

# O PAPEL INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROMOÇÃO DO DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA

*THE INSTITUTIONAL ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE  
IN PROMOTING THE RIGHT TO PUBLIC SECURITY*

Ana Cristina Tahan de Campos Netto de Souza<sup>1</sup>

Carlos Roberto Diogo Garcia<sup>2</sup>

Marcos Salati<sup>3</sup>

Wesley Franco Ramos Barguena<sup>4</sup>

**Sumário:** Introdução. 1. O direito fundamental à segurança pública. 2. As raízes da criminalidade no Brasil. 3. Os desafios na formulação de políticas de segurança.

**Resumo:** O presente artigo objetiva analisar o atual papel desempenhado pelo Ministério Público na promoção do direito fundamental à segurança pública, tendo como base a Lei 13.675, que instituiu a Política Nacional de Segurança Pública, e a Resolução 278/2023 do CNMP, que prevê diretrizes e estratégias para a atuação do Ministério Público na efetivação desse direito fundamental. Para atingir esse objetivo, foi realizada uma pesquisa qualitativa, de cunho descritivo, por meio da análise documental de legislações, jurisprudência e uma revisão bibliográfica de livros e artigos científicos relevantes ao tema. Conclui-se que, na atualidade, cabe, ao Ministério Público, atuar no planejamento e na fiscalização das políticas de segurança pública enquanto política de Estado, garantindo a eficiência e continuidade dessas atuações estatais.

**Palavras-chave:** Segurança Pública; Tutela Coletiva; Resolução 278/2023; Criminalidade e Direito Fundamental; Conselho Nacional Do Ministério Público.

**Abstract:** *The present article aims to analyze the current role played*

- 1 Ana Cristina Tahan De Campos Netto De Souza: Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo. Procuradora da República
- 2 Carlos Roberto Diogo Garcia: Doutor pela Universidad Pablo de Olavide. Mestre em Direito pela UNAERP. Procurador da República
- 3 Marcos Salati: Mestrando em Sistema Constitucional de Garantia de Direitos, no Centro Universitário de Bauru/SP, mantido pela Instituição Toledo de Ensino (ITE) Procurador da República, Membro e atual Coordenador do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO) do MPF/SP. Membro do Núcleo de Controle Externo da Atividade Policial (CEAP) do MPF/SP.
- 4 Wesley Franco Ramos Barguena: Graduado e Mestre em Direito pela FDRP/USP. Estagiário de Pós-graduação no Ministério Público Federal.

*by the Public Prosecutor's Office in promoting the fundamental right to public security, based on Law 13.675, which established the National Public Security Policy, and CNMP Resolution 278/2023, which provides guidelines and strategies for the Public Prosecutor's Office in ensuring this fundamental right. To achieve this objective, a qualitative, descriptive research was conducted through documentary analysis of legislation, case law, and a literature review of relevant books and scientific articles on the subject. It is concluded that, at present, the Public Prosecutor's Office is responsible for planning and overseeing public security policies as a State policy, ensuring the efficiency and continuity of public policies.*

**Keywords:** *Public Security; Collective Protection; Resolution 278/2023; Criminality and Fundamental Rights; National Council of the Public Prosecutor's Office.*

## INTRODUÇÃO

No livro “Ascensão e Declínio do Estado”, o historiador Martin Van Creveld descreve como os Estados contemporâneos surgiram a partir da formação de exércitos para proteger territórios específicos.<sup>5</sup>

A lógica por trás desse empreendimento baseava-se na necessidade de cada indivíduo impor uma autolimitação em suas liberdades em prol de uma segurança coletiva, capaz de afastar a sociedade de um estado perpétuo de guerra de todos contra todos, nos moldes hobbesianos.<sup>6</sup> Com a legitimação desse contrato social, a responsabilidade pela segurança de cada indivíduo passa a ser terceirizada para uma instituição detentora do monopólio da violência.

Diante dessa premissa, os Estados modernos nascem com a missão de fornecer segurança aos seus cidadãos contra perigos externos. A maneira como cada um deles irá lidar com essa responsabilidade dependerá de suas capacidades e exigências históricas, seguindo as necessidades de sua época, com respostas mais ou menos proporcionais de acordo com o nível de perigo enfrentado em um determinado momento e limitadas, nos Estados de Direito, pelas normas jurídicas consagradoras de direitos fundamentais.

O ponto-chave é que a necessidade de segurança é a força motriz para que os indivíduos atuem coletivamente na construção de um corpo social que se mantém coeso devido à crença coletiva de que estão mais seguros devido a essa união do que se estivessem vivendo em um estado de natureza, no qual predominaria a barbárie.

5 VAN CREVELD, Martin L. **Ascensão e declínio do Estado**. Martins Fontes, 2004.

6 HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Clube de Autores, 2020.

Se, até aquele momento, o principal dever estatal era a proteção da sociedade contra perigos externos, com o passar do tempo e a incorporação dos direitos de segunda dimensão, o Estado assume para si a responsabilidade pela segurança interna como direito social, cabendo a ele a implementação de programas sérios de controle da criminalidade e de longo alcance, como o combate à miséria e o aumento de empregos, bem como ações ligadas à saúde, saneamento e educação.<sup>7</sup>

Nesse sentido, ainda que a sociedade brasileira esteja assaz distante de fruir dessa realidade, é dever do Estado não só fornecer a segurança externa, mas também a manutenção da ordem social interna, por meio da adoção de políticas de inclusão social e de segurança pública, agindo, ativamente, na diminuição dos índices de violência e garantindo a preservação da paz social.

## 1. O DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA

Na atualidade, não é forçoso afirmar que, mais do que manter o corpo social coeso, a segurança da sociedade é o principal requisito para que sejam garantidos outros direitos. Não há Estado Democrático de Direito sem que antes sejam garantidos valores como a vida, a liberdade e a segurança pública. Essa é, inclusive, a previsão expressa no art. 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948: “todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”.<sup>8</sup>

Do mesmo modo, esse direito é previsto no art. 7º, 1, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), promulgada pelo Brasil por meio do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, e no art. 9º, 1, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, também promulgado pelo Brasil por meio do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.<sup>9</sup>

No direito interno, embora não haja menção explícita no rol do artigo 5º da Constituição Federal, a segurança pública deve ser considerada um direito fundamental, porque está ligado intrinsecamente

7 FERRER, Flávia. O direito à segurança. *Revista do Ministério Público*. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 26, p. 109, 2007.

8 ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/DmWWO>>. Acesso: 17 maio 2024.

9 HUMANOS, Convención Americana Sobre Derechos; DE ADOPTADA EN SAN JOSE; AL PROCEDER, A. S. A. Convencion Americana Sobre Derechos Humanos “Pacto De San José De Costa Rica”. San José, Costa Rica, 1969.

à dignidade humana. Ademais, no artigo 6º, que trata dos direitos sociais, o texto constitucional prevê expressamente o direito à segurança.

Como destaca Jorge Reis Novais, no Brasil, diferentemente de outros países, adotou-se uma equiparação entre os direitos sociais e os direitos fundamentais, ambos carregando a mesma força normativa.<sup>10</sup> Em segundo lugar, mesmo que a referida equivalência não existisse, a cláusula de abertura estabelecida pelo § 2º do art. 5º possibilita a identificação de direitos fundamentais esparsos, além daqueles listados no mesmo artigo, seja em outras partes da própria Constituição ou em legislações nacionais e internacionais.<sup>11</sup>

Ressalte-se que se trata de um direito social por depender de uma prestação positiva do Estado, um fazer, uma efetiva ação concretizadora do direito fundamental, e não uma mera abstenção.

Nessa linha de raciocínio, a Constituição, em seu Título V, que trata “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, conferiu, no seu Capítulo III, sobre “Segurança Pública”, o art. 144, prevendo que a segurança pública é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”,<sup>12</sup> caracterizando a segurança pública como um direito difuso e coletivo.

Por fim, cabe lembrar que os tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil, por força do § 3º do art. 5º da Constituição, adquirem *status* de emendas constitucionais e que, por decisão do Supremo Tribunal Federal, mesmo aqueles incorporados antes da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, possuem *status* de norma supralegal.

Com efeito, não há dúvidas a respeito de o direito fundamental à segurança pública possuir força normativa para paralisar a eficácia de todo o ordenamento infraconstitucional em sentido contrário, com base no controle de convencionalidade.

Delineados os contornos da previsão normativa da segurança pública, é possível adentrar no contexto fático e analisar como esse direito tem sido assegurado (ou não) pelo Estado, verificando o que tem sido realizado nos últimos anos e o quão distante ainda estamos

10 NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra Editora, 2010.

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

12 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990).

das promessas contidas no texto constitucional. É o que se verá nos próximos capítulos.

## 2. AS RAÍZES DA CRIMINALIDADE NO BRASIL

O Brasil é um país violento e essa íntima relação entre a sociedade brasileira e a violência não é um fenômeno moderno.

Sérgio Buarque de Holanda, em seu livro “Raízes do Brasil”, retrata o brasileiro como um “homem cordial” que atua em suas relações sociais e políticas de maneira apaixonada, mais guiado pela emoção do que pela razão.<sup>13</sup>

No entanto, a expressão cunhada pelo historiador acabou por se popularizar ao longo dos anos de forma equivocada, como se o autor fizesse referência a um povo tolerante, acolhedor e avesso à violência. Parte do equívoco deve-se especialmente à necessidade de promover, no exterior, a imagem de um povo hospitaleiro e encobrir as profundas contradições presentes em nossa sociedade.

Em sentido similar, Jessé Souza, no livro “Ralé Brasileira”, apresenta o mito da “brasilidade”, que visa trazer uma sensação de identidade e camuflar, aos indivíduos da sociedade brasileira, a persistência de classes sociais ainda estanques. Todos, inclusive quem é vítima dessa ideologia, tendem a justificar as desigualdades pelo mérito ou pelo esforço individual, como se houvesse de fato igualdade, enquanto a verdade é bem mais nociva.<sup>14</sup>

Deveras, essa construção da identidade cultural brasileira é desafiada quando se observam as estatísticas de violência no país, fazendo com que a realidade venha à tona.

Em dados compilados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pelo Ipea, o Brasil é responsável, em média, por 12% dos homicídios do mundo, com apenas 3% da população mundial.<sup>15</sup> Sem que seja apresentado o local, um observador pode facilmente imaginar que se trata de uma nação em guerra, o que não seria um erro, considerando que o país vive um ininterrupto processo de conflito com diversas organizações criminosas e trava uma desoladora guerra às drogas. Desde

---

13 DE HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1968.

14 SOUZA, Jessé. **Ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 22-23 e 27-48.

15 LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 33, p. 53-68, 2019.

os anos 1980, a taxa de homicídios cresce em média 20% ao ano e, desde 2014, convivemos com um patamar de cerca de 60 mil mortes violentas intencionais.<sup>16</sup>

Nos últimos anos, tivemos uma ligeira melhora, mas os números atuais continuam alarmantes. Segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, no ano de 2022, com uma redução de 2,4%, ocorreram mais de 47 mil mortes violentas intencionais, uma taxa de 23,3 a cada 100 mil habitantes, enquanto a taxa global é de 5,8 a cada 100 mil. Embora seja um país com altos índices de criminalidade, a violência não é distribuída de maneira igualitária, ocorrendo de forma que alguns grupos sofrem mais com a violência do que outros. Das mortes registradas em 2022, 76,9% são de pessoas negras, 91,4% de sexo masculino e 50,2% com idade entre 12 e 29 anos.<sup>17</sup>

Crimes de outra natureza também apresentam números elevados, como o registro de mais de 200 mil casos de violência doméstica e quase 1 milhão de aparelhos telefônicos furtados, dados somente no ano de 2022. No sistema prisional, há, em curso, um processo de encarceramento em massa, com 839,7 mil pessoas em prisões estaduais, federais e em prisão domiciliar.<sup>18</sup> Com um déficit de vagas de mais de 230 mil, a população carcerária cresce em um ritmo mais acelerado do que a capacidade de criação de novas vagas. Os principais grupos encarcerados espelham as mesmas características daqueles que mais morrem: homens negros com idade entre 12 e 29 anos.

Os dados expostos evidenciam uma realidade conhecida: a violência brasileira possui raízes sociais, marcadas por cicatrizes criadas durante o seu passado escravagista que, frequentemente, tenta ser encoberto por um discurso de uma pseudodemocracia racial.<sup>19</sup>

Assim, o seu passado não resolvido encontra-se com uma democracia inacabada que, diante da pobreza e urbanização acelerada, foi incapaz de fornecer o desenvolvimento econômico necessário para oferecer emprego e qualidade de vida para a população, tornando

16 LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 33, p. 53-68, 2019.

17 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, F. B. S. P. Anuário brasileiro de segurança pública. *Anuário brasileiro de segurança pública*, n. 10, 2023.

18 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, F. B. S. P. Anuário brasileiro de segurança pública. *Anuário brasileiro de segurança pública*, n. 10, 2023.

19 Embora a expressão “democracia racial” não tenha sido criada por Gilberto Freyre, parte do seu pensamento é difundido por meio de seu livro *Casa-grande & senzala*. Global Editora e Distribuidora Ltda, 2019, termo que é utilizado para camuflar a opressão sofrida por grupos negros em decorrência da ausência de igualdade racial.

muitos jovens pobres vulneráveis às atrações do crime-negócio devido à escassez, crises em suas famílias e à ausência de pertencimento que leva a um estado de anomia social.<sup>20, 21</sup> Como bem descrito por Flávia Ferrer:

A criminalidade, principalmente em sociedades como a brasileira, tem como causa básica a desigualdade social. A pobreza e a falta de perspectivas de ascensão social fazem com que diversos indivíduos se vejam impelidos a ingressar na marginalidade. Qualquer plano político que pretenda, de forma séria, lidar com o problema da segurança pública, deve buscar programas de combate à pobreza; de erradicação do analfabetismo; de uso e ocupação adequados do solo; que possibilitem o acesso de todos os indivíduos à educação e saúde de qualidade; que permitam aos indivíduos a obtenção de moradia e trabalhos dignos.<sup>22</sup>

E esse é um problema que tende a se agravar no contexto da pós-modernidade, em que nações periféricas, como a brasileira, não chegaram sequer a concretizar direitos de primeira geração; vale dizer, não passaram pelos efeitos da modernidade que tinha como objetivo romper os privilégios estamentais do feudalismo, criando uma ordem em que todos poderiam atingir a verdadeira liberdade e igualdade.<sup>23</sup>

Nesse contexto, dada a natureza multifacetada do problema da criminalidade no Brasil, é crucial desenvolver políticas capazes de enfrentar os desafios impostos pela realidade.

Apesar de terem se passados mais de três décadas desde a promulgação da Constituição Cidadã, ainda não alcançamos a plena realização dos direitos fundamentais básicos, incluindo o aqui em debate direito social à segurança pública prometida pelo poder constituinte. Diante do abismo entre o texto constitucional e a realidade, levanta-se o questionamento sobre quais medidas o Estado tem adotado até aqui para conter esses elevados números de criminalidade.

20 ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. **Estudos avançados**, v. 21, p. 31-49, 2007.

21 A anomia social é um conceito desenvolvido por Robert K. Merton para descrever quando há uma discrepância entre os objetivos culturais estabelecidos pela sociedade e os meios legítimos para alcançá-los. Levando a uma frustração dos indivíduos que recorre a meios ilícitos para atingir esses objetivos inalcançáveis por meios lícitos. Conferir: MERTON, Robert King. **Social theory and social structure**. Simon and Schuster, 1968.

22 FERRER, Flávia. O direito à segurança. **Revista do Ministério Público**. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 26, p. 109, 2007.

23 BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Introdução ao estudo do direito: humanismo, democracia e justiça**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 441.

### 3. OS DESAFIOS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Definir o que seria segurança pública não é uma tarefa simples, sendo que o próprio legislador deixou de realizar tal definição para não tornar os governos reféns de um termo teórico.

É o que destacam Arthur Trindade Maranhão Costa e Renato Sérgio de Lima, ao afirmarem que, assim, a discussão da segurança pública desloca-se para um campo empírico e organizacional que estrutura as instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra a ordem e os conflitos sociais.<sup>24</sup> Dessa forma, o Estado possui maior discricionariedade na maneira como lida com sua segurança interna, permitindo construir e modificar políticas públicas para que atendam às necessidades de uma determinada época.

Considerando que cabe, aos governos, agirem conforme a conveniência e oportunidade, a história da segurança pública, no Brasil, é marcada por avanços e retrocessos, bem como por iniciativas bem-sucedidas ou fracassadas, com diferentes governos, ao longo dos anos, buscando enfrentar o desafio da segurança pública das mais diferentes formas.

Nos últimos 24 anos, o Brasil viu nove planos de segurança pública, praticamente um para cada governo. Isso significa que a descontinuidade de políticas de segurança pública é a regra, até mesmo quando é o mesmo governo que permanece à frente da Administração Pública, ocorrendo uma brusca interrupção de políticas que vinham sendo adotadas no passado.

O resultado é que, com essa descontinuidade de políticas de segurança pública, não é possível implementar programas de longo prazo que permitam mensurar e avaliar impactos da sua adoção, o que compromete o reexame daquilo que tem dado certo e daquilo que precisa ser corrigido.

Diante disso, mesmo que uma política em específico possa estar dando bons resultados, corre-se o risco de ser determinada a sua interrupção por não estar atrelada à roupagem ideológica do novo governo, permanecendo, o tema sensível da segurança pública, refém de políticas ocasionais.

---

<sup>24</sup> COSTA, Arthur Trindade Maranhão; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringelli de (Orgs.). **Crime, polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, p. 482. 2014.

Para que seja possível compreender o impacto da ausência de uma política de segurança pública sólida, consideremos que uma política eficaz deve estabelecer metas e objetivos a curto, médio e longo prazo, alcançáveis por meio de ações claras e objetivas. Nesse contexto, a título ilustrativo, tomemos como exemplo a “teoria das prevenções” da política criminal, que propõe um conjunto de ações estratégicas para reduzir e controlar a criminalidade e a violência. Segundo essa teoria, a abordagem preventiva deve atuar em três frentes simultaneamente, implementando políticas públicas de longo prazo.

A primeira delas, definida como “prevenção primária”, é constituída de medidas indiretas para a prevenção do crime, agindo diretamente nas raízes do problema e atuando a longo prazo, contendo os fatores exógenos da criminalidade que funcionam como mecanismo de estímulo a práticas delitivas. Nesse aspecto, o Estado deve atuar para implementar direitos sociais de maneira progressiva, como saúde, educação, trabalho e qualidade de vida, desestimulando práticas delitivas.

A prevenção secundária volta-se para determinados setores da sociedade, por meio da atuação das forças policiais para o controle da ordem social. Seus esforços são direcionados para aqueles grupos da sociedade mais suscetíveis a praticarem ou sofrerem crimes. Para isso, utiliza-se policiamento ostensivo em áreas com maior concentração de criminalidade e políticas dirigidas para grupos de risco, como aquelas que visam à diminuição dos crimes de violência doméstica, sendo essa modalidade de prevenção mais comum de ser percebida pela população.<sup>25</sup>

A última modalidade, denominada “prevenção terciária”, tem como alvo aqueles indivíduos que perpetram delitos, sendo o seu objetivo diminuir a reincidência. Nessa última fase, voltada à perspectiva individual, deve haver uma combinação dos objetivos da ressocialização com a execução penal. Para isso, durante o cumprimento da pena, é possível, ao custodiado, realizar trabalho e estudo para a remissão da pena, bem como a prestação de serviços comunitários de medida socioeducativa. Ademais, em tese, deve-se exigir um processo gradual de ressocialização, preparando o indivíduo para conviver em sociedade novamente.

Considerando os modos de prevenção descritos acima, paira a dúvida de em que medida é possível implementar esse modelo de

25 GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio. **Manual de criminología**. Derecho Penal y Criminología, v. 12, 1990. p. 985

prevenção tendo a descontinuidade como regra. Nesse sentido, como bem destaca Marlene Inês Spaniol, para avançar nesse campo, há a necessidade de as políticas públicas de segurança tornarem-se duradouras e não apenas de um governo. Devem essas ultrapassar as disputas eleitorais e partidárias, na direção de uma política mais efetiva e menos descontínua, com ampla participação da sociedade.<sup>26</sup>

Em uma iniciativa diversa à explanada e com o objetivo de trazer maior controle interinstitucional na seara da segurança pública, em 2018, foi editada a Lei nº 13.675, que cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema de Segurança Pública (SUSP), com o propósito de trazer maior racionalidade à política de segurança pública.

Além disso, ao disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, a lei define o papel do Ministério Público de velar pela sua correta aplicação e implementação das ações previstas, devendo, a instituição, atuar como instância avaliativa e analítica das políticas de segurança pública.<sup>27</sup>

#### 4. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Há, portanto, a necessidade de compreender que a segurança pública é uma política de Estado, que não se confunde com uma política de governo. É nesse ponto que reside a atuação do Ministério Público. Isso porque, por exigência constitucional, cabe, ao Ministério Público, “a defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis” (*caput* do art. 127), bem como “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia” (inciso II do art. 129).

Considerando que a segurança pública é um direito social, cabe, à instituição, assegurar políticas públicas que garantam a concretização do direito à segurança pública.

26 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.

27 SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. O MINISTÉRIO PÚBLICO NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA. **REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 7, n. 2, p. 681-701, 2021.

Essa nova dinâmica introduzida pela Constituição de 1988, que redesenha o papel do Ministério Público, fica evidente pelo seu papel de controle externo da atividade policial e pelas atribuições que lhe foram conferidas conforme previsão do art. 129. A instituição deve atuar como verdadeiro *ombudsman* das políticas públicas, para assegurar os direitos previstos na Constituição.<sup>28</sup> Para isso, conta com instrumentos previstos na própria Constituição e em leis infraconstitucionais, como ação civil pública e o inquérito civil, bem como as resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), cujo papel será melhor explorado no tópico seguinte.

Dessa maneira, falar de segurança pública é, portanto, falar em políticas de segurança pública, exigindo uma ação estatal. Sua realização, como destaca Antônio Suxberger, ocorre por meio de arranjos institucionais híbridos e complexos, que se operam por meio de órgãos interinstitucionalmente alocados nas esferas do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. Como destaca o autor:

No campo da segurança pública, o Ministério Público ingressa justamente no caráter complexo e híbrido dos arranjos institucionais que materializam a ação de Estado. Afinal, os órgãos de execução das políticas de segurança pública — polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares, polícias penais federal, estaduais e distrital (cf. a enumeração dos incisos do art. 144 da CF/1988) — não atuam isoladamente na concreção da *diretriz* prevista em lei para a política de segurança pública.<sup>29</sup>

Nesse sentido, a título ilustrativo, um exemplo de política de segurança pública bem-sucedida foi a criação do grupo de enfrentamento preventivo e repressivo da lavagem de dinheiro no Brasil. O diálogo interinstitucional promovido entre órgãos administrativos de fiscalização e controle — como o Coaf e a Receita Federal —, juntamente com a participação do Ministério Público, tem produzido bons resultados no controle do fluxo de capital suspeito, atuando diretamente contra o financiamento do crime organizado, de modo a asfixiar financeiramente as organizações criminosas.

Enquanto sujeito indispensável na promoção da segurança pública, o papel do Ministério Público não se restringe a um papel de prevenção secundária, mas também de monitorar as metas programáticas,

28 SANTA RITA, Luciana Peixoto et al. O Ministério Público como ombudsman de políticas públicas. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v. 12, n. 2, p. 113-123, 2021.

29 SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. O MINISTÉRIO PÚBLICO NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA. **REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 7, n. 2, p. 681-701, 2021.

principalmente quando considerado o estado de insegurança que atinge o país, ameaçando a fruição dos demais direitos fundamentais e ofendendo a dignidade da pessoa humana, como bem destaca Thiago Pierobom ao afirmar que:

[...] Esse quadro de insegurança crônica configura uma violação de direitos fundamentais insustentável, já que a segurança é pressuposta da fruição de todos os demais direitos fundamentais. A escassez de políticas de segurança pública sólidas e com continuidade, calcadas numa racionalidade gerencial de mensuração de efetividade, focadas nas causas e não meramente nas consequências, exige uma intervenção fiscalizatória do Ministério Público, fora da perspectiva estritamente criminal, mas numa perspectiva de controle de políticas públicas lato sensu. Apesar de essas políticas não se limitarem à atividade policial, o controle da eficiência policial é um dos ingredientes dessas políticas e, nessa medida, a sua fiscalização é uma atividade de controle externo.<sup>30</sup>

Diante do papel que deve ser desempenhado pelo Ministério Público nesta quadra da história enquanto *ombudsman* das políticas públicas estatais, diversas ferramentas são disponibilizadas com o objetivo de auxiliar a instituição em sua tarefa de proteção dos direitos fundamentais, por exemplo, a já citada Lei nº 13.675, que cria a Política Nacional de Segurança Pública, prevendo a atuação do Ministério Público “na elaboração de estratégias e metas para alcançar os objetivos desta Política” (inciso XVI do art. 5º da Lei do SUSP).

Contudo, há, também, outro mecanismo importante para a instituição, que são as resoluções do CNMP.

#### 4.1. A tutela coletiva da Segurança Pública

No final do ano de 2023, o Conselho Nacional do Ministério Público aprovou a Resolução 278/2023, que estabelece diretrizes e estratégias para a atuação do Ministério Público visando à efetivação do direito fundamental à segurança pública.

Entre as diretrizes, a Resolução reconhece a necessidade de uma atuação coordenada e transversal, com fomento e fiscalização de políticas de segurança pública (inciso I, art. 2º).

30 ÁVILA, Thiago André Pierobom de. O controle pelo Ministério Público das políticas de segurança pública. In: DURATE, Antonio Pereira; GOMES FILHO, Dermeval Farias; FARIAS, Jorge Augusto Caetano de; CAVALLAZZI, Vanessa Wendhausen; SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano (org.). **O Ministério Público e o controle externo da atividade policial**: dados 2016. Brasília: CNMP, 2017. p. 24-31. Disponível em: <<https://www.mpdft.mp.br/jspui/handle/123456789/924>>. Acesso em: 17 maio. 2024.

A nova Resolução busca delinear os contornos do papel institucional do Ministério Público na promoção do direito fundamental à segurança pública, prevendo sua competência e definindo seu papel fiscalizador das políticas. Ademais, prevê o diálogo da instituição conforme previsto na Lei nº 13.675, com uma “governança participativa da segurança pública, por meio da interlocução e integração entre as ações do sistema de justiça, órgãos de segurança pública e demais instituições de relevância social” (inciso III, art. 2º).<sup>31</sup>

Destaca-se que o papel da resolução não é atribuir, ao Ministério Público, a competência própria do gestor da política pública, mas sim reforçar o papel da instituição como *ombudsman* das políticas de Estado.

Isso fica claro na Resolução, quando prevê que a tutela coletiva da segurança pública envolve ações de diagnóstico, monitoramento e fiscalização de políticas de Estado, de forma planejada, consistente e continuada (art. 5º), com o objetivo de prevenir e controlar a criminalidade, observando a eficiência da política e respeito aos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal.<sup>32</sup>

Para isso, a resolução prevê que as unidades do Ministério Público “buscarão junto aos órgãos do Sistema Único de Segurança Pública o acesso a informações e sistemas voltados ao diagnóstico, monitoramento e fiscalização das ações de segurança pública”, para que possam realizar o devido controle das ações que estão sendo executadas.

Para além, a tutela deverá buscar sempre a proatividade e resolutividade no monitoramento da política pública, com atenção a outras políticas, como educação, saúde e moradia (inciso VII, art. 7º).<sup>33</sup>

Nesse sentido, a Resolução 278/2023 do CNMP alinha-se à Lei nº 13.675 para institucionalizar as políticas de segurança, tornando-as programas de Estado não subordinados à vontade do governo e, assim, permitindo a construção de políticas mais consistentes sem interrupções bruscas.

31 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 278, de 13 de dezembro de 2023.** A Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva de segurança pública. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resolucao-278-de-2023.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2024.

32 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 278, de 13 de dezembro de 2023.** A Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva de segurança pública. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resolucao-278-de-2023.pdf>>. Acesso em: 18 de maio 2024.

33 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 278, de 13 de dezembro de 2023.** A Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva de segurança pública. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resolucao-278-de-2023.pdf>>. Acesso em: 18 de maio 2024.

Para isso, atribui, ao Ministério Público, ferramentas para que possa atuar na fiscalização da lei na área de sua eficiência e no cumprimento das metas estabelecidas, determinando que os futuros governos sigam as diretrizes e programas previamente pactuados com a sociedade.

E nem poderia deixar de sê-lo. O Ministério Público é instituição autônoma a governos e seus integrantes possuem independência funcional, sendo o órgão que dá voz e representa a sociedade e busca garantir que os seus direitos fundamentais sejam preservados e implementados.

Cabe, ao Ministério Público, que possui os meios e as garantias a tanto, atuar, tanto no âmbito civil quanto no penal, com o desiderato de que a segurança pública e os seus programas saiam efetivamente do papel, não tenham um viés ideológico, não haja solução de continuidade e seja um direito inclusivo e fruível com equidade na sociedade brasileira.

## 5. CONCLUSÃO

Nessa quadra da história, o Estado Democrático de Direito assume a responsabilidade de assegurar a manutenção da ordem social, pois, sem que essa seja garantida, há uma ameaça à concretização dos demais direitos.

No Brasil, embora seja garantido o direito fundamental à segurança pública, o que se observa é a dificuldade do Estado em combater a criminalidade, apostando principalmente em um modelo repressivo, sem uma política sólida e contínua para a segurança pública.

Pode-se afirmar que a violência no Brasil é fruto das mazelas de seu passado encoberto, das contradições ignoradas de seu presente e da ausência de planos concretos para seu futuro.

Nesse cenário, o Ministério Público emerge, devido à sua responsabilidade e perfil constitucional, como a principal instituição responsável por realizar o estímulo, o monitoramento e a fiscalização das políticas voltadas à segurança pública, garantindo que estas sejam consistentes e continuadas de maneira eficiente, enquanto políticas de Estado.

Para isso, o próprio legislador previu a Lei nº 13.675/2018 para institucionalizar as políticas de segurança e, dentro de seus limites, o CNMP editou a Resolução nº 278/2023.

Diante do exposto, ao longo do presente artigo, chega-se à conclusão do relevante e necessário papel atribuído, na contemporaneidade, ao Ministério Público como *ombudsman* das políticas públicas do Estado, para que essas sejam concretizadas no âmbito da sociedade brasileira com eficácia, igualdade e justiça.

## REFERÊNCIAS

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. O controle pelo Ministério Público das políticas de segurança pública. In: DURATE, Antonio Pereira; GOMES FILHO, Dermeval Farias; FARIAS, Jorge Augusto Caetano de; CAVALLAZZI, Vanessa Wendhausen; SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano (org.). **O Ministério Público e o controle externo da atividade policial: dados 2016**. Brasília: CNMP, 2017. p. 24-31. Disponível em: <<https://www.mpdft.mp.br/jspui/handle/123456789/924>>. Acesso em: 17 maio 2024.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Introdução ao estudo do direito: humanismo**, democracia e justiça. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 278, de 13 de dezembro de 2023**. A Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva de segurança pública. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-278-de-2023.pdf>>. Acesso em 18 maio 2024

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública. LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringelli de (Org.). **Crime, polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

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

DE HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1968.

DOS DIREITOS HUMANOS, ONU Declaração Universal. Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. **Convenção dos Direitos da Criança, Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**, 2020.

FERRER, Flávia. O direito à segurança. **Revista do Ministério Público**. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 26, p. 109, 2007.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, F. B. S. P. Anuário brasileiro de segurança pública. **Anuário brasileiro de segurança pública**, n. 10, 2023.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**. Global Editora e Distribuidora Ltda, 2019.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio. Manual de criminología. **Derecho Penal y Criminologia**, v. 12, 1990.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Clube de Autores, 2020

HUMANOS, Convención Americana Sobre Derechos; DE ADOPTADA EN SAN JOSE; AL PROCEDER, A. S. A. Convencion Americana Sobre Derechos Humanos “**Pacto De San José De Costa Rica**”. San José, Costa Rica, 1969.

LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 33, p. 53-68, 2019.

MERTON, Robert King. **Social theory and social structure**. Simon and Schuster, 1968.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. Coimbra Editora, 2010.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948.

Disponível em: <<https://encurtador.com.br/DmWWO>>. Acesso: 17 maio 2024.

SANTA RITA, Luciana Peixoto et al. O Ministério Público como ombudsman de políticas públicas. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v. 12, n. 2, p. 113-123, 2021.

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, Jessé. **Ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. O MINISTÉRIO PÚBLICO NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA. **REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 7, n. 2, p. 681-701, 2021.

VAN CREVELD, Martin L. **Ascensão e declínio do Estado**. Martins Fontes, 2004.

ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. **Estudos avançados**, v. 21, p. 31-49, 2007