativa ao processo penal clássico, além de imprimir celeridade na resposta estatal aos conflitos jurídico-penais de menor gravidade, ao tempo em que otimiza os recursos humanos e financeiros do Estado, na medida em que reduz a deflagração de ações penais, evita os efeitos prejudiciais das sentenças criminais condenatórias e contribui para diminuição da população carcerária no país.</p> <p>Público impactado: Investigado/indiciado que atende os critérios previstos no art. 28-A, do CPP, a vítima; a sociedade.</p>
5 - Fluxo de egressos da enfermaria psiquiátrica	MPAM	Sistema prisional	<p>No Inquérito Civil n. 06.2022.00000421-2, 3 (três) Promotorias de Justiça diferentes atuaram em conjunto nas áreas da deficiência, da saúde e da execução penal, para apurar a (in)existência de Fluxograma de Saída e de Acompanhamento de Pessoas que recebem alta do Hospital de Custódia, atual Enfermaria</p>

			<p>Psiquiátrica, a serem referenciadas na Rede de Atendimento de Saúde Mental (RAPS) e a serem acompanhados durante a terapêutica. O resultado obtido foi o de que houve um esforço interinstitucional para a criação e a elaboração do fluxo por 6 (seis) Secretarias de Governo após meses de discussão. A medida resolutive foi também preventiva e anterior à Resolução CNJ n. 487/2023. Agora, acompanha-se em Procedimento Administrativo a implantação do fluxo com a grande modificação social: o egresso da enfermaria psiquiátrica sai agora diretamente referenciado na RAPS, com continuidade de terapêutica, incluindo a remessa do prontuário do paciente.</p> <p>Público impactado: Egressos do sistema prisional do Estado do Amazonas.</p>
6 - Reconstruindo Sonhos	MPMT	Sistema prisional	<p>O Projeto Reconstruindo Sonhos foi desenvolvido com o objetivo de fortalecer a reinserção social dos participantes, por intermédio de parcerias interinstitucionais em 25 unidades penais das Comarcas do Estado de Mato Grosso até o final de 2023. O projeto é composto por duas fases complementares, sendo elas, a ampliação da compreensão do sentido da vida e a qualificação profissional. A primeira fase acontece através de rodas de conversa, abordando temas que possibilitam reflexões que facilitem a ressignificação e a ampliação da compreensão do sentido da vida, para o indivíduo e para o seu empoderamento. A segunda fase é a de qualificação profissional, onde são ofertados cursos profissionalizantes em diversas áreas, escolhidos conforme o perfil produtivo da unidade e o perfil socioeconômico do município que está aplicando o projeto.</p> <p>Público impactado: Pessoas em privação de liberdade em regime fechado, com previsão de progressão em até 06 meses.</p>
7 - Pedalando pela Liberdade	MPES	Sistema prisional	<p>O projeto surge da percepção de que muitas das bicicletas apreendidas em delegacias de polícia não possuem condições legais para sua devolução aos verdadeiros proprietários, dada a incapacidade de comprovação de tal propriedade ou pelo abandono das mesmas, dentre outras tantas situações que levam à acumulação de bicicletas e acessórios</p>

			<p>apreendidos e armazenados nos depósitos policiais, estando muitas em estágio de sucateamento. Por outro lado, tem-se a necessidade/desafio de criação de novos postos de trabalho para reeducandos. Nesse cenário, idealizou-se o projeto em curso como alternativa que atenderia a ambas as demandas e ainda acrescentaria a possibilidade de abrir espaço para a participação da sociedade civil, por meio da diretoria da APAC-Vila Velha/ES, na condução das atividades.</p> <p>Público impactado: Novos postos de trabalho para internos: 7. Recuperação de bicicletas: 200. Doações e vendas: 200.</p>
8 - Mapear	MPES	Sistema prisional	<p>O projeto nasce da constatação de que expressivo percentual da população carcerária é composto de pessoas que foram presas em decorrência do envolvimento com tráfico de drogas, estando, portanto, recolhidos nos presídios indivíduos que compuseram/compõem os quadros dessas organizações, sendo conhecedores das mais variadas dinâmicas de organização, <i>modus operandi</i>, lideranças novas e antigas, domínio de territórios, planos de expansão, códigos de conduta etc. Assim, ao passo em que se tem um perigoso ajuntamento de pessoas com relações profundas no mundo do crime, também se tem uma fonte inesgotável de informações que, se adequadamente colhidas, podem contribuir para a adequada preparação e enfrentamento por parte dos órgãos de segurança. Deste cenário nasce a ideia de mapear os locais de concentração/ocupação vinculados a facções criminosas, bem como as ações, no sentido mais geral, cruzando tais informações com outras coletadas, em grande parte de dentro do sistema prisional.</p> <p>Público impactado: População em geral, uma vez que a iniciativa visa contribuir com órgãos de segurança pública.</p>
9 - Envelhecimento no Cárcere	MPPA	Sistema prisional	<p>O projeto desenvolvido no âmbito do sistema prisional do Município de Marabá, (localizado na Região Sudeste do Estado do Pará), tem por objetivo realizar um diagnóstico das pessoas idosas privadas de liberdade no sistema prisional no município de Marabá-PA; mapear o seu perfil e viabilizar o direito à saúde a esta</p>

			<p>população, bem como sua qualidade de vida, nos termos das garantias estabelecidas no Estatuto do Idoso, na Política Nacional de Atenção Integral à saúde das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional (PNAISP) e demais normas correlatas. O Ministério Público objetiva atuar estrategicamente para a promoção dos direitos humanos da população idosa privada de liberdade no sistema prisional do município de Marabá.</p> <p>Público impactado: 22 pessoas idosas presas e servidores das casas penais de Marabá.</p>
10 - População LGBTQIA+ e o Sistema Prisional	MPPA	Sistema prisional	<p>O projeto é uma iniciativa que visa promover a observância dos princípios da Política Nacional de Saúde Integral LGBT e da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP). O projeto destaca-se pela sua abordagem inclusiva e protetiva da dignidade humana, buscando garantir o respeito aos direitos fundamentais das pessoas LGBTI que se encontram em situação de privação de liberdade.</p> <p>Público impactado: Detentos LGBTQIAP+, familiares e rede de apoio, Profissionais do Sistema Penitenciário.</p>
11 - Justiça Restaurativa no Sistema Prisional	MPES	Sistema prisional	<p>A iniciativa visa realizar em unidades prisionais Círculos de Construção de Paz com base nos princípios da Justiça Restaurativa. São realizados quatro círculos para cada turma de internos, participando doze internos e dois facilitadores de círculos por turma. A proposta visa, além de gerar ambiente seguro para que os participantes possam compartilhar histórias de vida, vivências etc. possibilitar reflexão sobre a passagem pela prisão, reconectar os internos à sua humanidade, pensar perdas vivenciadas (distância de filhos durante seu crescimento, separações amorosas, distância de pais e amigos etc.), da mesma forma, são confrontadas a expectativa de vida dos brasileiros e a idade dos internos, já que a maioria deles(as) possuem menos de quarenta anos de vida, sendo ressaltados os potenciais profissionais não explorados e o tempo para novos aprendizados. No decorrer das atividades os internos são chamados a construir projetos de vida que possam orientar sua trajetória no pós saída da prisão.</p>

			<p>Público impactado: Em 2023: 36 Facilitadores capacitados. 72 círculos realizados e 216 internos beneficiados.</p>
12 Recomeçar	- MPMS	Sistema Prisional	<p>O projeto de reinserção e capacitação profissional, realizado em parceria pelo MPMS, Conselho da Comunidade e AGEPEN, busca proporcionar aos internos do Estabelecimento Prisional de Dois Irmãos do Buriti uma oportunidade de trabalho remunerado, capacitação e dignidade. Através da instalação de uma fábrica de lingerie dentro da unidade prisional, os reeducandos recebem treinamento, adquirem novas habilidades profissionais e produzem roupas íntimas, auxiliando em sua redução de pena e nos quesitos profissional e financeiro. O projeto conta com recursos financeiros provenientes de penas pecuniárias e ANPP, além do engajamento da empresa parceira. "Recomeçar" também proporciona disciplina, responsabilidade, manuseio técnico especializado das máquinas computadorizadas, motivação e mudança de perspectiva em sua ressocialização, uma vez que a empresa local que fornece as máquinas poderá contratá-los após o cumprimento da pena, trazendo dignidade e esperança em momento crucial em suas vidas.</p> <p>Público impactado: Internos do Estabelecimento Prisional de Dois Irmãos do Buriti.</p>
13 - DAAMP Destinação Articulada de Acordos do MPGO	MPGO	Sistema prisional	<p>O objetivo do projeto visa o alinhamento institucional na destinação articulada de recursos financeiros ou de bens oriundos de acordos celebrados para entrega com resultados mais efetivos à sociedade, beneficiando entidades públicas ou de interesse social, observados o art. 28-A do Código de Processo Penal (ANPP) e o art. 5º da Resolução CNMP nº 179/2017 (direitos ou interesses difusos e coletivos). O aplicativo web (<a href="https://bit.ly/daamp">https://bit.ly/daamp</a>) objetiva o acompanhamento das destinações realizadas, facilitando o acesso às principais informações sobre cada proposta cadastrada. A ferramenta foi construída a partir de uma combinação de recursos tecnológicos de visualização (painéis de BI) e inserção de dados (formulários eletrônicos padronizados). Além de simplificar</p>

			<p>e padronizar o envio das informações sobre os acordos, o aplicativo contribui para o aprimoramento da transparência ao tornar mais eficiente o monitoramento e o controle dos valores destinados.</p> <p>Público impactado: Promotoras e Promotores de Justiça, entidades públicas ou privadas de interesse social e Sociedade.</p>
14 - Programa Remição pela Leitura (Releitura)	MPGO	Sistema prisional	<p>Em articulação do MPGO, firmou-se a Portaria 01/2018/TJGO/MPGO/DGAP/SEDUCE, sobre o Programa de Remição pela Leitura em Goiás. No biênio 2020/2022, realizou-se a pesquisa “RELEITURA: Estudo de caso múltiplo em Direito e Políticas Públicas sobre o Programa de Remição da Pena pela Leitura em Goiás”. Na análise em Direito e Políticas Públicas, constatou-se a não participação do Ministério da Educação na política nacional. Em Goiás, notou-se falta de articulação e necessidade de atualização do regulamento. Em análise de resultados de projetos de remição pela leitura em 6 unidades prisionais, extraiu-se que a leitura é instrumento de assistência educacional, ressocialização e execução penal. Em análise procedimental, identificou-se necessidade de melhoria da cooperação entre os órgãos da educação e execução penal. Medidas para o aprimoramento da política pública, notadamente quanto à atuação do MPGO, foram sugeridas ao Governo de Goiás, CNMP, MPF e MPGO, em fase de articulação e implementação.</p> <p>Público impactado: Mais de 10 mil apenados nos regimes fechado e semiaberto em Goiás, sem oferta de ensino formal.</p>
15 - Educação + Trabalho = Dignidade	MPPI	Sistema prisional	<p>O projeto foi idealizado com o escopo de capacitar reeducando recolhidos na Colônia Agrícola Major César Oliveira (CAMCO), por meio de cursos técnicos ministrados pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR/Piauí), mediante a organização da Secretaria de Justiça do Estado do Piauí (SEJUS) e acompanhamento do cronograma dos cursos técnicos, a inserção das informações nos relatórios carcerários dos reeducandos por parte da 56ª Promotoria de Justiça de Teresina (MPPI), com fulcro em</p>

			<p>fomentar a reinserção do reeducando na sociedade e no mercado de trabalho. A CAMCO é a única unidade prisional destinada ao cumprimento da pena no regime semiaberto, no Estado do Piauí, tratando-se a unidade prisional de colônia agrícola e, portanto, com amplo espaço para a prática de atividades agropecuárias. Idealizou-se que o projeto atende à Lei de Execução Penal (Lei 7.210/84) no que dispõe o art. 41, VI, garantindo ainda a possibilidade de remição, como prevê o art. 126 da LEP.</p> <p>Público impactado: Com base no último levantamento 77 (setenta e sete) reeducando foram capacitados com as atividades.</p>
16 Ressocializa	- MPGO	Sistema prisional	<p>A Promotoria de Justiça da Comarca de Sanclerlândia - GO entendeu necessário fomentar a demanda de vagas de trabalho a reeducandos dos regimes aberto, semiaberto e livramento condicional, que usualmente apresentam dificuldades em reinserção social. Após a realização de atos de aproximação da Prefeitura de Sanclerlândia e a DGAP, foi firmado Termo de Cooperação entre a mencionada prefeitura e a DGAP, para oferta de até 40 (quarenta) vagas de trabalho a reeducandos dos citados regimes de cumprimento de pena.</p> <p>Público impactado: Reeducandos em regime aberto, semiaberto ou livramento condicional.</p>
17 - VPI - Verificação de Procedência de Informações	MPMS	Controle externo da atividade policial	<p>Consistiu na realização de tratativas para regulamentação, no âmbito da Polícia Civil do Estado, do procedimento de verificação de procedência de informações (VPI), procedimento investigatório preliminar instaurado para obter indícios mínimos de autoria ou de materialidade, em razão da escassez de dados que sustentem a abertura de procedimento e que tenha chegado de forma precária ao conhecimento do delegado, principalmente em casos de denúncia anônima. Para regulamentar e uniformizar os procedimentos, foi instituída as VPI's, normatizadas via Portaria, dando amplo acesso ao MP sobre os dados coletados e medidas efetivadas. Dessa maneira, além de evitar o início prematuro de inquéritos, os quais podem consumir um crime de abuso de autoridade,</p>

			<p>evitar o desperdício de tempo e de recursos em investigações infundadas, é possível fortalecer a cadeia investigatória e de persecução penal, a confiança nas instituições e a sensação, na população, de justiça, segurança e proteção social.</p> <p>Público impactado: Membros da Polícia Civil, Ministério Público e Judiciário, investigados, noticiantes e vítimas.</p>
18 - Acompanhamento das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da letalidade policial	MPPR	Controle externo da atividade policial	<p>A letalidade policial remete à discussão sobre o uso da força que, sob a perspectiva ministerial, diz respeito ao papel das instituições estatais nas sociedades democráticas. Desde a implantação do Estado de direito, o uso legítimo da violência passou a ser monopólio estatal e, assim, um de seus principais instrumentos de controle social. Às forças policiais foram entregues as atividades de prevenção, repressão e controle social a partir de um conjunto de parâmetros para regular o uso dessa força. O desafio sempre esteve em aferir a sua efetiva necessidade e real proporcionalidade. Este cenário revela que o tema merece atenção diferenciada por parte do MP, especialmente, no que diz respeito às políticas públicas em curso. A partir disso, apresentou-se uma proposta de aperfeiçoamento da atuação ministerial, voltando-se ao fomento à capacitação das agências policiais, ao monitoramento de suas atividades e ao aperfeiçoamento da atividade persecutória dos casos de letalidade policial.</p> <p>Público impactado: Ministérios Públicos do país.</p>
19 - Painel de Monitoramento das Operações Policiais	MPRJ	Controle externo da atividade policial	<p>A área de negócios da GADG iniciou o trabalho realizando as tratativas necessárias com a coordenação da COGESP para elaborar uma proposta que atendesse às demandas do Órgão e gerasse o valor desejado para a instituição, especialmente em relação às exigências do STF no âmbito da ADPF 635. O projeto contou com esforços de tratamento e análise de dados, tendo sido empregadas técnicas de expressões regulares para extrair informações contidas em variáveis textuais, e de georreferenciamento para o mapeamento da atividade policial. Também foram empregados esforços para a automatização do fluxo de dados. O Painel de Monitoramento é mantido</p>

			<p>e atualizado mensalmente por equipe de manutenção da GADG, com técnicos de suas diferentes áreas, garantindo o funcionamento pleno da ferramenta.</p> <p>Público impactado: Os Promotores de Justiça do MPRJ que realizam o Controle Externo da Atividade Policial.</p>
20 - Preservação da integridade do depoimento policial em Juízo	MPAL	Controle externo da atividade policial	<p>A iniciativa surge a partir da observação empírica de situações recorrentes em audiências criminais, notadamente de que policiais militares responsáveis pela condução dos infratores em flagrante delito informavam não recordar das respectivas ocorrências, mesmo tendo prestado depoimento perante a autoridade policial, o que traz prejuízos substanciais à instrução processual criminal, sobretudo em virtude de entendimento pacificado dos Tribunais de superposição no sentido de impedir a leitura em audiência do depoimento prestado na fase inquisitorial.</p> <p>Público impactado: Promotores de Justiça Criminal, Juízo Criminal e Policiais Militares de Alagoas.</p>
21 - Projeto mulheres em segurança: assédio não	MPAL	Controle Externo da Atividade Policial	<p>O projeto se desenvolveu em quatro fases principais: a) mapeamento do problema (levantamento de dados qualitativos e quantitativos através de formulário <i>online</i> preenchido pelas mulheres destinatárias do projeto); b) organização de atividades de conscientização para o público interno (mecanismos de educação); c) divulgação nas mídias sociais do escopo da campanha, com foco em casos reais e também nas sanções que podem ser aplicadas à prática de assédio; d) construção de programas de enfrentamento dentro de cada instituição (soluções aplicáveis), com oferecimento de sugestões concretas, através da expedição de Recomendação pelo MP. Saliente-se que as fases não ocorreram de modo linear. Assim, cada etapa provocou importantes e distintos resultados.</p> <p>Público impactado: Mulheres integrantes das carreiras de segurança pública no Estado de Alagoas.</p>
22 - Letalidade e Vitimização Policial	MPBA	Controle Externo da Atividade Policial	<p>O projeto visa diagnosticar o tratamento conferido pelas instituições de segurança pública e justiça criminal nas investigações e ações penais que versam sobre mortes em</p>

			<p>decorrência de intervenções policiais, em Feira de Santana-BA. E, a partir dessa avaliação diagnóstica, definir prioridades de atuação junto ao Poder Público, instituições policiais e sociedade civil, para a obtenção de soluções transversais e sistêmicas que se revelam efetivas na prevenção e repressão da violência letal por meio de ações policiais. Fases: Definição do formulário de pesquisa e apresentação do projeto aos atores envolvidos; Recebimento de cópias de 100% dos feitos envolvendo mortes decorrentes de intervenções policiais, ocorridas em 2019 e 2020, em Feira de Santana; Preenchimento dos formulários em relação a cada um dos expedientes; Tabulação dos dados coletados; Análise dos resultados; Confeção e apresentação do relatório final aos atores envolvidos; Seleção de prioridades e adoção de providências.</p> <p>Público impactado: PJ Criminal e de Controle Externo da Atividade Policial; PGJ; Agências de segurança pública; vítimas.</p>
23 - Colóquios Interinstitucionais: Ministério Público e Polícias	MPMA	Controle Externo da Atividade Policial	<p>Os “Colóquios Interinstitucionais: Ministério Público e Polícias” foi idealizado pelo CAJÚRI, em parceria com a ESMP e é concebido em forma de reuniões com a PMMA e a PCMA, com a finalidade de dar conhecimento às forças policiais, sobretudo as que atuam no interior do Estado, das decisões dos Tribunais Superiores e do TJMA que mais afetam a atividade policial para que se possa tentar evitar futuras alegações de nulidades, visando uma melhoria na investigação policial e uma maior integração entre Ministério Público e Polícias. A iniciativa tem o apoio da Secretaria de Segurança Pública, da Delegacia Geral de Polícia e do Comando Geral da Polícia Militar e das Academias de Polícia Civil e Militar, e foi construída por meio de reuniões do CAJÚRI e ESMP com esses órgãos realizadas entre 2021 e 2022. Em 2022 ocorreram 04 (quatro) edições dos Colóquios, sendo dois na Cidade de São Luís/MA, um na Cidade de Rosário/MA e outro na Cidade de Imperatriz/MA.</p> <p>Público impactado:</p>

			Policiais Cíveis e Militares do Estado do Maranhão. Em 4 edições, foram 116 policiais presentes.
24 - Cooperação Brasil– Austrália na Violência Doméstica	MPDFT	Segurança Pública	<p>Fase 1: trouxemos 5 especialistas australianas para o Brasil (Brasília e São Paulo) para a realização de <i>workshops</i> e visitas institucionais ao MPDFT, MPSP e ONU Mulheres, na área de políticas públicas de prevenção à VDFCM.</p> <p>Fase 2: Elaborou-se uma comitiva de especialistas brasileiras na área de VDFCM, do MPDFT e acadêmicas, para participar de seminários na Austrália (em Brisbane e Melbourne) e visitar instituições australianas.</p> <p>Fase 3: redigiu-se um e-book com 2 edições bilíngues (PT, EN) documentando as principais discussões ao longo das fases 1 e 2, publicado pelo MPDFT.</p> <p>Fase 4: realizou-se uma sequência de 5 webinários internacionais, com especialistas brasileiras e australianas, para aprofundar a discussão de temas específicos na pauta de VDFCM.</p> <p>Fase 5: elaborou-se um relatório sintetizando as discussões da fase 4, com divulgação para os principais órgãos públicos e especialistas no tema.</p> <p>Público impactado: Especialistas brasileiras e australianas, membros do MPDFT e de MPs estaduais, sociedade civil.</p>
25 - O Júri tem a Palavra	MPMS	Segurança Pública	<p>O projeto objetiva aproximar membros do Ministério Público e a Comunidade Acadêmica, trazendo informações sobre o trabalho realizado no Tribunal do Júri e discutindo a carreira de Promotor de Justiça.</p> <p>Além disso, visa o estudo de livros sobre o Tribunal do Júri, buscando a divulgação de conhecimentos e cultura jurídica sobre o tema.</p> <p>O projeto realiza palestras e debates sobre o tema, guiados por membros do Ministério Público, com foco na educação voltada para a participação de todos. Em paralelo, serão organizadas oficinas de estudo, com materiais didáticos e de estudo sobre o funcionamento e os procedimentos utilizados no Tribunal, bem como inclui a pesquisa de livros e materiais, com foco na divulgação de conhecimentos e na promoção do debate. Por fim, o projeto procurará desenvolver ações de conscientização e orientação, com o intuito de</p>

			<p>melhorar o entendimento dos acadêmicos sobre o Tribunal do Júri.</p> <p>Público impactado: Membros do MPMS, advogados, professores de Direito, acadêmicos de Direito e interessados no tema.</p>
26 – Projeto Panorama	MPRJ	Segurança Pública	<p>Consolidação da base de dados e indicadores referentes ao eixo da convivência familiar e comunitária, sem prejuízo de outros eixos que serão abarcados em projetos futuros. Criação de painéis através da combinação de informações. Análise dos painéis construídos pela equipe técnica do CAO Infância e Juventude. Elaboração de roteiro para construção de plano de ação a partir das análises realizadas. Entrega de um plano de ação piloto a partir de um caso concreto. Planos de comunicação e sensibilização. Capacitação das equipes técnicas dos Centros Regionais de Apoio Administrativo Institucional pela equipe técnica do CAO Infância para prestar assessoramento aos Promotores de Justiça na elaboração e na execução dos Planos de Ação. Mapeamento das rotinas necessárias para que sejam entregues panoramas anuais. Gerenciamento das fontes internas e externas de dados e indicadores.</p> <p>Público impactado: População de crianças e adolescentes dos municípios do Estado do Rio de Janeiro.</p>
27 - ANPP nos municípios: divulgando as boas práticas das Promotorias de Justiça	MPMA	Segurança Pública	<p>A iniciativa ANPP nos municípios: divulgando as boas práticas tem como objetivo dar visibilidade ao trabalho dos membros do MPMA, por meio da divulgação do número de acordos de não persecução penal realizados e seu respectivo acompanhamento por meio de painéis de BI (<i>Business Intelligence</i>) e análise de dados pelos Centros de Apoio Operacional Criminal e pelo Centro de Apoio Operacional do Tribunal do Júri, promovendo a transparência do órgão ministerial, bem como a prestação de contas junto à sociedade maranhense (<i>accoutability</i>).</p> <p>Público impactado: Membros do MPMA e a sociedade maranhense em geral.</p>
28 - Painel de Segurança Pública	MPES	Segurança Pública	<p>O Painel de Segurança Pública é uma ferramenta virtual que visa auxiliar os membros do Ministério Público na elaboração</p>

			<p>de Políticas Públicas de Segurança Pública e no Controle Externo da Atividade Policial. Nele, é possível ter acesso à dados referentes aos crimes praticados por regiões, natureza, autores e vítimas, número de servidores em delegacias, entre outras informações. O emprego de ferramentas de <i>Business Intelligence</i> (BI) e um conjunto de tecnologias capazes de tratar grandes volumes de dados viabilizou a análise de todos os relatórios de inspeção aos órgãos de segurança pública produzidos semestralmente pelos Promotores de Justiça. Agrega também informações da Secretaria de Segurança Pública relativas às ocorrências policiais registradas no Estado, cruzando-se milhares de dados em tempo real de modo a viabilizar um mapa da criminalidade e, com ele, permitir a criação de diretrizes eficazes para o alcance de resultados.</p> <p>Público impactado: Sociedade em geral.</p>
29 - Protocolo Cidadão de Produção de Dados de Violência Contra LGBTQIA+: Tirando os dados do armário”	MPPI	Segurança Pública	<p>Objetiva a criação e implementação de metodologia de registro fidedigno de ocorrências criminais motivadas pela orientação sexual e/ou identidade de gênero da vítima nos sistemas informatizados utilizados pelas forças de segurança pública piauienses. Decorreu da constatação, pelo MPPI, da inexistência de dados consolidados, quantitativos e qualitativos, relativos à violência contra a população LGBTQIA+ no âmbito do estado do Piauí, bem como da inexistência de protocolos de coleta das referidas informações. Então, deliberou-se por uma atuação interinstitucional integrada para conferir efetividade aos registros de ocorrências criminais relativas a atos de violência motivados pelo ódio contra pessoas LGBTQIA+, permitindo a investigação dos crimes e o julgamento de seus autores. Além disso, se pretendeu garantir a capacitação continuada dos profissionais de segurança pública estaduais, voltada ao atendimento e acolhimento das vítimas.</p> <p>Público impactado: Toda a população do Estado do Piauí.</p>
30 - Projeto Fundo de Penas Alternativas	MPSC	Segurança Pública	<p>Projeto desenvolvido pelo MPSC, o qual viabiliza que as Promotorias de Justiça destinem valores oriundos de prestações pecuniárias decorrentes de transação penal,</p>

			<p>suspensão condicional do processo e acordos de não persecução penal (ANPP) diretamente a unidades locais e regionais da Polícia Militar (PMSC), Polícia Civil (PCSC), Corpo de Bombeiros Militar (CBMSC) e Polícia Científica de Santa Catarina da Comarca em que foram captados. Os recursos financeiros são aplicados em projetos apresentados pelos órgãos de segurança pública em diversas localidades, para aquisição de bens de necessidade específica dessas instituições, fortalecendo a segurança pública da população atingida direta ou indiretamente pelo crime. O projeto adota método seguro, transparente e auditável. De janeiro de 2021 até 31/12/2022, já foi destinado aos órgãos partícipes o montante de R\$ 4.690.853,89.</p> <p>Público impactado: PJs de 111 Comarcas do Estado; 4 órgãos: PCSC, PMSC, PCISC, CBMSC; População catarinense.</p>
31 - Projeto Acolhe no Campo	MPMS	Segurança Pública	<p>Atuando à frente da Promotoria especializada em violência doméstica, notou-se o desprovimento de informações de mulheres sobre seus direitos, prevenções e atenção enquanto vítimas, principalmente daquelas residentes na zona rural e ainda, carentes de informações que elevem seu papel como protagonista de suas ações. Assim, acionou-se o SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), cuja função é exercer no campo a formação profissional rural, e sugeriu-se uma parceria para execução de ações de proteção e combate à violência doméstica contra a mulher em contexto rural, podendo assim atingir o público-alvo. Após a parceria aceita, o MPMS passou a fornecer todos os subsídios necessários, como também promoveu as capacitações aos instrutores do SENAR, tornando-os disseminadores do conhecimento e orientadores especializados, atendendo de forma efetiva essas mulheres em situação de violência, como também os habilitou-se a ministrar palestras em campo em encontros coletivos organizados.</p> <p>Público impactado: Técnicos e Agentes do SENAR, mulheres e famílias em contexto rural e sociedade em geral.</p>

32 - Mapa do Crime	MPMS	Segurança Pública	<p>A ferramenta Mapa do Crime foi desenvolvida utilizando tecnologia de <i>Business Intelligence</i> e introduzida no site principal da instituição, onde utiliza o banco de dados de processos digitais gerados internamente, disponibilizando aos Promotores de Justiça a realidade delitiva no âmbito de sua comarca, como também dentro do Estado. Por meio da apresentações gráficas, onde dentro do mapa do Estado de MS são demonstrados exatamente os pontos de todas as ocorrências criminais e infracionais georreferenciados de forma automatizada, extraímos informações da classe e assunto taxonômico, incidência penal, número dos autos, data do fato, situação em que se encontra, parte ativa, vítima, geração de diversos comparativos entre comarcas, pessoas, períodos, dentre outras informações, com vistas a subsidiar o protagonismo dos agentes ministeriais no combate e redução da criminalidade, assim como no direcionamento do desenvolvimento de políticas públicas para pacificações de locais recorrentes.</p> <p>Público impactado: Membros do Ministério Público de Mato Grosso do Sul e a sociedade em geral.</p>
33 - Paralelas - Traçando Novos Caminhos	MPMS	Segurança Pública	<p>A violência doméstica contra a mulher assume proporções alarmantes em nossa sociedade, colocando o MS na 4ª posição do ranking nacional. Assim, implantamos um serviço de reflexão, reeducação e responsabilização direcionado a homens autores de violência doméstica, ministrado por equipe técnica especializada, com duração e formato definidos em metodologia própria, o qual o comparecimento é obrigatório por determinação do Juízo e fundamentado na Lei de Execução Penal. O projeto realiza encontros focados em cursos e palestras com psicólogos e assistentes sociais, onde, os autores de violência tem um espaço para reflexão individual e conjunta com o objetivo de modificar o seu padrão de comportamento. Diferentemente do que geralmente ocorre, o projeto não foca apenas na mulher vitimizada, pois, sem este olhar voltado para, também, o agressor, ainda que essa mulher original consiga se desvincular do ciclo de violência, ele poderá voltar a fazer de outras mulheres suas novas vítimas.</p>

			<p>Público impactado: Mulheres vítimas de violência doméstica; Homens autores de violência doméstica; Sociedade em geral.</p>
<p>34 - Dossiê MPMS Feminicídio: Menina dos Olhos</p>	MPMS	Segurança Pública	<p>O “Menina dos Olhos” trouxe para o MS o que todos os estados almejavam no quesito transparência na divulgação precisa de delitos de feminicídios (tentados e consumados), onde, por meio de dados coletados pelos Promotores de Justiça em tribunais do Júri, bem como dados descentralizados fornecidos pela Secretaria de Segurança Pública (assinatura de termo de cooperação técnica), agrupamos esses dados e através de um painel de BI com acessos ilimitados, entregamos para os promotores, juízes e todos os órgão de segurança pública para que pudessem realizar análises precisas, detalhadas e centralizadas dos casos para mais assertividade nas tomadas de decisões. Parte deste painel (sem informações confidenciais) está publicado no site principal do MPMS, onde qualquer cidadão pode fazer consultas sobre números gerais e casos específicos, podendo ser observadas informações individuais e detalhadas dos casos, desde o momento do registro da ocorrência até o trânsito em julgado da sentença.</p> <p>Público impactado: Promotores de Justiça e Juízes do estado, bem como a Sociedade em geral.</p>
<p>35 – Projeto Não Morra Tão Cedo</p>	MPMS	Segurança Pública	<p>O “Não Morra tão Cedo” efetivou a integração entre o MP criminal e as comunidades da capital, onde, por meio de ações sociais, planos de capacitação e entrevistas com pessoas chave das microrregiões identificadas como as mais afetadas pela criminalidade, adquirimos a confiança da população que passou a agir como agente a favor da ordem desses locais, atuando como parceiros para que a criminalidade fosse cessada. Identificamos não apenas as comunidades mais vulneráveis, mas também os exatos locais e horários onde ocorriam os crimes, fazendo com que atuássemos em um trabalho proativo para tratativas desses locais com maior incidência, como implantação de bases policiais e iluminação pública, ronda ostensiva, etc. Promovemos a elevação da imunidade comunitária através do desenvolvimento de</p>

			<p>planos de capacitação em cidadania realizados com representantes locais que passaram a operar como difusores de conhecimento acerca dos mecanismos de reação e defesa dos direitos do cidadão.</p> <p>Público impactado: Sociedade em geral e comunidades vulneráveis com alto potencial de crimes de morte violenta.</p>
36 - Patrulha Maria da Penha	MPMS	Segurança Pública	<p>Durante anos na atuação na 72ª Promotoria de Justiça, lotada na “Casa da Mulher Brasileira”, foi notório o alto índice de mulheres desprovidas de informação sobre seus direitos enquanto vítimas de violência e ainda, carentes de informações que elevem seu papel como protagonistas de suas ações e decisões. Como resposta ao Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, idealizamos a Patrulha Maria da Penha (Guarda Civil Metropolitana e Polícia Militar) na Rede de Atendimento à Mulher Vítima de Violência. Assim, a Patrulha se tornou um grande parceiro na execução das ações de proteção e combate à violência contra a mulher que, por meio de capacitações multidisciplinares, se certificaram em agentes especializados no atendimento humanizado de casos de violência doméstica contra as mulheres, fazendo não somente o atendimento inicial no ato do acontecimento, mas atuando presencialmente como fiscalizadores periódicos da condição dessas mulheres até a conclusão do processo.</p> <p>Público impactado: GCM; Patrulha Maria da Penha; PM; PROMUSE - Programa Mulher Segura; Mulheres vítimas e sociedade.</p>
37 - Força Tarefa DEGASE - Combate à Violência Institucional	MPRJ	Segurança Pública	<p>A Força Tarefa Degase foi criada para o combate à violência institucional nas unidades socioeducativas de internação da capital fluminense, através de atuação articulada nas esferas da infância e juventude, investigação penal e cidadania. Dentre os resultados alcançados pelo Grupo, destacam-se o ajuizamento de ações, no âmbito da infância e juventude, (Representações Administrativas), além da deflagração de Denúncias em face de agentes socioeducativos pela prática do crime de tortura e de abusos sexuais cometidos em face de socioeducandas em cumprimento de MSE. O Grupo não buscou apenas a atuação</p>

			<p>repressiva, mas também atuações com viés preventivo, expedindo recomendações para aprimoramento de fluxos, com vistas a melhoria do atendimento socioeducativo. Como inovação, o Grupo realizou o escaneamento completo de todas as unidades socioeducativas na capital, criando ambientes tridimensionais, auxiliando nas investigações e identificando "pontos cegos" ainda existentes nas unidades.</p> <p>Público impactado: Adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, servidores do DEGASE, Promotores de Justiça.</p>
38 Restaurando Corações	- MPPR	Segurança Pública	<p>O "Restaurando Corações" foi idealizado com o propósito de proteção às vítimas (inclusive da violência institucional) e de desvitimização dos envolvidos. Foi pensado em três frentes: (i) acolhimento: a realização de grupos de apoio on-line, presididos por profissional da psicologia, oferecido aos pais e responsáveis das crianças e adolescentes vítimas de crimes contra a dignidade sexual; (ii) esclarecimento: desenvolveu-se material digital, elaborado pelos servidores da unidade ministerial, com conteúdo acolhedor e explicativo acerca dos direitos das vítimas, que é encaminhado aos pais/responsáveis, pela agente ministerial ou por sua equipe, quando da designação do depoimento especial em juízo; e, por fim, (iii) melhoria da qualidade da prova produzida e celeridade processual: adotou-se o protocolo de acompanhamento individualizado dos Inquéritos Policiais e Processos criminais em curso na Comarca de Goioerê, com as ferramentas disponíveis nos Sistemas Projudi e Promp.</p> <p>Público impactado: Crianças e adolescentes vítimas de crimes sexuais e seus familiares/responsáveis.</p>
39 - Acolhida	MPMS	Segurança Pública	<p>A ocorrência de um ato violento impacta profundamente o ser humano, não só fisicamente, mas também financeiramente e mentalmente. As instituições tratam a questão de maneira compartimentada, não havendo uma visão integrada das consequências do crime no âmbito familiar, e a vítima e seus familiares, por vezes, são revitimizados nos atendimentos recebidos. Essas famílias ou vítimas são esquecidas, sendo a atenção</p>

			<p>voltada apenas ao agente causador, deixando-os à mercê para lidarem com traumas e problemas, deixados sem que haja apoio. O projeto promoveu o acolhimento e acompanhamento periódico para essas famílias de vítimas de homicídio e também para vítimas de homicídio tentado. Por meio da formação de equipes multidisciplinares (Psicólogos, psiquiatras, assistentes sociais, advogados), provemos o acompanhamento e a assistência necessária para que o dano causado em seu ambiente pudesse ser minimizado, auxiliando em todos os aspectos como físico, psicológico, legal, social e profissional.</p> <p>Público impactado: Famíliares das vítimas de homicídio consumados e vítimas de homicídios tentados.</p>
40 - Aplicativo Projeto Luz	MPMT	Segurança Pública	<p>Aplicativo para dispositivos móveis que tem como objetivo o envio de notificações de abusos sexuais para a rede de proteção, conforme procedimento padronizado do atendimento dispendido para as crianças e adolescentes vítimas de violência sexual. Atualmente, está disponibilizado apenas para a rede de proteção do Projeto Luz da Comarca de Nova Mutum/MT – mas apto para ser utilizado por outras comarcas do Brasil. O objetivo principal é evitar a revitimização e a subnotificação de casos. A ferramenta permite também a inclusão de arquivos em imagem dos documentos que normalmente acompanham o registro (exame de corpo e delito, formulário da notificação, boletim de ocorrência, fotografias, entre outros itens). Além disso, as instituições parceiras podem incluir todos os andamentos do caso, o que possibilita o acompanhamento das providências adotadas pela rede.</p> <p>Público impactado: Mais de 600 vítimas de violência sexual atendidas; 72 pessoas da rede de proteção no aplicativo.</p>

41 - Bares Monitorados, Cidade Mais Segura (inserido no “Projeto Cidade Pacífica”)	MPPE	Segurança Pública	<p>A prática inscrita está inserida no “Projeto Cidade Pacífica” do MPPE, o qual tem por objetivo a propagação de planejamentos de segurança pública pelas autoridades municipais, bem como fomentar as ações dos gestores municipais no planejamento da prevenção de ocorrência da criminalidade. Após a constatação de que diversas ocorrências policiais e crimes estavam relacionados com bares e similares na cidade de Chã Grande, entendemos pela pertinência da celebração de um ajuste de conduta entre diversas instituições para reduzir tais ocorrências criminais e prevenir crimes. Foram implementadas as seguintes ações: instalação de câmeras de monitoramento com gravação; afixação de placas informativas sobre delitos relacionados ao uso de álcool e proibição de venda a crianças e adolescentes; definição de horários limites de funcionamento dos bares e definição dos limites máximos permitidos para emissão de sons e ruídos.</p> <p>Público impactado: Potencial de impactar toda a comunidade, abrangendo os mais de 21 mil habitantes da cidade.</p>
42 - Observatório Caliandra	MPMT	Segurança Pública	<p>O Painel de informações e portal de serviços trata da matéria de feminicídio e fornece informações processuais de modo acessível aos familiares e ao público externo, visando trazer medidas de proteção de modo a coadunar com o planejamento estratégico do MPMT pareado com o disposto na Resolução CNMP nº 243, de 18 de outubro de 2021, que dispõe sobre a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas. Importante destacar o manual de atuação dos membros do Ministério Público em casos de feminicídio elaborado pelo CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público) que traz um novel orientativo acerca da matéria. O CAO Violência Doméstica do Ministério Público prevê a necessidade de um olhar mais detido às vítimas de violência doméstica na condição do sexo feminino, aos órfãos e familiares das vítimas do crime de feminicídio, através da utilização do observatório Caliandra.</p> <p>Público Impactado:</p>

			Mais de 3000 acessos ao portal do Observatório por vítimas, familiares e por toda sociedade civil.
43 - Rede de Frente - Barra do Garças e Pontal. Rede de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher em Barra do Garças e Pontal do Araguaia	MPMT	Segurança pública	<p>O projeto da Rede de Enfrentamento à Violência Doméstica contra a Mulher - REDE DE FRENTE, desenvolvido na Comarca de Barra do Garças, busca a igualdade de gênero com a atuação proativa e articulada junto à comunidade local, criando mecanismos de reflexão e mudança do modelo social, na efetividade dos direitos da mulher, bem como a aplicação humanizada da legislação pertinente ao combate da violência de gênero sendo: Eixo I - Rede de atenção/proteção social da violência doméstica; Eixo II - Aplicação humanizada do Procedimento legal; Eixo III – Educação permanente dos agentes sociais; Eixo IV - Núcleo Acadêmico de Pesquisa; Eixo V – Prevenção e sensibilização social.</p> <p>Público impactado: Mais de 20.000 pessoas impactadas nos eventos, além de mais de 5.000 mulheres diretamente atendidas.</p>
44 - Respeito: Polícia e Diversidade	MPPI	Segurança Pública	<p>Constatou-se a ausência de dados de violência contra a população LGBTQIAPN+ do Piauí no 14º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2020), de metodologia de registro fidedigno, bem como de protocolo de abordagem e atendimentos humanizado à população LGBTQIAPN+ nos órgãos de segurança pública do Piauí. O projeto visa, por meio do diálogo interinstitucional do MPPI e órgãos de segurança com os movimentos sociais e comunidade acadêmica, definir estratégias conjuntas para a institucionalização de políticas públicas voltadas para estimular e apoiar a realização de ações de prevenção à violência e à criminalidade contra as pessoas LGBTQIAPN+ no Piauí. Foram criados: Protocolo Cidadão de Produção de Dados de Violência Contra LGBTQIAPN+, inclusive para investigar a dinâmica da violência e o perfil das vítimas e autores dos referidos crimes; Boletim de Dados de Violência contra a Pessoa LGBTQIAPN+; POPs de abordagem</p>

			e atendimento humanizado à população LGBTQIAPN+ (PCPI, PMPI e CBMEPI). Público impactado: Toda a população do Estado do Piauí.
--	--	--	--

Fonte: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatórios de Correções e Inspeções**. Disponível em: <<https://www.cnpm.mp.br/portal/relatorio-de-correicoes-e-inspecoes>>. Acesso em 04 mar. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Banco de Boas Práticas da Comissão de Segurança Pública**. Disponível em <<https://encurtador.com.br/NrvAb>>. Acesso em 18 out. 2024.

## REFERÊNCIAS

AGRA, Wendell Beethoven Ribeiro. O controle das políticas de segurança pública e da eficiência da atividade policial. In: **Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte**, v. 1, n. 1, p. 134-150, 2018.

ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira. Dos princípios e das diretrizes gerais para a avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das unidades do Ministério Público: a importância da Recomendação de caráter geral CNMP-CN 02/2018 (Recomendação de Aracaju). In: **Revista da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social. Edição Especial: Recomendação de Aracaju**. Brasília: Corregedoria Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil institucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson, **Temas Atuais do Ministério Público**. 5ª ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

AMORIM, Marco Antonio Santos. **Ministério Público resolutivo: as Corregedorias como instrumentos de fortalecimento da efetividade da atuação ministerial**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2024.

ANDRADE, Luciana Gomes Ferreira de. A Segurança Pública no Brasil e o Desafio de Implementar Mudanças: uma Visão do Ministério Público In SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. (Org.). **Segurança pública: os desafios da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. In: **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 38, jan/jun 2011. Disponível em <[https://direitostadosociedade.jur.puc-rio.br/media/01\\_Arguelhes\\_Leal.pdf](https://direitostadosociedade.jur.puc-rio.br/media/01_Arguelhes_Leal.pdf)>. Acesso em 31 out. 2024.

ATHIAS, Daniel Tobias. *Institucional bypass – o exemplo do Regime Diferenciado de Contratações (RDC)*. In: **Revista Fórum de Direito Financeiro e ECONÔMICO – RFDFE**. Belo Horizonte, ano 2, nº 3, p. 253-268, mar./ago. 2013. Disponível em [https://www.academia.edu/42769537/Institucional\\_bypass\\_O\\_exemplo\\_do\\_Regime\\_Diferenciado\\_de\\_Contrata%C3%A7%C3%B5es\\_RDC\\_?ri\\_id=1506034](https://www.academia.edu/42769537/Institucional_bypass_O_exemplo_do_Regime_Diferenciado_de_Contrata%C3%A7%C3%B5es_RDC_?ri_id=1506034). Acesso em 04 nov. 2024.

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. A atuação do Ministério Público na concretização do direito fundamental à segurança pública. **Revista do CNMP**. Brasília: CNMP, n. 4, 2014.

AXT, Gunter. **Memória do CNMP: relatos de 12 anos de história**. Gunter Axt (Org.). – Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília: CNMP, 2017.

BEATO, Cláudio. Justiça Criminal e Segurança Pública: peças de um mosaico. In: MENDES, Gilmar Ferreira e PAIVA, Paulo (Org.). **Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 528**, de 20 de outubro de 2023. Garante a equiparação constitucional entre direitos e deveres da Magistratura e do Ministério Público. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5298>>. Acesso em 24 mai. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 272**, de 24 de outubro de 2023. Dispõe sobre a equiparação constitucional entre direitos e deveres do Ministério Público e da Magistratura. Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resolucao\\_272.2023\\_\\_\\_Assinada\\_\\_2\\_.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resolucao_272.2023___Assinada__2_.pdf)>. Acesso em 24 mai. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Enunciado nº 6**, de 28 de abril de 2009. Dispõe sobre a impossibilidade de revisão e desconstituição dos atos relativos à atividade-fim do Ministério Público. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Enunciados/Enunciado-006.pdf>>. Acesso em 24 mai. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Portaria CNMP-PRESI nº 237** de 12 de novembro de 2021. Divulga os Planos Diretores do Conselho Nacional do Ministério Público, para o período de 2022 a 2023. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Audin/2021.Portaria-CNMP-PRESI.237.pdf>>. Acesso em 9 out. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatórios de Correições e Inspeções**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/relatorio-de-correicoes-e-inspecoes>>. Acesso em 04 mar. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatório e Proposições. Correição Ordinária de Fomento à Resolutividade no Ministério Público Federal. Procedimento nº 1.00219/2023-94**. Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Relatorios/2022-2023/MPF---Relat%C3%B3rio\\_e\\_Proposi%C3%A7%C3%B5es.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Relatorios/2022-2023/MPF---Relat%C3%B3rio_e_Proposi%C3%A7%C3%B5es.pdf)>. Acesso em 16 nov. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução CNMP nº 118**, de 1º de dezembro de 2014. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-2.pdf>>. Acesso em 23 mai. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 92**, de 13 de março de 2013. Aprova o novo Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-0921ERS57-58-59E60-verso-completa.pdf>>. Acesso em 9 out. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação CNMP nº 54**, de 28 de março de 2017. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resoluo-n-244-20221.pdf>>. Acesso em 20 mar. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução CNMP nº 164**, de 28 de março de 2017. Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>>. Acesso em 23 mai. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação CNMP nº 57**, de 05 de julho de 2017. Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público nos Tribunais. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-057.pdf>>. Acesso em 23 mai. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02**, de 21 de junho de 2018. Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e das unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes. Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao\\_dois.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao_dois.pdf)>. Acesso em 23 mai. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução CNMP nº 244**, de 27 de janeiro de 2022. Dispõe sobre critérios para fins de promoção e de remoção por merecimento e para permuta de integrantes do Ministério Público. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resoluo-n-244-2022.pdf>>. Acesso em 23 mai. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 01**, de 15 de março de 2023. Recomenda a elaboração de Plano de Atuação e Gestão das Promotorias, Procuradorias, Ofícios, Centros de Apoio e Órgãos Congêneres das Unidades e Ramos ministeriais como parâmetro para indicador de resolutividade. Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Recomendacoes/Recomendacao\\_01-2023\\_-\\_plano\\_de\\_atuacao\\_e\\_gestao\\_PAG\\_-\\_versao\\_final.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Recomendacoes/Recomendacao_01-2023_-_plano_de_atuacao_e_gestao_PAG_-_versao_final.pdf)>. Acesso em 23 mai. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 90**, de 22 de fevereiro de 2022. Dispõe sobre os protocolos de atuação do Ministério Público nos contextos de crise no sistema de segurança pública e no sistema prisional. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-90-2022.pdf>>. Acesso em 22 out. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 20**, de 28 de maio de 2007. Regulamenta o art. 9º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993 e o art. 80 da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial. Disponível em <[Resoluo-0203-Revogada.pdf](#)>. Acesso em 22 out. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 56**, de 22 de junho de 2010. Dispõe sobre a uniformização das inspeções em estabelecimentos penais pelos membros do Ministério Público. Disponível em <[Resoluo-0563-Revogada.pdf](#)>. Acesso em 22 out. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 129**, de 22 de setembro de 2015. Estabelece regras mínimas de atuação do Ministério Público no controle externo da

investigação de morte decorrente de intervenção policial. Disponível em <Resoluo-129-3-Revogada.pdf>. Acesso em 22 out. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução CNMP nº 279**, de 12 de dezembro de 2023. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-279-de-2023.pdf> . Acesso em 14 set. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução CNMP nº 278**, de 12 de dezembro de 2023. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva de segurança pública. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-278-de-2023.pdf>>. Acesso em 10 out. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução CNMP nº 277**, de 12 de dezembro de 2023. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva das políticas públicas de execução penal e na atividade de fiscalização dos estabelecimentos penais. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-277-de-2023.pdf>. Acesso em 14 set. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução CNMP nº 181**, de 07 de agosto de 2017. Dispõe sobre a instauração e a tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf>>. Acesso em 17 set. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução CNMP nº 23**, de 17 de setembro de 2007. Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resoluo-0232.pdf>>. Acesso em 17 set. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução CNMP nº 82**, de 29 de fevereiro de 2012. Dispõe sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0822.pdf>>. Acesso em 17 set. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução CNMP nº 174**, de 4 de julho de 2017. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-174-1.pdf>>. Acesso em 17 set. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução CNMP nº 179**, de 26 de julho de 2017. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em:

<<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>>. Acesso em 17 set. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Banco de Boas Práticas**. Disponível em <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-do-sistema-prisional-controle-externo-da-atividade-policial-e-seguranca-publica/boas-praticas>>. Acesso em 18.10.2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília**. Disponível em <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf)>. Acesso em 25 abr. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **O que é?** Publicado em 30 out. 2014. Disponível em <<https://www.cnmp.mp.br/portal/acao-nacional/o-que-e>>. Acesso em 25 abr. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Mapa Estratégico**. Publicado em 30 out. 2014. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/acao-nacional/mapa-estrategico>>. Acesso em 18 mar. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Corregedoria Nacional enaltece trabalho resolutivo de unidades e ramos dos MPs com entrega de selo de resolutividade e certificado de projetos de boas práticas**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/17215-corregedoria-nacional-enaltece-trabalho-resolutivo-de-unidades-e-ramos-dos-mps-com-entrega-de-selo-de-resolutividade-e-certificado-de-projetos-de-boas-praticas>>. Acesso em 21 out. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Edital nº 2/2024/CSP**. Edital de Chamada para a submissão de iniciativas (boa prática, programa ou projeto) para comporem o Banco de Boas Práticas da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública (CSP), do Conselho Nacional do Ministério Público. <[https://sei.cnmp.mp.br/sei/publicacoes/controlador\\_publicacoes.php?acao=publicacao\\_visualizar&id\\_documento=1090416&id\\_orgao\\_publicacao=0](https://sei.cnmp.mp.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=1090416&id_orgao_publicacao=0)>. Acesso em 18.10.2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2024.

BRASIL. Corregedoria Nacional do Ministério Público. Portaria **CNMP-CN nº 00067**, de 30 de março de 2017. Dispõe sobre a Sistemática de Mapeamento, Avaliação e Difusão, no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público, sobre as Boas Práticas Institucionais decorrentes da efetivação da Carta de Brasília, aprovada pela Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público e pelas Corregedorias-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União no dia 22 de setembro de 2016, quando do 7º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, realizado em Brasília pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/67POR00067-2017.pdf>>. Acesso em 21 out 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.530**, de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11530.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11530.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.675**, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2024.

BRASIL. Ministério Extraordinário da Segurança Pública. **Relatório de Gestão exercício 2018**. Disponível em <[https://www.gov.br/mj/pt-br/acao-a-informacao/auditorias/arquivos\\_auditoria/a-partir-de-2018-1/msp\\_\\_relatorio\\_de\\_gestao\\_2018\\_\\_extraido\\_e\\_contas\\_em\\_31\\_07\\_2019.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/acao-a-informacao/auditorias/arquivos_auditoria/a-partir-de-2018-1/msp__relatorio_de_gestao_2018__extraido_e_contas_em_31_07_2019.pdf)>. Acesso em 19 mai. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Lewandowski defende "SUS da Segurança Pública" a partir de mudanças na Constituição**. Publicado em 22 abr. 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/lewandowski-defende-sus-da-seguranca-publica201d-a-partir-de-mudancas-na-constituicao>>. Acesso em 23 mai. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Em reunião sobre Segurança Pública, Lula e Lewandowski apresentam PEC a governadores**. publicado em 31 out. 2024. disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/em-reuniao-sobre-seguranca-publica-lula-e-lewandowski-apresentam-pec-a-governadores>>. acesso em 01 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **MJSP debate boas práticas e diretrizes para o uso de câmeras corporais por profissionais da segurança pública**. Publicado em 06 mar. 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/mjsp-debate-boas-praticas-e-diretrizes-para-o-uso-de-cameras-corporais-por-profissionais-da-seguranca-publica>>. Acesso em 23 mai. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria nº 648/2024**, de 28 de maio de 2024. Estabelece diretrizes sobre o uso de câmeras corporais pelos órgãos de segurança pública. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/PORTARIA648de2024.pdf>>. Acesso em 23 set. 2024.

BRASIL. Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ). **Advocacia de interesse público no Brasil: a atuação das entidades de defesa de direitos da sociedade civil e sua interação com os órgãos de litígio do Estado**. RODRIGUEZ, José Rodrigo (COORD.). Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP): Ministério da Justiça, 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.298**. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF: STF, Pub. em 19/02/2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5840274>>. Acesso em 04 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.318**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: STF, Pub. em 10/09/2024. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15370000983&ext=.pdf>>. Acesso em 17 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 04 out. 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>>. Acesso em: 19 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1.188.352/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, julgado em 27 mai. 2024, publicado em 21 jun. 2024. Disponível em: <[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true&origem=AP&classeNumeroIncidente=RE%201188352](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true&origem=AP&classeNumeroIncidente=RE%201188352)>. Acesso em 20 out 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo 018.922/2013-9**. Acórdão do Plenário 1.042/2014. Relator Min. José Jorge. Julgamento em 23 de abril de 2014. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/%2522Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201.042%252F2014%2522/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/4.>>>. Acesso em 23 mai. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo 025.218/2015-8**. Acórdão do Plenário 1.943/2016. Relator Min. José Múcio Monteiro. Julgamento em 27 de julho de 2016. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/%2522Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201.943%252F2016%2522/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/4.>>>. Acesso em 23 mai. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo 020.481/2016-0**. Acórdão do Plenário 811/2017. Relator Min. José Múcio Monteiro. Julgamento em 26 de abril de 2017. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2261002/NUMACORDAOINT%20asc/0>](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2261002/NUMACORDAOINT%20asc/0>)>. Acesso em 23 mai. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. In: **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 133, p. 89-98. Brasília, jan./mar. 1997.

BUCHMANN, Willian. **Ministério Público e Liberdade de Expressão – Natureza, Limites e Reflexões Institucionais à Luz de Julgados do CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público**. Curitiba: Ed. Juruá, 2024.

BUSATO, Paulo César. **Direito Penal: parte geral**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CAMBI, Eduardo; FOGAÇA, Marcos Vargas. Ministério Público resolutivo: o modelo contemporâneo de atuação institucional. **In: Revista dos Tribunais**, vol. 982, agosto de 2017.

CAPPELLETTI, Mauro. GARETH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleer. Porto Alegre: Sergio Antonio Sabris, 1988.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálysis**, v. 14, n. 1, jun. 2011, p. 59/67. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802011000100008>>. Acesso em 24 mai. 2024.

COHEN, Amy J. Pensando a partir de Bypasses Institucionais? **Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 3, p. 1464–1469, maio/ago. 2020. Disponível em <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/545>>. Acesso em 01 nov. 2024.

COSTA, Arthur Trindade. **Segurança pública, redes e governança**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2023. Disponível em <[http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/45900/1/LIVRO\\_SegurancaPublicaRedes.pdf](http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/45900/1/LIVRO_SegurancaPublicaRedes.pdf)>. Acesso em 30.10.2024.

COURA, Alexandre de Castro; DA FONSECA, Bruno Gomes Borges. **Ministério Público brasileiro: entre unidade e independência**. 2ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2022.

DAVIS, Kevin E. Dois Tipos de Experimentação: Onde *bypasses* institucionais se encaixam?. **In: Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 3, p. 1453-1459, maio/ago. 2020. Disponível em <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/543>>. Acesso em 01 nov. 2024.

DI PIERO, Mônica Maria Costa. Segurança Pública. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, nº 19, jan./jun. 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O Ministério Público como Instituição Essencial à Justiça. **In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010.

DUARTE, Matheus Prestes Tavares. **Ministério Público resolutivo e acesso à justiça: Fundamentos e instrumentos extrajudiciais de tutela coletiva**. Londrina: Thoth, 2023.

ESFERA BRASIL. Seminário Brasil Hoje. **Diálogos para pensar o país de agora**. Vídeo do Youtube. Publicado em 22 abr. 2024. Duração 8:22:29. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=hpPSHXNbuEY>>. Acesso em 23 mai. 2024.

FINGER, Julio Cesar. O Ministério Público Pós-88 e a Efetivação do Estado Democrático de Direito: Podemos Comemorar? **In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010.

FISCHER, Douglas. O direito fundamental à segurança, os postulados garantistas e as obrigações processuais penais positivas. *In*: SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. (Org.). **Segurança pública: os desafios da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

FREIRE, Cláudio João Medeiros Miyagawa. O Papel Democrático do Ministério Público no Processo Coletivo: o Ministério Público como Garantia Institucional do Cidadão na Democratização do Acesso à Justiça. **Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**. Brasília, v.1, n. 6, p. 129-256, 2012.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: n. 21 2022. Disponível em <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>>. Acesso em 17.10.24.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GARCIA, Luciana Silva. Contribuições da Participação Social para uma Reforma da Justiça na Perspectiva dos Direitos Humanos: Estudo a partir dos PNDHs e Conferências Nacionais. *In*: **Revista Humanidades e Inovação**. v.7, n.20 – 2020.

GARGARELLA, Roberto. O novo constitucionalismo dialógico, frente ao sistema de freios e contrapesos. *In*: VIEIRA, José Ribas; LACOMBE, Margarida; LEGALE, Siddharta. **Jurisdição constitucional e direito constitucional internacional**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In* **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/bau7v>>. Acesso em 24 mai. 2024.

GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. *In*: **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público**, v. 1. Brasília: CNMP, 2016.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. 2ª Ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

GOULART, Marcelo Pedroso. Princípios Institucionais do Ministério Público. *In*: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010.

JATAHY, Carlos Roberto de C. 20 anos de Constituição: o Novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito. *In*: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira e ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. 5ª ed. Salvador: JusPodium, 2014.

JUNGMANN, Raul. Segurança Pública: antes que seja tarde. **Revista Interesse Nacional**. Ano 17, nº 65, abril/junho 2024.

KERCHE, Fábio. **Virtude e Limites: Autonomia e Atribuições do Ministério Público no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

KERCHE, Fábio; VIEGAS, Rafael Rodrigues. O Ministério Público Federal: de defensor de direitos a combatente da corrupção (1988-2018). In: **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 20, e2408, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-61722024084>. Acesso em: 14 set. 2024.

LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. **Ministério Público: Guardião da Democracia Brasileira?** Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), Universidade Candido Mendes, 2016. Disponível em: <http://www.ucamcesec.com.br>. Acesso em: 12 set. 2024.

LIMAS TOMIO, Fabrício Ricardo de; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Autonomia e prerrogativas do Ministério Público brasileiro em perspectiva comparada: construindo um índice de independência/autonomia. **Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI**, v.16, n.3. Itajaí, 3º quadrimestre de 2021. Disponível em <<https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/18378>>. Acesso em 23 mai. 2023.

MACHADO, Martha de Toledo. **Proibição de excesso e proteção insuficiente no direito penal: as hipóteses de crimes sexuais contra a criança**. 1ª ed. São Paulo: Ed. Verbatim, 2008.

MACHADO, Marta Rodriguez de Assis. As Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro: bypass do que? In: **Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 3, p. 1486-1499, set/dez 2020, p. 1.477. Disponível em <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/549>>. Acesso em 04 nov. 2024.

MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues Silva. **A essencialidade do Ministério Público no mundo líquido – desafios para o século XXI**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

MARTINEZ, Tiago. O Ministério Público na contemporaneidade: a construção do atual modelo constitucional e o poder de agenda ministerial. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 86. Rio de Janeiro, out./dez. 2022. Disponível em <[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3600511/Tiago+Martinez\\_RMP-86.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3600511/Tiago+Martinez_RMP-86.pdf)>. Acesso em 23 mai. 2024.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O acesso à Justiça e o Ministério Público. Aula inaugural proferida na Escola Superior do Ministério Público — Porto Alegre (RS), em 16 de março de 1989, e publicada na **Revista Justitia**, 146, 2º trim. 1989, edit. pelo Ministério Público do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/acjusmp.pdf>>. Acesso em 22 abr. 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira. Os Direitos Fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. **Revista Jurídica Virtual**, nº 14. Brasília, julho/2000.

OTSUKA, Walter Tiyozo Linzmayer; ABI-EÇAB, Pedro Colaneri. Comunicação não-violenta como ferramenta para a resolutividade do Ministério Público. *In* Conselho Nacional do Ministério Público. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público: coletânea especial de fomento à resolutividade: estímulo à atuação resolutiva**. Vol. 8, (dezembro de 2023). Brasília: CNMP, 2023.

PAES, José Eduardo Sabo. **O Ministério Público na Construção do Estado Democrático de Direito**. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

PRADO, Mariana Mota. Bypasses Institucionais no Brasil: Superando a Resistência Ex-ante às Reformas Institucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, 49(1), 2021. P. 8–28. <https://doi.org/10.14393/RFADIR-v49n1a2021-62774>.

PRADO, Mariana Mota; TREBILCOCK, Michael J.. **Institutional Bypasses: A Strategy to Promote Reforms for Development**. Reino Unido: Cambridge University Press, 2018.

PALOCCI FILHO, Antônio (ORG.). **Um Brasil para Todos**. Programa de Governo 2002 da Campanha presidencial do candidato Luís Inácio Lula da Silva. Disponível em: <<https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf>>. Acesso em 24 mai. 2024.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

QUINTAS, Fábio Lima. Juízes-Administradores: a intervenção judicial na efetivação dos direitos sociais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 53, p. 31-51, 2016. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/209/ril\\_v53\\_n209\\_p31.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/209/ril_v53_n209_p31.pdf)>. Acesso em 24 mai. 2024.

REZENDE, Guilherme Carneiro. O Contributo do Ministério Público à proteção dos direitos humanos por meio do processo penal efetivo. *In*: CAMBI, Eduardo Augusto Salomão (Org.). **Ministério Público contemporâneo e do futuro**. 1ª Ed. Belo Horizonte/São Paulo: D'Plácido, 2021.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. Ministério Público: velha instituição com novas funções? *In*: **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 113. Universidade de Coimbra: Centro de Estudos Sociais, set. 2017.

SADEK, Maria Tereza. A Construção de um novo Ministério Público resolutivo. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, n. 12. Belo Horizonte: 2009. Disponível em <[https://www.academia.edu/87287994/A\\_constru%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_um\\_novo\\_Minist%C3%A9rio\\_P%C3%BAblico\\_resolutivo](https://www.academia.edu/87287994/A_constru%C3%A7%C3%A3o_de_um_novo_Minist%C3%A9rio_P%C3%BAblico_resolutivo)>. Acesso em 07 abr. 2024.

SAMPAIO, Marianna; VIEGAS, Rafael Rodrigues. Ministério Público: de fiscal a elaborador de políticas públicas. *In*: **Encontro Anual da ANPOCS**, 43, 2019, Caxambu: ANPOCS, 2019. p. 1-12. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/349664065>. Acesso em: 12 set. 2024.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle Judicial da Segurança Pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. 2ª ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2013

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12<sup>a</sup> ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**, 7<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de Coisas Inconstitucional e Processo Estrutural**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020.

SILVA JÚNIOR, Edson Lopes. **Política e segurança pública: uma vontade de sujeição**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2007.

SILVA, Rodrigo Monteiro da. O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas e o Dever do Poder Judiciário de Garantia ao Direito Fundamental à Segurança Pública. *In*: SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. (Org.). **Segurança pública: os desafios da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SILVA SANCHEZ, Jesús-Maria. **A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais**. Trad. Luiz Otávio de Oliveira Rocha. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2<sup>a</sup> ed., 2011.

SIQUEIRA, Lia de Souza. **Segurança Pública e Ministério Público – judicialização e participação social para a prevenção do crime**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. **Interesses Difusos e Coletivos**. 8<sup>a</sup> ed. São Paulo Atlas, 2007.

SOUZA, Renee do Ó. O real limite contemporâneo da independência funcional do Membro do Ministério Público. *In* CAMBI, Eduardo Augusto Salomão (Org.). **Ministério Público contemporâneo e do futuro**. 1<sup>a</sup> Ed. Belo Horizonte/São Paulo: D'Plácido, 2021.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Democracia na gestão da segurança pública. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**: RBCCrim, v. 18, n. 87, nov./dez. 2010.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. O Ministério Público na formulação das políticas de segurança pública. **Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 2, maio/ago. 2021.

TEIXEIRA, Evaldo. O Ministério Público como interlocutor na efetivação de Políticas Públicas. *In* CAMBI, Eduardo Augusto Salomão (Org.). **Ministério Público contemporâneo e do futuro**. 1<sup>a</sup> Ed. Belo Horizonte/São Paulo: D'Plácido, 2021.

VALVERDE, Mariana. Descentralizando instituições como objetos de estudo. *In*: **Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 3, p. 1473–1481, set/dez. 2020. Disponível em <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/547>>. Acesso em 01 nov. 2024.

VITORINO, Alexandre. **Estado de Coisas Inconstitucional**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2022. p. 207.

ZANETI JÚNIOR, Hermes e GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direitos Difusos e Coletivos**. 4ª Ed. Salvador: Juspodium, 2013.