

# RECOMENDAÇÃO CNMP Nº 90/2022: UMA ANÁLISE DO GRAU DE MATURIDADE DA SUA IMPLEMENTAÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

---

*RECOMMENDATION CNMP Nº. 90/2022: AN ANALYSIS OF THE  
MATURITY LEVEL OF ITS IMPLEMENTATION BY THE BRAZILIAN  
PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE*

Mateus de Freitas Rodrigues<sup>1</sup>

Mauricio Ricardo Anjo Teixeira Pires<sup>2</sup>

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Do Conselho Nacional do Ministério Público (criação e suas atribuições). 3. Da Recomendação n. 90/2022 do Conselho Nacional do Ministério Público. 4. Da análise da efetividade da recomendação e do seu protocolo de atuação ministerial em crises na segurança pública. 5. Desafios e Limitações. 6. Conclusões. 7. Referências.

**Resumo:** este estudo visa avaliar o grau de maturidade da implementação do Recomendação n. 90 de fevereiro de 2022, do Conselho Nacional do Ministério Público. Tal recomendação estabelece protocolos de atuação frente às crises no sistema prisional. A avaliação é baseada na classificação de Maturidade de Processos do Guia de Gerenciamento de Processos de Negócio – Corpo Comum de Conhecimento (BPM CBOOK), estabelecendo os critérios de avaliação e classificação dos Ministérios Públicos conforme o seu nível de concretização do normativo, visando enfrentar potenciais crises que ameaçam a higidez do sistema prisional e de segurança pública.

**Palavras-chave:** Grau de Maturidade; Protocolo de Atuação; Gabinete de Crise; Guia de Gerenciamento de Processos; Ministérios Público; Crises no Sistema Prisional; Sistema de Segurança Pública.

**Abstract:** *This study aims to measure the maturity level of the implementation of Recommendation No. 90 of February 2022, by the National Council of the Public Prosecutor's Office, which establishes*

- 
- 1 Mateus de Freitas Rodrigues: Contador formado, servidor público no Ministério Público Militar, chefe da Seção de Tratamento de Dados Sigilosos da Secretaria de Pesquisa e Apoio à Investigação (SPAI)
  - 2 Mauricio Ricardo Anjo Teixeira Pires: Servidor do Ministério Público Militar-MPM – Assistente Jurídico de 2º Instância. Bacharel em Direito – Universidade Paulista – UNIP/DF. Especialista em Direito Público – Faculdade Processus/DF Especialista em Direito Penal – Faculdade Processus/DF Especialista em Psicopedagogia e Orientação Educacional – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ

*protocols of action in the face of crises in the prison system. Based on the Process Maturity classification of the Business Process Management Common Body of Knowledge Guide (BPM CBOK), it establishes the evaluation and classification criteria of the Public Ministries according to their level of realization of the normative to face potential crises in the prison system and public security system.*

**Keywords:** *Maturity Level; Action Protocol; Crisis Office; Process Management Guide; Public Ministries; Crises in the Prison System; Public security system.*

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objeto analisar a Recomendação n. 90/2022 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que traz, em seu conteúdo, orientações aos Ministérios Públicos, tanto Federal quanto estaduais, no acompanhamento, atuação e intervenção de seus membros nas constantes crises no Sistema Prisional Brasileiro.

É notório que o sistema prisional brasileiro nunca foi perfeito, mesmo com todos os esforços do Estado brasileiro para torná-lo efetivo em seu principal objetivo, que é o cumprimento da pena do indivíduo condenado, garantido os dois principais aspectos da pena, quais sejam, a punição e a ressocialização do indivíduo.

Para garantir o cumprimento do seu objetivo, o Estado dispõe de diversas leis que regulamentam o sistema prisional e os órgãos responsáveis pela aplicação e controle do cumprimento dessa legislação, bem como de todos os atos normativo inferiores existentes. De um lado temos o próprio Poder Judiciário, por seus juízes de Execução da Pena, e de outro, o Ministério Público, no exercício de sua função de fiscal da lei. Além desses, mais recentemente, destacam-se o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público.

No tocante à legislação, além do Código Penal, temos a Lei de Execução Penal como principal instrumento de regulamentação da execução da pena, e diversas outras normas de natureza administrativa que compõem a ideia de um sistema prisional brasileiro que é não apenas físico, mas também normativo.

Por fim, para alcançarmos a conclusão pretendida por este artigo, procederemos à análise dessas normas, bem como da atuação do Ministério Público na fiscalização e no controle das crises que ocorrem no sistema prisional. Isso culminará na análise da Recomendação

n. 90/2022 do CNMP, com especial enfoque em seu nível de implementação nos *parquets* de todo o país.

## 2. DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP: CRIAÇÃO E SUAS ATRIBUIÇÕES

O Conselho Nacional do Ministério Público, assim como o Conselho Nacional de Justiça, foi criado pela inserção do artigo 130-A na Constituição Federal, realizada pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004, conhecida como a *Reforma do Judiciário*. Para assegurar suas ações, o CNMP é também orientado por seu Regimento Interno, que prevê, inclusive, uma comissão permanente do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública, conforme disposto no artigo 31, inciso IV. Inicialmente regulamentada pela Resolução CNMP 56/2010, essa comissão teve seu regulamento atualizado pela Resolução CNMP 277, de 12 de dezembro de 2023, que dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva das políticas públicas de execução penal e na atividade de fiscalização dos estabelecimentos penais.

O preâmbulo da Resolução CNMP 277/2023 apresenta conceitos fundamentais para a construção de um sistema prisional adequado e apto a cumprir suas funções, conforme se observa:

[...]Considerando que à pessoa presa são assegurados direitos fundamentais em respeito à sua integridade física e moral (art. 5º, XLVII, XLVIII, XLIX e L, da CF);

Considerando que essas prioridades se encontram delineadas como premissas fundamentais na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotados pela Assembleia Geral das Nações Unidas, respectivamente, em 10 de dezembro de 1948 e em 16 de dezembro de 1966, este último promulgado pela República Federativa do Brasil por meio do Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992; Considerando a necessidade de observância das normas vigentes na Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes e no Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, promulgados por meio dos Decretos n. 40, de 15 de fevereiro de 1991, e n. 483, de 20 de dezembro de 2006;

Considerando as Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros, intituladas Regras de Mandela, aprovadas pela Resolução n. 70/175, de 17 de dezembro de 2015, da Assembleia Geral das Nações Unidas, cuja observância restou referida pelo Conselho Nacional do Ministério Público por intermédio do seu Manual de Inspeção a Unidades Prisionais,

publicado em 2019, com o propósito de auxiliar os membros do Ministério Público na operacionalização dessa atividade fiscalizatória; [...].

Observa-se a nítida discrepância entre os tratados e acordos celebrados pela República do Brasil e demais legislações com a realidade dos presídios e do tratamento dispensado aos apenados ingressos no sistema prisional brasileiro. Diante desse cenário, faz-se necessária a atuação institucional e normativa do Conselho Nacional do Ministério Público, bem como dos próprios órgãos do Ministério Público Brasileiro na fiscalização e atuação frente às constantes crises no sistema prisional.

É interessante observar a fala do Conselheiro do CNMP e Presidente da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública do Conselho Nacional do Ministério Público (CSP/CNMP), Marcelo Weitzel Rabello de Souza, quando da apresentação da Revista do Sistema Prisional intitulada “A visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional Brasileiro”, publicada em 2020, em que afirma:

A questão prisional no Brasil tem sido objeto de atenção do Ministério Público há muito tempo. Em setembro de 2020, contamos cinco anos da decisão do Supremo Tribunal Federal que reconheceu um estado inconstitucional de coisas no sistema prisional brasileiro, nos autos da ADPF 347 MC/DF. A decisão formaliza algo que o Ministério Público vem alertando há longa data: é preciso fazer ajustes estruturais no sistema de justiça criminal brasileiro, que convive com um juízo verdadeiramente contraditório. Tem-se uma percepção de que a resposta à criminalidade carece de efetividade, ao passo que os números do sistema prisional dão conta de que nossas estruturas prisionais não suportam a quantidade de pessoas encarceradas. A contradição não é aparente: de um lado, o sistema de justiça criminal não cumpre suas promessas em face de uma criminalidade cada vez mais organizada e estruturada; de outro lado, o quadro de desigualdade social é igualmente refletido pela maneira desigual com que opera o sistema penal seletivamente ao fazer incidir sua resposta. Em comum a ambos os quadros, a voz constante do Ministério Público, que tem demandado pelo incremento das estruturas prisionais, de modo a cumprir os enunciados normativos que regem a execução penal, bem assim tem se esforçado para assegurar que a lei seja igual para todos. Para dar concreção a essa missão, a visibilidade do contexto prisional se faz urgente e necessária. Nesse aspecto, reconhece-se o esforço que os membros do Ministério Público, nas suas mais distintas atribuições, despendem quando produzem relatórios e informações ao Conselho Nacional do Ministério Público, para melhor subsidiarem suas próprias atuações e bem ampararem o debate sobre o aprimoramento das atribuições do próprio Ministério Público. Além disso, vê-se a constante demanda de afinamento do diálogo interinstitucional: os atores político-criminais no Brasil – com especial destaque ao Ministério Público – devem estabelecer diálogo mais

próximo, franco e direto para melhor equacionar a questão prisional como problema público.

### **3. DA RECOMENDAÇÃO N. 90/2022 DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Como notório, no Brasil, são constantes as diversas crises no sistema prisional, seja pela precariedade das instalações físicas dos presídios e centros de detenção seja pela precariedade na aplicação prática de toda legislação existente que garanta, ao recluso, o tratamento digno e o respeito a todos elementos que constituem sua dignidade humana, sem claro, deixar de cumprir seu papel principal que é a execução da pena.

Com base nisso, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Recomendação n. 90, de 22 de fevereiro de 2022, que dispõe sobre os protocolos de atuação do Ministério Público nos contextos de crise no sistema de segurança pública e no sistema prisional. A Recomendação, em seu bojo, traz protocolos, de natureza não taxativa, que devem ser observados no âmbito dos Ministérios Públicos federal e estaduais quando identificada e instalada qualquer crise no sistema prisional. Seus considerandos, inclusive, conceituam o que são essas crises no sistema, que assim pode ser identificada:

Considerando a gravidade das crises na segurança pública que vêm atingindo diversos estados brasileiros, com a desestabilização das forças ostensivas de segurança pública;

Considerando o reconhecimento do estado inconstitucional de coisas do sistema prisional brasileiro pelo Supremo Tribunal Federal, que tem redundado em rebeliões, fugas, motins e homicídios levados a efeito no interior de diversas unidades prisionais ao redor do país, com repercussões sobre a estabilidade da segurança pública.

Diante disso, temos os contornos do que é uma crise no sistema prisional brasileiro a ser observada e combatida pelo Ministério Público, dar-se pela desestabilização das forças ostensivas de segurança pública e pelo reconhecimento de um estado inconstitucional de coisa do sistema prisional brasileiro, tais como rebeliões, fugas, motins e homicídios. Recentemente, inclusive, tivemos o registro das duas primeiras fugas de um presídio federal de segurança máxima, localizado no município de Mossoró, no estado do Rio Grande do Norte, que mobilizou um grande efetivo policial, bem como uma grande quantidade de recursos

financeiros empregados na recaptura dos fugitivos. A fuga durou incríveis 51 dias.

A Recomendação divide assim o protocolo: 1) Objetivo; 2) Crise; 3) O Gabinete de Crise; 4) Plano de Gerenciamento de Crise; e 5) Das comunicações em situação de crise.

### **3.1. Do objetivo do protocolo**

A Recomendação conceitua o objetivo do protocolo como:

estabelecer no âmbito do Ministério Público medidas estratégicas e integradas a serem adotadas à vista de uma ameaça ou da instalação de eventos críticos de desestabilização das forças ostensivas de segurança pública com repercussão nacional, estadual ou regional.

Além disso, continua:

O documento não colima exaurir todas as ações ou metodologias de atuação aplicáveis às situações de crise, mas oferecer às unidades e ramos ministeriais um roteiro de procedimentos que possibilite o desempenho articulado das funções constitucionais do Ministério Público em momentos de fragilização das forças de segurança pública. A sua leitura, portanto, não dispensa a realização das adaptações necessárias às diferentes realidades institucionais, o que exige sejam consideradas as formas de distribuição de atribuições, a formatação do organograma administrativo e o espectro de atuação da unidade ou ramo ministerial.

### **3.2. Crise**

Esse é um conceito bem abrangente, pois pode significar diversas situações anormais que ocorram dentro do sistema prisional, desde greves de servidores público, interrupção do fornecimento de bens e serviços, tais como alimentação dos detentos e até mesmo a prática de rebeliões, motins e crimes. Para tentar estreitar o conceito, a Recomendação define que crise nas forças ostensivas de segurança pública é um evento ou situação crítica que requer uma resposta especial dos órgãos públicos competentes, especialmente do Ministério Público, uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Assim, a crise pode se manifestar de três formas: (i) um choque de interesses, causado por fatores externos ou internos, que, se não for bem administrado, pode agravar-se até um confronto generalizado entre as partes envolvidas; (ii) um estado

de tensão em que oportunidades momentâneas e riscos previstos criam a percepção de possível sucesso na disputa de interesses; ou (iii) um conflito que surge ou se agrava imediatamente após a ruptura do equilíbrio existente entre duas ou mais partes em disputa, caracterizado pela alta probabilidade de escalada de eventos violentos, sem clareza sobre seu desenvolvimento futuro.

### **3.3. Do gabinete de crise**

A formação de um gabinete de crise é indispensável para o gerenciamento eficaz de uma situação de crise, especialmente quando envolve diversas autoridades, evitando, assim, que ocorram desencontros de informações e ações. A Recomendação n. 90, nesse sentido, traça alguns parâmetros para a instalação de um gabinete de crise, dividindo-os em três tipos: i) Gabinete de Crise Interministerial; ii) Gabinete de Crise Interinstitucional Estadual; e iii) Gabinete de Crise Federal.

Quanto ao Gabinete de Crise Interministerial, este será composto pelos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos estaduais, federal, do Distrito Federal, do Trabalho e Militar ou membros por eles designados, integrantes dos Gabinetes de Crise (GCs) de origem. A providência viabiliza a manutenção de um diálogo permanente e articulado; o compartilhamento de informações; o alinhamento das ações de todas as instituições; a redução do tempo de reação; e a pronta realização das deliberações do grupo.

Quanto ao Gabinete de Crise Interinstitucional Estadual, este será um colegiado extraordinário formado por autoridades estaduais, em especial o Secretário de Segurança Pública, o Delegado-Geral da Polícia Civil e o Comandante da Polícia Militar, nos moldes previstos na Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018, que, entre outras previsões, institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Quanto ao Gabinete de Crise Federal poderá, nos termos do item 3.9.3 do Protocolo, ser o Gabinete de Crise do Ministério Público e, participar, no limite das suas competências constitucionais e legais, de colegiado extraordinário formado por autoridades federais, constituído a partir dos mesmos fatos e eventos críticos.

Além de designada a formação de Gabinetes de Crise em escala de alcance, atuação e níveis de autoridade, o protocolo traz, de forma objetiva, para efeitos, a identificação e repercussão do efeito da crise,

nas seguintes proporções: a) nacional, os fatos que transcendam os limites territoriais de mais de um ente federativo; b) estadual, os fatos que transcendam os limites territoriais de mais de um município; e c) regional, os fatos que envolvam 1 (um) ou 2 (dois) municípios limítrofes (item 2.3.1 do protocolo).

#### **4. DA ANÁLISE DE MATURIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DA RECOMENDAÇÃO E DO SEU PROTOCOLO DE ATUAÇÃO MINISTERIAL EM CRISES NA SEGURANÇA PÚBLICA**

O Protocolo trazido pela Recomendação CNMP n° 90/2022, mostra-se bastante completo na conceituação dos eventos denominados de crise no sistema prisional, além de detalhar a forma pela qual devem ser organizados os gabinetes de crise em todas as esferas de autoridade administrativa, alcance territorial, bem como graus de atribuições. Porém, conforme se mostrará nos dados anexos, a efetividade desses gabinetes não é tão evidente, e, por vezes, eles são inclusive inexistentes. Temos acompanhado inúmeras situações de crise no sistema prisional em que não se forma o gabinete de crise previsto pela Recomendação.

##### **4.1. Metodologia de análise**

Os dados foram coletados por meio de questionário aberto. No dia 25 de abril de 2024, os Ministérios Públicos das unidades da federação foram questionados, seja por e-mail seja pelos formulários disponíveis nos sites das Ouvidorias e dos Serviços de Informação ao Cidadão (SICs). Para os Ministérios Públicos que não responderam até o dia 15 de maio de 2024, foi feito um reforço por meio telefônico e pelos formulários eletrônicos dos SICs ao Cidadão respectivos. No dia 07 de junho de 2024, encerrou-se o prazo para a entrega das respostas.

Esse esforço teve como objetivo obter um diagnóstico do grau de maturidade das orientações previstas na Recomendação CNMP n. 90/2022. Assim, todos os Ministérios Públicos dos estados receberam questionários idênticos, com base na Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), como se observa a seguir.

Foram, ao todo, 17 blocos de perguntas, segregadas em 10 grupos. Esses grupos de perguntas foram categorizados da seguinte maneira com o intuito de verificar o grau de maturidade em que se encontram

os protocolos de atuação nos Ministérios Públicos e definir o estágio de implementação da Recomendação:

- a) Densidade normativa: visa verificar se a Recomendação se concretizou em algum ato normativo ou administrativo.
- b) Ocorrência ou recorrência: visa verificar quantas vezes o protocolo foi acionado e conhecer as experiências ou fenômenos enfrentados pelos Ministérios Públicos no tocante às crises abordadas neste artigo.
- c) Estrutura física: visa conhecer qual a estrutura que cada MP dispõe para fazer frente às eventuais crises.
- d) Análise de fatores de risco e cenários: visa compreender quais os riscos possíveis ou prováveis enfrentados pelas instituições quanto às crises abordadas neste artigo.
- e) Políticas públicas: considera alguns planos, ações e programas de caráter preventivo às crises no sistema.
- f) Integração com o sistema de segurança pública: visa observar qual o grau de integração com que contam os estados da federação para fazer frente a eventuais crises.
- g) Capacitação do corpo técnico: visa conhecer quais os projetos de aprendizagem continuada dos atores do protocolo.
- h) Medidores de desempenho: visa mensurar os resultados apresentados nas eventuais ações do Ministério Público.

As respostas foram feitas nos próprios canais das Ouvidorias (*online*), por meio dos Serviço de Informação ao Cidadão ou por *e-mail*, nessa ordem.

Segundo BPM CBOK®, “o primeiro passo para definir um novo processo ou atualizar um que já existe é criar um entendimento comum do estado atual”. Inicialmente, BPM CBOK é um guia concebido para auxiliar profissionais de gestão, fornecendo um panorama abrangente de conceitos, melhores práticas e lições aprendidas. Diante das respostas, é possível realizar um diagnóstico acerca do estágio de maturidade de efetivação dos protocolos de atuação objeto de análise deste artigo.

Para avaliar qual o estágio de evolução de cada instituição quanto à realização da Recomendação n. 90/2022 do CNMP, o presente estudo se pautará pela metodologia de Avaliação de Maturidade de Processos

desse Guia de Gerenciamento de Processos de Negócio Corpo Comum de Conhecimento (BPM CBOK). Essa ferramenta de pesquisa será adaptada de acordo com o escopo da pesquisa que é a avaliação das respostas dos Ministérios Públicos. Isso significa que conclusões mais aprofundadas demandariam uma análise *in loco* da condição de cada MP e mais tempo hábil, o que foge do escopo exploratório deste artigo. Fixada essa condição, o recorte da análise neste artigo será entendido como o protocolo de atuação do Gabinete de Crise e seu grau de institucionalização em cada MP de acordo com as respostas declaradas pelos respondentes. É importante notar que a lógica de processos é mais abrangente que a de protocolo.

Nesse sentido, é importante dizer que serão avaliados não os processos como um todo dos Ministérios Públicos, o que alargaria demais a análise pretendida e tornaria o trabalho impossível. Portanto, medir-se-á o grau de maturidade de implementação dos protocolos previstos na Recomendação de acordo com as autodeclarações dos participantes da pesquisa. Essa premissa é válida mesmo quando os autores usarem a palavra processo de agora em diante.

De acordo com o BPM CBOK<sup>®</sup>,

Avaliações de maturidade em processos podem ser úteis para estabelecer uma linha base de capacidades existentes e obter consenso sobre o estado atual da organização. As avaliações também são úteis na identificação e tratamento de eventuais lacunas. A avaliação de lacunas (*gap analysis*) pode assim ser prescritiva e ajudar uma organização na criação de planos de ação.

## 4.2. Níveis de maturidade de implementação dos protocolos

Nessa esteira, o BPM CBOK<sup>®</sup> mensura a maturidade de processos em cinco níveis, a saber:

Estágio Ad hoc (AH): esse é o estágio inicial de maturidade. A ênfase nos processos é mínima e a execução dos processos (ou protocolos) varia entre os membros da equipe, pois não existem padrões, documentação ou definições pré-estabelecidas. O êxito de um protocolo, neste estágio, geralmente é atribuído à competência e experiência dos colaboradores individuais, e o enfoque tende a mudar de acordo com a mudança de gestão estratégica. Alguns parâmetros são importantes para definir este estágio. É inicial por não se tratar de um Protocolo de atuação contra crise, mas já é uma iniciativa considerada relevante, especialmente no aspecto preventivo. Esse estágio foi atribuído para os casos em que haja normatização. Serão considerados, nesse estágio, aquelas entidades que propulsionam políticas

públicas em cooperação com outros órgãos com a finalidade de prevenir eventuais crises no Sistema Penitenciário ou de Segurança Pública. Por fim, também serão classificadas, aqui, aquelas instituições que responderam, mas tiveram respostas consideradas superficiais, conflitantes ou que não respondiam diretamente aos quesitos do questionário, tornando a caracterização como “estágio definido” inviável.

*Estágio Definido (DEF):* uma organização no estágio definido de maturidade (também conhecido como estágio estabelecido ou repetitivo) investe nas capacidades que apoiam o planejamento e definem o desenho detalhado, a criação e a implementação do Protocolo. Contudo, o conhecimento profundo desses processos é limitado a um pequeno grupo de pessoas. Devido à limitação do conhecimento e da documentação nesse estágio, há uma grande margem para erros e inconsistências. Esse estágio foi atribuído para os casos em que haja implementação: normativa, estrutura física e caso concreto, mas que não alcançou consistência e repetibilidade na execução do processo.

*Estágio Controlado (CON):* no estágio controlado de maturidade do Protocolo, a entidade reconhece que o Protocolo é um ativo e descobre que o cuidado e a manutenção dele valem a pena. Os processos são padronizados e documentados em toda a organização. O conhecimento do processo não está mais confinado a indivíduos, pois as equipes agora são compostas por profissionais de várias disciplinas. Há investimento no monitoramento e no reporte de desempenho. Esse estágio será atribuído para os casos em que haja implementação: *normativa, estrutura física, casos concretos, recorrência e análise de risco.*

*Estágio Arquetado (ARQ):* o estágio arquetado de maturidade é caracterizado pela habilidade e facilidade da organização em medir e analisar seus processos. Nesse estágio, as organizações podem comparar seus processos com os de outras entidades consideradas como de referência. Esse estágio será atribuído para os casos em que haja implementação: normativa, estrutura física, casos concretos, recorrência, análise de risco e integração com as forças policiais.

*Estágio Gerenciado Proativamente (GEN):* esse estágio indica que a organização está em constante aprimoramento de seus protocolos. Isso implica na capacidade de prever e planejar mudanças. A entidade é capaz de controlar a mudança em vez de se tornar vítima do evento indesejado. Os erros são rapidamente identificados e eliminados, a documentação é efetivamente realizada e os problemas de comunicação são minimizados. Ao atingir esse estágio de maturidade de processos, a eficiência operacional é significativamente ampliada. Nesse estágio, o Protocolo é colocado em operação de acordo com as especificações desenvolvidas no Planejamento Estratégico. Esse estágio será atribuído para os casos em que haja concretude: normativa, estrutura física, casos concretos, recorrência, análise de risco, integração entre Ministérios Públicos e/ou forças policiais, gestão de melhorias e medição de desempenho.

### 4.3. Respostas em números

Do total de entrevistados, apenas 8 (oito) responderam tomar alguma medida preventiva relativa à temática da Recomendação n. 90/2022. Esse conjunto inclui políticas públicas voltadas para o sistema prisional que não necessariamente a implementação de um Gabinete de Crise propriamente dito, conforme sugerido pelo CNMP.

Além disso, é importante notar que uma política ou protocolo de gerenciamento de crise geralmente se inicia com a edição de uma norma de âmbito local ou de um ato administrativo que dê substrato à formação do órgão permanentemente. Nessa esteira, 11 das 28 entidades consultadas (aproximadamente, 39%) pelo país responderam ao questionário, incluindo aquelas que negaram haver qualquer empreendimento para implementar a Recomendação. Aproximadamente 61% das entidades não responderam.

Logo, do Ministério Público brasileiro com um todo, aproximadamente 29% dos respondentes afirmaram haver alguma norma ou ato administrativo em seu raio de atribuição convergente com a Recomendação.

Sob a ótica do efetivo exercício desses protocolos pelos Gabinetes existentes, 11% sofreram um ou mais testes de estresse, vivenciando casos concretos que exigiram a atuação do órgão. Vale destacar a utilização recorrente do MPBA nos casos em que houve risco de rebeliões no sistema prisional nos anos de 2021 e 2022. É de se esperar que, com o teste de estresse dos protocolos, o processo receba *feedbacks* e melhorias. No caso, do MPBA, por exemplo, ao final das crises do sistema prisional, são elaborados documentados resultados sob a forma de relatórios, descrevendo os fatos, os resultados alcançados na intervenção e sugerindo melhorias, que também são documentados.

Levando-se em conta o marco temporal de implementação dos Gabinetes, as respostas recebidas até o encerramento deste artigo podem se dividir em *três grupos de respondentes*:

- a) Implementaram mesmo antes da Recomendação (3 dos 11 respondentes);
- b) Implementaram após a Recomendação (3 dos 11);
- c) Não implementaram após a Recomendação (5 dos 11).

Quanto à predição de risco e análise de cenários, as respostas indicam que ocorre um monitoramento das atividades prisionais e que desse monitoramento extraem-se relatórios circunstanciados que permitem uma *ação* preventiva dos componentes do Sistema Prisional e Segurança Pública. Não houve menção sobre outras metodologias de análise de risco.

Considerando o grupo das respostas positivas, no tema integração com outros órgãos e entidades do Sistema Prisional ou de Segurança Pública, verifica-se que há uma comunicação entre os Ministérios Públicos e os demais órgãos e entidades, dos quais vale destacar órgãos de Administração Penitenciária, órgãos de Segurança Pública, Tribunais, Defensorias, Tribunais de Contas, Secretaria de Estado.

Como se depreende dos quadros a seguir, a efetiva implementação do protocolo ainda atinge uma parcela mínima dos Ministérios Públicos de todo o país. Cerca de 18% dos Ministérios Públicos brasileiros ainda se encontram no estágio inicial (*Ad hoc*) de sua implementação.

Os quadros a seguir oferecem um panorama das respostas dos Ministérios Públicos. Elas foram categorizadas, analisadas e resumidas da seguinte maneira:

### Quadro 1 - Parâmetros de avaliação de maturidade – Nível federal e região Centro-Oeste.

Região	Federal	Centro-Oeste				
		MPDFT	MPGO	MPTO	MPMT	MPMS
Ministério Público	MPF	MPDFT	MPGO	MPTO	MPMT	MPMS
Densidade normativa	NR	SIM	NÃO	SRAM	NR	SRAM
Ocorrência e recorrência	NR	NÃO	NÃO	SRAM	NR	SRAM
Estrutura física	NR	NÃO	NÃO	SRAM	NR	SRAM
Políticas Públicas	NR	NÃO	NÃO	SRAM	NR	SRAM
Fatores de risco e cenários	NR	SIM	NÃO	SRAM	NR	SRAM
Integração com a segurança pública	NR	SIM	NÃO	SRAM	NR	SRAM
Capacitação	NR	NÃO	NÃO	SRAM	NR	SRAM
Indicadores de desempenho	NR	NÃO	NÃO	SRAM	NR	SRAM
Estágio	NC	AH	NE	NC	NC	NC

Fonte: elaboração própria.

## Quadro 2 - Parâmetros de avaliação de maturidade - Regiões Sudeste e Sul.

Região	Sudeste				Sul		
Ministério Público	MPSP	MPRJ	MPES	MPMG	MPPR	MPSC	MPRS
Densidade normativa	SIM	SRAM	SIM	SRAM	SIM	NÃO	SRAM
Ocorrência e recorrência	NÃO	SRAM	SIM	SRAM	NR	NÃO	SRAM
Estrutura física	SIM	SRAM	SIM	SRAM	SIM	NÃO	SRAM
Políticas Públicas	NR	SRAM	NR	SRAM	SIM	NÃO	SRAM
Fatores de risco e cenários	NR	SRAM	NR	SRAM	SIM	NÃO	SRAM
Integração com a segurança pública	NR	SRAM	SIM	SRAM	SIM	NÃO	SRAM
Capacitação	NR	SRAM	NR	SRAM	SIM	NÃO	SRAM
Indicadores de desempenho	NR	SRAM	NR	SRAM	SR	NÃO	SRAM
Estágio	AH	NC	CON	NC	ARQ	NE	NC

Fonte: elaboração própria.

## Quadro 3 - Parâmetros de avaliação de maturidade - Região Nordeste.

Região	Nordeste								
Ministério Público	MPBA	MPSE	MPAL	MPPE	MPPB	MPRN	MPCE	MPMA	MPPI
Densidade normativa	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SRAM	SIM	SRAM	SRAM	SRAM
Ocorrência e recorrência	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SRAM	SIM	SRAM	SRAM	SRAM
Estrutura física	SIM	NÃO	NR	NÃO	SRAM	SIM	SRAM	SRAM	SRAM
Políticas Públicas	SIM	NÃO	SIM	SIM	SRAM	SIM	SRAM	SRAM	SRAM
Fatores de risco e cenários	SIM	NÃO	SIM	SIM	SRAM	SIM	SRAM	SRAM	SRAM
Integração com a segurança pública	SIM	SIM	SIM	SIM	SRAM	SIM	SRAM	SRAM	SRAM
Capacitação	SIM	SIM	NR	NÃO	SRAM	NR	SRAM	SRAM	SRAM
Indicadores de desempenho	SIM	SIM	NR	NÃO	SRAM	NR	SRAM	SRAM	SRAM
Estágio	GER	AH	AH	AH	NC	ARQ	NC	NC	NC

Fonte: elaboração própria.

## Quadro 4 - Parâmetros de avaliação de maturidade - Região Norte.

Região	Norte					
Ministério Público	MPPA	MPAM	MPAP	MPPR	MPRO	MPAC
Densidade normativa	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM
Ocorrência e recorrência	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM
Estrutura física	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM
Políticas Públicas	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM
Fatores de risco e cenários	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM
Integração com a segurança pública	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM

Capacitação	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM
Indicadores de desempenho	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM
Estágio	NC	NC	NC	NC	NC	NC

Fonte: elaboração própria.

Legenda:

AH: estágio Ad hoc (inicial).

ARQ: estágio Arquitetado.

COM: estágio Controlado.

GER: estágio Gerenciado.

NC: não conclusivo – a pesquisa não conseguiu medir o estágio de maturidade da implementação pela ausência de resposta ou pela resposta inconclusiva.

NE: não existe qualquer nível de implementação.

NR: sem resposta ao item ou apresentou respostas inconclusivas a todos os quesitos.

SRAM: sem qualquer resposta (negativa ou positiva) até o momento do fechamento do artigo.

SIM: estabeleceu alguma medida com relação ao parâmetro avaliado.

NÃO: negou ter implementado medidas compatíveis com o parâmetro avaliado.

A região com mais respondentes foi a região Nordeste, em que 55% dos estados responderam às perguntas. A região com menor índice de respostas foi a Norte, uma vez que não houve respostas daquela região até o fechamento do presente estudo.

Analisando as respostas consideradas negativas (“NÃO” e “NR”), percebe-se que elas tiveram três diferentes abordagens: a) negativa quanto à existência de qualquer medida com fins de efetivar o Protocolo – negativas de implementação (*ex. caso do MPGO*); b) negativa quanto à impossibilidade de levantamento de dados – negativa de informação (*ex. caso do MPF*); c) se existe alguma resposta é de atribuição de outro órgão – negativa de atribuição (*ex. caso MPMT*).

#### 4.4. Impacto da implementação

Efetivar o Protocolo é fundamental para que o Poder Público, orientado pelos Ministérios Públicos, dentro de suas atribuições legais, possa dar respostas mais rápidas a fenômenos sociais desestabilizadores, como Crises Prisionais e Crises de Segurança Pública. Responder às ameaças que se avolumam no país é essencial para própria legitimidade das instituições que compõem o Estado. Essa conclusão defluiu do próprio *ethos* da Recomendação em análise.

Sobretudo em tempos em que a sociedade se vê diante de fenômenos sociais indesejados, como as facções criminosas, que representam a liderança informal do sistema prisional e forçam presos a se filiar<sup>3</sup>. Contudo, não se trata apenas desses casos. Ao se tomar uma visão mais ampla de Segurança Pública, percebe-se que prevenir cataclismos e fenômenos naturais, cada vez mais comuns nas regiões vulneráveis do país, também se insere na perspectiva de segurança social e pode ser o nódulo central da atuação dos gabinetes de crise previstos na Recomendação.

#### 4.5. Fontes normativas

Dentre as principais fontes normativas ou instrumentos administrativos que embasam as ações dos *Parquets* consultados, encontramos uma variedade de espécies, tais como: ato interministerial (MPPE), portaria (MPRN, MPES, MPSP), acordo de cooperação técnica (MPSE), resolução (MPPR), processo administrativo (MPDFT) e ato administrativo (MPBA).

No caso do MPBA, por exemplo, a fonte normativa é anterior à própria Recomendação CNMP n. 90/2022. Segundo a resposta do *Parquet* estadual, a base para a atuação no enfrentamento das crises foi a Resolução CNMP n. 156/2016, que trata da “Política de Segurança Institucional e o Sistema Nacional de Segurança Institucional do Ministério Público, e dá outras providências”<sup>4</sup>.

No âmbito do MPPE, não foi relatada qualquer resolução, ato normativo que discipline os protocolos e instalação de gabinetes de crise nos moldes propostos pela Recomendação CNMP n. n 90/2022. Porém, é importante destacar que o TJPE a instituir um Gabinete de Crise interinstitucional, em 2022, a partir da publicação do Ato Conjunto, que faz as vezes do órgão propugnado pela Recomendação de maneira até mais abrangente e sistêmica.

A normatização do MPRN ganhou vida por meio da Portaria n. 319/2023-PGJ/RN, que alinha ao que dispõe a Recomendação. O suporte fático que ensejou a norma foram *os ataques* orquestrados por

3 MANSO, Bruno Pães. DIAS, Camila Caldeira Nunes. **Guerra**: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil. São Paulo. Ed. Todavia. 2018.

4 Resolução n° 156, de 13 de dezembro de 2016. Publicado no Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, páginas 1-11, edição de 14/02/2017. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/4764>>. Acesso em: 24 maio 2024.

facções criminosas às instituições públicas e privadas em toda área do Rio Grande do Norte.

O MPSE valeu-se de um Acordo de Cooperação Técnica, cujas fontes normativas são a Lei n. 8.666/1993, a Lei de Licitações e Contratos vigente à época, que prevê a dispensa de licitação nos casos de celebração de convênios de cooperação entre entes da Federação e integrantes da Administração Indireta (art. 24, XXVI).

Segundo resposta do MPES, o Gabinete Permanente de Crise, vinculado à Procuradoria-Geral de Justiça do Estado, foi instituído pela edição da Portaria PGJ n. 27/2003. Na prática, menos de um ano depois da Recomendação CNMP n. 90/2022, o MPES já havia cumprido a etapa de normatizar o referido instituto.

O MPSP, por meio da Portaria n. 10.052/2022, criou o Gabinete de Crise para atuação em caso de identificação de evento crítico que ensejar a tomada de medidas embasadas na Recomendação CNMP n. 90/2022. Isso significa que menos de seis meses após a edição da Recomendação, o *Parquet* Paulista já havia institucionalizado o seu próprio gabinete.

O MPPR, por sua vez, no âmbito de suas atribuições previstas na Lei Complementar Estadual n. 85/1999, editou a Resolução n. 0550/2018, cujo objetivo era instituir o Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública (GAESP). Contudo, ao que depreende da resposta a instituição inicial do órgão se embasou muito mais na Resolução CNMP n. 20/2007 do que propriamente na Recomendação CNMP n. 90/2022. Aquela tinha por objeto específico a disciplina do controle externo da atividade policial, enquanto esta, como se sabe, trata do Protocolo de Atuação relacionado a Crises no Sistema Prisional. De fato, o *Parquet* paranaense relata em sua resposta à pesquisa que o seu normativo correlato à Recomendação está em elaboração. Mas há, sim, um protocolo de atuação em crise, cuja primeira versão é 2016 (Protocolo de Atuação n. 02/2016)<sup>5</sup> que não só revela a densidade normativa, mas a integração do MPPR com outras instituições da Segurança Pública. Ademais, GAESP e o Núcleo de Inteligência do Centro de Apoio Técnico à Execução (CAEx NI) elaboraram, em 2023, o Protocolo de Atuação sobre mortes em unidades prisionais.

5 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS CRIMINAIS, DO JÚRI E DE EXCUÇÕES PENAIAS. **Protocolo de atuação funcional** - gerenciamento de crises em unidades prisionais. Curitiba, 2019. Disponível em: <[https://site.mppr.mp.br/sites/\\_hotsites/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/Protocolo\\_atuacao\\_funcional\\_gerencia-mento\\_de\\_crises\\_-\\_versao\\_2019.pdf](https://site.mppr.mp.br/sites/_hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/Protocolo_atuacao_funcional_gerencia-mento_de_crises_-_versao_2019.pdf)>. Acesso em 24 maio 2024.

O MPDFT iniciou a sistematização do Protocolo por meio do seu Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional (NUPRI). Há um procedimento administrativo que deu impulso à elaboração do Protocolo, mas ainda em fase embrionária.

Considerando todas as respostas, infere-se que a normatização nos Ministérios Públicos ainda é heterogênea, com vários níveis de maturidade ou institucionalização. Apenas o Gabinete do MP baiano possui caráter *perene*, nascendo antes da Recomendação, com caráter contingencial, e, hoje, absorveu as atribuições previstas por ela após a sua edição, tornando-se permanente. Enquanto isso, o MPSP baseou-se diretamente na Recomendação para instituir o seu Gabinete de Crise, que tem vocação permanente, mas age mediante demanda.

#### **4.6. Ocorrências**

Sobre as situações que levaram ao teste de estresse dos protocolos, as principais causas apontadas para a execução dos protocolos foram: a) fenômenos climáticos e desastres naturais (MPBA e MPES); b) rebeliões no sistema prisional (MPBA); c) ataques coordenados por facções criminosas contra os cidadãos e agentes do poder público (MPRN) e d) eventos antidemocráticos (MPPE e MPES).

No caso do *Parquet* pernambucano, a equipe ficou de sobreaviso.

#### **4.7. Estrutura física**

Quanto à estrutura física, as respostas coletadas levaram a classificar os respondentes em núcleos que atuam em duas áreas (Sistema Prisional e Segurança Pública): os que utilizam estrutura específica voltada para as crises (MPPR); os que utilizam estrutura compartilhada com órgãos com os mesmos campos de atuação (MPBA); os que utilizam estrutura de outras entidades (órgãos) do poder público - locais, estaduais e federais - e atuam nos seguimentos de segurança pública, o sistema de justiça, o sistema penitenciário (MPPE e MPDFT).

Há ainda aqueles que possuem estrutura predominantemente centralizada (MPRN) ou descentralizada de atuação (MPPE); e os que contam com estrutura permanente e os que contam com estrutura sob demanda (MPSP).

Todos os órgãos respondentes que instituíram o Gabinete de Crise possuem membros natos e membros eventuais conforme a matéria em questão. Além disso, todos contam com grupos de apoio internos que variam entre: Segurança Institucional, Grupos de Apoio Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaecos), Centro de Apoio Operacional Criminal (CAOCrim), Núcleo de Inteligência, especialistas em mediação; grupos de apoio externos dos quais podemos citar: Operações Policiais Especiais de Polícia Civil Batalhão de Operações Especiais (BOPE); Operações Especiais vinculado ao Departamentos Penitenciários.

#### **4.8. Políticas públicas**

É importante salientar que, embora alguns Ministérios Públicos não tenham instituído os seus gabinetes de crise por completo, possuem políticas públicas e projetos importantes no sentido de prevenir as crises no sistema prisional e na segurança pública. As políticas públicas relatadas pelos respondentes foram segregadas nos grupos a seguir:

- a. Políticas voltadas para trabalho e emprego dos egressos do sistema penitenciário: cursos profissionalizantes (MPSE);
- b. Políticas de cidadania para as comunidades expostas (MPPR), Políticas de execução penal: redução da superlotação (MPPR), Políticas antimanicomiais (MPPR), Políticas de progressão de regime (MPPR), Políticas judiciais: redução das prisões provisórias indevidas (MPPE);
- c. Políticas de controle externo da atividade policial (MPDFT).

#### **4.9. Fatores de risco e cenários**

Na maior parte dos Ministérios Públicos, os fatores de risco são restritos às suas bases, mas todos afirmaram que levam em conta os itens elencados na Recomendação n. 90/2022, quais sejam: a) a deterioração das condições de salubridade no ambiente carcerário; b) superlotação no estabelecimento; c) a morosidade na análise ou no julgamento de processos que afetam benefícios de saída temporária, progressão de regime, *sursis*; d) restrições no exercício de direitos ou de convenções estabelecidas pelo órgão gestor da unidade; e) a oferta regular de alimentação de má qualidade; f) estabelecimento de tratamento

cruel, degradante ou desumano aos apenados ou aos seus visitantes; g) existência de organizações criminosas no interior das unidades, exacerbada por animosidades entre seus integrantes ou entre facções distintas.

Além disso, alguns apontaram as inspeções periódicas no sistema prisional como análise de fator de risco e articulação com as Secretaria de Administração Penitenciária do Estado e com os Centros de Inteligência como fundamentais para análise de cenários.

#### **4.10. Integração com sistema de segurança pública e outros**

Os Ministérios Públicos que responderam relataram haver interlocução externa com o sistema de segurança pública, com o sistema penitenciário, com representantes dos Ministérios Públicos da União e dos estados, com integrantes do sistema prisional, com o Judiciário, com a Defensoria Pública, com o Governo do Estado e com órgãos de inteligência.

No âmbito interno existe cooperação com diversos órgãos e entidades do Estado. A colaboração se dá entre os Promotores de Justiça Criminais e órgãos com atribuições de defesa social e de direitos humanos.

#### **4.11. Capacitação**

O MPPR já realizou a capacitação dos seus membros sobre o tema de Gerenciamento de Crises, em parceria com a Polícia Militar, com o objetivo de viabilizar o protocolo de atuação do *Parquet* em casos de crises no sistema prisional do estado. Ao passo que o MPBA realizou os cursos tanto de Gerenciamento de Crises quanto de Negociação em Crises.

#### **4.12. Medição de desempenho, retroalimentação e aprendizagem**

As medidas tomadas após cenários de crise são reduzidas em relatório circunstanciado que apontam o Histórico do fato, Doutrina de Gerenciamento de Crises e Negociação, Da Fase do Planejamento Específico e Resolução da Crise, Providências adotadas pelo Ministério

Público do Estado (MPBA). Além disso, alguns já contam com projetos de monitoramento, do que depreende que há mecanismos ao menos embrionários de coleta e processamento e mensuração de dados (MPPR e MPDFT).

## 5. DESAFIOS E LIMITAÇÕES

É importante notar que, dentre diversas limitações observadas para a concretização do protocolo, algumas merecem especial relevo.

A primeira delas é a ausência de uma base estatística para mensurar e acompanhar a evolução desse protocolo em específico, o que indica um desafio em termos de estrutura e coordenação para se alcançar um grau otimizado de gestão em um país continental com Ministérios Públicos em diferentes estágios de maturidade institucional.

O desafio se acentua, porque, em que pese a boa vontade das diversas ouvidorias dos Ministérios Públicos, não há uma padronização das respostas nem respostas quantificáveis, provavelmente por ainda não haver um órgão centralizado responsável pela padronização, coleta e mensuração dos dados dos MPs. Além disso, as próprias peculiaridades de cada Estado ou das atribuições locais podem influenciar negativamente na padronização da coleta de dados. Nesse ponto, cabe, ainda, apontar a própria dificuldade inerente ao presente estudo de acessar os serviços de informação ao cidadão de 27 unidades da federação, incluindo o DF, além do MP e do próprio CNMP. O que se percebe é que existem diferentes graus de tecnologia das plataformas dos *Parquets*, diferentes níveis de interface dos sites com os usuários, das mais convidativas às mais confusas, o que impactou sensivelmente a experiência do usuário e a satisfação dos objetivos da pesquisa ao buscar informações junto ao poder público.

Outra limitação é a acumulação de atribuições das assessorias dos chefes dos Ministérios Públicos, o que, por vezes, parece impedi-los de responder a perguntas mais complexas que necessitem de mais análises, bem como de assumir novas atribuições em que pese a gravidade das questões implicadas nas crises.

A própria demora de respostas sobre os quesitos levantados na pesquisa sugere entraves no fluxo de informações de ao menos em 17 dos 28 Ministérios Públicos consultados no que concerne o tema pesquisado. É possível que diversos Ministérios Públicos tenham as suas experiências

internas, mas não estão aptos a compartilhá-las por eventuais obstáculos na compilação dos dados provenientes de suas experiências, limitações no processo de medição e avaliação dos procedimentos, limitações orgânicas quanto ao estabelecimento de órgãos competentes que centralizem essas informações.

Essas objeções têm pelo menos dois aspectos negativos: a falta de retroalimentação dos processos internos de trabalho e a falta de resposta à sociedade sobre as medidas tomadas pelos *Parquets* no âmbito de suas atribuições no que diz respeito à garantia do direito à segurança pública.

Dado esse estágio incipiente, há um risco de que as crises passem fora do radar do Poder Público e sejam resolvidas em caráter emergencial, com ações incidentais ou até mesmo fora de uma atuação uniforme, lastreada em experiências compartilhadas. Ou seja, sem haver a possibilidade institucionalizada de se buscar um repositório de conhecimentos testados e aprovados por Ministérios Públicos que já tenham vivido experiência semelhante.

## 6. CONCLUSÕES

Uma conclusão importante da pesquisa é que, embora o recorte trate da concretização da Recomendação n. 90/2022, que fica associada aos Protocolos de Atuação dos Ministérios Públicos em casos de Crises no Sistema Prisional e na Segurança Pública, muitos Ministérios Públicos têm utilizado o Gabinete de Crise para lidar com crises afetas às diversas naturezas, desde desastres climáticos até possíveis ataques às instituições democráticas.

Além disso, em alguns estados, como em Pernambuco, coube a outros poderes a instalação do Gabinete de Crise. Nesses casos que se cria um órgão interministerial, a função passa a ser cumprida não só pelo *Parquet*, mas por um conjunto de representantes agindo em cooperação, por exemplo: Tribunal de Justiça, Defensoria, Tribunal de Contas, Secretarias, o que parece ser consentâneo à ideia de prevenção de crises dada a complexidade de áreas relacionadas com os temas de segurança pública e prisional. E, ainda, que indica uma desnecessidade do Ministério Público estadual destinar uma grande estrutura para o Gabinete de Crise, o que poderia resultar retrabalho ou ineficiência da ação estatal, no sentido de haver diversos órgãos prestando o mesmo serviço à sociedade sem a efetiva necessidade dessa redundância.

Do ponto de vista nacional, vale lembrar que a própria Recomendação do CNMP não possui força cogente – que existiria se houvesse uma Resolução sobre o tema. Essa situação pode indicar duas hipóteses, no mínimo: a) ou os Ministérios Públicos estaduais não efetuaram as medidas por falta desse mandamento normativo; b) ou próprio processo de concretização dessas mudanças leva algum tempo de maturação até ser institucionalizado de modo mais uniforme no país.

Cumprir frisar que um evento recente em especial suscitou medidas junto às inteligências à disposição de diversos Ministérios Públicos para acompanhamento e apuração de fatos: o evento do 8 de janeiro de 2023.

O que se percebe é que, para alguns Ministérios Públicos, a Recomendação deu maior ressaltado às questões objeto de sua análise, porém a implementação dos gabinetes até mesmo quanto aos atos normativos ainda é incipiente e realiza de forma pouco homogênea em todo o território nacional.

Quanto à coleta e avaliação das estatísticas, percebe-se que os Ministérios Públicos ainda têm certa dificuldade em coletar, processar, compilar e expor os dados relativos à consumação da Recomendação. Isso fica evidente pelo lapso de tempo entre a solicitação e as respostas ou não respostas de mais da metade dos Ministérios Públicos do país. O que pode sugerir algumas inferências importantes: a) a Recomendação não foi cumprida no seu nível mais básico (normatização); b) para aqueles que editaram normas relativas ao Gabinete de Crise, o Protocolo ainda não foi efetivamente testado; c) dos que aplicaram os protocolos internamente, não há um repositório de estatísticas consolidado; d) alguns realizaram os protocolos, mas optaram por não abrir suas evidências por considerar que são informações sensíveis.

Uma conclusão relevante é que a criação dos Gabinetes de Crises no âmbito dos Ministérios Públicos não tem o condão de substituir os protocolos de gerenciamento de crise já elaborados pelos órgãos do sistema prisional e de segurança pública. Depreende-se da pesquisa que são sistemas com vocações diferentes e que atuam de maneira complementar dentro das suas atribuições e competências constitucionais.

Considerando o estágio inicial de aplicação dos Protocolos previstos na Recomendação n. 90/2022, não se descarta a possibilidade do importante risco de as crises serem solucionadas em caráter emergencial, com ações incidentais. Como já explorado acima, essa possibilidade decorre de falta da possibilidade dessas instituições

buscarem nos repositórios de conhecimentos, testados e aprovados por diversos Ministérios Públicos que já tenham vivido experiência semelhante, que possam dar suporte às decisões tomadas na resolução de crises no sistema de segurança pública e no sistema penitenciário.

Nesse ponto é forçoso concluir que, em que pese a missão institucional dos Ministérios Públicos ser a mesma do ponto de vista macro, é certo que os campos de atuação dos órgãos nem sempre se correspondem e se confundem de Ministério Público para Ministério Público, dadas as peculiaridades de cada estado ou região. Além disso, observa-se que tal qual em um organismo vivo, os órgãos nascidos anteriormente à Recomendação têm absorvido novas funções relativas incorporando novas atribuições a partir de sua edição. Ou seja, o advento da Recomendação, com a criação, ou não, de norma no âmbito local, parece induzir a estrutura já existente a absorver novas funções diante das novas demandas apresentadas.

## 7. REFERÊNCIAS

ABPMP. **BPM CBOOK**: Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio Corpo Comum de Conhecimento. 1. ed. Brasil: ABPMP BPM CBOOK, 2024. Disponível em: <[https://ep.ifsp.edu.br/images/conteudo/documentos/biblioteca/ABPMP\\_CBOOK\\_Guide\\_\\_Portuguese.pdf](https://ep.ifsp.edu.br/images/conteudo/documentos/biblioteca/ABPMP_CBOOK_Guide__Portuguese.pdf)>. Acesso em: 24 maio 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 156, de 13 de dezembro de 2016**. Publicado no Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, páginas 1-11, edição de 14/02/2017. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/4764>>. Acesso em: 24 maio 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação n. 90, de 22 de fevereiro de 2022**. Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 2-16, edição de 25 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<https://diarioeletronico.cnmp.mp.br/ords/f?p=102:0::BAIXARPDF:NO:RP,0:NUMDIARIO:22156>>. Acesso em: 7 jun. 2024.

MANSO, Bruno Pães. DIAS, Camila Caldeira Nunes. **Guerra: a** ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil. São Paulo. Ed. Todavia. 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS CRIMINAIS, DO JÚRI E DE EXECUÇÕES PENAIAS. **Protocolo de atuação funcional - gerenciamento de crises em unidades prisionais**. Curitiba, 2019. Disponível em: <[https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/Protocolo\\_atuacao\\_funcional\\_gerenciamento\\_de\\_crisis\\_-\\_versao\\_2019.pdf](https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/Protocolo_atuacao_funcional_gerenciamento_de_crisis_-_versao_2019.pdf)>. Acesso em: 24 maio 2024.