

# CARTILHA

## de Segurança Pública



CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

# CARTILHA

## de Segurança Pública



Brasília, 2020

## EXPEDIENTE

2020, Conselho Nacional do Ministério Público  
Permitida a reprodução mediante citação da fonte

### Composição do CNMP

Augusto Aras (Presidente)  
Rinaldo Reis Lima (Corregedor nacional)  
Luciano Nunes Maia Freire  
Marcelo Weitzel Rabello de Souza (Presidente da CSP)  
Sebastião Vieira Caixeta  
Silvio Roberto Oliveira de Amorim Junior  
Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho  
Otavio Luiz Rodrigues Jr.  
Oswaldo D'Albuquerque  
Sandra Krieger  
Fernanda Marinela

### Secretaria-Geral do CNMP

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

### Conselho Editorial

Alice de Almeida Freire  
Antonio Henrique Graciano Suxberger  
Douglas Oldegardo Cavalheiro dos Santos  
Eunice Pereira Amorim Carvalhido  
Vanessa Wendhausen Cavallazzi

### Organização e revisão

Alice de Almeida Freire  
Amanda Sançhes Daltro de Carvalho  
Antonio Henrique Graciano Suxberger  
Douglas Oldegardo Cavalheiro dos Santos  
Eunice Pereira Amorim Carvalhido  
Marcos Vinícius da Silva Lopes  
Pâmela Patricia Silva Souza  
Vanessa Wendhausen Cavallazzi

### Projeto Gráfico, Revisão e Supervisão Editorial

Secretaria de Comunicação do CNMP

### Diagramação

Gráfica Movimento

Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público.

Cartilha de segurança pública / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília:

CNMP, 2020.

56 p. il.

ISBN 978-65-990635-9-6

1. Segurança Pública. 2. Políticas públicas. 3. Ministério Público - atuação. 4. Sistema Único de Segurança Pública. I. Título. II. Conselho Nacional do Ministério Público.

CDD - 341.413

## SUMÁRIO

<b>1. CONSIDERAÇÕES GERAIS: POLÍTICA CRIMINAL E SEGURANÇA PÚBLICA</b> .....	<b>8</b>
1.1 O Ministério Público e as políticas públicas.....	8
1.2 Arranjos institucionais: hibridismo e complexidade.....	9
1.3 Transversalidade do Ministério Público: interesses sociais e individuais indisponíveis.....	11
<b>2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA E POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO</b> .....	<b>12</b>
2.1 O sentido de segurança como condição para o desenvolvimento.....	13
2.2 Os focos da política pública: territorial, etário, social e repressivo.....	14
2.3 Quadro sinótico.....	14
<b>3 MINISTÉRIO PÚBLICO E O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA: O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL (2018-2028)</b> .....	<b>18</b>
3.1 Desenho geral da Lei do SUSP: onde se encontra o Ministério Público?.....	18
3.2 Os papéis a serem exercidos pelo Ministério Público na Lei do SUSP.....	21
3.3 Colegiados nacional, estadual e municipal.....	23
<b>4 QUADRO GERAL DA MODELAGEM DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS NA TEMÁTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA: UM LEVANTAMENTO EXPLORATÓRIO</b> .....	<b>24</b>
4.1 Das Promotorias Regionais de Segurança Pública do Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MP/SC).....	28
4.2 Da atuação setorializada das promotorias criminais na comarca de Curitiba/PR – Ministério Público do Estado do Paraná (MP/PR).....	32
4.3 Do Comitê Institucional de Segurança Pública (CISP) do Ministério Público do Estado da Bahia (MP/BA).....	34
4.4 Do plano de mapeamento e articulação das políticas públicas relacionadas ao crime de homicídio na comarca de Campo Grande/MS – Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul (MP/MS).....	37
4.5 Do programa de Promotoria Comunitária do Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP).....	41
<b>5 DESAFIOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA TEMÁTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA A PARTIR DAS MODELAGENS INSTITUCIONAIS: CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS</b> .....	<b>43</b>
5.1 A verticalidade da tutela da segurança pública.....	45
5.2 A transversalidade das ações.....	46
5.3 A integração comunitária.....	48
5.4 Da questão do controle externo da atividade policial.....	48
5.5 Das conclusões.....	50

<b>6 CHECKLIST DE PROVIDÊNCIAS A SEREM OBSERVADAS PARA A ATUAÇÃO NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA.....</b>	<b>51</b>
6.1 Momento prévio: diagnóstico .....	51
6.1.1 No âmbito regional .....	51
6.1.2 No âmbito local.....	52
6.2 Articulação (atuação intrainstitucional).....	52
6.2.1 Articulação com foco social .....	53
6.2.2 Articulação com foco territorial.....	53
6.2.3 Articulação com foco etário .....	53
6.2.4 Articulação com foco repressivo .....	53
6.3 Coordenação (atuação interinstitucional) .....	56
6.4 Prognoses de atuação .....	56
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>57</b>

## APRESENTAÇÃO

A temática da segurança pública é um dos mais importantes desafios postos ao Brasil após a Constituição da República de 1988. Diante das mais distintas possibilidades explicativas para o gravíssimo problema de segurança que o país experimenta, com destaque à criminalidade violenta e à ausência de políticas públicas integradas e coordenadas nos âmbitos municipal, estadual e federal, a segurança pública é preocupação do Ministério Público porque presente nas suas mais distintas atribuições. Como garantia institucional de realização do programa constitucional, em especial os chamados direitos de realização obrigatória, seja na sua vertente de direitos individuais indisponíveis, seja na vertente dos direitos de relevância social, o Ministério Público manifesta, no exercício de suas atribuições, ações que tocam diretamente a temática da segurança pública.

O Conselho Nacional do Ministério Público — órgão nacional do Ministério Público estabelecido pelo texto constitucional em 2004 por meio da Emenda Constitucional nº 45 — apresenta-se ao debate com diversas previsões normativas e iniciativas com vistas ao aprimoramento da atuação do Ministério Público nesse tema tão desafiador. Para além do detalhamento das atribuições de controle externo da atividade policial, promoção da ação penal de iniciativa pública, exigibilidade em juízo de políticas públicas dirigidas à concretização de direitos, o CNMP tem debatido com destacada atenção como o Ministério Público deve otimizar sua atuação para bem assegurar a realização da segurança — dever do Estado, além de direito e responsabilidade de todos. A interlocução com os órgãos de segurança pública tem se mostrado atividade indispensável. No entanto, para equacionar a lição apreendida após mais de trinta anos de tradição constitucional democrática, é preciso lembrar que o Ministério Público pode muito, mas não pode (nem deve) tudo. Sua atuação será tanto melhor quanto puder dimensionar quais os focos de atuação, quando da implementação de suas inúmeras atribuições.

A modelagem institucional do Ministério Público tem se mostrado variável nas possibilidades distintas que os Ministérios Públicos dos Estados e os ramos do Ministério Público da União tem realizado para assegurar espaço de interlocução com governos e órgãos de Estado. O desafio representado por um modelo dialogado de política de segurança pública, como expressamente indicado pela Lei nº 13.675/2018 (a Lei do Sistema Único de Segurança Pública — SUSP), tem autorizado o Ministério Público a criar órgãos especializados ou movimentar-se na direção de grupos de atuação especializada. Cada opção de modelagem institucional apresenta vantagens e desafios. Na impossibilidade de se estabelecer uma modelagem única para todo o país — isso implicaria desconsiderar os distintos contextos regionais e a autonomia dos Ministérios Públicos —, o CNMP se apresenta ao debate com uma guia dos desafios de necessária compreensão para melhor atuação do Ministério Público no campo da segurança pública.

A Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública (CSP/CNMP), então, apresenta o estudo que o leitor tem em mãos. Nele, busca-se gizar as balizas normativas de atuação do Ministério Público no campo da segurança pública. Pretende-se aclarar que as distintas atribuições do Ministério Público afetam a temática do desenvolvimento de modo mais amplo e, por isso, versam, em graduável ação, sobre a segurança como valor humano. De modo mais específico, amparado nos focos repressivo, social, ético e social, o Ministério Público deve identificar quais de suas ações versam especificamente sobre políticas de segurança pública. E, assim, autorizar ações coordenadas com outros órgãos e articuladas internamente no Ministério Público.

A experiência colhida nos modelos já implantados nos Estados de Santa Catarina, Paraná, Bahia e Mato Grosso do Sul presta-se como indicativo das distintas possibilidades de definição das atribuições dos órgãos de execução do Ministério Público. Em comum a todas essas modelagens, a atenção de que o diálogo interno seja atendido de maneira prioritária e o reconhecimento da necessidade de aprimoramento dos canais de comunicação verticalmente visualizados – dos interesses locais aos regionais, até alcançar o patamar nacional, este implementado pelo próprio CNMP, em especial pelo assento no Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social a cargo do Presidente da CSP/CNMP.

A pretensão, enfim, do presente material, a exemplo de outras iniciativas a cargo da CSP/CNMP, não é afirmar qual a melhor modelagem de atuação no campo da segurança pública. Ao contrário, frisando mais uma vez a premissa o diálogo democrático, a CSP/CNMP apresenta-se como instância de comunicação, articulação do próprio Ministério Público e coordenação com os demais atores a quem também incumbam ações dirigidas ao equacionamento da segurança pública no país.

Decerto, a tarefa se mostra hercúlea. Mas, nesse ponto, é possível afirmar a convergência com o desenho das missões do próprio Ministério Público. Os desafios sempre foram gigantes, mas a altura dessas questões públicas encontra ponto firme na dedicação, na seriedade de nossos membros espalhados Brasil afora e na previsão segura da mesma Constituição de 1988, que afirma sem titubear a missão do Ministério Público de instituição permanente na promoção da ordem jurídica. Dialogando, refletindo e propondo pontes de aproximação: esses parecem ser o combustível de uma desejada atuação do Ministério Público no campo da segurança. Espera-se que o presente trabalho auxilie na empreitada.

**MARCELO WEITZEL RABELLO DE SOUZA**

Presidente da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública

## 1. CONSIDERAÇÕES GERAIS: POLÍTICA CRIMINAL E SEGURANÇA PÚBLICA

A vasta literatura jurídica sobre as atribuições do Ministério Público, tal como definidas no art. 129 da Constituição de 1988, permite entrever que a instituição se afirma como garantia fundamental de realização dos direitos fundamentais — individuais indisponíveis e sociais — e, por isso, assume a feição de garantia institucional do próprio Estado democrático de Direito. No entanto, como esse conjunto de atribuições do Ministério Público se realiza em relação à definição da segurança como direito fundamental (*caput* do art. 5º) e da segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos (*caput* do art. 144)? É o que será abordado no tópico a seguir.

### 1.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A modelagem constitucional atribuída ao Ministério Público brasileiro em 1988 fixa-o como instituição de protagonismo do sistema de justiça criminal. As atribuições do Ministério Público exteriorizam as opções de política criminal do Estado brasileiro. Isso se mostra claro quando analisadas as missões de titularidade exclusiva da ação penal pública, de controle externo da atividade policial e de promoção de direitos de realização obrigatória, sejam os de dimensão (e relevância) social, sejam os de dimensão individual (indisponível).

Por isso, a ação de Estado que tenha por objetivo a segurança pública tem no Ministério Público ator imprescindível à sua concretização. Afinal, é o Ministério Público o Estado que se faz parte para titularizar em juízo a promoção de responsabilidade daqueles que eventualmente incorram em tipos penais. Excepcionalmente, naqueles casos em que o Estado entende por bem outorgar a iniciativa da persecução penal ao próprio ofendido, como se dá nos casos de ação penal de iniciativa privada, o Ministério Público igualmente se faz presente, a fim de bem assegurar o caráter de realização obrigatória do *jus puniendi* do Estado e resguardar a imparcialidade do Estado-jurisdição.

Para além do destacado papel de ator processual em juízo, é assinalada ao Ministério Público a missão de assegurar políticas públicas e ações estatais dirigidas à fruição dos direitos de caráter indisponível. É o que estabelece o inciso II do art. 129 da Constituição de 1988, quando positiva a atribuição ministerial de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”.

Esse conjunto de atribuições fixa o Ministério Público como indispensável sujeito de promoção da segurança pública. Os incisos que integram o art. 144 da Carta Maior enumeram os órgãos de segurança pública por meio dos quais o Estado *exerce* a segurança pública “para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Essa compreensão, claro, reclama leitura que observe o comando veiculado pelo mesmo enunciado constitucional (*caput* do art. 144) que estabelece a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos.

As políticas públicas têm seu sentido estabelecido como programas de ação governamental voltados à concretização de direitos. Quando esse sentido de política pública se dirige à segurança, surge com patente destaque a característica de **política social**. Isso porque as ações estatais dirigidas à segurança observam estrito

componente finalístico, consistente em assegurar a plenitude do gozo da esfera de liberdade a todos e a cada um dos integrantes do povo.

Numa aproximação simples, entende-se por políticas públicas a concretização da ação governamental. São decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla, que devem se orientar à satisfação do interesse da coletividade. Abrangem, assim, estratégias de atuação pública, a se estruturarem por meio de processos decisórios compostos e de variáveis complexas. As políticas públicas são de responsabilidade da autoridade formal legalmente constituída para promovê-las, mas esse encargo igualmente deve ser (cada vez mais) compartilhado com a sociedade civil por meio do desenvolvimento de mecanismos de participação no processo decisório.

As políticas públicas são influenciadas e influenciam, numa relação dinâmica, valores e ideias que orientam a relação entre Estado e sociedade. Grupos organizados se revezam como condicionantes dessas variáveis, participando direta e indiretamente do processo decisório que as sustenta. Por essa razão, não se costuma definir de antemão quais seriam as finalidades precípua das políticas públicas senão de uma forma mais genérica, como, por exemplo, o atendimento do interesse da coletividade ou, no caso da segurança pública, a manutenção de uma categoria de sentido aberto e variável (segurança). A política pública se integra ao conjunto de esforços governamentais, coordenados em prol do atendimento de demandas especificamente selecionadas. No entanto, o cuidado dos enunciados constitucionais, que mencionam a segurança tanto no *caput* do art. 5º quanto no *caput* do art. 144, é estabelecer de pronto que a segurança pública deve observar uma política de Estado (o que não se confunde com a política de governos).

Compreender como se opera a exteriorização da ação do Estado na área da segurança pública e sua relação com o Ministério Público: eis o ponto a ser abordado no tópico a seguir.

## 1.2 ARRANJOS INSTITUCIONAIS: HIBRIDISMO E COMPLEXIDADE

Nesse sentido, portanto, reside a relação imprescindível de atuação do Ministério Público para uma boa política pública dirigida à segurança. A política pública supõe aglutinação de dados e processos, máxime quando se tem em conta que a segurança pública é objetivo da política pública presente nos níveis federal, estadual e municipal. Ademais, não se trata de tarefa unicamente executável pelos órgãos enumerados no art. 144 da Constituição da República: a segurança pública se realiza por meio de **arranjos institucionais híbridos e complexos**, isto é, a ação exteriorizada pelo Estado opera por meio de órgãos interinstitucionalmente alocados nas esferas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem assim estabelecidas em distintos níveis federativos (federal, estadual, municipal).

A ordenação e a unidade funcional da ação estatal, ao materializar a política pública, são as marcas da institucionalização da política pública. A institucionalização da ação pública estabelece um padrão de organização, com preocupações de impessoalidade e permanência, de maneira a se desvincular da pessoa do governante ou gestor que instaura a ação pública. Por isso, a institucionalização opera como fator de **unidade** de vários centros de competência em articulação. Isso assegura a composição de distintos interesses, meios e temporalidades, em atenção a uma ideia-diretriz, em geral, estabelecida por lei.

Quando mencionados arranjos institucionais, tem-se em consideração o agregado de disposições, medidas e iniciativas em torno da ação governamental (expressão aqui tomada como exteriorização da ação de Estado, e não com a opção deste ou daquele governante), em sua expressão exterior, portanto com um sentido sistemático. As exteriorizações da política pública são muito variadas e diversas; por isso, nominá-las como arranjos, para descrever o conjunto de elementos, normas, órgãos, valores, interesses, orientados à implementação de uma mudança estratégica.

O arranjo institucional, então, pode ser compreendido como o marco geral da ação pública: quadro geral de organização do Poder Público, discriminação das autoridades competentes, decisões formalizadas para a concretização da política, balizas para a conduta dos eventuais agentes privados envolvidos na política pública, de maneira a ordenar tanto os protagonistas da política quanto seus destinatários ou pessoas em geral afetadas pela ação pública.

A título ilustrativo, no processo penal, o arranjo institucional da persecução nos crimes de ação penal pública é materializado pelo Ministério Público, com suas regras de atribuições, prerrogativas funcionais e institucionais de seus membros e as regras que orientam as iniciativas e providências presentes em todo e qualquer caso de atuação do Ministério Público, tanto na fase investigatória quanto na fase judicial de promoção da responsabilidade penal. Na tutela coletiva do meio ambiente, por exemplo, vê-se arranjo institucional composto, dada a titularidade do Ministério Público para fazê-lo em concorrência com outros igualmente legitimados a buscarem em juízo (ou fora dele) a promoção e a salvaguarda das previsões normativas de atenção ao meio ambiente.

No campo da segurança pública, o Ministério Público ingressa justamente no caráter complexo e híbrido dos arranjos institucionais que materializam a ação de Estado. Afinal, os órgãos de execução das políticas de segurança pública — Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, Polícias Penais federal, estaduais e distrital (cf. a enumeração dos incisos do art. 144 da CF/1988) — não atuam isoladamente na concreção da **diretriz** prevista em lei para a política de segurança pública. Até porque, como se verá a seguir, a atenção à segurança pública envolverá necessariamente uma abordagem ampla, que reconheça que a concretização do direito à segurança envolve políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública.

O hibridismo, portanto, deriva da interinstitucionalidade que marca as ações de Estado dirigidas à temática da segurança pública. 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 – entre 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 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.

A expressão institucionalidade, para mencionar a exteriorização da ação do Estado quando materializa políticas públicas, refere-se ao estabelecimento de um padrão de organização informado por lei. A função de promover esse padrão é outorgada aos órgãos de execução da política de segurança pública. Na medida em que promovem serviço de relevância pública intrinsecamente vinculado a direito fundamental positivado na Constituição da República, os órgãos de segurança pública atuam em arranjo **híbrido** com o Ministério Público, cuja atuação transversalmente toca os temas de segurança pública e as políticas sociais em geral com projeção na temática mais ampla da segurança.

A **complexidade** dos arranjos institucionais de segurança dá-se pelo fato de que a política pública observa **realização multinível do ponto de vista federativo**. A segurança pública, desde o repasse de verbas até a modelagem de programas, projetos e ações, opera segundo dois vetores: no plano federal, por meio de articulação; no plano dos Estados e Municípios, em regime de cooperação.

Veja-se que também o Ministério Público guarda vetores de conformação assemelhados no plano federativo: de um lado, o Ministério Público da União, cujos ramos se organizam para atuação federal, militar (da União), trabalhista e do Distrito Federal e Territórios; de outro lado, os Ministérios Públicos dos Estados. As ações do Ministério Público brasileiro, cuja centralidade se dá justamente por meio do Conselho Nacional do Ministério Público, órgão nacional do Ministério Público, atendem igualmente vetores de articulação e cooperação.

Em que medida essa necessária articulação do próprio Ministério Público interessa ao delineamento da política criminal do Estado brasileiro?

### 1.3 TRANSVERSALIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: INTERESSES SOCIAIS E INDIVIDUAIS INDISPONÍVEIS

A política criminal do Estado brasileiro, tão ao gosto dos estudiosos do Direito Penal, presta-se como sentido de orientação na construção das soluções teóricas a serem construídas na teoria do delito. Esse é o sentido usualmente veiculado pelos juristas de formação com proximidade aos temas do Direito Penal, em particular. A política criminal, no sentido usualmente pensado pelos operadores do Direito – entre eles, os membros do Ministério Público –, tem por preocupação os saberes dirigidos à prevenção e ao controle do delito, com sentido autônomo e interdisciplinar, de modo a mesclar contribuições hauridas da Ética, da Ciência Política, do Direito e das Ciências Sociais. Aproxima-se do Direito Penal, este assumido como ciência normativa que se ocupa, metodicamente, a ordenar os saberes de interpretação, sistematização e crítica intrassistêmica do ordenamento jurídico-penal. Nesse mesmo sentido, aliás, o Direito Processual Penal, dimensão dinâmica e instrumentalizada da intervenção penal do Estado.

Todavia, a política criminal, compreendida num sentido mais próximo da política pública exteriorizada pelo Estado para prevenção e controle do crime, abrange, inegavelmente, um fortíssimo conteúdo vinculado à segurança pública. De uma análise metajurídica do Direito posto, como usualmente a política criminal é assumida pelos juristas de formação, tem-se uma política criminal que se ocupa da proposição de políticas públicas de segurança geralmente delineadas num movimento pendular, entre a reforma social e a dissuasão individual.

Por isso, de um lado, políticas de segurança pública enfatizam a necessidade de uma atuação mais decisiva do Poder Judiciário e das instâncias de controle social. De outro lado, a própria legislação brasileira reconhece a necessidade de ações sociais dirigidas às populações mais carentes e aos grupos reconhecidamente vulneráveis. Por isso, os casos bem-sucedidos de enfrentamento da criminalidade nas distintas realidades presentes no Brasil, invariavelmente, noticiam programas e estratégias de segurança baseados numa atuação multi-institucional entre Estado e sociedade. O enfrentamento da criminalidade é algo que combina várias instâncias sob o encargo do Estado e, sobretudo, a mobilização de forças importantes na sociedade. O Estado deve mobilizar organizações que atuam nas áreas da saúde, educação, assistência social, planejamento urbano e, naturalmente, da segurança.

Cabe um esclarecimento sobre a pretensão dissuasória individual. A formulação de políticas públicas de segurança deve prescindir de abordagens de cariz culturalista para a formulação de programas e projetos. Aliás, isso igualmente ocorre na dimensão compreensiva das políticas penais (dirigidas à execução da pena e à pretendida missão de ressocialização do condenado). Não é necessário, para controle da criminalidade, reformar a personalidade das pessoas. A mudança de valores pessoais não deve ser objeto de políticas governamentais, tampouco de intervenções do sistema de justiça. O mote de atuação estatal é a oferta de orientações acerca das consequências das ações individuais, seja em direção ao delito, seja em relação ao não crime. Afinal, a intervenção penal é espécie de controle social, e este, ao menos na sua dimensão de promoção pelo Estado, não deve se ocupar de afirmação de valores ou pautas individuais ou dirigidas à consciência.

A transversalidade dos temas que perpassam essa dualidade do enfrentamento da criminalidade (políticas sociais e dissuasão individual) é justamente a tônica da descrição das atribuições do Ministério Público brasileiro. Por isso, a lição de se compreender que, dada a natureza híbrida e complexa dos arranjos institucionais do Estado para a consecução da segurança pública, o Ministério Público assume papel relevante e inafastável.

A atuação criminal do Ministério Público dissociada da necessária compreensão da dimensão coletiva que assume a promoção e a fiscalização das políticas públicas de segurança (e, mais especificamente, as políticas de segurança pública) implica uma resposta do Estado incompleta ou trôpega. Mal comparando, é como atuar na área de segurança pública reduzindo o espectro de atuação do Estado à dimensão repressiva, quando se sabe que caminham indissociavelmente as dimensões social, territorial e etária para definição do **foco** da política pública do Estado dirigida à temática da segurança (art. 4º da Lei nº 11.530/2007). É o que se verá no tópico a seguir.

## **2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA E POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Na presente seção, pretende-se estabelecer a diferença entre o que sejam as políticas públicas de segurança (expressão de sentido amplo e marcada pela transversalidade de atuação do Ministério Público) e as políticas de segurança pública (estas, sim, específicas para o tema da atuação do Ministério Público na temática da segurança pública).

## 2.1 O SENTIDO DE SEGURANÇA COMO CONDIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

Em 2007, foi editada a Lei nº 11.530, que estabelece o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Como programa de política pública, a continuidade do PRONASCI depende da articulação, pela União (e seus órgãos federais) em face dos Estados, Distrito Federal e Municípios (em regime de *cooperação*), de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira, além de mobilização social (esta, por meio da participação de famílias e comunidade). O objetivo, legalmente estabelecido, do PRONASCI é articular ações de segurança pública para prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas (art. 2º).

A verificação de fomento aos programas estabelecidos a partir desse marco legal evidencia descontinuidade, em especial nos três últimos quartos da década de 2010. Ainda assim, a Lei estabelece marcos normativos relevantes para o fomento e a orientação às políticas públicas dirigidas à segurança pública.

Colhe-se desse marco normativo o minudenciamento daquilo que já consta da Constituição da República: o equacionamento da segurança, como dever do Estado e “direito e responsabilidade de todos” (art. 144, *caput*), faz-se por meio de políticas dirigidas à segurança pública, certo, mas igualmente de modo mais amplo por meio de políticas públicas de segurança, esta tomada num sentido normativo mais amplo e inserido no conjunto de direitos sociais marcados pelo caráter de fundamentalidade pela Constituição.

Quando o texto constitucional fixa o tema segurança como dever e direito de todos – indivíduos e Estado –, deixa claro que o Estado não poderia deixar de concretizá-lo, como obrigação jurídica assumida, ao argumento de que se trata apenas de uma intenção ou programa de orientação política. Incumbe visualizar a necessidade de concretização dessa garantia, o que reclama efetividade e, igualmente, eficácia dos instrumentos postos à disposição para tanto.

Por isso, ainda que evidenciada descontinuidade das ações descritas ou promovidas a partir do marco legal do PRONASCI, a definição de **focos** de atuação da política pública ainda se presta como determinação vigente — e, portanto, vinculativa — do delineamento da ação estatal no campo de segurança.

O tema segurança, como já indicado, mostra-se complexo e, por isso, reclama ações dirigidas à segurança pública, mas igualmente diz com ações mais amplas, aqui nominadas como políticas públicas de segurança. Não há uma fórmula simples que permita efetivação da segurança, tampouco se pode limitar a responsabilidade de sua concretização apenas a ferramentas jurídicas. Debruçar-se sobre a temática da concretização da segurança, como projeção de direito social, em especial o direito social de segurança pública, implica desenvolver ferramentas criativas e rever construtos teóricos, a fim de que novas realidades sejam enfrentadas e ideias e soluções adequadas a cada contexto.

Deve-se compreender a segurança como uma condição de desenvolvimento de potencialidades humanas. Sua razão é muito mais de instrumento vocacionado a fomentar potencialidades humanas que de justificativa para ação regulatória por parte do Estado. É esse o viés emancipador, comprometido com um acesso igualitário e não hierarquizado à segurança, que é um bem imaterial imprescindível a uma vida digna. A dimensão jurídica, portanto, da atuação do Ministério Público no campo da segurança pública guarda estrita vinculação com

o próprio ideal de dignidade humana, tal como positivado no texto constitucional: fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso III).

A segurança — categoria de sentido muito mais amplo que a segurança pública — abrange dimensões: econômica, alimentar, sanitária, pessoal, comunitária, ambiental e política.<sup>1</sup> São conceitos e definições já arraigados há muito na seara internacional e ainda pendentes de concretização no contexto nacional, justamente pelo *déficit* de compreensão a respeito da complexidade do tema segurança e pelo equacionamento do problema “segurança pública”, que reclama transversalidade do controle social para sua efetividade.

A partir dessa aproximação conceitual, é possível vislumbrar com mais clareza que não se faz política de segurança pública unicamente com viés repressivo. Ao revés, há uma pluralidade de **focos** que orientarão as ações de Estado.

## 2.2 OS FOCOS DA POLÍTICA PÚBLICA: TERRITORIAL, ETÁRIO, SOCIAL E REPRESSIVO

Nesse sentido, políticas públicas de segurança guardam aproximação com todas essas dimensões amplas que tocam, em maior ou menor medida, o problema público nominado como segurança pública. Já as políticas de segurança pública são aquelas que, num sentido mais restrito, referem-se à ação do Estado dirigida à “prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas” (art. 2º da Lei nº 11.530/2007).

A definição, a partir dessa compreensão, de focos para as políticas públicas deverá observar atenção estrita do Ministério Público, para justamente assegurar a transversalidade na fiscalização e promoção de ações de Estado. Com efeito, a Lei nº 11.530/2007 fixa que programas, projeções e ações na temática de segurança pública devem observar os seguintes focos: **foco etário**, dirigido à população juvenil de 15 a 24 anos; **foco social**, para abordar jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência; **foco territorial**, para assegurar destaque às regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos; e **foco repressivo**, para orientar as ações de enfrentamento do crime organizado.

## 2.3 QUADRO SINÓTICO

A toda evidência, a preocupação dirigida às ações de Estado que se voltem a esses focos extrapola a atuação criminal mais estrita do Ministério Público. Eis o campo político-criminal que reclama atenção do Ministério Público como garantia institucional de salvaguarda dos serviços de relevância pública necessários à concretização dos direitos assegurados pela Constituição. A fiscalização, o controle e a indução de políticas públicas no campo da segurança pública reclamam a ampla atuação, marcada pela transversalidade, das ações dirigidas ao sentido mais amplo de segurança — nota-se, nesse ponto, a segurança como projeção da ideia de desenvolvimento —, bem assim a atenção às ações de sentido mais estrito propriamente no campo da

<sup>1</sup> Cf. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em especial o informe sobre desenvolvimento humano de 1994. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr\\_1994\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf)>, p. 24 e seguintes.

segurança pública. E mesmo estas últimas não se limitam ao espectro de atuação criminal, pois se materializam em conformidade com os focos étário, social, territorial e repressivo indicados acima.

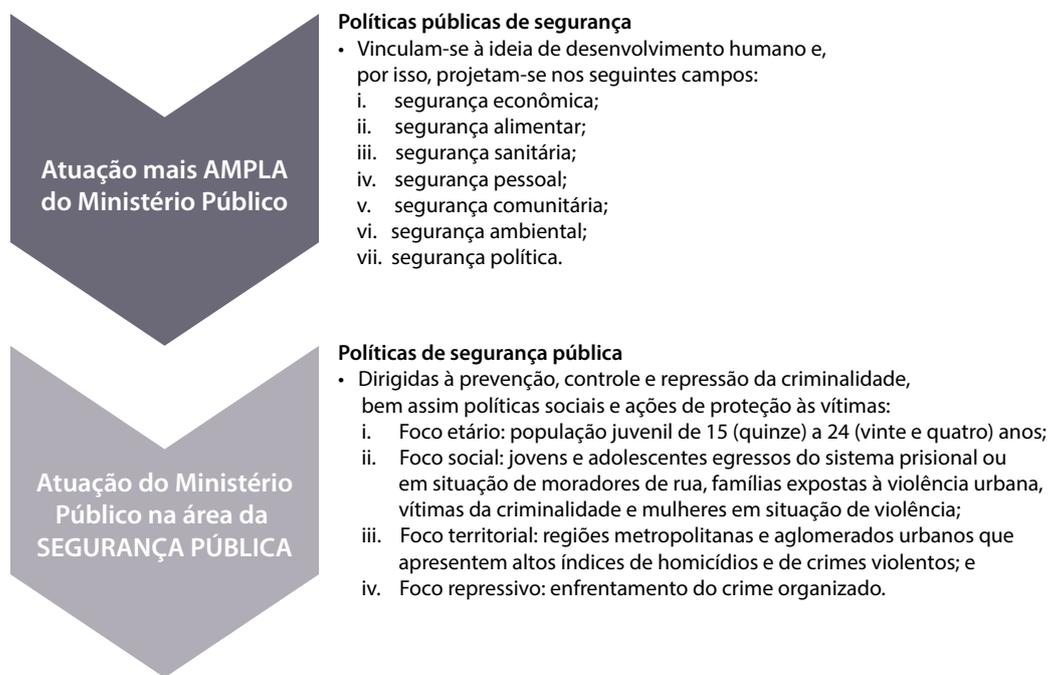
O papel do Ministério Público, portanto, projeta-se no controle (fiscalização, fomento, indução e até mesmo exigibilidade judicial) de políticas públicas de segurança (âmbito mais amplo de atuação) e de políticas de segurança pública (âmbito mais estrito, dirigido aos focos étário, social, territorial e repressivo com vistas a “prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas” — art. 2º da Lei 11.530/2007).

Essa indicação e **localização** dos esforços do Ministério Público para equacionamento da segurança pública mostram-se relevantes para o processo decisório dirigido à problematização de **como** o Ministério Público atuará em conformidade com os planos mais amplos de sua atuação. A importância prática dessa compreensão está na vinculação de cada atividade empreendida pelo Ministério Público, desde seus órgãos de execução na primeira instância até seu órgão nacional (CNMP), às missões, aos processos de atuação e à alocação de recursos (materiais e humanos) na consecução dos objetivos últimos do Ministério Público. Afinal, também o Ministério Público exterioriza a ação estatal e, portanto, no desenho de suas escolhas na fiscalização e promoção da segurança pública, estará igualmente realizando a política pública do Estado para equacionamento do problema público nominado **segurança**.

O quadro abaixo permite visualizar de modo mais didático o que se afirma como elemento de distinção político-criminal do Ministério Público:

<p>Atuação mais ampla do Ministério Público</p>	<p>Políticas públicas de segurança</p>	<p>Vinculam-se à ideia de <b>desenvolvimento</b> humano e, por isso, projetam-se nos seguintes campos:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. segurança econômica;</li> <li>ii. segurança alimentar;</li> <li>iii. segurança sanitária;</li> <li>iv. segurança pessoal;</li> <li>v. segurança comunitária;</li> <li>vi. segurança ambiental;</li> <li>vii. segurança política.</li> </ul>
<p>Atuação do Ministério Público na área da <b>segurança pública</b></p>	<p>Políticas de segurança pública</p>	<p>Dirigidas à prevenção, controle e repressão da <b>criminalidade</b>, bem assim políticas sociais e ações de proteção às vítimas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Foco <b>etário</b>: população juvenil de 15 a 24 anos;</li> <li>ii. Foco <b>social</b>: jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência;</li> <li>iii. Foco <b>territorial</b>: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos; e</li> <li>iv. Foco <b>repressivo</b>: enfrentamento do crime organizado.</li> </ul>

## Quadro sinótico: Políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública



**Figura:** Políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública

O equacionamento do trabalho do Ministério Público no campo da segurança pública, portanto, coloca em xeque a apresentação usualmente utilizada, para fins didáticos, que diferencia a atuação do Ministério Público no campo criminal e no campo cível. Isso porque a tutela coletiva na área de segurança ou, de modo mais específico, na área da segurança pública implica um conjunto de atribuições que, quando exercidas em juízo, dão-se muitas vezes perante jurisdição cível ou mesmo fazendária. Ainda, coloca em questionamento a visão estanque de visibilidade do trabalho do Ministério Público nas dimensões individual e coletiva. Os temas acima bem evidenciam que, no desenho das atribuições do Ministério Público, a transversalidade é a marca da atuação do Ministério Público no tema.

A compreensão dessa atuação intrainstitucional, isto é, dentro de um mesmo Ministério Público e entre Ministérios Públicos distintos (Ministérios Públicos dos Estados e ramos do Ministério Público da União), implica um feixe de atribuições de praticamente todo o Ministério Público (no caso da fiscalização das políticas públicas de segurança) e um diálogo muito próximo entre as distintas áreas de atuação do Ministério Público que se dirijam à segurança pública em particular.

Essa compreensão, portanto, que se refere ao espectro mais amplo de políticas públicas de segurança e, especificamente na prevenção e controle da criminalidade, a que se somam as iniciativas de acolhimento e atenção à vítima, no âmbito específico das políticas de segurança pública, devem ser indicadas de maneira coordenada e articulada. A articulação dá-se no âmbito de cada Ministério Público; a coordenação dá-se no âmbito de Ministérios Públicos distintos atuando em conjunto. A maneira de assegurar coesão e união de esforços para

o aprimoramento das ações dirigidas à segurança pública é encontrável na elaboração de um planejamento estratégico institucional e nos planos de ação que observem os focos indicados na Lei para atuação do Ministério Público no espectro político-criminal.

### 3 MINISTÉRIO PÚBLICO E O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA: O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL (2018-2028)

De destacado valor institucional, a Lei nº 13.675 foi editada no ano de 2018 para disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública (art. 144, § 7º, da CRFB), criar a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituir o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Na sequência da edição da Lei, foi igualmente formalizado o Plano Decenal de Segurança Pública (PDSP), também nominado como Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2018-2028 (Decreto nº 9.630, de 26 de dezembro de 2018).<sup>2</sup>

Quais os papéis a serem exercidos pelo Ministério Público no desenho da política de segurança pública trazido pela Lei de 2018? É o que será abordado nos tópicos seguintes.

#### 3.1 DESENHO GERAL DA LEI DO SUSP: ONDE SE ENCONTRA O MINISTÉRIO PÚBLICO?

A Lei nº 13.675/2018 (Lei do SUSP) não trouxe propriamente a solução para o problema da integração e governança federativa na área de segurança pública, uma vez que não teria como, por si só, equacionar as várias restrições constitucionais sobre o tema. No entanto, a formalização desse diploma legal representou passo importante na direção correta para a imposição de maior racionalidade à política de segurança pública nos diferentes níveis federal, estadual e municipal.

Certamente, a Lei nº 13.675/2018 se presta como baliza para orientar as ações de fiscalização, fomento e exigibilidade de políticas públicas pelo Ministério Público na área de segurança. O diploma formaliza um primeiro movimento hábil a desencadear ações complexas subsequentes dirigidas a reformar o marco 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.

O papel do Ministério Público — tal como ocorre em tantas outras searas, como na tutela coletiva ambiental, na tutela do patrimônio público, na fiscalização de políticas públicas que assegurem a prioridade absoluta da infância e juventude etc. — é velar pela correta aplicação da lei e implementação das ações ali previstas.

A Lei do SUSP traz rol de princípios a serem observados nas políticas públicas de segurança. Essa listagem inclui **objetivos** das ações públicas, para cristalizar opções políticas e as formalizar como normas cogentes, com clara determinação deontológica (dever ser das políticas públicas), de modo a cumprir uma dimensão **substantiva** das políticas públicas de segurança pública em todos os níveis federativos. Traz, igualmente, relevante dimensão **estruturante**, na medida em que define tarefas, divide **competências**, articula e coordena

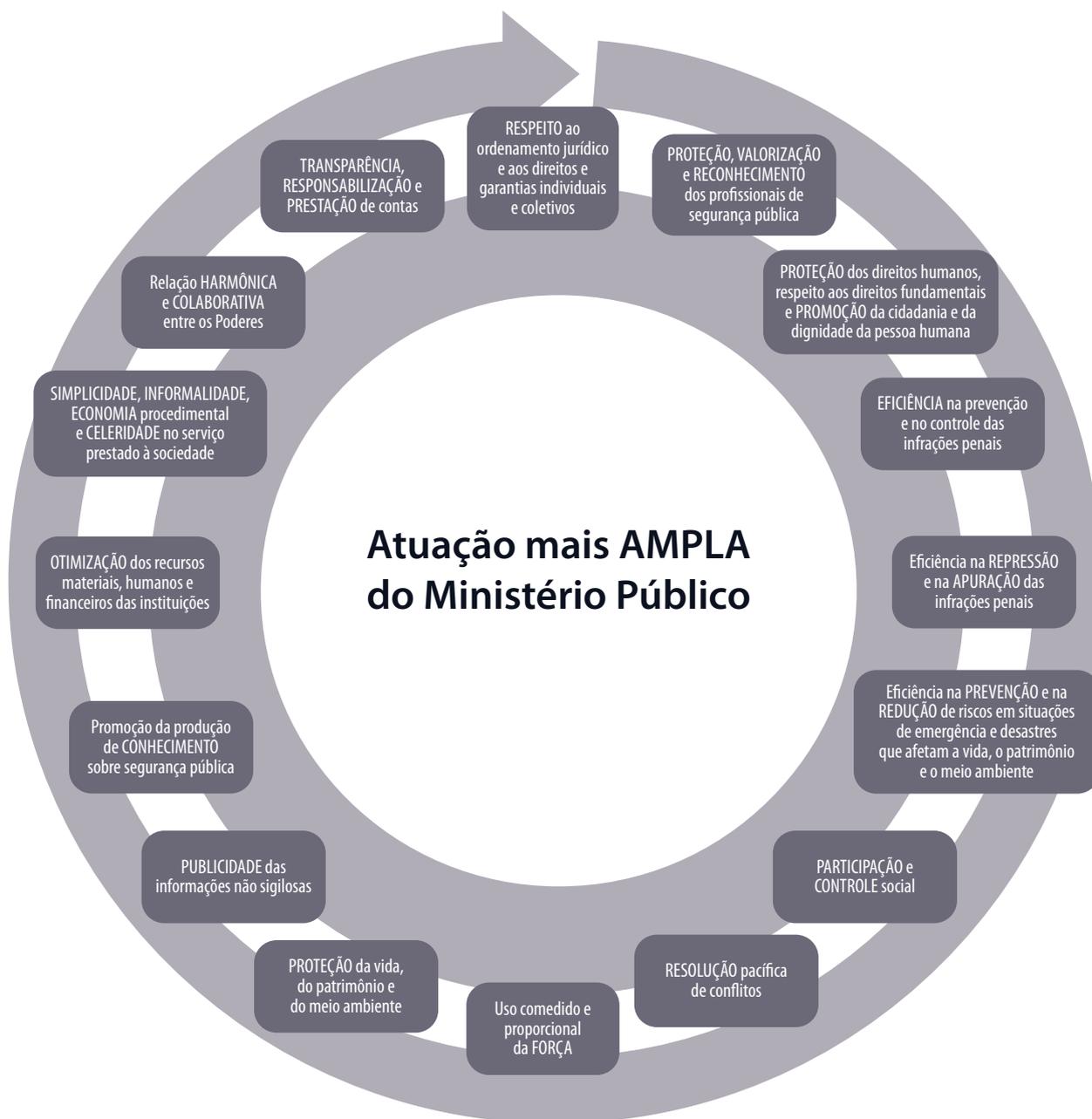
<sup>2</sup> Disponível em: <[https://www.gov.br/mj-pt-br/assuntos/noticias/copy\\_of\\_PlanoePoliticaNacionaldeSeguranaPblicaDefesaSocial.pdf](https://www.gov.br/mj-pt-br/assuntos/noticias/copy_of_PlanoePoliticaNacionaldeSeguranaPblicaDefesaSocial.pdf)>.

relações intersetoriais no setor público e, não obstante, orienta sobre a participação da sociedade civil nessas tarefas. A Lei ainda observa dimensão **instrumental**, na medida em que oferta distintos instrumentos e veículos para a implementação dos fins da política de segurança pública. Por fim, o rol de princípios ainda assegura **participação**, *accountability* e mobilização no desenho das políticas públicas, para cumprir relevante dimensão **participativa** tanto dos atores públicos envolvidos quanto como meios de garantir voz da coletividade e controle social da política pública.

São princípios da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), nos termos do art. 4º da Lei nº 13.675:

- I respeito ao ordenamento jurídico e aos direitos e garantias individuais e coletivos;
- II proteção, valorização e reconhecimento dos profissionais de segurança pública;
- III proteção dos direitos humanos, respeito aos direitos fundamentais e promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana;
- IV eficiência na prevenção e no controle das infrações penais;
- V eficiência na repressão e na apuração das infrações penais;
- VI eficiência na prevenção e na redução de riscos em situações de emergência e desastres que afetam a vida, o patrimônio e o meio ambiente;
- VII participação e controle social;
- VIII resolução pacífica de conflitos;
- IX uso comedido e proporcional da força;
- X proteção da vida, do patrimônio e do meio ambiente;
- XI publicidade das informações não sigilosas;
- XII promoção da produção de conhecimento sobre segurança pública;
- XIII otimização dos recursos materiais, humanos e financeiros das instituições;
- XIV simplicidade, informalidade, economia procedimental e celeridade no serviço prestado à sociedade;
- XV relação harmônica e colaborativa entre os Poderes;
- XVI transparência, responsabilização e prestação de contas.

Visualmente, a apresentação dos princípios do PNSPDS:



**Gráfico:** Princípios do PNSPDS

Não é pretensão do presente material de apoio explorar as dimensões interpretativas dos princípios enumerados para a Política Nacional. No entanto, veja-se que essa projeção **normativa** atribuída aos princípios da Política Nacional se prestará como ferramenta avaliativa e de **controle** das políticas de segurança pública em seus mais variados níveis.

Aliás, ao estabelecer como princípios alguns **qualificativos** que se refiram aos efeitos e consequências das políticas de segurança pública (“eficiência” em destaque), a Lei sublinha o papel dos atores interinstitucionais — entre eles, o Ministério Público — de atuarem como instâncias avaliativas e analíticas dessas políticas públicas.

A eficiência, aqui tomada a título ilustrativo para menção aos princípios do PNSPDS, é compreendida como a relação entre os produtos (bens ou serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período, mantidos os padrões de qualidade. Em termos mais simples, refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos (recursos materiais e humanos) em produtos (ações, projetos e programas de segurança pública). A eficiência, convém registrar, pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado.<sup>3</sup>

Planos, programas e projetos na administração pública são formas de organizar toda estratégia governamental para dar cumprimento às políticas públicas que precisam ser implementadas. Nesse sentido, o Ministério Público deve fomentar e cobrar a formulação desses planos, programas e projetos nos âmbitos respectivos de sua atuação (federal, estadual, municipal).

Anote-se que o Ministério Público **compõe** diretriz da Política Nacional. Com efeito, um dos comandos gerais da Política Nacional determina a **colaboração** do Ministério Público “na elaboração de estratégias e metas para alcançar os objetivos desta Política” (inciso XVI do art. 5º da Lei do SUSP). A disposição, portanto, impõe ao Ministério Público que se apresente ao diálogo interinstitucional, de maneira que sua colaboração seja efetiva na construção dos respectivos planos, programas e projetos relativos ao âmbito de atribuição do Ministério Público.

## 3.2 OS PAPÉIS A SEREM EXERCIDOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NA LEI DO SUSP

O papel do Ministério Público, portanto, desenvolve-se tanto na formulação das políticas quanto no controle subsequente para avaliação e análise dessas políticas. Veja-se que essa atuação na formulação 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. A Lei nº 13.675/2013 claramente positiva, dentre distintas modelagens de relação e de prevalência na relação entre os atores das políticas de segurança pública, um desenho de **rede** para a construção dessas políticas.

A Lei formaliza modelagem das políticas com diversos atores — com especial interesse aqui ao Ministério Público como **diretriz** e com o expresso papel de **colaborador** das estratégias e metas para alcançar os objetivos da PNSPDS —, numa estrutura de interações, predominantemente informais, entre atores políticos e privados envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas. São atores com interesses distintos,

<sup>3</sup> Cf. Glossário de termos de controle externo do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Portaria-SEGCEX nº 27, de 24 de outubro de 2017.

mas interdependentes, que tentam resolver problemas coletivos de maneira não hierárquica. São atores em coordenação motivados para a construção de debate e ação em torno do interesse comum.

O traço distintivo da presença do Ministério Público nessa rede não hierarquizada é o fato de essa instituição reunir, nas suas atribuições constitucionais, a titularidade da persecução penal em juízo, o controle externo da atividade policial e a exteriorização, se o caso, em juízo, da exigibilidade de ações públicas para concreção de interesses de relevância social. Todas essas atribuições impactam diretamente na segurança pública.



**Figura:** Atribuições do Ministério Público

Nesse sentido, aliás, confira-se a redação do art. 7º da Lei nº 13.675/2013, quando estabelece que

a PNSPDS será implementada por estratégias que garantam integração, coordenação e cooperação federativa, interoperabilidade, liderança situacional, modernização da gestão das instituições de segurança pública, valorização e proteção dos profissionais, complementaridade, dotação de recursos humanos, diagnóstico dos problemas a serem enfrentados, excelência técnica, avaliação continuada dos resultados e garantia da regularidade orçamentária para execução de planos e programas de segurança pública.

**Claramente, velar para que as opções eleitas atendam a essas preocupações será tarefa complexa a ser delineada pelo Ministério Público, de maneira articulada e com afinidade *intra*institucional, isto é, de maneira atenta ao fato de que essa tarefa implica ofícios com distintas atribuições.**

Como ficam as indicações de assento nos distintos colegiados estabelecidos pela Lei do SUSP? Eis o tema a ser abordado no próximo tópico.

### 3.3 COLEGIADOS NACIONAL, ESTADUAL E MUNICIPAL

Vê-se claramente que o desafio posto ao Ministério Público insere-se na capacidade de diálogo interno entre aqueles que ocuparem o assento nos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social — nos âmbitos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios — com o seu próprio Ministério Público e com outros Ministérios Públicos que se apresentem no feixe de atribuições dos temas discutidos no respectivo nível federativo (União, Estados e Distrito Federal, Municípios). Nesse sentido, portanto, é a previsão do inciso III do art. 21 da Lei do SUSP. A título ilustrativo, o assento destinado ao Ministério Público no Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social é justamente ocupado em atenção à indicação promovida pelo Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público — a indicação recaiu, então, justamente no Presidente da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública Conselheiro, Marcelo Weitzel Rabello de Souza.

Nos Estados, a indicação recairá no Ministério Público do Estado, cuja função de diálogo necessariamente dele demandará articulação com os ramos do Ministério Público da União com atribuição no Estado (Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar). Em nível municipal, o assento recairá, novamente, a membro do Ministério Público do Estado, cuja tarefa de diálogo, para além de agregar com o integrante do colegiado em nível estadual (regional), articula com os ramos do MPU que toquem as políticas naquele específico Município. Assim, nota-se que igualmente o desafio de integração e coordenação das políticas de segurança pública opera-se dentro do Ministério Público nos níveis nacional, estadual (ou regional) e municipal (ou local).

A tarefa, igualmente, implica articulação com os demais órgãos de controle (Tribunais de Contas, Casas legislativas, pastas federal, estadual e municipal incumbidas das ações de controladoria etc.). Nesse sentido, aliás, a previsão do art. 29 da Lei do SUSP, quando determina que o “processo de avaliação das políticas de segurança pública e defesa social deverá contar com a participação de representantes dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social”.

A materialização dessa atuação articulada, própria de diálogo interinstitucional, exigirá, decerto, ações de detalhamento que devem experimentar processo de **institucionalização**. Por isso, a Lei do SUSP desde logo autoriza a celebração de convênios com órgãos do Poder Executivo que não integrem o SUSP e também com o Ministério Público, “para compatibilização de sistemas de informação e integração de dados, ressalvadas as vedações constitucionais de sigilo e desde que o objeto fundamental dos acordos seja a prevenção e a repressão da violência” (art. 37, § 3º, da Lei do SUSP).

O mapeamento dessas tarefas a serem executadas pelo Ministério Público em muito auxilia o estabelecimento de ações e rotinas, que deverão integrar a atuação estratégica do Ministério Público brasileiro em todos os seus níveis (nacional, estadual, distrital e municipal). Registre-se que esse esforço se insere, igualmente, nas preocupações estabelecidas pela Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro, tal como estabelecido na Recomendação CNMP nº 54/2017.<sup>4</sup>

4 Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>>.

#### **4 QUADRO GERAL DA MODELAGEM DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS NA TEMÁTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA: UM LEVANTAMENTO EXPLORATÓRIO**

A Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública do Conselho Nacional do Ministério Público (CSP/CNMP) estabeleceu como meta de atuação a realização de estudos voltados à prospecção em âmbito nacional com a finalidade de aferir as experiências desenvolvidas nos Ministérios Públicos Estaduais no que concerne à ativação de **mecanismos institucionais destinados à tutela difusa do direito à segurança pública** no âmbito de sua atuação criminal.

No processo de levantamento de informações, a par dos estudos realizados a distância mediante compilação de dados por meio de pesquisas, questionários e contatos, foram realizadas visitas presenciais no âmbito pleno da Comissão, presididas e coordenadas pelo seu Presidente e por toda a equipe de apoio.

Em tais visitas, intituladas **Visitas Institucionais**, os contatos foram realizados com as chefias institucionais e abrangeram a apresentação ampla dos trabalhos desenvolvidos pelas respectivas unidades do Ministério Público. Ainda, realizaram-se reuniões e encontros com órgãos públicos externos, tais como Secretarias de Governo, órgãos ligados ao Sistema de Segurança Pública, agentes políticos, entre outros; em todas elas sendo interlocutor principal o Conselheiro Presidente da CSP.

De outro lado, em caráter complementar e subsidiário, realizaram-se outras, intituladas **Visitas Técnicas**, nas quais os contatos foram efetuados com componentes dos organogramas internos da instituição. Na oportunidade, houve análise de ações pontuais voltadas ao desenvolvimento das ações específicas relativas à tutela do direito difuso à segurança pública e à articulação das políticas de segurança pública nas comarcas, com exposição, debate e reflexões sobre dificuldades, expectativas e possíveis caminhos a serem seguidos, incluindo a aferição das idiosincrasias dos agentes envolvidos com a efetivação dessas ações, bem como com os agentes de piso que, dessas ações, sofrem o impacto no desenvolvimento de sua atividade-fim.

Tais Visitas Técnicas, por se limitarem ao âmbito interno da instituição e por abrangerem contato mais detalhado com membros de execução, não extravasando limites institucionais e não envolvendo chefias de outros órgãos, foram realizadas por membro colaborador que, embrenhando-se na realidade local, prospectou os dados necessários e os trouxe à Comissão para incremento de informações.

Em complemento às visitas realizadas, foram acostadas informações de projeto de mapeamento criminológico e prevenção criminal desenvolvido há cerca de dez anos no âmbito da Promotoria do Tribunal do Júri de Campo Grande/MS, bem como realizadas pesquisas acadêmicas sobre programas com o mesmo jaez que demonstrou alto nível de eficácia, mas que não foi contemplado com visitas técnicas, o que não resultou prejuízo, dado o grau de documentação de suas atividades, a exemplo do programa de **Promotorias Comunitárias** do Ministério Público Paulista e do programa **Fica Vivo!**, embrionado no Ministério Público mineiro.

Merece espaço nesse introito, porém, um parêntese de natureza conceitual que, em certa medida, norteou as prospecções na busca de intervenções eficazes na tutela da paz e na promoção da segurança pública nas unidades federativas examinadas. Comumente os estudos e as análises voltados às questões afetas à segurança pública têm por objeto o que se denomina **Sistema de Segurança Pública**. E o conceito, visto em si, não é equivocado, uma vez que as ações de enfrentamento voltadas à promoção da segurança pública são,

mesmo e ortodoxamente, empreendidas pelos órgãos que integram o sistema de segurança pública (art. 144, CF), composto essencialmente pelas estruturas das polícias de Estado (Polícia Federal, Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar etc.).

Entretanto, ainda que haja viés preventivo nas diretrizes de ação de tais instituições, mormente sobre a Polícia Militar, incumbida do policiamento ostensivo, é consolidada a percepção de que a prevenção criminal não se efetiva com a implementação pura de ações policiais. Ao contrário, demanda entornos que se encontram para muito além de fardas e distintivos.

Estudos — os mais fartos e variados — já indicavam, bem como as prospecções vieram a confirmar essa linha de pensamento, que, em termos concretos e exemplificativos, o ócio juvenil é um fator atrativo tanto para o fomento de disputas territoriais locais (formação de gangues) quanto para a cooptação precoce desses mesmos jovens por facções criminosas. Esses desvios criminológicos (senão criminogênicos) não se resolvem com a ação de forças policiais, mas são mais facilmente combatíveis com ações na seara da educação, com medidas de contraturno, ou na seara do esporte, com a ocupação do tempo dessa massa juvenil com atividades voltadas para o fomento de uma cultura de união e fraternidade, elementos fortalecedores de caráter e, sobretudo, de autoestima comunitária – imunização natural contra os desvios criminológicos acima referidos.

Noutro exemplo comumente encontrado está o produto do mapeamento e da geração de inteligência própria sobre a motivação de crimes violentos, que não raro desfaz a mítica noção de que a droga é o elemento motivador da maioria (quando não da quase totalidade) dos crimes de homicídio em determinadas zonas violentas, ocultando outro fator criminológico fundado numa patologia social crônica: o alcoolismo.

Tal percepção se deu, por exemplo, nas ações desenvolvidas na Promotoria Comunitária de Santo Amaro (MP/SP) e no projeto Não Morra Tão Cedo! (MP/MS), que constataram alto índice de homicídios motivados por álcool e praticados com proximidade a pontos de venda de bebidas alcoólicas. A intervenção viabilizada por meio do diálogo e da construção de consensos, e não pela via da restrição legislativa pura e simples, visando ao estabelecimento de horários mais adequados para o fechamento de bares, implicou significativa redução dos índices de morte nas referidas unidades.

Essas, portanto, não são ações de Polícia. São ações preventivas de órgãos do Estado no cumprimento de seu dever de zelar pela segurança pública. E tal não implica, de forma alguma, interferência nas atribuições das instituições componentes do rol de Polícias de Estado, pois que o próprio disposto no art. 144, *caput*, estabelece que: “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, através dos seguintes órgãos (...)”.

Pretendeu-se, dessa forma, uma ótica que contemplasse atuações abrangendo **políticas públicas de segurança**, ou seja, ações que prezassem pela transversalidade da atuação, pela interação com outros órgãos do Estado, com a sociedade civil organizada, e que, assim, visassem mais do que ao simples processo de fomento de uma melhor apuração de crimes havidos ou, quiçá, ao incremento do policiamento ostensivo. A ideia foi privilegiar abordagens conectadas com a gênese criminal e, nessa linha, com ações vinculadas à segurança econômica, alimentar, sanitária, ambiental e comunitária, partindo da premissa de que a tutela efetiva da segurança pública não prioriza a punição, mas a não ocorrência do crime.

Outro parêntese diz respeito à pluralidade de formatos já instituídos pelas unidades federativas nos Ministérios Públicos dos Estados com vistas à tutela coletiva da segurança pública. Com efeito, um dos fatores motivacionais dessa prospecção foi subsidiar de forma mais robusta a análise sobre proposta de criação de Promotorias de Segurança Pública nos Estados, como forma de promover a proteção de tais valores pelas unidades ministeriais em todo território nacional.

É de se ressaltar que questões orçamentárias inviabilizam de imediato a instituição de criação das aludidas Promotorias em todas as comarcas do Brasil, do que se aduz que sua instituição se restringiria às capitais. Daí já exsurge a primeira indagação: tais Promotorias teriam âmbito de atribuição limitado ao alcance territorial de suas próprias comarcas (as capitais), de forma que nas demais não haveria semelhante tutela coletiva da segurança pública? Ou tais Promotorias seriam sediadas nas capitais e teriam atribuição para officiar, no que toca à tutela coletiva da segurança pública, em todo o âmbito estadual?

E indo além: em caso de resposta positiva à segunda questão, haveria lesão ao princípio do Promotor natural em caso de divergência entre este e o titular da Promotoria de Segurança Pública em assuntos atinentes às políticas de segurança pública locais?

Ou mais: Estados como o Mato Grosso do Sul, com 79 municípios, poderiam administrar bem uma Promotoria que centralizasse a totalidade do Estado. Mas um Promotor em Belo Horizonte conseguiria zelar pelos quase mil municípios mineiros cuja segurança pública, em caráter coletivo, estaria sob sua tutela?

E por fim: como se daria o provimento dessas Promotorias? Por livre nomeação do Procurador-Geral de Justiça de um membro com viés para a matéria ou pelas vias normais de remoção ou promoção? Salientando que, em sendo uma Promotoria isenta de audiências, processos e demais atos judiciais, ela se tornaria altamente **atrativa** para um membro não vocacionado, porém buscando uma lotação menos exaustiva com relação àquela em que se encontre.

Tais questões, embora sensíveis, permaneceram como pano de fundo no curso da prospecção, uma vez que se constatou no levantamento já terem sido instituídos, em verdade, em aproximadamente cinco Estados, GACEPs (Grupos de Apoio ao Controle Externo à Atividade Policial), em outros dois Estados, GAESPs (Grupos de Apoio Especial em Segurança Pública) e, em ao menos três Estados, Promotorias de Segurança Pública.

Uma nota singular é que tanto os GACEPs quanto os GAESPs e as Promotorias de Segurança Pública de todos os Estados que os instituíram, a par das nomenclaturas distintas, o fizeram ou centralizados na capital com atuação em âmbito estadual ou fincados em comarcas de maiores dimensões e com atribuições regionalizadas. Em ambos os casos, no entanto, sua atuação incluía a tutela coletiva da segurança pública e o controle externo da atividade policial.

Referido modelo impõe derradeira reflexão decorrente da vastidão do território nacional e da capilaridade das forças de segurança, bem como da instituição ministerial, nas comarcas Brasil afora, qual seja:

- a) de que modo um órgão centralizado cuja interação preponderante se dá com as chefias institucionais das forças que integram o sistema de segurança pública poderá interagir de forma eficaz,

proativa, precisa, senão cirúrgica, nos problemas locais e específicos de cada comarca da unidade federativa sobre a qual suas atribuições se espalham?

- b) como um GACEP, um GAESP ou uma Promotoria de Segurança Pública, sediada na capital de um Estado com largas dimensões ou com muitos municípios, interviria de forma eficaz e proativa nas políticas locais de segurança pública em concomitância com as interações naturais que precisa levar a termo com os órgãos de chefia institucional das forças que integram o sistema de segurança pública?
- c) de que forma uma Promotoria de Segurança Pública regionalizada poderia superar as dificuldades de atuação simultânea em diversos municípios, de dimensões distintas e com diferentes problemáticas?

Quer parecer faltar um elemento de ligação no quadro. Algo que permita a esse órgão de atuação na seara da tutela coletiva atuar com plenitude nas questões de macro alcance, junto aos órgãos que também detêm dimensão estadual e, ainda assim, manter atuação pronta e resolutiva em nível municipal. Um mecanismo que abra espaço para a articulação das políticas locais de segurança pública, e suas singularidades e emergências, com a atuação na macro política pública de segurança. Esse mecanismo não deve ser compreendido como, necessariamente, a criação de Promotorias, mas, antes disso, o desenho de novas conformações de atuação, com recurso à redefinição de atribuições, estabelecimento de parcerias entre órgãos com atuações distintas, designações para atuação conjunta, criação de núcleos, grupos de trabalho, grupos de atuação regional, entre tantas outras possibilidades.

A utilização dessa espécie de estratégia otimiza os recursos humanos, administrativos e financeiros de que a instituição dispõe, valendo-se do membro do Ministério Público com atuação na comarca que (1) detém o conhecimento de causa para gerir a interface entre os órgãos de segurança pública e os demais, nas medidas necessárias a uma atuação preventiva eficaz; (2) usufrui dos mecanismos legais próprios para o acionamento dos poderes de ofício e de petição necessários em situações mais agudas; (3) mantém relação direta com as forças de segurança pública locais (delegado de polícia, comando local da Polícia Militar, unidades de Polícia Federal ou Rodoviária Federal etc.); e (4) está embrenhada com a sociedade civil organizada e com a comunidade em geral, o que é elemento prioritário para o desenvolvimento de qualquer ação conglobada voltada para ações conjuntas de combate à criminalidade.

A observação procede uma vez que tais órgãos já instituídos não contemplam atribuição **específica** para a **articulação das políticas locais de segurança pública**, restando tal iniciativa **implícita** na atuação criminal dos agentes locais ou, no casos das **políticas públicas de segurança**, esparsas entre os órgãos ministeriais incumbidos da defesa do meio ambiente, da cidadania, da educação, da infância e juventude, da saúde. Em termos práticos, isso significa que a atuação na segurança pública corre o risco de somente se desenvolver na medida do interesse, da vocação e da iniciativa própria de um ou outro membro que poderá ou não promovê-la ou dar-lhe seguimento.

Pois a política de segurança pública, no mesmo passo em que se dá intensamente em âmbito estadual – com questões estruturais, orçamentárias e na definição de diretrizes estaduais e regionais que, por sua própria natureza e amplitude, bem se enquadram nos órgãos cuja criação se tem visto disseminar país afora – também

ocorre no âmbito das cidades, com problemáticas específicas que estão em plano mais concreto do que os anteriormente elencados e que demandam, para a sua solução, de articulação entre os órgãos locais de segurança pública (delegados de polícia, comandantes das unidades de Polícia Militar, Conselhos Comunitários de Segurança e, na transversalidade, organismos municipais das mais diversas áreas) para o enfrentamento de crises próprias de segurança que são específicas de cada localidade, as quais demandam uma **articulação local**.

Tais crises, em se mantendo o Ministério Público a tutelar a segurança pública (enquanto direito difuso) apenas no âmbito estadual, padecerão da presença do órgão ministerial na sua proteção, restando o agente local atrelado à sua função ortodoxa ou, se muito, operando como um agente replicador de ações direcionadas por um órgão estadual. Este, por sua vez, embora agindo bem em ações coordenadas de âmbito estadual, estará distante da problemática local estampada nas manchas criminais, cuja análise e inteligência criminal poderia ser o manancial para uma **tutela coletiva local** empreendida pelo órgão de execução da comarca por meio da **articulação** das políticas locais de segurança, em caráter supletivo à atuação dos órgãos estaduais (sejam **Promotorias de Segurança Pública** sediadas nas capitais, sejam **GACEPs**, sejam **GAESPs**).

Encerrados os parênteses, analisemos uma síntese das prospecções realizadas com as reflexões delas inferidas.

#### **4.1 DAS PROMOTORIAS REGIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA (MP/SC)**

Nos dias 20 e 21 de novembro de 2018, a CSP/CNMP realizou visita institucional ao Estado de Santa Catarina, onde se reuniu em prospecção com órgãos de chefia e de execução do Ministério Público Estadual, além de órgãos que integram o sistema de segurança pública local (Comando-Geral da Polícia Militar, Secretarias de Segurança Pública e de Sistema Penitenciário), bem como com o Governo do Estado.

Na oportunidade, foi prospectado o projeto Tutela Difusa de Segurança Pública, em funcionamento na Promotoria de Justiça de Chapecó, titularizada pelo Promotor de Justiça Alessandro Argenta.

Aferiu-se que o projeto consiste na instalação de Promotorias de Segurança Pública em cidades-polo dispersas no território catarinense de forma a abrangê-lo uniformemente, a fim de que as ações do órgão de tutela coletiva não se distem excessivamente das realidades locais, pela concentração exclusiva na capital.

A iniciativa preliminar, na comarca de Chapecó, abrange uma região que congloba 14 comarcas e 49 Municípios, tendo referida Promotoria atribuição para a tutela coletiva da segurança pública em âmbito judicial e extrajudicial, bem como para o controle externo na modalidade concentrada da atividade policial.

Entre as atribuições próprias da Promotoria Regional de Segurança Pública se inclui promover a articulação, a integração e o intercâmbio entre os órgãos ministeriais de execução presentes, bem como a formação de parcerias entre entidades públicas e privadas para a resolução de problemas regionais que extrapolem as questões ordinárias de segurança pública para a prevenção e o combate à criminalidade, acompanhando o planejamento e as ações a serem desenvolvidas.

Além de ações voltadas à articulação de políticas, a Promotoria envolve-se no processo de reestruturação das forças policiais, atuando conjuntamente com as Promotorias locais na destinação e fiscalização das contas oriundas de transações penais e penas pecuniárias, nos termos da Resolução nº 154/2012/CNJ.

As Promotorias Regionais de Segurança Pública, entre as quais se instituiu a Promotoria Regional de Segurança Pública de Chapecó, foram instituídas pelo Ato nº 487/2017/CPJ, cuja regulamentação tem o seguinte teor:

Art. 1º Fixar as atribuições das **Promotorias Regionais de Segurança Pública** nas áreas de atuação especializadas na tutela difusa da segurança pública e no controle externo da atividade policial.

Parágrafo único. **O controle externo da atividade policial, na modalidade concentrada, será exercido pelas Promotorias Regionais de Segurança Pública concorrentemente com a Promotoria de Justiça local** que detenha atribuição para a matéria.

Art. 2º Na área da tutela difusa da segurança pública, além do disposto no Ato n. 486/2017/CPJ, caberá às Promotorias Regionais da Segurança Pública:

I - **promover a articulação, a integração e o intercâmbio entre os órgãos ministeriais de execução presentes na respectiva região, inclusive para efeito de atuação conjunta;**

II - **promover a formação de parcerias entre entidades públicas e privadas para resolução de problemas regionais que extrapolem as questões ordinárias de segurança pública para prevenção e combate à criminalidade**, acompanhando o planejamento e as ações a serem desenvolvidas;

III - adotar medidas administrativas e judiciais para que eventuais mortes decorrentes de intervenção policial tenham a respectiva apuração realizada de forma exauriente e eficaz;

IV - **fomentar políticas públicas de prevenção e combate à criminalidade e à letalidade policial;**

V - propor ao Procurador-Geral de Justiça a celebração de convênios ou outros instrumentos de cooperação técnica e operacional capazes de auxiliar a atuação ministerial na tutela da segurança pública; e

VI - concorrentemente com o Promotor local, manifestar-se em relação à destinação e prestação de contas de recursos oriundos de penas de prestação pecuniária e de transações penais homologadas vinculados a subcontas judiciais, nos termos da Resolução n. 154/2012 do CNJ e do Provimento n. 6/2014 do TJSC (ou dos que vierem a substituí-los), quando se tratar de projetos relacionados à segurança pública na área de abrangência da Promotoria Regional.

Art. 3º O controle externo da atividade policial, na modalidade concentrada, no âmbito das Promotorias Regionais de Segurança Pública, compreende as atividades previstas nos Atos n. 467/2009/PJ e n. 486/2017/CPJ, além das seguintes:

I - atuar na fase de coleta de provas necessárias à propositura da ação penal, até o oferecimento da denúncia, inclusive, quando identificados indícios de infração penal praticada por autoridades sujeitas ao controle externo da atividade policial;

II - adotar procedimentos investigatórios próprios, se necessário;

III - quando entender conveniente, ouvir familiares e testemunhas de vítimas decorrentes do enfrentamento com órgãos policiais e que não foram arrolados em autos de procedimento investigatório;

IV - postular, administrativa e judicialmente, a suspensão do exercício da função pública de agentes sujeitos ao controle externo da atividade policial; e

V - enviar as representações ou expedientes recebidos, ou cópia deles, à Promotoria de Justiça com atribuição na área do Direito Militar quando tomar conhecimento da ocorrência de irregularidades, desvios de conduta ou de atos que possam configurar, em tese, infrações cuja apuração seja da competência da Justiça Militar Estadual.

§ 1º Sem prejuízo da comunicação acerca da propositura da ação penal, os atos processuais subsequentes à denúncia serão de responsabilidade dos membros ministeriais com atribuição para o exercício do controle externo da atividade policial nas Comarcas, podendo o membro da Promotoria Regional de Segurança Pública, em caso de manifesta necessidade, devidamente demonstrada, atuar, subsidiária ou concorrentemente, desde que o solicite, de forma expressa, o Promotor de Justiça local.

§ 2º As visitas (e o preenchimento dos relatórios respectivos) a que se referem o art. 4º, inc. I, da Resolução n. 20/2007 do CNMP e o art. 6º do Ato n. 467/2009/PGJ serão realizadas na Comarca Sede pela Promotoria Regional de Segurança Pública e, nas demais Comarcas, pelas Promotorias de Justiças locais, podendo a Promotoria Regional de Segurança Pública, mediante ajuste entre os membros, participar das visitas nas Comarcas fora da sua sede.

§ 3º O membro da Promotoria Regional de Segurança Pública, independentemente de participar ou não das visitas nas demais Comarcas a que se refere o parágrafo anterior, deve manter-se permanentemente atualizado acerca do resultado das referidas visitas periódicas, a fim de subsidiar suas ações no âmbito regional.

Art. 4º Caberá, ainda, ao membro da Promotoria Regional de Segurança Pública, de forma concorrente, nos termos do parágrafo único do art. 1º deste Ato, promover medidas extrajudiciais e judiciais quando constatar, no exercício do controle externo da atividade policial, atos praticados por policiais civis e militares estaduais, guardas municipais, agentes dos institutos de perícia técnica ou de aquartelamentos militares, e por qualquer servidor que detenha parcela do poder de polícia na área da Segurança Pública estadual ou municipal, que possam ensejar responsabilização na seara cível.

Art. 5º **Até que sejam instaladas as Promotorias Regionais de Segurança Pública, as Promotorias de Justiça com atribuição na área do controle externo da atividade policiais responderão pela tutela difusa da segurança pública em suas respectivas Comarcas**, nos termos do Ato n. 486/2017/CPJ.

Art. 6º **Cabe à 40ª Promotoria de Justiça da Capital, além das atribuições do controle externo da atividade policial e da tutela difusa da segurança pública** previstas no Ato n. 486/2017/CPJ, as atribuições previstas nos incisos III e IV do artigo 2º do presente Ato.

Art. 7º A 14ª Promotoria de Justiça da Comarca de Chapecó passa a ser denominada de **Promotoria Regional da Segurança Pública de Chapecó**, com sede na Comarca de Chapecó, abrangendo, além da sede, as Comarcas de Abelardo Luz, Concórdia, Coronel Freitas, Ipumirim, Itá, Ponte Serrada, Quilombo, São Carlos, São Domingos, São Lourenço do Oeste, Seara, Xanxerê e Xaxim.

Parágrafo único. Na Comarca de Chapecó, além da tutela difusa da segurança pública, cabe à 14ª PJ exercer com exclusividade as atribuições do controle externo da atividade policial.

Nota-se que, no tocante ao processo de capilarização e articulação de suas ações, a Promotoria Regional de Segurança Pública de Chapecó implementa na região uma efetiva **política pública de segurança**, não limitando a comunidade a fruir tão somente de uma **política de segurança pública**, uma vez que o processo articulatório envolve não somente os organismos policiais, mas também (1) a atuação coordenada de todas as unidades ministeriais que integram a região, dando unicidade a ações que vão além das divisas de cada comarca e (2) a integração e união de integrantes da sociedade civil organizada e forças ativas da comunidade local, promovendo o engajamento social e dando efetividade ao compromisso de todos com a segurança pública.

Perceberam-se como resultados concretos ao longo dos dois anos de funcionamento do órgão, citados pelo seu titular, o combate à perturbação do sossego, a regularização das atividades de desmanches, a reestruturação das delegacias de polícia e instituto de criminalística, a otimização das ações de fiscalização do regime aberto domiciliar, a redução do índice de roubos com foco em aparelhos celulares, a implementação de ações e programas na área de segurança pública para comunidades ameaçadas pela criminalidade, a reestruturação da central de polícia de Chapecó, assim como a apresentação de proposta de convênio ao Procurador-Geral de Justiça para a criação de um Núcleo Interinstitucional de Inteligência da Região Oeste catarinense.

Ao que se apercebeu, o Ministério Público catarinense adotou iniciativa avançada no tocante à tutela difusa da segurança pública, na medida em que, a par de instituir órgão que conjuntamente promove a proteção difusa da criminalidade com o controle externo da atividade policial (tal qual nos demais Estados que implementaram mecanismos de atuação nesse sentido), não o fez de forma absolutamente centralizada na capital, regionalizando a atuação e, com isso, minimizando o viés negativo do distanciamento entre o órgão tutor e as comunidades tuteladas.

## 4.2 DA ATUAÇÃO SETORIZADA DAS PROMOTORIAS CRIMINAIS NA COMARCA DE CURITIBA/PR – MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ (MP/PR)

Foi realizada visita técnica ao Ministério Público do Estado do Paraná nos dias 6 e 7 de dezembro de 2018 com a finalidade de aferirem-se os resultados colhidos com a instituição, então ainda recente, do Grupo de Apoio Especializado de Segurança Pública (GAESP), criado no âmbito do Centro de Apoio Operacional Criminal (CAOP).

A origem do Grupo de Apoio, anote-se, deu-se em razão da necessidade de busca de soluções institucionais para a grave crise que pesava sobre a questão prisional paranaense, com elevadíssimo número de presos em unidades policiais e incertezas agudas sobre o número de custodiados. No ensejo, porém, a tutela coletiva da segurança pública e o controle externo da atividade policial restaram contemplados com a formatação do novo órgão.

A visita abrangeu contatos (1) com a Corregedoria-Geral do Ministério Público, almejando uma visão ampla do modo de atuação do *parquet* paranaense no que toca à atuação criminal como um todo; (2) com o Grupo de Apoio Especial de Segurança Pública (GAESP), com vistas a aferir as perspectivas de ação e o modelo de tutela coletiva que o Grupo intencionava implementar; (3) com os Promotores e Promotoras de Justiça criminais da capital, a fim de identificar o grau de conexão destes(as) com as diretrizes de tutela coletiva de segurança pública traçadas pelo órgão central, o GAESP, bem como com os atores de relevância no desenvolvimento de uma política **pública de segurança**, nisso incluindo-se os órgãos locais de segurança pública, organismos comunitários e atores da sociedade civil organizada; e, por fim, (4) com os Promotores de Justiça da comarca de São José dos Pinhais, cujo encontro teve o mesmo escopo material da reunião com os membros de Curitiba, porém com a finalidade de intuir se haveria distinção no desenrolar das tutelas entre membros da capital ou do interior.

Da reunião com a Corregedoria-Geral constatou-se que culturalmente ainda há a predominância, em âmbito estadual, da atuação ortodoxa, qual seja, de o membro com atribuições criminais dedicar-se predominantemente à sua função repressiva, com manejo dos inquéritos até o oferecimento da denúncia e, a partir dela, conduzir a instrução processual até o seu desfecho.

Houve destaque de diferenciação apenas para os membros de comarcas menores, os quais teriam mais capilaridade junto aos agentes de segurança pública local, bem como junto à comunidade em si, em comparação com membros de comarcas nas quais a atribuição é diluída entre vários órgãos, situação em que, pela ausência do senso de **pertença** sobre a coletividade, restam todos desenvolvendo as atribuições cada qual perante o juízo em que oficiam.

Tal situação, porém, não parece ser um monopólio ou uma exclusividade do Ministério Público paranaense, mas uma consequência natural e corrente do processo de identificação física entre o membro das comarcas menores com a sua comunidade, o que o leva a tutelar com senso de **pertença** e **propriedade** todos os direitos afetos à sociedade à qual serve. Por outro lado, essa situação torna-se inviável em localidades maiores nas quais as atribuições são tão mais minuciosamente diluídas quanto maiores as comarcas, de modo que o senso de **pertença** passa a recair sobre o ofício, ou sobre a atribuição, em vez de recair sobre a sociedade como um todo indivisível.

Nas demais reuniões, com os membros de Curitiba e São José dos Pinhais, bem como com o GAESP, porém, foi identificada interessante e distinta iniciativa em vias de implementação que busca viabilizar a tutela coletiva da segurança pública de forma eficiente por meio de uma política de gestão, coordenada pelo GAESP, mas executada na base, pelos membros de piso.

Ordinariamente, os inquéritos policiais de Curitiba são distribuídos de forma igualitária entre sete **trios** de membros (uma Promotoria de Inquéritos e duas Promotorias Judiciais) de forma que, à exceção dos crimes especializados (que são direcionados às Promotorias especializadas com atribuição criminal), todos os demais crimes de toda a cidade, oriundos de todas as delegacias de polícia de todos os bairros, são igualmente divididos entre sete **Promotorias de Inquérito**, gerando total desconexão entre os membros e as regiões da comarca, estando, em verdade, **todos os sete** diretamente vinculados às questões de segurança pública de **toda a cidade**. São **todos** Promotores de **toda** Curitiba.

Nesse modelo, incide exatamente a hipótese comentada no diálogo travado junto à Corregedoria, pois sendo sete membros atuando conjuntamente sobre toda a capital, não há como definir sobre qual deles pesará, ou qual deles atuará, na articulação local das políticas públicas, sem embargo de a tutela coletiva em âmbito macro institucional manter-se a cargo do GAESP.

Contudo, noticiou-se a instituição de um projeto de redefinição do sistema de atribuições, apresentado pelo GAESP, que consiste na divisão de Curitiba em sete regiões, mantendo-se o sistema de **trios**, porém fazendo com que os **Promotores de Inquéritos** passem a se vincular, cada qual, a uma região específica da cidade, dando vínculo territorial à sua atuação.

Além da divisão territorial na distribuição dos inquéritos, consta do projeto um novo modelo de atuação incluindo a responsabilidade, incumbida ao membro territorialmente vinculado a tal ou qual dessas regiões, pelo relacionamento, tanto com as forças de segurança pública quanto com os ConSegs (Conselhos Comunitários de Segurança Pública), o que visa, em princípio, a promover uma aproximação do Ministério Público Criminal com as Políticas Locais de Segurança, não apenas envolvendo-o com os agentes de segurança pública, mas, inclusive, com a representação comunitária local.

Sobre tal projeto, em entrevista com o coordenador do GAESP, foi informado que havia uma preocupação muito clara em relação à interlocução dos órgãos de execução com os demais agentes públicos no âmbito da comarca, a fim de que o Ministério Público transcenda a sua atividade ortodoxa na seara criminal e promova a integração com (a) os demais agentes de segurança pública, bem como (b) a comunidade; o que, com a divisão territorial a ser implementada, aliada à designação de atribuições para a articulação com os órgãos de segurança pública locais e com os conselhos de segurança, pretendia-se atingir.

No encontro com os membros atuantes nas Promotorias de Justiça da comarca de São José dos Pinhais, observou-se a mesma formatação de atribuições adotada em Curitiba, com um Promotor destacado para a atuação nos inquéritos policiais, relegando-se a atuação judicial a outros membros.

Dadas as dimensões populacionais respectivas, a comarca de São José dos Pinhais opera, de certa forma, como iriam operar algumas das sete regiões de atuação curitibanas, tendo sido de grande valia, nesse sentido, a absorção da experiência ali vivenciada.

O membro atuante no ofício dos inquéritos policiais é o mesmo que exerce o controle externo da atividade policial e, sendo o único agente ministerial a operar na fase pré-persecutória, detém aquele senso de **pertença** e **propriedade** com relação às questões de ordem criminal, envolvendo-se com toda a rede de organismos policiais e, para além desta, com a comunidade nas questões afetas à segurança pública.

Nesse caso, incide a outra hipótese apontada no diálogo com a Corregedoria-Geral, pois sendo um único membro atuando na comarca de São José dos Pinhais, sobre ele se identifica toda articulação local das políticas públicas, sem embargo de a tutela coletiva em âmbito macro institucional manter-se a cargo do GAESP.

O que se inferiu da experiência paranaense, ao final, é que a instituição de um órgão gestor da tutela da segurança pública em âmbito estadual não implica presumir que a segurança pública nos plexos locais esteja suprida e atendida a contento e em termos concretos.

Ao contrário, os movimentos do órgão concentrado de tutela coletiva paranaense são no sentido de promover medidas que fomentem e viabilizem a atuação, nas comarcas, de órgãos de piso na articulação das políticas locais de segurança pública, complementando a tutela coletiva ao dar-lhe verticalidade.

O modelo parece ganhar completude, inclusive, na seara oficiosa, uma vez que demandas que invoquem a intervenção ministerial e, porventura, exijam a utilização dos poderes institucionais do *parquet* seriam melhor manejadas perante agentes da órbita estadual pelo órgão de tutela concentrada, o qual tem atribuições de âmbito estadual, e aquelas outras, perante agentes da órbita local, pelo órgão ministerial com atuação na comarca respectiva.

É um modelo híbrido que permite a tutela da segurança pública e do controle externo da atividade policial sincronizados entre um órgão responsável pela tutela difusa da segurança pública, concentrado, estabelecido de diretrizes e concentrador de ações de âmbito estadual, e os órgãos de piso, responsáveis pela articulação local das políticas de segurança pública, integrado com a comunidade e com capacidade para identificar e enfrentar os pontos críticos relacionados à promoção da paz.

#### **4.3 DO COMITÊ INSTITUCIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (CISP) DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA (MP/BA)**

Foi realizada visita técnica ao Ministério Público do Estado da Bahia nos dias 20 e 21 de maio de 2019, com a finalidade de aferir o paradigma e os impactos decorrentes do modelo de tutela coletiva da segurança pública implementado naquela unidade federativa.

Para tanto, houve contato inicial com a Corregedoria-Geral do Ministério Público a fim de verificar (1) a dimensão da atuação dos membros do interior na tutela criminal coletiva, especialmente se detém condições de acompanhar o mesmo know-how das Promotorias da capital ou daquelas em que o CISP fora instalado regionalmente; bem como (2) as referências de atuação dos membros de piso no que concerne à tutela coletiva criminal, especificamente à articulação perante as políticas locais de segurança pública de suas comarcas, a fim de cotejar se as ações nesse sentido têm sido implementadas no âmbito estadual de forma isolada ou se há, de igual forma, uma disseminação cultural da percepção da tutela coletiva e da necessidade de articulação com as

políticas públicas de segurança por parte dos membros de piso para além do mero exercício do controle externo da atividade policial.

Notou-se que, com relação à primeira questão, o Ministério Público da Bahia enfrenta dificuldades estruturais crônicas. A par delas, entretanto, houve relatos de diversos membros que, com ou sem estrutura, implementam inovações criativas, integrando-se com outros órgãos persecutórios (polícias civis e militares, órgãos da comunidade e agentes de comarcas circundantes), com o fito de produzir, pelo uso de forças somadas, resultados mais eficazes possíveis; o que passou a ser aprimorado em termos orgânicos com o processo de regionalização do CISP.

Já com relação ao segundo ponto perscrutado, registrou-se que os órgãos gestores centralizados, para além de estabelecerem diretrizes gerais, fomentam as políticas próprias de cada comarca, promovendo o empoderamento dos agentes de piso e fortalecendo sua atuação junto às suas respectivas comunidades, tendo exatamente como ferramenta principal os comitês institucionais locais, instituídos nos moldes do CISP originário, o qual teve grande êxito e produtividade consolidados em âmbito estadual.

Posteriormente, houve encontro com a coordenação do Centro de Apoio Operacional de Segurança Pública e Defesa Social (CEOSP), órgão instituído no âmbito do Ministério Público baiano com a finalidade precípua de abordar as questões afetas à tutela da segurança pública.

Antes da imersão nas iniciativas concretas adotadas pelo referido Centro de Apoio, é relevante anotar a originalidade de sua própria criação.

Com efeito, ao passo em que se reflete sobre a dualidade do comprometimento do Ministério Público Criminal com, a um só tempo, o exercício da ação penal pública (129, I, CF), bem como com a tutela do direito social e individual indisponível à segurança (127, *caput*, CF), o Ministério Público do Estado da Bahia instituiu o Centro de Apoio Operacional de Segurança Pública e Defesa Social (CEOSP), incumbido da tutela difusa da segurança pública, distinto e sem embargo da preservação do Centro de Apoio incumbido da matéria criminal. Este último manteve o viés voltado à atuação ortodoxa e repressiva, desenvolvendo suas ações em direção ao aprimoramento da ação ministerial perante os inquéritos policiais e ações penais, ao passo em que aquele, o CEOSP, voltou-se a ações com a matiz da transversalidade e da interinstitucionalidade.

Segundo aferido, deu-se a percepção de que os centros de apoio como um todo padeciam do processo de fragmentação, natural pela especificidade de suas matérias, o que não se coadunava com uma efetiva tutela da segurança pública, a qual demanda essencialmente o manejo de instrumentos de áreas diversas, fator próprio da transversalidade que a caracteriza.

Nesse sentido, o novo centro adotou como matiz fundamental a transversalidade. E o fez em duplo sentido. Adotou tanto no âmbito externo, interagindo com autoridades governamentais e setores da sociedade civil organizada das mais diversas áreas, bastando que elas, nos seus respectivos misteres, tivessem correlação de matéria ou potencial colaborativo para a promoção da segurança pública; quanto no âmbito interno, interagindo com os demais centros de apoio na promoção de ações ministeriais conjuntas voltadas ao aprimoramento da tutela da segurança pública e no desenvolvimento de planos de ação multissetoriais que, pela natureza transversal da matéria, abrangiam mais de um segmento de atuação.

Nesse mesmo prisma e sob o contexto institucional de atuação dos Centros de Apoio (CAO) atuantes nas diversas áreas sociais, vislumbrou-se que cada um desses CAOs coletava valiosas informações estatísticas acerca da realidade criminal do Estado da Bahia, as quais, uma vez que fossem intercomunicadas, acabariam por deslindar os pormenores do panorama criminal baiano e, assim, nortear ações governamentais mais profundas e pontuais no âmbito das políticas públicas de segurança.

Dessa percepção, surgiu a necessidade da criação de uma interface de coleta e troca dessas informações que promovesse a transversalidade tanto no âmbito dos órgãos internos do Ministério Público quanto entre este e os demais entes públicos envolvidos na formatação de políticas **públicas de segurança**.

Esse foi o cenário em que se instituiu o CISP, por ato do Procurador-Geral de Justiça em conjunto com o Ministério Público Federal, composto de representantes dos diversos segmentos públicos envolvidos nas políticas públicas de segurança, tais como Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Ministério Público Militar, Poder Judiciário, Secretaria de Segurança Pública, Universidades, Ordem dos Advogados do Brasil, Exército Brasileiro, bem como áreas estatais que atuam em diversos campos das unidades do Estado.

Instituído em 2010, o Comitê passou inicialmente a abordar questões intimamente relacionadas à atividade policial propriamente dita, mas com o enfoque voltado à transversalidade que haveria de nortear suas ações e seus projetos futuros. Assim é que, de tal forma, nos anos subsequentes, foram firmados convênios, desenvolvidos projetos e realizados estudos técnicos os mais diversos que passaram a, numa certa medida, influir decisivamente nas diretrizes das políticas de segurança pública instituídas pelo Estado.

Medidas de vulto, como a criação da Secretaria de Administração Penitenciária em separado da Secretaria de Segurança Pública, exemplificadamente, nasceram de propostas discutidas no âmbito do CISP, que se tornou algo como um ente **consultivo** do próprio governo que passou a adotar políticas **de Estado** na seara da segurança pública, dando mais estabilidade ao enfrentamento da violência.

No curso do processo de evolução das discussões sobre a tutela da segurança pública do Estado da Bahia, houve, entretanto, a instituição do programa Pacto pela Vida, inspirado em modelo semelhante utilizado no Estado do Pernambuco, inclusive com debate positivo dentro do próprio CISP.

O Pacto pela Vida, outrossim, passou a exercer funções e a ocupar espaços assemelhados aos do Comitê, em que encontrou oportunidade para uma introspecção de suas atividades.

A Bahia conta com 417 Municípios, divididos em 29 regiões, e nisso encontrou o CEOSP a oportunidade de utilizar os esquadros da formatação do CISP, que já contava com anos de experiência no seu funcionamento, para a instituição dos CISPs regionais, cuja instalação era feita por apresentação e proposta ao membro titular da comarca-sede da região e posterior adesão.

Feito isso, as mesmas iniciativas exitosas de estudos, convênios, intercâmbios e transversalidade nas ações passavam a ser implementadas nas regiões sob a coordenação da Promotoria-sede.

Quando da visita realizada, das 29 regiões existentes apenas uma não era dotada do CISP instalado. Todas as demais aderiram ao projeto, sendo uma delas com duas adesões, totalizando, portanto, 29 CISPs regionais em funcionamento no Estado da Bahia.

O passo seguinte e já em andamento é a instalação dos CISPs locais, instituídos no âmbito da própria comarca, por iniciativa do próprio membro, que, almejando promover a tutela coletiva da segurança pública no âmbito territorial do seu ofício, encontra no CEOSP todo suporte necessário para a instituição do Comitê e a deflagração das iniciativas primárias necessárias ao seu funcionamento.

O que se aferiu do modelo de tutela coletiva da segurança pública do Estado da Bahia é que houve (1) a instituição preliminar de um organismo de tutela concentrada de âmbito estadual, com (2) a posterior extensão desse formato de tutela difusa às microrregiões (nisso aproximando-se, no que toca à abrangência territorial, do modelo de tutela implementado em Santa Catarina com as **Promotorias Regionais de Segurança Pública**) e, por fim, com (3) a viabilidade de instituição da tutela difusa em âmbito local, com a implementação do mesmo formato de atuação, aplicável nos limites de cada comarca.

Destacam-se como aspectos de nota (1) a positividade dos resultados alcançados com o CISP originário, de atuação estadual e concentrada, que obteve intenso grau de transversalidade e interoperabilidade com os demais agentes das forças de segurança pública, bem como com outros atores, de Estado ou não, vinculados ou de atuação relevante para a matéria, assim como (2) a verticalidade adquirida com o modelo de tutela difusa implementado ao longo dos anos, instaurado inicialmente apenas em âmbito estadual e de forma concentrada, passando posteriormente a se desenvolver de forma mais capilarizada com a instituição dos comitês nas microrregiões e, na etapa final e em andamento, com a viabilidade de implementação do mecanismo de tutela no âmbito estrito das comarcas.

#### **4.4 DO PLANO DE MAPEAMENTO E ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS AO CRIME DE HOMICÍDIO NA COMARCA DE CAMPO GRANDE/MS – MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL (MP/MS)**

Desenvolve-se na capital do Estado de Mato Grosso do Sul, mais precisamente na 20ª Promotoria de Justiça de Campo Grande, que detém atribuições para atuar nos inquéritos policiais e feitos judiciais em trâmite perante a 2ª Vara do Tribunal do Júri, o programa de mapeamento e prevenção criminal intitulado Não Morra Tão Ceddo!

Aludido programa foi idealizado nos anos de 2009 e 2010 em razão da carência percebida pelo titular da Promotoria no que concernia ao conhecimento, com propriedade, do meio ambiente urbano em que se davam os crimes de homicídio que ocupavam as mesas do gabinete, situação absolutamente distinta da Promotoria do interior da qual acabara de ser transferido.

Formatou-se então o primeiro mapa criminal, ainda em modelo embrionário, com apenas a catalogação dos crimes de homicídio havidos no ano e distribuídos àquela Promotoria com seus respectivos endereços e lançados em quadro de cortiça com apontamentos em alfinetes. Era o embrião do que se tornaria, futuramente, o mapeamento completo das manchas criminais da capital do Estado.

Com vistas àquele rol de informações, percebeu-se que era possível a geração de inteligência criminal a partir da formação de manchas de calor, tendo havido a decisão de estender o alcance dos homicídios cadastrados para além dos distribuídos à Promotoria, abrangendo todos aqueles havidos na capital, bem como, no que toca ao

lapso temporal, coletando-se dados desde o período de informatização dos boletins de ocorrência pela Secretaria de Justiça e Segurança Pública, ou seja, 1º de janeiro de 2006.

Em 2010, portanto, promoveu-se o levantamento do retroativo de ocorrências de crimes de homicídios registrados durante os anos de 2006 a 2009, bem como durante o ano então em curso, com o lançamento dos dados em tabela, já não mais apenas com o endereço da ocorrência, mas com dados mais detalhados, como nome, idade, sexo e idade da vítima, instrumento utilizado para a prática do delito, período do dia e hora exata do crime, microrregião, bairro, loteamento, rua, número e coordenadas geográficas de onde o delito ocorreu (para inserção em mapa virtual), motivação e móvel do delito, entre outros.

O processo de concentração dos dados consumiu alguns meses de trabalho, os quais foram concomitantes ao tempo necessário para a construção de um portal interno, dentro do próprio sistema informatizado de registro de inquéritos policiais do Ministério Público (a Central de Inquéritos Policiais – CPI), capaz de receber o cadastramento dos boletins de ocorrência antes mesmo da vinda dos inquéritos policiais e, com isso, gerar a indicação dos homicídios em mapa virtual, com visualização gráfica das manchas de calor e identificação, pelos pontos isolados, dos dados referentes a cada caso isoladamente.

Com isso, implementou-se a rotina diária de consulta ao sistema SIGO (utilizado pela SEJUSP) a fim de verificar quais homicídios houve desde o último dia útil anterior e, em caso de existência de ocorrência, colher o boletim de ocorrência para lançamento de dados no sistema CIP e alimentação do mapa criminal.

O resultado do fluxo implementado foi a disponibilização, dentro da Promotoria do Júri, da mancha criminal relativa aos crimes de homicídio, com atraso máximo de 24 horas, e com possibilidade de recortes analíticos e comparativos sobre quaisquer regiões da cidade e quaisquer períodos dos últimos cinco anos.

Com tais elementos nas mãos, o passo seguinte foi sua utilização para a identificação (1) das zonas mais violentas da cidade, (2) das linhas de ascensão e declínio dos crimes de morte em cada região da capital, bem como (3) dos modelos-padrão dos crimes de homicídio próprios de cada região.

Com a identificação das zonas de maior índice de letalidade na capital, bem como com dados semiestruturados acerca dos delitos praticados no que toca aos agentes envolvidos, ao modo de operação, à oportunidade do delito e ao meio ambiente em que se desenvolviam, partiu-se para o trabalho a campo, com articulação junto à comunidade e fomento de ações voltadas à prevenção social.

Destacou-se, nessa análise, a prevalência de álcool sobre todos os demais móveis para a prática de delitos, a maior incidência do período noturno e o predomínio de indivíduos masculinos adultos, com idade inferior a 30 anos e em regiões próximas a pontos de venda de bebidas alcoólicas.

Foram mapeados, então, todos os bares e similares da região de abrangência, que envolvia todo o extremo sul da capital e uma população de aproximadamente 80 mil habitantes.

O passo seguinte foi o processo de aproximação comunitária. Esta se deu pela realização de **ações comunitárias** nas escolas públicas locais, as quais eram realizadas com a colaboração de diversos **parceiros institucionais** incumbidos da oferta de produtos que incrementassem o grau de cidadania da população.

Assim, órgãos como a FUNTRAB faziam a oferta de vagas de emprego; a ACICG (Associação Comercial e Industrial de Campo Grande) viabilizava regularizações cadastrais junto aos sistemas SERASA/SPC; a SEJUSP ofertava carteiras de identidade; o MT concedia carteiras de trabalho; as concessionárias de água e energia elétrica regularizavam a situação de pessoas com ligações clandestinas, concedendo-lhes facilidade de acerto e comprovante de endereço; além de outros serviços de aculturação (sessões de cinema, exposição de animais, demonstração de adestramento dos cães da companhia de choque, exposições de teatro e dança, oficinas de reciclagem), bem como serviços de utilidade pública (cortes de cabelo gratuitos, aferição de pressão arterial, glicemia, educação odontológica) etc.

Tais serviços, prestados por uma plêiade de mais de 50 **parceiros**, fomentava grande integração comunitária, da qual participava o Ministério Público na interação e no atendimento à população, inclusive com orientação jurídica (a qual também era prestada pelos cursos de Direito das universidades locais), gerando incremento na **autoestima comunitária**, fator que, como bem demonstram os estudos da Escola de Chicago, tem intenso relevo na imunização social contra o crime.

Em paralelo à integração com a população, que fortalecia aquela microcomunidade ao elevar a sua autoestima, tais ações sociais oportunizavam encontros com 40 a 50 proprietários de estabelecimentos de venda de bebidas alcoólicas, formais ou informais, que eram selecionados pelo Batalhão de Polícia Militar local e indicados à Promotoria para diálogo de conscientização.

Nos referidos encontros apresentavam-se aos proprietários as manchas de calor decorrentes dos homicídios havidos na região, bem como explicitava-se sua proximidade com os pontos de venda de bebida alcoólica e seus dados circundantes, tais quais o móvel predominante dos crimes (o álcool) e os horários de maior incidência (para além das 23h).

De frente a esse quadro, ponderava-se com os proprietários sobre os dividendos auferidos nos estabelecimentos no período de abertura (das 19 às 23 horas) e nos períodos mais tardios (acima das 23 horas), nos quais ordinariamente tais lugares eram frequentados por homens solitários que se davam ao consumo de bebidas baratas e entravam em franco estado de embriaguez.

A ponderação entre o pouco lucro obtido a partir de tais horários e os risco de envolvimento com situações de violência funcionava como fortíssimo elemento de convicção, gerando adesão na ordem de 4/5 (quatro quintos) dos proprietários à iniciativa de fechamento dos estabelecimentos a partir das 23 horas, estipulando-se uma forma de **lei seca consensual**, que passou a impactar diretamente nos conflitos violentos decorrentes do uso de bebidas alcoólicas na região.

Em paralelo a tais ações transversais, houve fomento da comunidade local que, com o reclame por melhorias na segurança pública, obteve êxito em conquistar no mesmo ano, junto ao Comando-Geral da Polícia Militar, uma base de Policiamento Comunitário, bem como, junto à Delegacia-Geral de Polícia Civil, o desmembramento da Delegacia de Pronto Atendimento Comunitário (DEPAC) – responsável pelo plantão de atendimento 24 horas ao cidadão campo-grandense, até então com uma única unidade no centro da cidade – e a instalação de uma segunda unidade, próxima àquela comunidade, facilitando o registro de ocorrências e o atendimento à população daquele lugar, ambas as unidades instaladas no final do ano de 2010.

As ações sociais se desenvolveram nos anos de 2011 e 2012 acompanhadas de ações menores de envolvimento comunitário junto a organismos da comunidade local (como os programas de saúde familiar e centros paroquiais), bem como junto ao serviço reservado da Polícia Militar (PM2), que passou a realizar serviços de inteligência voltados à identificação de gangues e grupos territoriais responsáveis pela provocação da violência com a finalidade de desarticulá-los.

Houve queda significativa nos índices de homicídio na região durante o período, havendo suspensão nas atividades do projeto a partir do primeiro semestre de 2013, por conta do afastamento do titular da Promotoria de Justiça para assessoramento da Corregedoria-Geral, elevando-se novamente os índices.

Em 2017, com o retorno do titular, foram retomados os contatos com os órgãos de segurança pública e, sem embargo da não realização de novas ações sociais, julgadas desnecessárias ante a capilaridade já conquistada anteriormente, foram reforçados os laços entre a Promotoria e os agentes de segurança pública atuantes da área, bem como com organismos locais, estabelecendo-se interlocução voltada à identificação das causas dos crimes violentos e seu enfrentamento, retomando-se a redução dos índices de morte violenta, como se vê no gráfico abaixo.



O atual estágio do projeto, com o incremento das ferramentas de B.I. que auxiliam sobremaneira na análise dos dados, é de expansão da área de abrangência territorial, de forma que a articulação das políticas públicas tem se desenvolvido, agora, sobre a zona mais violenta de cada uma das sete microrregiões administrativas de Campo Grande, tendo como critério os índices de morte por 100 mil habitantes ao ano, à exceção de uma das regiões, em que se optou pelo critério de número absoluto de mortes, por se tratar de região extremamente populosa.

Nessa fase, os passos se dão primeiramente com o alinhamento da Promotoria com as forças locais de segurança pública (polícias civil e militar da região), posteriormente com a agregação dos conselhos comunitários de segurança e, finalmente, com os organismos locais da sociedade civil organizada, em encontros periódicos voltados à identificação *in loco* e em debate aberto, dos problemas concretos que funcionam como causa da criminalidade violenta, bem como à melhor forma de combatê-los.

O modelo adotado em Campo Grande busca implementar sistema verticalizado em que se complementa a tutela central da segurança pública, incumbida ao GACEP, fazendo com que órgão de execução na área criminal local, que tenha contato direto com as forças locais de segurança pública, bem como com a comunidade em que atua, operacionalize a integração necessária entre todos esses agentes na busca de soluções concretas e táteis para as questões relacionadas à segurança.

#### 4.5 DO PROGRAMA DE PROMOTORIA COMUNITÁRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO (MP/SP)

Opera no Ministério Público do Estado de São Paulo o projeto intitulado Promotoria Comunitária, hoje com coordenação técnica de membro destacado pela Administração Superior para a difusão do modelo de atuação, bem como para a difusão dessa **filosofia** de trabalho, tal qual a denomina o próprio *parquet* paulista.

Já no ano de 2004 teve origem o projeto no âmbito da Promotoria de Justiça do Tribunal do Júri de Santo Amaro, que contava então com oito membros em seus quadros e abrangia a zona sul da capital paulista, âmbito que conglobava uma população aproximada de dois milhões de habitantes, tratando-se de população de classe baixa, vivendo predominantemente em áreas carentes de saúde, educação, saneamento básico, transporte coletivo, iluminação, pavimentação asfáltica e áreas de lazer, bem como padecendo da ausência de políticas públicas para a diminuição de tais carências, provocando a sensação de impunidade, assim como criando condições propícias à criminalidade.

Até julho de 2004, a ação de cada membro em atuação na Promotoria do Júri de Santo Amaro se dava dentro dos moldes de atuação tradicional, abordando apenas o ofício relacionado aos inquéritos policiais e às ações penais, havendo sensação de incômodo entre seus integrantes em face do elevado número de homicídios arquivados por autoria desconhecida (na ordem de 75%), bem como em face das dificuldades em se obter uma condenação ao final de cada processo.

Tal desconforto impôs reflexão entre os membros integrantes daquele órgão, que passaram a questionar a efetividade de sua atuação ortodoxa, especialmente no que concerne à sua efetividade na provocação da paz social.

A conclusão a que chegaram foi no sentido de que seu efetivo empenho deveria se voltar para a redução do número de mortes, sem embargo da continuidade na atuação repressiva ordinária, com vistas a dar efetividade ao papel constitucional do Ministério Público.

Foi então que os órgãos do Ministério Público passaram a se entrelaçar efetivamente com os agentes de segurança pública atuantes na região (polícias civil e militar), bem como com agentes da comunidade e

da sociedade civil organizada, tanto ao se colocarem à disposição como coatores no processo de aferição dos problemas sociais, que incentivavam a criminalidade e na busca de soluções para combatê-los, quanto ao ouvirem e absorverem de todos esses personagens as suas próprias e respectivas percepções sobre aquele quadro social, a fim de que, com melhor e mais profundo conhecimento de causa, pudessem efetivamente colaborar com um processo de integração de forças voltado à redução dos índices de morte violenta.

Desse processo integrativo no qual se envolveu o Ministério Público como *manager* adveio a primeira iniciativa de êxito, qual seja a Operação Bares – Pacto de Cidadania, Preservação da Vida e pela Paz.

Referida operação tinha como fundamento a constatação de que a maioria dos homicídios carregava a presença de bebida alcoólica em sua contextualização e se dava, geograficamente, nas proximidades dos bares da zona de atuação das Promotorias de Justiça. Tal fato, aliado à aferição de que predominava a ocorrência dos crimes de morte em horários para além das 23 horas, levou a inferir que o fechamento dos bares em horário antecedente a tanto implicaria em elemento interruptivo de uma pluralidade de *iter criminis* em potencial.

Com a realização de reuniões regionais com os donos de bares e intenso processo de conscientização, fomentado com a concessão de um **selo** materializado em um cartaz apostado nos bares que aderiram à operação, aferiu-se já no primeiro trimestre, nas três regiões administrativas abrangidas, índice de redução dos crimes de homicídio na ordem de 47,5%, 46,5% e 37,8%, em comparação ao mesmo período do ano anterior, demonstrando eficácia na ação de controle de alcoolemia por meio da própria integração entre os organismos de segurança pública e de atuação comunitária, amalgamados pelo Ministério Público.

Uma segunda ação de impacto implementada pela Promotoria Comunitária de Santo Amaro foi o Grupo Organizado para Valorização da Vida (G.O.V.V.), experiência inaugurada em caráter piloto no Parque Santo Amaro no primeiro semestre de 2005, que consiste em (1) realizar diagnóstico dos problemas urbanos de determinada localidade específica para, posteriormente, (2) definir estratégias e executar projetos para resolvê-los, tendo como premissa a influência que o meio ambiente exerce sobre o agente colaborando favoravelmente para a ocorrência do delito.

Ações concretas realizadas e mensuradas no âmbito da Promotoria de Santo Amaro ilustram que medidas de implementação articulada e integrada, tais como (1) plano de policiamento ostensivo para atuação preventiva; (2) projetos de saneamento básico e urbanização; (3) programas de contraturno escolar visando à retirada de crianças e adolescentes das ruas; bem como (4) projetos culturais e esportivos com crianças e adolescentes, tiveram alto impacto nos crimes de morte violenta, registrando reduções nos meses de fevereiro de 2006, na ordem de 74,1%, e de março de 2006, na ordem de 91,7%, no Parque Santo Amaro, local de intervenção e aplicação de tais medidas, em comparação com os mesmos meses do ano anterior.

A Promotoria Comunitária de Santo Amaro ainda viria a desenvolver outras frentes de integração e intervenção direcionadas à redução dos índices de violência, tais como a **Rede de serviços e cuidados à pessoa em situação de violência doméstica e sexual**, voltada aos casos de defesa da mulher e de vítimas de abusos sexuais; ou o projeto **Orientadores jurídicos populares**, que consistia no aumento da capacidade de autorresolução pacífica de conflitos, bem como na elevação da autoestima comunitária pela capacitação de representantes da comunidade em questões relacionadas ao exercício da cidadania.

Atualmente, o projeto Promotoria Comunitária é fomentado pelo MP/SP em âmbito estadual, já havendo replicação em Guarulhos, em São Simão e, mais recentemente, uma nova frente na capital, no Centro de São Paulo.

O modelo de tutela paulista assemelha-se ao sul-mato-grossense, na medida em que busca promover a articulação das políticas locais de segurança pública na esfera da comarca sem embargo de questões macro-dimensionadas de âmbito estadual, obtendo resultados positivos, quer parecer, exatamente pela precisão e pelo caráter cirúrgico das ações, que acabam advindo da integração plena dos agentes ministeriais locais com as forças de segurança, agentes comunitários e personagens da sociedade civil pertencentes à área de abrangência em que atuam.

## 5 DESAFIOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA TEMÁTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA A PARTIR DAS MODELAGENS INSTITUCIONAIS: CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS

Foram prospectados formatos distintos de tutela da segurança pública por parte do Ministério Público, em casos tais que se podem ladear modelos diversos e inferir comparações as mais variadas, a fim de buscar um indicador de tal ou qual seja o paradigma a ser julgado mais ou menos **correto** ou **adequado** para se adotar, quiçá em se falando de um padrão nacional de atuação. Além dos discorridos acima, foram prospectados outros, que, tendo chamado os olhos de início, mostrarem-se políticas **de Estado** ou ações **de governo** que contam, no mais das vezes, com a participação colaborativa do Ministério Público.

Nesse sentido, grandes ações estritamente **de segurança** pública, como as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) do Estado do Rio de Janeiro, embora prospectadas, ficaram de fora, uma vez que se evidenciaram ações estritamente desenvolvidas **pelo Estado com suas forças policiais**, sem embargo de toda ressignificação contida na suplementação do conceito de **polícia comunitária** pelo conceito de **polícia de proximidade**, além das demais ações voltadas ao incremento da qualidade de vida e segurança das comunidades abrangidas pelas ações de tais organismos.

No mesmo rumo seguiram projetos de fôlego, tais como o Pacto pela Vida, do Estado do Pernambuco; o Fica Vivo!, do Estado de Minas Gerais; o Ceará Pacífico, do Estado do Ceará, igualmente prospectados e também não constantes desse relatório conclusivo, uma vez que se tratam de programas de governo ou ações de Estado nas quais o Ministério Público **se inclui**, seja integrando comitês ou tomando assento em colegiados, mas que não são, propriamente, ações do Ministério Público.

Tais programas de governo, anote-se, em muito se assemelham a certos modelos de tutela coletiva ministerial, como se viu no exemplo da tutela coletiva no Estado da Bahia, levado a cabo pelo CISP, o qual teve suas iniciativas, ações e funcionalidades substituídas posteriormente pela implementação, como política de Estado, do programa Pacto pela Vida, transplantado do Estado do Pernambuco para a Bahia.

Assim, colacionaram-se casos que bem ilustram a diversidade de modelos existentes e em andamento, hoje, no cenário nacional, a servir de matéria-prima bastante para uma análise paradigmática acerca da tutela da segurança pública por parte do *parquet* como padrão mínimo de atuação satisfatória.

Nesse sentido, é de se anotar que a comparação na busca do melhor modelo, sugerida no início desta conclusão, é medida, quer parecer, inadequada.

As unidades federativas têm, todas e entre si, variedades e singularidades próprias que as tornam únicas, tanto nos seus aspectos estrutural e logístico, limitando inclusive o alcance de suas atuações, quanto nas suas matizes cultural e social, implicando diferenças nem sempre sutis no que toca à formação de suas crises na seara da segurança pública, bem como (e por consequência) à elaboração de diretrizes de enfrentamento desse mesmo cenário crítico.

Assim é que, exemplificadamente, o modelo paulistano se desenvolve com a tutela da segurança pública sendo aplicada pelo projeto **Promotoria Comunitária**, enquanto o controle externo da atividade policial é promovido pelo Grupo Especial de Controle Externo da Atividade Policial (GECEP), mantendo as atribuições em separado, ao contrário do que ocorre nas demais experiências discorridas nesse estudo.

Em Campo Grande/MS, modelo que mais se assemelha ao paulistano, o programa Não morra tão cedo! promove a articulação das políticas públicas no âmbito local no mesmo passo em que o órgão de execução que desenvolve o projeto exerce, enquanto órgão de execução em matéria criminal (Promotoria de Justiça do Tribunal do Júri), o controle externo na modalidade difusa, incumbindo ao Grupo de Apoio ao Controle Externo da Atividade Policial (GACEP) a tutela difusa da segurança pública em âmbito estadual, bem como o controle externo na modalidade concentrada.

A mesma simbiose entre tutela difusa da segurança pública e controle externo da atividade policial é igualmente evidente nas prospecções sulistas, uma vez que os órgãos que promovem a tutela difusa da segurança pública nos Estados de Santa Catarina e Paraná também promovem o controle externo da atividade policial. E, em ambos os casos, vê-se movimentos de descentralização das ações concretas da tutela coletiva. No caso de Santa Catarina, com as Promotorias Regionais de Segurança Pública. E, no caso do Paraná, com a regionalização da atuação das Promotorias de Inquérito na comarca de Curitiba.

Tal movimento centrífugo da tutela difusa da segurança pública, ou de parte dela (qual seja a **articulação das políticas locais de segurança pública**), é percebido como em comum, também, no Estado da Bahia, que, a partir do CISP-Central, passou à implementação dos CISPs Regionais e, mais recentemente, do CISP nas comarcas.

Dos casos colhidos e examinados, só não têm esse matiz os exemplos paulista e sul-mato-grossense, pois, inaugurado o primeiro no ano de 2005 e o segundo no ano de 2010, ambos foram instituídos como projetos no âmbito das Promotorias antes de as unidades ministeriais locais instituírem órgãos de tutela difusa da segurança pública. Já nasceram regionalizados, promovendo a articulação das políticas locais de segurança pública. E, no caso do Mato Grosso do Sul, agora com o plexo multinível complementado pelo GACEP, responsável pela tutela coletiva com atuação de âmbito estadual.

A par de tais distinções, coincidências e singularidades, é relevante anotar a diversidade de modelos orgânicos utilizados para a implementação da tutela coletiva da segurança pública nos Estados.

Viram-se Promotorias instaladas com atribuições exclusivas para a tutela coletiva da segurança pública e titularizada por membros efetivos (**Promotorias Regionais de Segurança Pública de SC**); viram-se grupos de apoio especial promovendo a tutela difusa em âmbito estadual em conjunto com o controle externo mediante afastamento das funções (**GAESP** no MP/PR); no que toca à tutela em âmbito local (a articulação das políticas locais), viram-se membros desenvolvendo projetos isoladamente (**projeto Não morra tão cedo!**, no MP/MS) ou em conjunto com outros membros (**projeto Promotoria Comunitária**, no MP/SP), bem como viram-se membros promovendo a tutela como ação integrada à sua atuação criminal em sincronismo com as diretrizes do órgão de tutela estadual (setorização das Promotorias de Inquérito em Curitiba/PR) e viram-se membros promovendo a tutela por meio de arcabouços institucionais consolidados e fomentados como forma de descentralização da tutela da segurança pública (CISPs locais, no MP/BA).

É de se concluir, à luz do que se aferiu nas unidades prospectadas e contatadas, que o Ministério Público brasileiro têm, nas suas mais diversas unidades, padrões distintos para adaptar as suas atribuições e formas distintas de desenvolver os seus misteres constitucionais, não parecendo ser a **forma** o elemento novel a ser buscado como mecanismo de ativação de uma garantia mínima de atuação na defesa desta ou daquela garantia constitucional, mas sim a **matéria**.

E, nesse espectro, vê-se que há um fio condutor unindo as prospecções e identificando, senão em uma ou outra delas, mas no conjunto de todas, quais vetores parecem positivar a atuação do Ministério Público na defesa do direito social e individual indisponível à segurança pública; e, estabelecida a premissa da necessidade de ações mínimas para o cumprimento desse mandamento constitucional, quais seriam os critérios a serem tidos como, também, mínimos a serem estabelecidos para uma efetiva tutela difusa da segurança pública.

## 5.1 A VERTICALIDADE DA TUTELA DA SEGURANÇA PÚBLICA

Em maior ou menor intensidade, com mais ou menos velocidade de implementação e seja de forma centrífuga ou centrípeta, a atividade prospectiva indicou que a eficácia na atuação do Ministério Público na tutela do direito social e individual indisponível à segurança pública se dá na medida em que se descentraliza.

É o que se concluiu observando (1) a opção catarinense pelo modelo, *ab initio*, descentralizado das Promotorias de Segurança Pública, já instaladas em âmbito regional, e não na modalidade central na capital do Estado; (2) a iniciativa paranaense de setorização das ações de articulação das políticas públicas entre os membros de piso em regiões territoriais específicas de Curitiba; (3) o aprofundamento dos Comitês Institucionais de Segurança Pública (CISP) baianos, a partir da unidade central de esfera estadual, atingindo o âmbito das comarcas; e (4) o desenvolvimento de projeto de articulação das políticas locais de segurança pública a partir da atuação das próprias Promotorias Criminais, conforme os modelos sul-mato-grossense e paulista.

Em todos os casos, a amplificação, senão a viabilidade, dos resultados adveio do processo de capilaridade das iniciativas e frentes de atuação.

Com efeito, não se viu embargo das iniciativas de âmbito estadual, seja por **grupos de atuação** (como o GAESP paranaense, o GACEP sul-mato-grossense ou o CEOSP baiano), **comitês** (como o CISP-Central no MP/BA em sua fase preliminar) ou **coordenadorias específicas** (como a coordenadoria especial de Promotoria

Comunitária do MP/SP), os quais desenvolvem o plexo das ações que transbordam o âmbito das comarcas, bem como alinham iniciativas, projetos e programas, inclusive fomentando e dando suporte, em casos alguns, às ações concretas de articulação local das políticas públicas.

Tal contexto, que abrange um **ator central**, de âmbito estadual, que dialoga com os demais agentes relacionados à segurança pública também **em âmbito estadual**, incumbido da função de **traçar diretrizes de alcance geral, alicerçar planos, projetos e programas institucionais, fomentando-os e dando suporte à sua implementação**, aliado aos **atores locais**, descentralizados, que atuam em âmbito regional ou no âmbito das comarcas, que dialogam com os agentes relacionados à segurança pública **em nível local**, bem como com organismos da comunidade e da sociedade civil organizada, incumbidos da **articulação concreta das políticas locais de segurança pública**, oferece **verticalidade** à tutela difusa da segurança pública, viabilizando, como corolários positivos dignos de nota:

- a) O **alinhamento estratégico** decorrente da existência de um órgão de atuação em nível estadual que direcione sua atuação e seu foco à elaboração de diretrizes de alcance geral, não dispendendo forças com ações específicas e próprias de uma comarca em específico, sobretudo a capital do Estado;
- b) A **efetividade da articulação local** das políticas públicas de segurança, nas quais é chamado ao envolvimento, nesse contexto, o agente de piso, cômico e próximo da realidade de sua comarca e detentor da capacidade e da autoridade necessárias para amalgamar as ações entre os demais atores envolvidos (ou com potencial de envolvimento) na promoção da paz social;
- c) A **flexibilidade orgânica** conferida às diversas unidades ministeriais para a implementação dos seus respectivos modelos de tutela difusa da segurança pública, uma vez que a estruturação fundada na verticalidade das ações não impõe, com viés de necessidade estrita, a criação de determinado órgão de âmbito estadual (pois vários modelos foram vistos atuando com eficácia, tais como GACEP, GAESP, CEOSP etc.) ou tampouco a criação de órgãos para atuação no âmbito das comarcas, nas quais se viu a tutela da segurança pública se desenvolver no plexo da atuação dos próprios órgãos de execução (a exemplo dos CISP's locais do MP/BA, da Promotoria Comunitária do MP/SP, do programa **Não morra tão cedo!**, do MP/MS, das Promotorias de Inquérito do MP/PR).

Assim, sendo fator de otimização do **alinhamento estratégico**, favorecendo sobremaneira a **articulação das políticas públicas locais de segurança**, bem como ao oferecer **flexibilidade orgânica na instituição dos modelos institucionais de atuação** aos diversos Ministérios Públicos para a promoção da tutela difusa da segurança pública, quer parecer que a **verticalidade das ações** exsurge como o primeiro dos elementos de ordem material a ser considerado como diretriz mínima de atuação a ser considerada.

## 5.2 A TRANSVERSALIDADE DAS AÇÕES

Observando as experiências prospectadas, notou-se que estas carregam, ainda, uma nota em comum no que toca à constatação de que a tutela da segurança pública se dá para além das linhas estritas do manejo das forças de **segurança pública**.

Com efeito, já na primeira prospecção, das Promotorias Regionais de Segurança Pública do Estado de Santa Catarina, notou-se que sua interlocução com atores transversais já integra inclusive sua plêiade de atribuições, conforme consta do Art. 2º, II, do Ato 487/2017/CPJ, segundo o qual a elas incumbe “promover a formação de parcerias entre **entidades públicas e privadas** para a resolução de problemas regionais e **extrapolem as questões ordinárias de segurança pública** para prevenção e combate à criminalidade”.

No mesmo sentido, observou-se que as ações do CISP eram fundadas na identificação de problemas e na sua abordagem multi-institucional, havendo sido relatadas as presenças, no processo de desenvolvimento de suas atividades, de secretarias das mais diversas, tais como de educação, saúde e assistência social, as quais detém viés colaborativo intenso no enfrentamento dos fatores de incremento da criminalidade.

Nas incursões feitas no Estado do Paraná, em São José dos Pinhais, onde a experiência que agora se implementa em Curitiba já se desenvolve há muitos anos, com o alinhamento da Promotoria de Inquéritos com os demais atores no enfrentamento dos crimes violentos, foram coletados relatos de ações de prevenção criminal desenvolvidas em conjunto até mesmo com a Secretaria Municipal de Urbanismo, ilustrando cenário de enfrentamento das causas do crime à luz do tratamento do meio ambiente urbano.

O mesmo enfoque foi observado na experiência do Ministério Público de São Paulo, precisamente na Promotoria Comunitária de Santo Amaro, com os Grupos Organizados de Valorização da Vida (G.O.V.V.), consistentes precisamente em grupos de atuação destinados a promover o enfrentamento dos mais variados fatores causadores ou incentivadores do crime violento no meio urbano e, pra isso, acionando os mais variados segmentos do Poder Público e da sociedade.

É o tônus do desenvolvimento do projeto Não morra tão cedo!, desenvolvido pela Promotoria de Justiça do Tribunal do Júri em Campo Grande, no MP/MS, que elaborou as manchas criminais a partir do mapeamento de todos os crimes de homicídio e, com dados detalhados, imerge na comunidade na prospecção das causas do crime para, posteriormente, integrar as forças públicas, segmentos da comunidade e da sociedade civil das mais diversas áreas na busca de meios para bloqueá-las.

O todo indica uma mesma linha de conclusão entre os diversos agentes que direcionaram suas energias para a tutela da segurança pública nos mais diversos cenários prospectados, qual seja, a de que **o enfrentamento da criminalidade pela via preventiva transcende os limites estritos da segurança pública, envolvendo vieses multifatoriais que demandam a participação transversal e integrada de agentes das mais diversas áreas de intervenção estatal, de atuação comunitária e de participação da sociedade civil organizada.**

A **transversalidade das ações** exsurge, assim, cumprindo o mandamento constitucional segundo o qual a segurança é dever do Estado e responsabilidade **de todos**, anotando-se também, pelos casos examinados, como diretriz a ser entendida como mínima para a implementação de um modelo de atuação eficaz na tutela da segurança pública.

## 5.3 A INTEGRAÇÃO COMUNITÁRIA

Outro vértice comum entre as diversas experiências sob exame foi a aproximação que os agentes ministeriais estabeleceram com a comunidade, seja de pronto, ao estabelecerem suas funções (como foi o caso das Promotorias Regionais de Segurança Pública do MP/SC, cuja integração com a comunidade e com a sociedade civil já consta de suas atribuições), seja no curso do exercício de sua atividade como órgãos de execução na seara criminal (como ocorreu com os agentes do Tribunal do Júri em São Paulo/SP e Campo Grande/MS), ou no decorrer do desenvolvimento das atividades de tutela coletiva (como nas ações do CISP ou do GAESP, implementando a regionalização das Promotorias de Inquérito em Curitiba, com previsão de sua integração com os respectivos ConSegs).

Em todas as unidades, os casos relatados dão conta de que a participação comunitária foi o vetor determinante para o direcionamento das ações no mais das vezes, quando não foi fator da própria sobrevivência das políticas de enfrentamento, ou ao menos seu ponto fundante (vide as experiências de São Paulo e Campo Grande).

Com efeito, anotou-se que, num primeiro momento, é **na comunidade** que os agentes tutores da segurança pública se imergem na busca dos indicadores acerca de quais os focos de enfrentamento mais precisos para direcionarem as energias preventivas. Num segundo momento, é **na comunidade** que se desenvolvem tais ações, muitas delas demandando a sua participação, integração e, não raro, colaboração para que os resultados apareçam. E, por fim, é **para a comunidade** que são promovidas as políticas de enfrentamento das causas da criminalidade violenta, sendo ela, ao final, a beneficiária de todo o processo.

A comunidade se mostra, assim e a um só tempo, a **fonte**, o **meio** e a **destinatária** de ações voltadas à tutela difusa da segurança pública que têm como premissa a redução de índices de criminalidade, como as Promotorias Regionais de Segurança Pública de Santa Catarina, o processo de regionalização das Promotorias de Inquérito de Curitiba/PR, os Comitês Institucionais de Segurança Pública do MP/BA ou os programas **Não morra tão cedo!** e **Promotoria comunitária** do MP/MS e MP/SP, não havendo diferencial entre eles nesse sentido.

Evidencia-se, pois, como vetor material de eficácia mínima para o exercício da tutela difusa da segurança pública, que ela se dê, também, através da **integração com a comunidade**.

## 5.4 DA QUESTÃO DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

A par das congruências consolidadas acima apontadas, viu-se uma tendência intensamente íngreme à promoção da tutela coletiva da segurança pública em conjunto com o controle externo da atividade policial.

O modelo catarinense sugere uma simbiose ampla entre as duas funções na medida em que o controle externo na modalidade concentrada é incumbido precisamente às Promotorias Regionais de Segurança Pública, como se viu no ato que as instituiu, acostado acima.

Já no Ministério Público do Estado do Paraná, o processo de regionalização das Promotorias de Inquérito da comarca de Curitiba, que implementa a articulação das políticas locais de segurança pública e a integração

com os conselhos comunitários de segurança a cargo das Promotorias de Inquérito, acaba por promover a junção, no plano de piso, da segurança pública e do controle externo, já a cargo desses membros anteriormente.

No Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, a tutela difusa da segurança pública em âmbito estadual recai, assim como o controle externo da atividade policial na sua modalidade concentrada, sobre o GACEP, ao passo que o órgão de piso que desenvolve o projeto Não morra tão cedo!, que faz a articulação das ações preventivas ao crime de homicídio, promove o controle externo na modalidade difusa nos feitos dos crimes dolosos contra a vida, em sistema que traz simbiose vertical entre as duas funções.

No modelo baiano não há junção ou tampouco separação entre as funções, pois se trata de projeto, por ora, de adesão facultativa, o CISP local, ao passo que no Ministério Público paulistano há separação entre a coordenadoria especial do Programa Promotoria Comunitária e o GECEP, grupo incumbido exclusivamente do controle externo da atividade policial, em nada se relacionando com a tutela da segurança pública.

Cite-se (embora não se prospecte, por não ser objeto deste exame a análise de órgãos de controle externo) que é da natureza dos Grupos de Apoio ao Controle Externo (nas suas mais diversas modalidades: GACEP, GECEP, GAESP) abranger, **também**, a tutela difusa da segurança pública em seu rol de atribuições.

Tal dado traz duas implicações singulares.

A primeira, no sentido de que, em havendo número razoável de unidades ministeriais com grupos de apoio instituídos e, em muitos casos, com a tutela da segurança pública inserida em suas atribuições, já haveria, em casos tais, a **instituição prévia de elemento orgânico responsável pela tutela coletiva** nesses Estados, sendo o caso, nos vieses sugestivos dessa minuta, de se voltarem, estes, para a **ativação de mecanismos destinados à viabilização das ações locais**, tão somente.

A segunda, no sentido de que a integração das funções de tutela da segurança pública e de controle externo da atividade policial **pode** estar se mostrando **não apenas** uma opção dominante entre as unidades ministeriais do país, como também uma medida salutar que traz incremento de efetividade à própria tutela do direito difuso, na medida em que concentra, no mesmo elemento orgânico, o olhar dirigido às necessidades concretas voltadas a uma política de promoção da segurança pública e o outro, do controle sobre as atividades desenvolvidas, não apenas com vistas à apuração de excessos e crimes, mas sobretudo voltado à sua eficiência e à concretude de seus resultados.

Nesse sentido, quer parecer que, sem embargo da conclusão por premissas suficientes para a questão atinente à necessidade de **instituição de padrões mínimos para a promoção da tutela difusa da segurança pública pelas unidades ministeriais**, há necessidade de um levantamento mais amplo, de caráter nacional. Vê-se, pois, a necessidade de um estudo que aborde o modo de implementação dos trabalhos dos Grupos de Apoio (ou grupos com funções similares), voltados ao controle externo da atividade policial, a fim de (i) aferir em quais dessas unidades foi cumulada a atribuição para a tutela coletiva da segurança pública, (ii) identificar a forma como tais atribuições estão modeladas e, por fim, (iii) verificar se existe ativação dos organismos locais para atuarem nas políticas de segurança pública em complementação vertical a essa previsão funcional.

## 5.5 DAS CONCLUSÕES

De todo o colhido nas prospecções, bem como de todos os **considerandos**, podem ser apontadas algumas premissas a serem consideradas para a modelagem dos ofícios incumbidos da tutela coletiva de segurança pública:

**PREMISSA PRIMEIRA** – Não existe necessidade estrutural ou orgânica para que se oriente, sugira ou recomende que os Ministérios Públicos Estaduais criem tais ou quais cargos ou órgãos para o pleno desenvolvimento da tutela difusa da segurança pública, sendo flexível a **forma orgânica** sob a qual se desenvolva a tutela, desde que observadas as premissas seguintes.

**PREMISSA SEGUNDA** – A tutela da segurança pública ganha eficácia na medida em que encontra **verticalidade institucional**, havendo um ator de âmbito estadual, para questões que tenham dimensão geral, atuando em sintonia com os atores locais, para questões concretas no âmbito das comarcas.

**PREMISSA TERCEIRA** – A tutela da segurança pública, vista enquanto promoção da paz social pela redução dos índices de criminalidade, demanda a **transversalidade das ações** com a integração de órgãos e agentes para além das linhas estritas do plexo da segurança pública.

**PREMISSA QUARTA** – As ações desenvolvidas na tutela da segurança pública não podem prescindir da **integração comunitária**, pois, enquanto fonte, meio e destinatária de toda atuação voltada à promoção da paz social, a comunidade é elemento fundante sem cuja adesão dificilmente qualquer política de enfrentamento prospera.

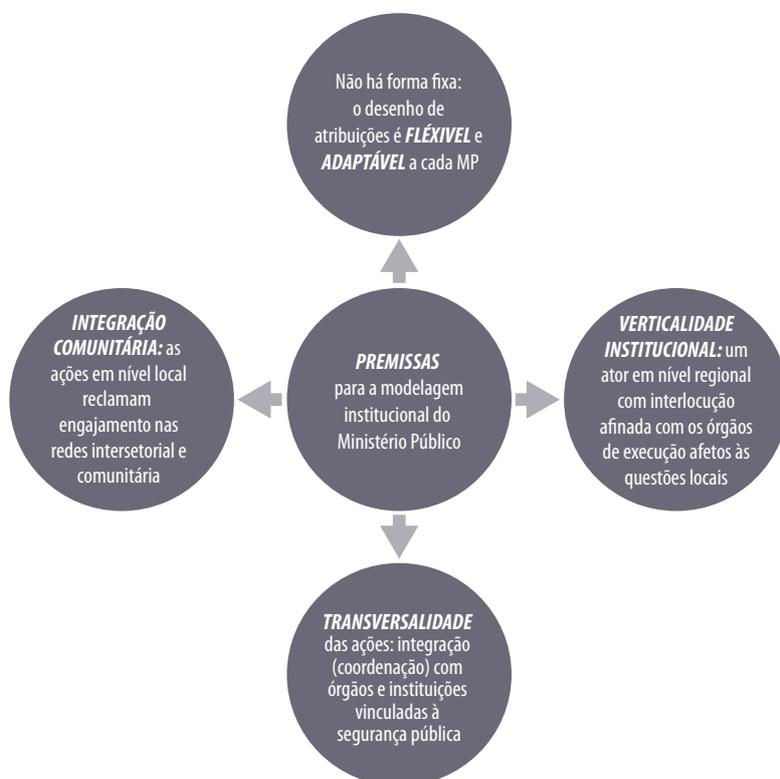


Figura: Premissas para a modelagem institucional do MP na segurança pública

Assim, segundo tais premissas de conteúdo material, a **instituição de mecanismos de atuação na tutela difusa da segurança pública nos Ministérios Públicos do Brasil**, (1) zelando pela verticalidade orgânica, (2) com transversalidade na atuação e (3) promovendo a integração comunitária em suas ações, quer parecer, é medida que se afigura eficiente, adequável à realidade de cada unidade, de implementação segura e capaz de atender à demanda constitucional que ao Ministério Público incumbe atender.

## 6 CHECKLIST DE PROVIDÊNCIAS A SEREM OBSERVADAS PARA A ATUAÇÃO NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA

A presente seção destina-se, de maneira sintética e pontual, a estabelecer os pontos de atenção ao Ministério Público para uma desejada atuação no campo da segurança pública.

### 6.1 MOMENTO PRÉVIO: DIAGNÓSTICO

#### 6.1.1 NO ÂMBITO REGIONAL

- Aferição da instalação do Conselho de Segurança Pública e Defesa Social, respectivamente, nos âmbitos estadual e distrital.
- Identificados os Conselhos já instalados, formalizar o cômputo da composição, calendário de reuniões, registro das proposições e discussões havidas, pautas futuras.
- Levantamento de metas e recomendações dirigidas aos gestores e operadores das políticas públicas em nível estadual do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.
- Identificação dos critérios, planos e programas que orientam a alocação de recursos humanos e materiais pelos órgãos de segurança pública, seja na construção de processos decisórios amparados em evidências (alocação de forças ostensivas a partir de mapas de vitimização; alocação de recursos a partir da identificação dos congestionamentos dos fluxos de investigação etc.), seja na governança que deve informar a articulação das forças de segurança no âmbito da unidade federativa (polícias militares, corpos de bombeiros militares, polícia civil etc.).
- Identificação no âmbito do próprio Ministério Público de ações, planos e programas que versem sobre segurança em sentido amplo (políticas públicas de segurança pública) e de ações, planos e programas que versem sobre segurança pública em sentido mais específico (ações do Ministério Público que digam respeito aos focos etário, territorial, social e repressivo).
- Indicação, por meio dos órgãos setoriais (MPs Estaduais: centros de apoio operacional; ramos do MPU: câmaras de coordenação e revisão), dos pontos de atenção aos temas de segurança pública segundo a categorização dos focos (repressivo, territorial, etário e social).

- Indicação de ações, planos e programas mencionados no item anterior para estabelecimento de indicadores de atuação do Ministério Público na área de segurança pública.
- Indicação ao Conselho Nacional do Ministério Público das demandas a serem solucionadas no âmbito da coordenação do SUSP (Ministério da Justiça e da Segurança Pública – art. 10, § 1º, da Lei nº 13.675/2018) e do Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

## 6.1.2 NO ÂMBITO LOCAL

- Aferição da instalação dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social no município: composição, calendário de reuniões, registro das proposições e discussões havidas, pauta de temas futuros.
- Verificação do funcionamento da Rede intersetorial<sup>5</sup> no âmbito local e, na ausência de atuação efetiva, fomentar a sua criação por meio da articulação com os órgãos locais nas áreas de segurança pública, saúde, educação.
- Identificação das pautas na Rede Intersetorial que guardem pertinência com as temáticas de segurança pública.
- Verificação do funcionamento da Rede Comunitária<sup>6</sup> no âmbito local e, na ausência de atuação efetiva, fomentar sua criação por meio da articulação com representantes da sociedade civil organizada.
- Identificação das pautas na Rede Comunitária que guardem pertinência com as temáticas de segurança pública.

## 6.2 ARTICULAÇÃO (ATUAÇÃO INTRAINSTITUCIONAL)

- Identificação dos pontos do planejamento estratégico do Ministério Público que se identifiquem como políticas públicas de segurança (espectro mais amplo – segurança humana).
- Identificação dos pontos de planejamento estratégico do Ministério Público que se identifiquem como políticas de segurança pública.
- Promoção da formação e capacitação continuada dos membros do Ministério Público, de maneira que possam eles identificar, no feixe de atribuições da instituição, as ações que guardem pertinência com a temática da segurança pública.

5 Intersetorialidade é entendida como a articulação entre as políticas públicas por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção social, inclusão e enfrentamento das expressões da questão social. Supõe a implementação de ações integradas que visam à superação da fragmentação da atenção às necessidades sociais da população. Para tanto, envolve a articulação de diferentes setores sociais em torno de objetivos comuns e deve ser o princípio norteador da construção das redes municipais. A rede intersetorial é o espaço de interlocução entre órgãos dos setores da segurança pública (polícias e defesa civil), saúde, educação e representantes da sociedade civil organizada.

6 A rede comunitária é o espaço de diálogo e interlocução dos atores da sociedade civil organizada e pode contar, como elemento acidental, com a presença de atores estatais. A título de exemplo: conselhos comunitários de segurança, congregações de representantes dos setores produtivos e de serviços etc.

- Indicação de pautas prioritárias para atuação do Ministério Público, por meio de ações que reúnam órgãos de execução com distintas atribuições, mas vinculados a ações a partir dos focos identificados.

## 6.2.1 ARTICULAÇÃO COM FOCO SOCIAL

- Identificação das ações promovidas no âmbito do Ministério Público que atinjam jovens e adolescentes egressos do sistema prisional.
- Identificação das ações promovidas no âmbito do Ministério Público que atinjam jovens e adolescentes em situação de moradores de rua.
- Identificação das ações promovidas no âmbito do Ministério Público que atinjam famílias expostas à violência urbana.
- Identificação das ações promovidas no âmbito do Ministério Público que atinjam vítimas da criminalidade.
- Identificação das ações promovidas no âmbito do Ministério Público que atinjam mulheres em situação de violência.

## 6.2.2 ARTICULAÇÃO COM FOCO TERRITORIAL

- Identificação das ações promovidas no âmbito do Ministério Público que digam respeito ao desenvolvimento (ambiental, urbanístico, sanitário etc.) das regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos (os chamados crimes violentos de letalidade intencional – CVLI).
- Identificação e fiscalização dos serviços integrados dessas regiões, com monitoramento dos dados de vitimização (pontos de criminalidade).
- Identificação de ações integradas das forças de segurança pública e, se o caso, estabelecimento de redes de serviço assemelhadas às redes integradas de desenvolvimento.

## 6.2.3 ARTICULAÇÃO COM FOCO ETÁRIO

- Identificação das ações promovidas no âmbito do Ministério Público que atinjam a população juvenil de 15 a 24 anos.

## 6.2.4 ARTICULAÇÃO COM FOCO REPRESSIVO

- Identificação das ações de enfrentamento do crime organizado.

- Formação e capacitação continuada nas ações de enfrentamento de crise nos temas prisional (nos termos do Protocolo de Atuação Ministerial no enfrentamento de crises no sistema prisional)<sup>7</sup> e de segurança pública (nos termos do Protocolo de Atuação Ministerial no enfrentamento de crises de segurança pública).<sup>8</sup>
- Articulação regional e nacional dos grupos de enfrentamento do crime organizado (GAECOS).
- Compilação e monitoramento de indicadores de criminalidade, com destaque aos crimes violentos de letalidade intencional, para orientar o estabelecimento de **planos de atuação**, com prazos previamente estabelecidos para a avaliação de indicadores, de maneira conjunta com os órgãos de execução com atribuição no tema.
- Estabelecimento de plano de trabalho, para ação conjunta, entre Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal no Estado, com vistas à fiscalização dos repasses de verba do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).
- Estabelecimento de plano de trabalho, para ação conjunta, entre Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal no Estado, com vistas à fiscalização dos repasses de verba do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN).
- Estabelecimento de estratégia para priorização dos fluxos de tramitação das investigações de crimes violentos de letalidade intencional, em articulação com os órgãos de segurança pública locais e monitoramento dos resultados atinentes à conclusão dos apuratórios (com ou sem judicialização dos casos).
- Identificação das demandas e articulação com o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional da Secretaria Nacional de Justiça, vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, para implementação de Laboratório de Tecnologia contra lavagem de dinheiro (LAB-LD) e integração com a Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro (REDE-LAB).

7 Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/PROTOCOLO\\_DE\\_ATUA%C3%87%C3%830\\_MINISTERIAL\\_NO\\_ENFRENTAMENTO\\_%C3%80S\\_CRISES\\_PRISIONAIS\\_11-12.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/PROTOCOLO_DE_ATUA%C3%87%C3%830_MINISTERIAL_NO_ENFRENTAMENTO_%C3%80S_CRISES_PRISIONAIS_11-12.pdf)>.

8 Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CSP/Publica%C3%A7%C3%B5es/PROTOCOLO\\_DE\\_ATUA%C3%87%C3%830\\_MINISTERIAL\\_EM\\_CRISES\\_NA\\_SEGURAN%C3%87A\\_P%C3%9ABLICA.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CSP/Publica%C3%A7%C3%B5es/PROTOCOLO_DE_ATUA%C3%87%C3%830_MINISTERIAL_EM_CRISES_NA_SEGURAN%C3%87A_P%C3%9ABLICA.pdf)>.



REDE-LAB  
REDE NACIONAL DE  
LABORATÓRIOS DE TECNOLOGIA  
CONTRA LAVAGEM DE DINHEIRO

Coordenação da REDE-LAB:  
★ Departamento de Recuperação de Ativos e  
Cooperação Jurídica Internacional  
Secretaria Nacional de Justiça  
Ministério da Justiça e Segurança Pública

Em operação:

- 1 Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
- 2 Ministério Público do Estado de Goiás
- 3 Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul
- 4 Secretaria de Seg. Pública do Estado da Bahia
- 5 Departamento de Polícia Federal
- 6 Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro
- 7 Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
- 8 Polícia Civil do Estado de Minas Gerais
- 9 Polícia Civil do Estado de São Paulo
- 10 Ministério Público do Estado de São Paulo
- 11 Ministério Público do Estado de Minas Gerais
- 12 Ministério Público do Estado da Bahia
- 13 Ministério Público do Estado do Espírito Santo
- 14 Ministério Público do Estado do Paraná
- 15 Polícia Civil do Estado de Santa Catarina
- 16 Ministério Público do Estado do Acre
- 17 Ministério Público do Estado do Amapá
- 18 Ministério Público do Estado da Paraíba
- 19 Polícia Civil do Estado do Mato Grosso do Sul
- 20 Secretaria de Defesa Social de Pernambuco
- 21 Polícia Civil do Estado do Mato Grosso
- 22 Ministério Público do Estado do Tocantins
- 23 Receita Federal do Brasil (em São Paulo)
- 24 Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul
- 25 Polícia Civil do Distrito Federal
- 26 Secretaria de Seg. Pública do Amazonas
- 27 Polícia Civil do Estado de Rondônia
- 28 Ministério Público do Rio Grande do Norte
- 29 Polícia Civil do Estado do Piauí
- 30 Polícia Civil do Estado da Paraíba
- 31 Polícia Civil do do Pará
- 32 Polícia Civil do Estado do Paraná
- 33 Polícia Civil do Estado de Sergipe
- 34 Secretaria de Seg. Pública de Roraima
- 35 Polícia Civil do Estado do Ceará
- 36 Polícia Civil do Estado do Maranhão
- 37 Polícia Civil do Estado de Tocantins
- 38 Departamento de Polícia Federal em São Paulo

- 39 Polícia Civil do Estado de Goiás
- 40 Ministério Público do Estado de Santa Catarina
- 41 Ministério Público do Estado do Maranhão
- 42 Ministério Público Militar
- 43 Ministério Público do Estado de Sergipe
- 44 Sec. da Seg. Pública e Defesa Social do Espírito Santo
- 45 Ministério Público do Estado de Pernambuco
- 46 Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Norte
- 47 Polícia Civil do Estado de Alagoas
- 48 Ministério Público do Estado do Amazonas
- 49 Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul
- 50 Ministério Público do Estado do Pará
- 51 Ministério Público do Estado do Piauí
- 52 Ministério Público do Estado do Mato Grosso
- 53 Ministério Público do Estado do Ceará

Órgãos Parceiros:

- 54 Tribunal Superior do Trabalho
- 55 Tribunal de Contas da União
- 56 Procuradoria-Geral da União
- 57 Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
- 58 Conselho Administrativo de Defesa Econômica
- 59 Defensoria Pública da União

Em instalação:

- 60 Ministério Público Federal
- 61 Ministério Público do Estado de Alagoas
- 62 Ministério Público do Estado de Rondônia
- 63 Ministério Público do Estado de Roraima
- 64 Departamento de Polícia Federal do Estado do Rio Grande do Sul
- 65 Departamento de Polícia Federal Do Estado de Sergipe
- 66 Tribunal de Contas do Estado do Piauí
- 67 Polícia Científica do Estado do Paraná
- 68 Ministério Público do Trabalho
- 69 Unidade de Inteligência Financeira

Figura: Mapa de localização das Unidades integrantes da REDE-LAB<sup>9</sup>

9 Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/LAB-LD>>.

### 6.3 COORDENAÇÃO (ATUAÇÃO INTERINSTITUCIONAL)

- Promoção de diálogo interinstitucional e, se o caso, celebração de acordos de cooperação técnica entre Ministério Público e Secretaria Estadual de Segurança Pública.
- Promoção de diálogo interinstitucional e, se o caso, celebração de convênios, nos termos da Lei do SUSP, e acordos de cooperação técnica, com vistas à intraoperabilidade e acesso direto às bases de dados dos órgãos integrantes do SUSP.
- Promoção de diálogo interinstitucional e, se o caso, celebração e acordos de cooperação técnica com Tribunais de Contas (da União, dos Estados e do Distrito Federal e Municípios, estes onde houver), para acesso aos relatórios e estudos técnicos desses órgãos, bem assim para esforços conjuntos nas temáticas de segurança pública por ocasião das ações de acompanhamento, auditoria de conformidade, auditoria em áreas específicas, auditorias financeiras, fiscalizações de orientação centralizada, inspeções, levantamentos, monitoramentos.
- Promoção de diálogo interinstitucional e, se o caso, celebração e acordos de cooperação técnica com Controladorias (ou equivalentes) situadas no Poder Executivo nos âmbitos federal, estadual e municipal, para compartilhamento de informações, dados e resultados de trabalhos de fiscalização e controle na área de segurança pública.
- Identificação da possibilidade de acordo de cooperação técnica com órgãos da polícia técnico-científica, para fluxos de trabalho mais simples e com intraoperabilidade, como meio de assegurar celeridade às investigações que sejam conduzidas diretamente pelo Ministério Público.

### 6.4 PROGNOSSES DE ATUAÇÃO

- Implementação do SUSP – Política, Conselhos e Plano. Definição de trilha de prioridades de atuação a partir do rol genérico identificado pela Política Nacional.
- Identificação das áreas de maior vulnerabilidade social, conjugando dados de criminalidade de impacto, evasão e baixo rendimento escolar, gravidez na adolescência, incidência de endemias de relevância para a localidade, letalidade policial.
- Fortalecimento dos equipamentos públicos: postos de saúde, unidades de ensino e otimização dos programas de renda e emprego, projetos de contraturno e outras iniciativas de caráter social e inclusivo.
- Atuação ambiental focada na disciplina do horário de funcionamento de bares, coleta de resíduos sólidos, regularização fundiária, disciplina de arruamentos, iluminação pública.
- Fortalecimento do Conselhos da Comunidade e, por consequência, dos instrumentos de democracia participativa.
- Fortalecimento e canal direto de comunicação com iniciativas de policiamento comunitário.

- Atuação repressiva – identificação dos agentes e eventuais processos pelos quais já respondam, articulação com os órgãos policiais.
- Controle externo da atividade policial
  - Regionalização da atuação no controle da atividade policial;
  - Identificação dos fatores de baixa qualidade dos inquéritos policiais junto aos órgãos ministeriais com atuação criminal em cada uma das regiões;
  - Desenvolvimento de programas de formação continuada do contingente policial militar local relacionado a conteúdos de prevenção ao abuso de autoridade.
- Proliferação de programas específicos:
  - destinados a vítimas de violência;
  - destinados a vítimas de violência doméstica;
  - para agilização do processamento de crimes de homicídio;
  - de prevenção aos crimes de trânsito.
- Otimização dos acordos de Cooperação Técnica entre CNMP e TCU.
- Otimização da atuação nos eixos de cooperação entre CNJ, CNMP, AGU, OAB/Condege/DPU, Governo Federal e sociedade civil organizada.
- Estruturação, com vistas à avaliação e ao acompanhamento das ações articuladas no Ministério Público brasileiro, de órgão temático para Segurança Pública no âmbito do CNMP.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações lançadas no presente trabalho não têm a pretensão de implementar, de maneira vinculativa ou obrigatória, ações do Ministério Público brasileiro. A ideia de dar roupagem jurídica ao programa normativo que exige atuação do Ministério Público brasileiro no campo da segurança pública deve orientar a modelagem institucional que melhor atenda às peculiaridades e aos contextos dos ramos do Ministério Público da União e dos Ministérios Públicos dos Estados.

O desafio de construir uma política pública que permita vocalizar demandas e com relevante dimensão participativa é igualmente uma tarefa a ser abraçada pelo Ministério Público. A capacidade de integração e a promessa de unidade do Ministério Público são colocadas à prova com um programa normativo que exige articulação e sofisticado afinamento institucional. A capacidade de diálogo do Ministério Público será, imprescindivelmente, a mais importante ferramenta para construção das iniciativas dentro da própria instituição e daquelas que reclamem interinstitucionalidade com demais órgãos e instituições de Estado.

O desafio posto é a implementação de uma política de Estado que supere programas, governos e eventuais dissensos e tensões político-partidárias. Afinal, para além da marca da transversalidade, a marca do Ministério Público é sua permanência. Desse modo, espera-se, também o presente material — se exitoso em suas humildes pretensões — reclamará breve atualização, para revisão e ampliação de seus pontos de análise. É o que se espera e é o que exige o interesse da coletividade na temática da segurança pública.



CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO