

RESOLUÇÃO CNMP N. 278/2023: UM ESTUDO SOBRE A TUTELA COLETIVA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

CNMP RESOLUTION NO. 278/2023: A STUDY ON THE COLLECTIVE GUARDIANSHIP OF PUBLIC SECURITY WITHIN THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

André Epifanio Martins

Doutorando em Direito pela Universidade de Brasília – UnB. Mestre em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP. Promotor de Justiça (MPAM) e membro auxiliar do CNMP.
Email: andre-martins23@hotmail.com

Denise Neves Abade

Doutora em Direito Constitucional e Processual pela *Universidad de Valladolid*. Mestre em Direito Processual Penal pela Universidade de São Paulo – USP. Procuradora Regional da República. Corregedora Auxiliar. Professora do Programa de Pós-graduação do IDP e da graduação na Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie.
Email: deniseabade@gmail.com

Recebido em: 16/7/2024 | Aprovado em: 18/7/2024

Resumo: Este artigo tem o propósito de analisar a Resolução n. 278/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público, que implementa diretrizes no âmbito da tutela coletiva da segurança pública. Estuda-se a estrutura normativa e o procedimento administrativo subjacente. O método principal adotado é a Análise de Conteúdo, por meio da qual procura-se entender os significados das comunicações, as condições de sua produção e seus principais destinatários. Conclui-se que a norma emerge de um contexto no qual o CNMP vem incorporando entendimentos de órgãos do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, além de indicar uma tendência de posicionar o Ministério Público não somente como órgão fiscalizador, mas também como participante ativo no debate e na implementação de políticas criminais em colaboração com outros órgãos constitucionalmente competentes.

Palavras-chave: Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Segurança pública. Ministério Público. Política criminal.

Abstract: *This article aims to analyze Resolution No. 278/2023, issued by the National Council of the Public Prosecution Service, which implements guidelines within the scope of collective guardianship of public security. The normative structure and the administrative procedure that guided its creation are studied. The main method adopted is Content Analysis, through which it seeks to understand the meanings of communications, the conditions of their production, and their main recipients. It is concluded that the regulation emerges from a context in which the CNMP has been incorporating understandings from bodies of the Inter-American System of Human Rights Protection, as well as indicating a tendency to position the Public Prosecution Office not only as a supervisory body but also as an active participant in the debate and implementation of criminal policies in collaboration with other constitutionally competent bodies.*

Keywords: *Brazilian National Council of the Public Prosecution Service. Law Enforcement. Public Security. Criminal policy.*

Sumário: 1. O conceito de segurança pública com base na perspectiva dos direitos fundamentais. 2. Atuação do Ministério Público brasileiro na perspectiva da tutela coletiva da segurança pública. 3. Lineamentos sobre o poder regulamentar do CNMP. 4. A estrutura normativa da Resolução CNMP n. 278/2023. 5. O procedimento administrativo do CNMP.

INTRODUÇÃO

A segurança pública representa um dos pilares essenciais para a estabilidade e o desenvolvimento de uma sociedade, consistindo em direito fundamental tanto individual quanto social¹, embora o seu exercício não se revele satisfatório, tendo em vista o contínuo cenário de crise, com altos índices de criminalidade e violações epidêmicas no Brasil². Assim, além de encontrar guarida como direito fundamental, é possível visualizar duas vias específicas de proteção constitucional, sendo a primeira o direito à segurança pessoal, que faz parte da primeira dimensão dos direitos fundamentais e a conformação pública da segurança pessoal, situada na segunda dimensão desses direitos³.

1 SANTIN, Valter Foletto; DEGRAF, Guilherme; COSTA, Ilton Garcia da. Segurança pública brasileira: direito fundamental social participativo. **Revista de Movimentos Sociais e Conflitos**. ISSN: 2525-9830. v. 6. n. 2. p. 21-41. Jul/Dez. 2020.

2 LESSA, Sávio Antiógenes Borges; HECKTHEUER, Fabio Rychcki. Segurança pública como direito fundamental: o atual cenário de crise. **Revista Justiça do Direito**, v. 33, n. 3, p. 165-188, 2019.

3 AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; BASSO, Maura. Segurança pública e direitos fundamentais. **Direito & Justiça**, v. 34, n. 2, 2008.

Nesse contexto, a Resolução CNMP n. 278/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP surge com o propósito de estabelecer diretrizes de atuação ministerial na tutela coletiva da segurança pública, delineando estratégias voltadas para o exercício desse direito. Essa normativa aborda desde disposições gerais até diretrizes específicas, pormenorizando quais atividades estão enquadradas como tutela coletiva⁴.

Ao analisar a atuação do Ministério Público na efetivação do direito à segurança pública, Ávila ressalta que este se trata de um pressuposto imprescindível para a realização dos demais direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal de 1988 – CF88⁵. Destaca, ainda, que existem três áreas de atuação ministerial essenciais na concretização desse direito: a primeira é o exercício da ação penal e seus consectários investigativos; a segunda, a fiscalização das omissões ocasionalmente cometidas pelos poderes públicos no tocante à falta de adequada estruturação dos serviços de segurança pública; e a terceira, a fiscalização continuada sobre a atuação policial, embora alguns autores ponderem que, no que tange a esta última área, o papel do Ministério Público não seja exercido a contento, principalmente no que se refere à fiscalização dos elevados números de letalidade policial⁶.

Dentro deste quadro, este artigo tem o propósito de analisar a Resolução CNMP n. 278/2023 com base no procedimento administrativo relacionado à sua edição (Processo ELO n. 1.01297/2021-90). Busca-se identificar os principais elementos e fatores que incentivaram o CNMP a debater a tutela coletiva da segurança pública e, conseqüentemente, delinear uma norma sobre o tema.

A pesquisa está organizada em cinco seções. Inicialmente, o conceito de segurança pública é traçado mediante a perspectiva dos direitos fundamentais. Na segunda seção, aborda-se a atuação do Ministério Público brasileiro na tutela coletiva da segurança pública. A terceira seção

4 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 278, de 12 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva da segurança pública. Brasília, DF: Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 8-12, edição de 13/12/2023. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/10378>>. Acesso em: 16 fev. 2024.

5 ÁVILA, Thiago André Pierobom de. A atuação do Ministério Público na concretização do direito fundamental à segurança pública. **Revista do CNMP**, n. 4, p. 159-189, 2014.

6 PEDROSA JÚNIOR, José Luiz Cavalcanti; MONTEIRO, Lorena Madruga; NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. *Accountability* e controle externo da atividade policial: uma análise das diretrizes do CNMP no enfrentamento à letalidade policial. **Redes (Canoas)**, Canoas, v. 11, n. 2, out. 2023.

elabora lineamentos sobre o poder regulamentar do CNMP, explorando os marcos constitucionais, legais e regimentais mais relevantes. A quarta seção detalha a estrutura normativa da Resolução em foco, fazendo uma exposição descritiva de seus artigos, com algumas considerações críticas sobre determinados aspectos. A quinta e última seção dedica-se ao estudo do procedimento administrativo que sustentou a tramitação do ato normativo, com o objetivo de identificar os contextos e apresentar os fatores que motivaram a discussão da tutela coletiva da segurança pública no âmbito do Ministério Público.

Por fim, no tocante ao método empregado, adota-se a Análise de Conteúdo com a escolha da técnica Análise da Enunciação, ao buscar compreender com mais profundidade os sentidos das normas, as condições em que a mensagem foi produzida e os principais destinatários⁷. O objeto a ser analisado engloba tanto a Resolução CNMP n. 278/2023, acessada na aba "Atos e Normas", no sítio eletrônico do CNMP (<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/10378>), quanto o procedimento administrativo subjacente, disponível em sistema eletrônico: <<https://elo.cnmp.mp.br/pages/consultaInterna.seam?cid=249065#>>.

1. O CONCEITO DE SEGURANÇA PÚBLICA COM BASE NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O conceito contemporâneo de segurança pública, abalizado pelo olhar dos textos e dos tribunais de proteção internacional de direitos humanos, abarca o entendimento de que há uma obrigação positiva dos Estados em oferecer segurança aos indivíduos. Isso porque, com a emergência do Estado Social de Direito, houve modificação na leitura dos direitos fundamentais – agora não mais adstritos à limitação do Poder do Estado, mas vinculados a condições materiais mínimas de existência e à vida digna⁸.

7 BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2021. p. 215-23. "A análise da enunciação tem duas grandes características que a diferenciam de outras técnicas de análise de conteúdo. Apoia-se na concepção da comunicação como processo e não como dado. Funciona desviando-se das estruturas e dos elementos formais." (*Ibidem*, p. 215).

8 ABADÉ, Denise Neves. Persecução penal e gramática de direitos humanos: perspectiva de gênero na abordagem jusfundamental do combate à corrupção. In MACHADO, Jónatas E. Mendes et. al. (Org). **Corrupção e Direitos Humanos: um diálogo transatlântico**. Campinas: Ed Brasília, 2022. p 319-342.

Essa nova leitura exige a consagração de dupla dimensão dos direitos fundamentais. A primeira, dita dimensão subjetiva, é tradicional e oriunda da perspectiva dos direitos subjetivos, pois vê nos direitos fundamentais pretensões pelas quais todo indivíduo pode exigir do Estado a concretização do direito positivo⁹. A segunda dimensão, denominada objetiva, reconhece que os direitos fundamentais acolhem uma ordem de valores que irradiam efeitos sobre todo o ordenamento jurídico, gerando, inclusive, deveres de proteção ao Estado¹⁰. Bonavides chega a mencionar que a

[...] unidade da Constituição, na melhor doutrina do constitucionalismo contemporâneo, só se traduz compreensivelmente quando tomada em sua imprescritível bidimensionalidade, que abrange o formal e o axiológico, a saber forma e matéria, razão e valor¹¹.

Essa visão é essencial para a compreensão da tutela da segurança pública, já que as regras de direito material e processual sobre o tema nem sempre contemplam expressa e diretamente direitos fundamentais.

Assim, as políticas públicas sobre segurança devem ser conduzidas pelos Estados considerando os direitos fundamentais envolvidos. Para assegurar esses direitos, os Estados têm deveres positivos e devem adotar medidas eficazes de proteção dos cidadãos, impedindo que suas forças de segurança utilizem força letal que ultrapasse os limites internacionalmente reconhecidos. Nesse sentido, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos definiu o escopo dessas obrigações ao reiterar que, “considerando suas obrigações positivas de garantir e proteger os direitos humanos e como parte de sua política pública sobre segurança cidadã”, o Estado deve

[...] projetar e implementar planos e programas de prevenção eficazes cujo objetivo é deter a propagação da violência e do crime, disponibilizando todos os recursos necessários para perseguir os perpetradores de crimes e entregá-los ao sistema judicial, especialmente aqueles suspeitos de violência contra pessoas (item 109)¹².

9 ABADE, Denise Neves. **Direitos fundamentais na cooperação jurídica internacional**: extradição, assistência jurídica, execução de sentença estrangeira e transferência de presos. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 71.

10 QUEIROZ, Cristina M.M. **Direitos Fundamentais**: teoria geral. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

11 BONAVIDES, Paulo. “Prefácio” In SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

12 COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos**, OEA documentos oficiales OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31/12/2009. Disponível em: <<https://www.oas.org/en/iachr/docs/pdf/citizenssec.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2024.

A segurança pública, além de ser uma condição necessária para assegurar outros direitos fundamentais, é considerada um direito fundamental da coletividade, por ser imprescindível ao fortalecimento de uma sociedade e constituir um dos principais elementos para garantir a qualidade de vida de cada ser humano. O direito fundamental à segurança pública implica uma obrigação por parte do Estado de estabelecer os mecanismos necessários para prevenir e coibir infrações criminais. Assim, a CF88, seguindo a diretriz do artigo 5º — que expressamente aponta a segurança como um dos direitos fundamentais a serem garantidos pelo Estado brasileiro —, estabelece as bases para a implementação de um sistema integral de coordenação institucional em matéria de segurança pública, conforme estipulado em seu artigo 144.

Isso também significa que a proteção dos direitos humanos requer que o Estado implemente medidas apropriadas para salvaguardar esses direitos contra violações por terceiros. A essência do conceito de segurança pública, entendida como uma obrigação positiva do Estado, consiste em assegurar a segurança dos indivíduos, o que inclui proteção oferecida pelas autoridades contra atos de servidores do Estado e de partes privadas¹³.

O conceito de segurança pública como obrigação positiva dos Estados também está bem desenvolvido na jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos – TEDH. Para proteger o direito à vida, o TEDH sustenta que o Estado tem o dever primordial de estabelecer disposições eficazes de política criminal e direito penal para dissuadir a prática de crimes contra a pessoa e investigar criminalmente as violações do direito, além de processar, condenar e punir os perpetradores. No caso *Osman vs UK*, que pode ser considerado um dos *leading cases* no tema, o Tribunal observou que o artigo 2º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (direito à vida) implica também uma obrigação positiva por parte das autoridades de tomar medidas operacionais preventivas para proteger indivíduos cuja vida está em risco por atos criminosos de outros indivíduos¹⁴.

13 VAN KEMPEN, Piet Hein. The Protection of Human Rights in Criminal Law Procedure in the Netherlands. **Electronic Journal of Comparative Law**, vol. 13.2 (May 2009). Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2045698>. Acesso em: 28 fev. 2024.

14 TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS (TEDH). **Case of Osman v. The United Kingdom**, (87/1997/871/1083), judgment 28 October 1998. Disponível em: <<https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-58257%22>>. Acesso em: 6 mar. 2024.

Um valor importante dessas obrigações positivas de direitos humanos, no âmbito da aplicação do direito penal, é o empoderamento conferido aos cidadãos, especialmente a indivíduos e grupos vulneráveis. O desenvolvimento do conceito de segurança pública como um direito fundamental amplia significativamente a capacidade desses indivíduos e grupos de exigir das autoridades proteção efetiva, permitindo-lhes assim enfrentar as ameaças presentes na sociedade.

Nesse contexto, disciplinar a atuação do Ministério Público na tutela coletiva da segurança pública mostra-se crucial. Como afirmou o Min. Ayres Britto em julgamento emblemático do STF, o Ministério Público possui legitimidade para promover as medidas necessárias à concretização de todos os direitos assegurados pela Constituição, evidenciando “que a Constituição da República habilitou o Ministério Público a sair em defesa da Ordem Jurídica”¹⁵. Seguindo essa perspectiva, será analisada a seguir a relação entre o Ministério Público e a tutela da segurança pública.

2. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO NA PERSPECTIVA DA TUTELA COLETIVA DA SEGURANÇA PÚBLICA

O Ministério Público, conforme a descrição constitucional no *caput* do artigo 127, é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Nesse cenário, o direito fundamental à segurança pública, considerado um direito indisponível, representa um interesse social relevante a ser defendido pelo Ministério Público. Afinal, esse direito é elencado pela Constituição Federal de 1988, no artigo 144, como uma obrigação estatal, reforçando, conforme observado por Carvalho¹⁶, a natureza compulsória de sua observância pelo poder público em um sistema político organizado em função de políticas públicas voltadas para a transformação social.

Na classificação de Carvalho Ramos, o direito fundamental à segurança pública mostra-se um direito à prestação, pois exige uma obrigação estatal

15 *Habeas Corpus* n. 97969. Relator Min. AYRES BRITTO, Julgamento: 01/02/2011. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623228>>. Acesso em: 28 fev. 2024.

16 CARVALHO, Eduardo Santos de. Ação Civil Pública: instrumento para a implementação de prestações estatais positivas. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, vol 20, 2004, p. 67-92.

de ação, para assegurar a efetividade dos direitos humanos¹⁷. Ressalta o autor que o Estado, nessa visão contemporânea, supera um papel antes limitado na defesa ativa de direitos humanos: agora é chamado a realizar condutas de efetiva proteção aos direitos, que podem ser prestações jurídicas ou materiais, como é o caso, pois esta “consiste na intervenção do Estado provendo determinada condição material para que o indivíduo frua adequadamente seu direito”¹⁸.

Em sua missão, o Ministério Público brasileiro exerce um papel crucial na supervisão da implementação das políticas de segurança pública, assegurando que o Estado cumpra sua obrigação positiva de garantir a segurança dos cidadãos. Essa responsabilidade implica uma atuação proativa na fiscalização das ações governamentais, exigindo a adoção de medidas eficazes para prevenir e combater a criminalidade, protegendo assim os direitos fundamentais dos indivíduos.

A intervenção do Ministério Público na tutela coletiva se manifesta por meio de ferramentas jurídicas, que podem compelir o Estado a adotar políticas públicas eficientes, essenciais para a manutenção da paz social e da ordem pública, fundamentais para o exercício pleno da cidadania e para a manutenção da democracia. Por isso a atuação ministerial está intrinsecamente ligada ao dever do Estado de prover segurança pública, atuando como um mecanismo de controle social e jurídico que assegura a efetividade dos direitos fundamentais dos cidadãos, especialmente no que se refere à sua integridade física e psicológica. Ao fiscalizar a observância das obrigações estatais na segurança pública, o Ministério Público contribui significativamente para a construção de um ambiente seguro, condição essencial para a qualidade de vida e o desenvolvimento pleno da sociedade.

Mas ainda há muito que se avançar, diante da dinâmica complexa e das exigências contemporâneas em relação à eficácia das políticas públicas e à garantia dos direitos fundamentais. O cenário da criminalidade evolui, com novas formas de delitos emergindo, especialmente relacionadas à tecnologia, ao crime organizado e à violência urbana. Isso demanda uma resposta ágil e atualizada do sistema de justiça, incluindo o Ministério

17 CARVALHO RAMOS, André de. **Curso de Direitos Humanos**. 11ª ed., São Paulo: Saraivajur, 2024.

18 *Ibidem*, p. 36.

Público, para adaptar suas estratégias e mecanismos de atuação de modo a enfrentar esses desafios eficientemente.

Afinal, uma atuação ministerial mais efetiva pode pressionar por um aprimoramento das políticas públicas de segurança, promovendo a adoção de estratégias mais inteligentes, baseadas em evidências, e que sejam efetivas na prevenção e no enfrentamento do crime. Por esse motivo, a regulamentação dessa atividade pelo CNMP assegura uniformidade nas práticas de tutela coletiva da segurança pública em todo país, com diretrizes claras que auxiliam a orientar a atuação da instituição – o que garante mais legitimidade e credibilidade do Ministério Público perante a sociedade, incrementando uma atuação assertiva e responsiva às necessidades coletivas por segurança.

3. LINEAMENTOS SOBRE O PODER REGULAMENTAR DO CNMP

O CNMP exerce o papel de órgão de controle externo com competências administrativas, estando habilitado a emitir normativas aos distintos Ministérios Públicos (Art.130-A, §2º, I, da CF88). Este órgão detém ainda a capacidade de delinear atos normativos aplicáveis ao Ministério Público como um todo¹⁹, com a prerrogativa de editar atos normativos independentemente de chancela Poder Legislativo²⁰.

Sobre essa prerrogativa regulamentar, aponta-se que, embora a CF88 mencione “atos regulamentares” sob a forma de resoluções, esses não visam regulamentar leis nem possuem o mesmo patamar de decretos e regulamentos executivos, estando, porém, vinculados aos temas constitucionalmente estabelecidos²¹.

Os atos regulamentares mais notáveis incluem resoluções e recomendações, que podem ser iniciadas por qualquer membro do Conselho ou por suas Comissões²². As resoluções são atos normativos

19 MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 435.

20 KERCHE, Fábio; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; COUTO, Cláudio Gonçalves. Os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público no Brasil: instrumentos de accountability?. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 1334-1360, 2020. Disponível em: <<https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php/bus-cador-primo.html>>. Acesso em: 16 fev. 2024.

21 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Conselhos Nacionais da Justiça e do Ministério Público: complexidades e hesitações. **Revista do Ministério Público**. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 36, abr./jun. 2010.

22 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 92, de 13 de março de 2013**. Aprova o novo Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público e dá outras providências. Regimento Interno do

administrativos promulgados por autoridades executivas de alto escalão, tribunais, órgãos legislativos e colegiados administrativos, abrangendo áreas de sua competência subjacente. Também são descritas como expressão de deliberações de órgãos colegiados²³, podendo ser normativas gerais ou individuais, desde que em consonância com as legislações superiores²⁴. Observe-se que os critérios para sua emissão geralmente constam nos regimentos internos, sublinhando o modelo regulatório para sua formulação²⁵.

Com essa compreensão inicial sobre a capacidade regulatória do CNMP, ressalte-se que esse órgão emitiu um total de 108 recomendações e 284 resoluções desde seu surgimento até 2024²⁶, abrangendo uma gama de tópicos, desde questões administrativas internas e remuneratórias até a atuação do Ministério Público no âmbito digital. Essa intensidade regulatória, não exclusiva do CNMP, mas estendendo-se também ao CNJ, tem suscitado debates, principalmente no tocante à legitimidade²⁷. Além disso, essa produção intensa engloba sobremaneira o âmbito criminal, conforme pesquisa que examinou tais espécies normativas e identificou 31 resoluções e recomendações com esse desiderato²⁸.

CNMP, atualizado até a Emenda Regimental n. 50/2023. Brasília, DF: Imprensa Oficial, edição de 14/03/2013. Disponível em: <<https://cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/46>>. Acesso em: 16 fev. 2024. Conforme previsão regimental: "Art. 147. Qualquer membro ou Comissão poderá apresentar Proposta de: I – Resolução; II – Enunciado; III – Emenda Regimental; IV – Recomendação; V – Súmula" (*Ibidem*).

- 23 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 363.
- 24 MEIRELLES, Hely Lopes; atualização de BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. atual. até a EC 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.
- 25 JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- 26 Pesquisa realizada em 15 de fevereiro de 2024, no sítio eletrônico: <<https://cnmp.mp.br/portal>>.
- 27 VIEGAS, Rafael Rodrigues; LOUREIRO, Maria Rita Garcia; ABRUCIO, Fernando Luiz. Do controle externo à simbiose com o sistema de justiça: a ação normativa do CNJ e do CNMP. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 37, p. e3711005, 2023. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/6gBwpwyW6jFdrKyhNKZxNC/?lang=pt>>. Acesso em: 14 ago. 2023.
- 28 MARTINS, André Epifanio. Poder normativo do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) no Âmbito Criminal: um estudo das resoluções e recomendações criminais aprovadas nos últimos 10 Anos. In: MIRANDA, Bartira Macedo et al. (Coordenadores). **Direito Penal, Processo Penal e Criminologia III** [Recurso eletrônico on-line] organização. ISBN: 978-65-5648-800-4. Florianópolis: CONPEDI, 2023. Disponível em: <<http://site.conpedi.org.br/publicacoes/w7dsqk3y/4z8ye3at>>. Acesso em: 15 fev. 2024.

4. A ESTRUTURA NORMATIVA DA RESOLUÇÃO CNMP N. 278/2023

Dividida em três capítulos e 12 artigos, a Resolução CNMP n. 278/2023 tem por escopo regulamentar a atuação do Ministério Público na tutela coletiva da segurança pública, dispondo sobre diretrizes e estratégias de atuação ministerial com vistas à efetivação do direito fundamental à segurança pública²⁹.

Logo nos *Considerandos*, especial relevo foi dado ao cumprimento das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, bem como ao entendimento do STF na ADPF 635-MC/RJ, Rel. Ministro Edson Fachin, além de atos normativos do próprio CNMP, a exemplo da Recomendação CNMP n. 96/2023, que orienta os ramos e as unidades ministeriais à observância de disposições normativas internacionais³⁰, fortalecendo a tese de que o Ministério Público também examina a convencionalidade dos atos e normas³¹.

Com efeito, conforme ensina Carvalho Ramos, o controle de convencionalidade de matriz nacional, vem a ser o exame de compatibilidade do ordenamento interno diante das normas internacionais incorporadas, sendo aquele realizado pelos próprios juízes internos. Esse controle nacional foi consagrado na França, em 1975 (decisão sobre a lei de interrupção voluntária da gravidez), quando o Conselho Constitucional, tendo em vista o art. 55 da Constituição francesa sobre o estatuto supralegal dos tratados, decidiu que não lhe cabia a análise da compatibilidade de lei com tratado internacional³². Essa missão deve ser efetuada pelos juízos ordinários, sob o controle da Corte de Cassação e do Conselho de Estado.

Mas, reforça o autor, além dos juízes, é possível que o controle de convencionalidade nacional seja feito pelas autoridades administrativas,

29 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 278, de 12 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva da segurança pública. Brasília, DF: Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 8-12, edição de 13/12/2023. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/10378>>. Acesso em: 16 fev. 2024.

30 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação n. 96, de 28 de fevereiro de 2023**. Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público a observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: CNMP, 2023. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-96--2023.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2024.

31 CAMBI, Eduardo; PORTO, Letícia de Andrade. **Ministério Público resolutivo e proteção dos direitos humanos**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2021.

32 CARVALHO RAMOS, André de. **Curso de Direitos Humanos**. 11ª ed., São Paulo: Saraivajur, 2024.

membros do Ministério Público e da Defensoria Pública (no exercício de suas atribuições), havendo, inclusive, o controle preventivo de convencionalidade na análise de projetos de lei no Poder Legislativo. Consagra-se o que o autor denominou *controle de convencionalidade de matriz nacional não jurisdicional* (Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso Gelman vs. Uruguai, supervisão de cumprimento de sentença, decisão de 20 de março de 2013, parágrafo 69)³³.

Feito esse adendo, continua-se para destacar que os *Considerandos* também reproduziram as recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a jurisprudência da CIDH e a Resolução CNMP n. 262/2023, que instituiu o Comitê Permanente Nacional de Monitoramento da Implementação de Decisões de Órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (CONADH) no âmbito do MP brasileiro, que, entre suas atribuições, está a difusão da jurisprudência, relatórios, decisões e pronunciamentos dos órgãos internacionais de proteção aos direitos humanos³⁴.

Agora com enfoque na análise dos dispositivos da Resolução, inicia-se com o primeiro capítulo, dedicado às “Disposições gerais”, elencando, já no artigo 1º, o principal objetivo do ato normativo: estabelecer diretrizes e estratégias de atuação com vistas à efetivação do direito fundamental à segurança pública. Essa formulação releva um propósito ambicioso, o de *efetivar* tal direito. Assumido o risco de se buscar objetivo inexecutável, talvez mais apropriado seria o uso da terminologia *contribuir para efetivar*, caso se reconheça a complexidade da tarefa que é *efetivar* algo, somada à constatação de que nenhuma instituição individualmente, incluindo o Ministério Público, teria recursos e capacidades técnicas suficientes para alcançar esse objetivo, especialmente no que tange à gestão orçamentária direcionada a tal fim que, por óbvio, não é de atribuição ministerial.

Pois bem, segue-se a análise do dispositivo seguinte, ao pontuar que a tutela coletiva da segurança pública não se limita à atuação ministerial no âmbito criminal (Artigo 1º, §1º). Tal menção torna-se relevante na

³³ *Ibidem*. p. 611.

³⁴ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 262, de 30 de maio de 2023**. Institui o Comitê Permanente Nacional de Monitoramento da Implementação de Decisões de Órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (CONADH) no âmbito do Ministério Público brasileiro. Brasília, DF: Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 9-11, edição de 31/05/2023. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/9938>>. Acesso em: 16 fev. 2024.

medida em que se amplia o espectro das atribuições ministeriais a outras searas tão importantes quanto a criminal, a exemplo da improbidade administrativa, das fiscalizações de cunho preventivo e da tutela coletiva por meio de instrumentos e medidas de natureza cível, desde a utilização de recomendações até o ajuizamento de ações civis públicas.

Portanto, as atribuições ministeriais nessa seara transcendem suas funções tradicionais relacionadas a processos criminais. Acarreta que os promotores de Justiça também podem atuar em outras esferas, reconhecendo a importância de ações multifacetadas para abordar as causas e as manifestações da criminalidade de maneira ampla. Nesse sentido, nas palavras de Suxberger:

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, se dão muitas vezes perante jurisdição cível ou mesmo fazendária³⁵.

Ademais, embora a Resolução não defina o que seria a tutela coletiva da segurança pública, pelo exame de seus dispositivos, compreende-se que se trata da ampla atuação ministerial na proteção e na promoção dos interesses da sociedade em matéria de segurança pública por meio de ações e medidas, implementação de políticas, estratégias e intervenções preferencialmente extrajudiciais, não limitadas ao âmbito criminal, com o escopo de prevenir e enfrentar as atividades criminosas, assegurando-se esse direito fundamental previsto na CF88.

Avançando, analisa-se o segundo capítulo, denominado Tutela Coletiva da Segurança Pública, que está subdividido em três seções. A primeira seção traz as diretrizes de atuação ministerial no exercício da tutela coletiva, que podem ser assim resumidas: coordenação, transversalidade e planejamento da atuação institucional; integração no desenvolvimento de programas, projetos ou ações de segurança pública, nos três planos governamentais; governança participativa, com interlocução entre órgãos públicos e privados com relevância social; acesso a dados, para fins investigativos, estratégicos e operacionais; participação

35 SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. O Ministério Público na formulação das políticas de segurança pública. *Revista de Estudos Institucionais*, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 681–701, 2021. DOI: 10.21783/rei.v7i2.625. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/625>>. Acesso em: 16 fev. 2024.

social no delineamento das políticas de segurança pública; observância dos direitos das vítimas, na linha de movimento capitaneado pelo próprio CNMP (Movimento Nacional em Defesa das Vítimas e a Resolução CNMP n. 243/2021, que dispõe sobre a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas)³⁶; focalização das políticas de segurança pública às questões etárias, sociais, territoriais e repressivas, conquanto não se observe uma diretriz expressa no tocante à preocupação que se deveria proporcionar ao foco racial, considerando que são as pessoas negras quem mais enfrentam desproporcionalmente a vigilância estatal, abordagens policiais e encarceramentos, fazendo necessária a existência de doutrinas e práticas estatais não discriminatórias; efetivação da segurança cidadã; e compreensão integrada da segurança pública, abrangendo, além da repressão à criminalidade, o monitoramento e a fiscalização de ações positivas e negativas do Estado.

Por sua vez, a segunda seção desse capítulo está destinada à integração institucional, ressaltando que a tutela coletiva da segurança pública depende de atividades conjuntas e articuladas entre os ramos do Ministério Público da União e dos Estados (atuação intrainstitucional), entre órgãos de execução e auxiliares, bem como entre ramos e órgãos ministeriais com órgãos da Administração Pública relacionados à segurança pública.

O modo como ocorre essa interação interinstitucional é amplo e, principalmente com relação aos órgãos externos à estrutura ministerial, a Lei n. 13.675/2018 (Lei do SUSP) pode servir como baliza para direcionar as atividades de monitoramento, incentivo e implementação de políticas públicas ministeriais na área da segurança pública, considerando ainda que tal diploma legal abre espaço para uma série de ações subjacentes, com o objetivo de reformar a estrutura interinstitucional da segurança pública³⁷.

Além disso, determinou-se que os Ministérios Públicos deverão normatizar a distribuição e os limites de atribuições dos promotores de

36 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 243, de 18 de outubro de 2021**. Dispõe sobre a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas. Brasília, DF: Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 17-21, edição de 22/10/2021. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/8398>>. Acesso em: 6 mar. 2024.

37 SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. O Ministério Público na formulação das políticas de segurança pública. **Revista de Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 681–701, 2021. DOI: 10.21783/rei.v7i2.625. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/625>>. Acesso em: 16 fev. 2024.

Justiça com atuação direta na tutela coletiva da segurança pública, não obstante a necessidade de interlocução com órgãos de controle externo da atividade policial, inclusive com análise dos dados decorrentes das Promotorias de controle externo da atividade policial (Artigo 4º).

Por fim, a terceira seção tem como objetivo indicar quais ações são consideradas como de tutela coletiva da segurança pública. Ela enfatiza que essa tutela abrange um conjunto de estratégias, incluindo o diagnóstico, monitoramento e fiscalização das políticas públicas estatais de forma planejada, consistente e contínua. O propósito é prevenir, controlar e reprimir a criminalidade, garantindo a observância da legalidade, eficácia e eficiência da atuação estatal, além de respeitar os direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal, nos tratados e convenções internacionais e nas leis (Artigo 5º).

Também é reportado que a tutela coletiva da segurança pública “deverá pautar-se em evidências e buscar proatividade e resolutividade da atuação institucional para o monitoramento e a fiscalização das políticas” (Artigo 7º), com destaque para o inciso VII, que disciplina a necessidade de “conexão da política de segurança pública com outras políticas, como as de educação, saúde, moradia, entre outras, conectando a segurança pública com demais políticas sociais”.

Portanto, a segurança pública não se limita à proteção contra crimes e violências. Ela envolve uma série de medidas preventivas e repressivas, além de políticas de redução de danos nos casos em que não seja possível evitar os atos lesivos³⁸. Essas medidas, que devem ser pautadas pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e o respeito aos direitos humanos, abrangem desde ações de policiamento ostensivo até políticas públicas de enfrentamento da criminalidade, passando pela atuação do sistema judiciário e penitenciário.

Observe-se que essa aproximação entre as diversas políticas estatais indica uma compreensão da política criminal como uma espécie de política pública, ao contrário de visões que vinculam a política criminal às ciências criminais dogmáticas. Nesse sentido, a política criminal pode ser estruturada

38 ROSSONI, Waléria Demoner; HERKENHOFF, Henrique Geaquinto. Atendimento integral à vítima: a segurança pública como direito fundamental. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 1, p. 336-359, 2018.

com base na teoria das políticas públicas, situando-a em posição similar a políticas públicas como saúde, educação e moradia³⁹.

Em outras palavras, a política criminal é removida do contexto das ciências criminais e deslocada para ser considerada uma espécie ou objeto da análise de políticas públicas no âmbito da ciência política, em vez de ser enquadrada na ciência jurídica. No entanto, é importante destacar que seu estudo de forma multidisciplinar nos cursos jurídicos é fundamental, desde que esteja relacionado às disciplinas voltadas para a análise das políticas públicas⁴⁰. Parece ser essa a orientação dada pela Resolução, ao enfatizar a integração da política de segurança pública com outras políticas sociais.

O último capítulo disciplina as disposições finais, prevendo que o Ministério Público colaborará com o delineamento de planos municipal, estadual e nacional de segurança pública (Artigo 8º), com o intuito de identificar se esses planos estão em conformidade com as orientações legais e constitucionais, se garantem os repasses financeiros devidos e se orientam a atuação ministerial nas demandas extrajudiciais de acordo com as diretrizes estabelecidas nesses planos federativos.

Ainda em relação a esses Planos, um desafio enfrentado pelo Ministério Público é garantir a continuidade nas transições governamentais, evitando rupturas decorrentes de disputas e posições partidárias. Embora alguns avanços sejam reconhecidos em alguns dos diversos Planos a ações apresentados, principalmente no campo da segurança cidadã, políticas públicas de segurança precisam ser duradouras, estatais, e não governamentais, como se tem observado nas últimas décadas, com mudanças frequentes de diretrizes a depender do governo no poder⁴¹.

Tal constatação não passa incólume de críticas no tocante à própria conformação da política criminal brasileira, que se assemelha mais a uma política governamental do que a uma política de Estado⁴², explicando a dualidade e a ambiguidade de como são apresentadas as diretrizes gerais,

39 STRANO, Rafael F. **Política pública criminal**. São Paulo: *Tirant Lo Blanch*, 2023.

40 STRANO, Rafael F. **Política pública criminal**. São Paulo: *Tirant Lo Blanch*, 2023.

41 SPANIOL, Marlene Inês; MORAES JR., Martim Cabeleira; RODRIGUES, Carlos Roberto Guimarães. Como tem sido planejada a Segurança Pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados pós-redemocratização. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 14, n. 2, p. 100-127, 2020.

42 SOUZA, Strauss Vidrich de; IFANGER, Fernanda Carolina de Araújo. Política criminal: uma política pública relativa à questão criminal. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 13, n. 1. p. 292-305, 2023. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/8840/pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2024.

que alternam entre fluxos punitivistas e períodos voltados para o respeito aos direitos e garantias fundamentais⁴³.

Por fim, além de impor à Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública (CSP) o acompanhamento e a fiscalização do cumprimento da Resolução em análise (Artigo 9º), foi estabelecido o prazo de um ano contado a partir da vigência da norma para que os ramos e unidades ministeriais apresentem um plano de atendimento às disposições contidas no Capítulo II (Artigo 10).

5. O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DO CNMP

Originariamente, a proposta de Resolução foi apresentada pelo conselheiro Marcelo Weitzel em 19 de outubro de 2021, durante a 15ª Sessão Ordinária. Em seguida, após distribuição, a proposta foi formalizada como a Proposição n. 1.01297/2021-90, com relatoria originária do conselheiro Oswaldo Lima e, por questões regimentais, relatoria final do conselheiro Rinaldo Lima⁴⁴.

Da justificativa apresentada, verifica-se que a proposta buscou atualizar a regulamentação sobre a matéria, motivada pela observação dos problemas sistêmicos e estruturais da segurança pública brasileira, além de incorporar decisões relevantes do STF (ADPF n. 635, Rel. Min. Edson Fachin) e da CIDH (Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil), embora se tenha ressaltado que a regulamentação não pode transbordar aos limites de atuação do CNMP⁴⁵.

43 CAMPOS, Marcelo da Silveira; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, p. e002, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/vR44MqkgK4qjHYh6kDbxH5S/>>. Acesso em: 23 set. 2023.

44 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Procedimento Interno de Comissão n. 1.01297/2021-90, de 08 de fevereiro de 2022**. Regulamentação, no âmbito do Ministério Público, da tutela coletiva da segurança pública [...]. Brasília, DF: Sistema Integrado de Processos Eletrônicos (ELO). 08 de fevereiro de 2022. Disponível em: <<https://elo.cnmp.mp.br/pages/consultaInterna.seam?cid=60290#>>. Acesso em: 22 fev. 2024.

45 “Vale destacar, como atualidade cuja solução é perseguida pela proposta, o contido em decisão do STF, (cf. STF, ADPF n. 635, Rel. Min. Edson Fachin), bem como, quanto da Corte Interamericana de Direitos Humanos (cf. CIDH, Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, Rel. Juez Eduardo Vio Grossi), ambos com critérios de atuação incorporados a presente proposta, bem como ainda a previsão de atendimento ao disposto na Lei nº 13.675/2018, norma que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública, com seu elenco de princípios, objetivos, ações que correspondem a política pública de segurança pública. Conscientes que a tutela coletiva da segurança pública é tarefa que somente se conclui com a participação de todos os envolvidos, mesmo ciente do papel limitador deste Conselho ao exigir atuação apenas no âmbito do Ministério Público, procurou a iniciativa demonstrar e incentivar a interlocução entre os vários atores que com ela dialogam, tanto no âmbito interno como externo (tanto entre Ministérios Públicos estaduais e Ministério Público da União, como ainda, dentro do próprio ramo e unidade), deixando clara a parte que toca ao Ministério Público e sua humildade frente à tão relevante problema social, mas também a sua necessidade de com outros interagir, bem como, aprimorar sua evolução no campo da

Nota-se que, ao longo do tempo, houve mudanças significativas na tramitação em relação ao conteúdo do ato normativo em questão. Inicialmente, a proposição original buscava regulamentar tanto a tutela coletiva quanto o controle externo da atividade policial em um único documento. No entanto, posteriormente, esses assuntos se tornaram independentes, e uma Resolução específica para o controle externo da atividade policial foi publicada em 2023⁴⁶.

No mais, com o objetivo de garantir o cumprimento do Regimento Interno do CNMP, a proposta de Resolução foi encaminhada a todos os procuradores-gerais e presidentes de Associações Nacionais do Ministério Público, para que eles pudessem discutir, manifestar suas posições e, assim, contribuir com o conteúdo do texto final⁴⁷.

Assim, dois conselheiros pediram vista do procedimento e apresentaram um voto-vista conjunto, propondo alterações significativas ao texto original. Isso demonstra que o processo que levou à aprovação do ato normativo foi discutido entre diversas esferas ministeriais. No entanto, é importante notar que essa discussão não envolveu órgãos externos ao Ministério Público ou entidades da sociedade civil, conforme evidenciado pelo procedimento administrativo decorrente⁴⁸.

Ao menos formalmente, é esperado que não haja manifestações externas, considerando o próprio teor do artigo 148, §2º, do Regimento Interno do CNMP, que não prevê o envio da proposição a órgãos não vinculados ao Ministério Público. Porém, esse assunto poderia merecer a atenção especial em um estudo específico, com o objetivo de examinar em que medida ocorre e qual a importância da participação social na elaboração de atos normativos dentro dessa instituição. Isso é relevante, já que as políticas criminais se tornam mais legítimas quando estão alinhadas ao consenso social, em vez de interesses institucionalizados⁴⁹. Em

fiscalização e fomento de políticas saudáveis ao cidadão e administradores." (*Ibidem*, p. 4).

46 Trata-se da Resolução CNMP n. 279, de 12 de dezembro de 2023, publicada no Diário Eletrônico do CNMP em 13 de dezembro de 2023: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/10379/>>.

47 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Procedimento Interno de Comissão n. 1.01297/2021-90, de 08 de fevereiro de 2022**. Regulamentação, no âmbito do Ministério Público, da tutela coletiva da segurança pública [...]. Brasília, DF: Sistema Integrado de Processos Eletrônicos (ELO). 08 de fevereiro de 2022. Disponível em: <<https://elo.cnmp.mp.br/pages/consultaInterna.seam?cid=60290#>>. Acesso em: 22 fev. 2024.

48 *Ibidem*.

49 MORAES, Maurício Zanoide de. Política criminal, constituição e processo penal: razões da caminhada brasileira para a institucionalização do caos. **Revista da Faculdade de Direito do Estado de São Paulo**, v. 101, p. 403-430,

outras palavras, a tomada de decisão no âmbito regulatório ganha mais legitimidade quando são respeitadas a transparência, a prestação de contas, a responsabilização e a inclusão dos participantes relevantes. Esses aspectos podem ser fortalecidos por meio da utilização de ferramentas como consultas e audiências públicas, além de estudos técnicos e acadêmicos⁵⁰.

CONCLUSÃO

O artigo examinou a Resolução CNMP n. 278/2023, buscando realizar um estudo do ato normativo citado para compreender os fatores que motivaram o CNMP a discutir e normatizar a tutela coletiva da segurança pública no âmbito do Ministério Público. Como resultado, além de fornecer um estudo inédito e sistematizado da normativa supra, inferiu-se que o instrumento é fruto da constante preocupação do CNMP com o cumprimento das decisões oriundas da Corte Interamericana de Direitos Humanos e dos demais organismos internacionais de direitos humanos, notadamente no tocante à observância das determinações decorrentes do caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil*.

Ademais, a preocupação mencionada ressoou na aprovação de outras normativas direcionadas ao acatamento das diretivas internacionais. Como exemplo, podemos citar: o ato normativo que orienta os membros a observarem tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, conforme a Recomendação CNMP n. 96/2023; a instituição de um Comitê Permanente Nacional de Monitoramento da Implementação de Decisões de Órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (CONADH); a regulamentação do controle externo da atividade policial, estabelecida pela Resolução CNMP n. 279/2023; e a disciplina da tutela coletiva da execução penal, definida pela Resolução CNMP n. 277/2023.

Dentro desse quadro, a Resolução analisada surge como parte de um programa institucional voltado para o fomento do exame de conformidade com as diretivas internacionais de direitos humanos. Isso implica o esforço na implementação das decisões e recomendações de órgãos do Sistema

jan./dez. 2006. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67712/70320>>. Acesso em: 16 fev. 2024.

50 ARANHA, Marcio Lório. **Manual de Direito Regulatório**: fundamentos do direito regulatório [e-book]. 8. ed. London: Laccademia Publishing, 2023.

Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e manifesta o interesse do CNMP em definir o papel do MP brasileiro não apenas como agente de fiscalização, mas igualmente como agente proativo no debate e na concretização de estratégias na seara das políticas criminais, em sinergia com outras entidades de envergadura constitucional.

Contudo, é fundamental enfatizar que, apesar de sua importância, a Resolução em questão não detém isoladamente a capacidade de solucionar os problemas sistêmicos da segurança pública brasileira, conclusão que se torna evidente ao admitir-se que um único instrumento normativo não é suficiente para colmatar as diversas questões socioestruturais existentes.

Finalmente, é importante sublinhar que esta investigação não foi capaz de suprir algumas lacunas de estudo, incluindo a necessidade de analisar empiricamente a eficácia das regulamentações do CNMP e o seu impacto na concretização dos direitos fundamentais; examinar se o controle ministerial sobre os órgãos de segurança pública do Brasil é efetivo; e compreender até que ponto os dados sobre segurança pública produzidos pelo Ministério Público contribuem para o progresso das políticas de segurança e demais políticas criminais. É preciso verificar se a normativa será capaz de alterar a cultura institucional e a atuação dos membros ministeriais, afinal, resoluções e recomendações são insuficientes sem a implementação de ações concretas que as sigam.

REFERÊNCIAS

ABADE, Denise Neves. Persecução penal e gramática de direitos humanos: perspectiva de gênero na abordagem jusfundamental do combate à corrupção *In* MACHADO, Jónatas E. Mendes et. al (org.) **Corrupção e Direitos Humanos: um diálogo transatlântico**. Campinas: Ed Brasília, 2022. p 319-342.

ABADE, Denise Neves. **Direitos fundamentais na cooperação jurídica internacional: extradição, assistência jurídica, execução de sentença estrangeira e transferência de presos**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ARANHA, Marcio Iório. **Manual de Direito Regulatório: fundamentos do direito regulatório [e-book]**. 8ª ed. London: Laccademia Publishing, 2023.

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. A atuação do Ministério Público na concretização do direito fundamental à segurança pública. **Revista do CNMP**, n. 4, p. 159-189, 2014.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; BASSO, Maura. Segurança pública e direitos fundamentais. **Direito & Justiça**, v. 34, n. 2, 2008.

BONAVIDES, Paulo. "Prefácio" In SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

CAMBI, Eduardo; PORTO, Letícia de Andrade. **Ministério Público resolutivo e proteção dos direitos humanos**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2021.

CAMPOS, Marcelo da Silveira; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, p. e002, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/vR44MqkgK4qjHYh6kDbxH5S/>>. Acesso em: 23 set. 2023.

CARVALHO, Eduardo Santos de. Ação Civil Pública: instrumento para a implementação de prestações estatais positivas. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, vol 20, 2004, p. 67-92.

CARVALHO RAMOS, André de. **Curso de Direitos Humanos**. 11ª ed., São Paulo: Saraivajur, 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Conselhos Nacionais da Justiça e do Ministério Público: complexidades e hesitações. **Revista do Ministério Público**. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 36, abr./jun. 2010.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH), **Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos**, OEA documentos oficiales OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31/12/2009. Disponível em: <<https://www.oas.org/en/iachr/docs/pdf/citizenssec.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 92, de 13 de março de 2013**. Aprova o novo Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público e dá outras providências. Regimento Interno do CNMP, atualizado até a Emenda Regimental n. 50/2023. Brasília, DF: Imprensa Oficial,

edição de 14/03/2013. Disponível em: <<https://cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/46>>. Acesso em: 16 fev. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Procedimento Interno de Comissão n. 1.01297/2021-90, de 08 de fevereiro de 2022.**

Regulamentação, no âmbito do Ministério Público, da tutela coletiva da segurança pública [...]. Brasília, DF: Sistema Integrado de Processos Eletrônicos (ELO). 08 de fevereiro de 2022. Disponível em: <<https://elo.cnmp.mp.br/pages/consultaInterna.seam?cid=60290#>>. Acesso em: 22 fev. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação n. 96, de 28 de fevereiro de 2023.** Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público a observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: CNMP, 2023. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-96---2023.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 243, de 18 de outubro de 2021.** Dispõe sobre a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas. Brasília, DF: Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 17-21, edição de 22/10/2021. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/8398>>. Acesso em: 6 mar. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 262, de 30 de maio de 2023.** Institui o Comitê Permanente Nacional de Monitoramento da Implementação de Decisões de Órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (CONADH) no âmbito do Ministério Público brasileiro. Brasília, DF: Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 9-11, edição de 31/05/2023. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/9938>>. Acesso em: 16 fev. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 278, de 12 de dezembro de 2023.** Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva da segurança pública. Brasília, DF: Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 8-12, edição de 13/12/2023. Disponível em: <<https://>

www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/10378>. Acesso em: 16 fev. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

KERCHE, Fábio; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; COUTO, Cláudio Gonçalves. Os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público no Brasil: instrumentos de accountability?. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 1334-1360, 2020. Disponível em: <<https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php/buscaador-primo.html>>. Acesso em: 16 fev. 2024.

LESSA, Sávio Antiógenes Borges; HECKTHEUER, Fabio Rycheki. Segurança pública como direito fundamental: o atual cenário de crise. **Revista Justiça do Direito**, v. 33, n. 3, p. 165-188, 2019.

MARTINS, André Epifanio. Poder normativo do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) no Âmbito Criminal: um estudo das resoluções e recomendações criminais aprovadas nos últimos 10 Anos. In: MIRANDA, Bartira Macedo et al. (Coordenadores). **Direito Penal, Processo Penal e Criminologia III** [Recurso eletrônico on-line] organização. ISBN: 978-65-5648-800-4. Florianópolis: CONPEDI, 2023. Disponível em: <<http://site.conpedi.org.br/publicacoes/w7dsqk3y/4z8ye3at>>. Acesso em: 15 fev. 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes; atualização de BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. atual. até a EC 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MORAES, Maurício Zanoide de. Política criminal, constituição e processo penal: razões da caminhada brasileira para a institucionalização do caos. **Revista da Faculdade de Direito do Estado de São Paulo**, v. 101, p. 403-430, jan./dez. 2006. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67712/70320>>. Acesso em: 16 fev. 2024.

PEDROSA JÚNIOR, José Luiz Cavalcanti; MONTEIRO, Lorena Madruga; NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. *Accountability* e controle externo da

atividade policial: uma análise das diretrizes do CNMP no enfrentamento à letalidade policial. **Redes (Canoas)**, Canoas, v. 11, n. 2, out. 2023.

QUEIROZ, Cristina M.M. **Direitos Fundamentais: teoria geral**. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

ROSSONI, Waléria Demoner; HERKENHOFF, Henrique Geaquinto. Atendimento integral à vítima: a segurança pública como direito fundamental. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 1, p. 336-359, 2018.

SANTIN, Valter Foletto; DEGRAF, Guilherme; COSTA, Ilton Garcia da. Segurança pública brasileira: direito fundamental social participativo. **Revista de Movimentos Sociais e Conflitos**. ISSN: 2525-9830. v. 6. n. 2. p. 21-41. Jul/Dez. 2020.

SPANIOL, Marlene Inês; MORAES JR, Martim Cabeleira; RODRIGUES, Carlos Roberto Guimarães. Como tem sido planejada a Segurança Pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados pós-redemocratização. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 14, n. 2, p. 100-127, 2020.

SOUZA, Strauss Vidrich de; IFANGER, Fernanda Carolina de Araújo. Política criminal: uma política pública relativa à questão criminal. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 13, n. 1. p. 292-305, 2023. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/8840/pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus n. 97969**. Relator. Min. Ayres Britto, Julgamento: 01/02/2011. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623228>>. Acesso em: 28 fev. 2024.

STRANO, Rafael F. **Política pública criminal**. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2023.

SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. O Ministério Público na formulação das políticas de segurança pública. **Revista de Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 681–701, 2021. DOI: 10.21783/rei.v7i2.625. Disponível em:

<<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/625>>. Acesso em: 16 fev. 2024.

TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS (TEDH). **Case of Osman v. The United Kingdom**, (87/1997/871/1083), judgment 28 October 1998. Disponível em: <[https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:\[%22001-58257%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:[%22001-58257%22])>. Acesso em: 6 mar. 2024.

VAN KEMPEN, Piet Hein. The Protection of Human Rights in Criminal Law Procedure in the Netherlands. **Electronic Journal of Comparative Law**, vol. 13.2 (May 2009). Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2045698>. Acesso em: 28 fev. 2024.

VIEGAS, Rafael Rodrigues; LOUREIRO, Maria Rita Garcia; ABRUCIO, Fernando Luiz. Do controle externo à simbiose com o sistema de justiça: a ação normativa do CNJ e do CNMP. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 37, p. e3711005, 2023. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/6gBwpwyW6jFdrkKyhNKZxNC/?lang=pt>>. Acesso em: 14 ago. 2023.

