

SISTEMA PRISIONAL,
CONTROLE EXTERNO
DA **ATIVIDADE POLICIAL**
E **SEGURANÇA PÚBLICA**
REVISTA **2025**

20
ANOS



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

•

SISTEMA PRISIONAL,
CONTROLE EXTERNO
DA **ATIVIDADE POLICIAL**
E **SEGURANÇA PÚBLICA**
REVISTA **2025**

•

•

•

•

•

20
ANOS



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

B823 Conselho Nacional do Ministério Público (Brasil).

Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública :
revista 2025/ Conselho Nacional do Ministério Público – Brasília: CNMP, 2025.

277 p. il.

ISBN: 978-65-89260-99-8

1. Ministério Público, atuação. 2. Sistema Prisional. 3. Atividade Policial. 4.
Segurança Pública. 5. Execução Penal. 6. Alternativas Penais. 7. Resolutividade. 8.
Políticas Públicas. 9. Estado de Coisas Inconstitucional. I. Título. II. Comissão do
Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública.

CDD – 341.413

EXPEDIENTE

© 2025, Conselho Nacional do Ministério Público
Permitida a reprodução mediante citação da fonte

COMPOSIÇÃO DO CNMP

- Paulo Gustavo Gonet Branco**
(Presidente)
- Ângelo Fabiano Farias da Costa**
(Corregedor Nacional)
- Moacyr Rey Filho**
Engels Augusto Muniz
Antônio Edílio Magalhães Teixeira
Paulo Cezar dos Passos
Jaime de Cassio Miranda
Ivana Lúcia Franco Cei
Fernando da Silva Comin
Cíntia Menezes Brunetta
Edvaldo Nilo de Almeida

SECRETARIA-GERAL DO CNMP

- Carlos Vinícius Alves Ribeiro**
(Secretário-Geral)
- Michel Betenjane Romano**
(Secretário-Geral Adjunto)

COMISSÃO DO SISTEMA PRISIONAL, CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E SEGURANÇA PÚBLICA

- Jaime de Cassio Miranda**
(Presidente)

MEMBROS AUXILIARES

- André Epifanio Martins**
(Promotor de Justiça do MP/AM)
- Fernanda Balbinot**
(Promotora de Justiça do MP/GO)
- Marco Antonio Santos Amorim**
(Promotor de Justiça do MP/MA)

MEMBROS COLABORADORES

- Henrique Nogueira Macedo**
(Promotor de Justiça do MP/MG)
- José Eduardo Sabo Paes**
(Procurador de Justiça – MPDFT)
- Renata Ruth Fernandes Goya Marinho**
(Promotora de Justiça do MP/MS)

EQUIPE TÉCNICA

- Gilberto Barros Santos**
(Assessor-Chefe)
- Ana América Cavalcante Fontenele e Silva**
André Fellipe Lima Stacciarini
Bruno Barboza Feliciano
Karla Cristina Paiva Rocha
Rogério Carneiro Paes
Luciana Nobre de Paiva
(Apoio Administrativo)

CONSELHO EDITORIAL

- Jaime de Cassio Miranda**
(Presidente)
- André Epifanio Martins**
(Promotor de Justiça do MPAM)
- Fernanda Balbinot**
(Promotora de Justiça do MPGO)
- Marco Antonio Santos Amorim**
(Promotor de Justiça do MPMA)

CONSELHO DE ORIENTAÇÃO EDITORIAL (PARECERISTAS)

- André Epifanio Martins**
(Promotor de Justiça do MPAM)
- Fernanda Balbinot**
(Promotora de Justiça do MPGO)
- Marco Antonio Santos Amorim**
(Promotor de Justiça do MPMA)

ORGANIZAÇÃO E REVISÃO

- André Epifanio Martins**
(Promotor de Justiça do MPAM)
- Fernanda Balbinot**
(Promotora de Justiça do MPGO)
- Marco Antonio Santos Amorim**
(Promotor de Justiça do MPMA)

EQUIPE TÉCNICA

- Ana América Cavalcante Fontenele e Silva**
(Servidora da CSP/CNMP)
- Rogério Carneiro Paes**
(Servidor da CSP/CNMP)

PROJETO GRÁFICO, REVISÃO E EDITORAÇÃO

- Secretaria de Comunicação do CNMP

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

9

Jaime de Cassio Miranda

SISTEMA PRISIONAL

OS DESAFIOS DA OPERACIONALIDADE E EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA DE ALTERNATIVAS PENAIS NO ESTADO DA BAHIA – CENTRAL E NÚCLEOS DE APOIO E ACOMPANHAMENTO ÀS PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS

11

*THE CHALLENGES OF THE OPERATIONALIZATION AND EFFECTIVENESS OF THE PUBLIC
POLICY ON PENAL ALTERNATIVES IN THE STATE OF BAHIA – CENTRAL AND SUPPORT
OF MONITORING CENTERS FOR ALTERNATIVE SENTENCES AND MEASURES*

Ana Isabela Ribeiro Souza, Mariana Gomes Dias de Souza e Adriano Marques da Silva Santana

CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DA RESOLUTIVIDADE NA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA EXECUÇÃO PENAL: ANÁLISE NORMATIVA, FUNCIONAL E APLICADA

29

*EVALUATION CRITERIA FOR THE RESOLUTIVE PERFORMANCE OF THE PUBLIC
PROSECUTOR'S OFFICE IN PRISON POLICY OVERSIGHT: NORMATIVE, FUNCTIONAL, AND
APPLIED ANALYSIS*

Daniella Maria dos Santos Dias

PRESÍDIOS FEDERAIS: DESFUNCIONALIDADE DECORRENTE DE SUCESSIVAS E AUTOMÁTICAS PRORROGAÇÕES DE PERMANÊNCIA, FUNDADAS EM ARGUMENTOS POUCO CONCRETOS, E PROPOSTAS AO APRIMORAMENTO DO REGIME EXCEPCIONAL DA CUSTÓDIA PERANTE O SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL

49

*FEDERAL PRISONS: DYSFUNCTION RESULTING FROM SUCCESSIVE AND AUTOMATIC
EXTENSIONS OF STAY, BASED ON VAGUE ARGUMENTS, AND PROPOSALS FOR
IMPROVING THE EXCEPTIONAL CUSTODY REGIME WITHIN THE FEDERAL PENITENTIARY
SYSTEM*

Guilherme Diego Rodrigues Leal e Guilherme Henrique Maltauro Molina Campos

O BANCO NACIONAL DE MEDIDAS PENAIS E PRISÕES (BNMP 3.0) COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS: EVOLUÇÃO HISTÓRICA, DESAFIOS TECNOLÓGICOS E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

68

THE NATIONAL BANK OF CRIMINAL MEASURES AND PRISONS (BNMP 3.0) AS AN INSTRUMENT FOR THE ENFORCEMENT OF FUNDAMENTAL RIGHTS: HISTORICAL EVOLUTION, TECHNOLOGICAL CHALLENGES, AND THE ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

Melhym Pereira Quemel

SISTEMA PENITENCIÁRIO EM AMBIENTE FRONTEIRIÇO: DADOS E REALIDADES DO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DO AMAPÁ E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ

88

PENITENTIARY SYSTEM IN A BORDER CONTEXT: DATA AND REALITIES FROM THE PENITENTIARY ADMINISTRATION INSTITUTE OF AMAPÁ AND THE ACTIONS OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE OF THE STATE OF AMAPÁ

Nicolau Eládio Bassalo Crispino, Dinaldo Barbosa da Silva Júnior, Arnon Simon Magno Rodrigues, Rosilene Oliveira Brito e Danielle Gonçalves da Silva

CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

APREENSÕES DE DROGAS ILÍCITAS PELAS GUARDAS MUNICIPAIS NO RIO GRANDE DO SUL: UMA BREVE ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

110

SEIZURES OF ILLICIT DRUGS BY MUNICIPAL GUARDS IN RIO GRANDE DO SUL: A BRIEF JURISPRUDENTIAL ANALYSIS

Bárbara Ribeiro Soares

A POLÍTICA DE INCINERAÇÃO REGULAR DE ENTORPECENTES COMO ESTRATÉGIA DE EFICIÊNCIA NA PERSECUÇÃO PENAL: A EXPERIÊNCIA DO PROJETO INCINERAR+ NO ESTADO DO PIAUÍ

129

THE POLICY OF REGULAR INCINERATION OF NARCOTICS AS A STRATEGY FOR EFFICIENCY IN CRIMINAL PROSECUTION: THE EXPERIENCE OF THE INCINERATE+ PROJECT IN THE STATE OF PIAUÍ

Fabrcia Barbosa de Oliveira, Alexandra Santos Silva, Ana Luíza Marques dos Reis e Julieta Castelo Branco Ismael

O COMBATE AO ASSÉDIO CONTRA A MULHER INTEGRANTE DAS FORÇAS POLICIAIS COMO GARANTIA DE UMA ADEQUADA TUTELA COLETIVA DA SEGURANÇA PÚBLICA (O PROJETO "MULHERES EM SEGURANÇA: ASSÉDIO NÃO")

143

COMBATING HARASSMENT AGAINST WOMEN IN POLICE FORCES AS A GUARANTEE OF ADEQUATE COLLECTIVE PROTECTION OF PUBLIC SECURITY (THE "WOMEN IN SECURITY: NO TO HARASSMENT" PROJECT)

Karla Padilha Rebelo Marques, Lucas de Oliveira Fernandes e Enmelly Rayane Azevedo da Rocha

O NOVO MODELO DE OUVIDORIAS DE POLÍCIA NO BRASIL: PIONEIRISMO, EXPERIÊNCIA DA PARAÍBA E A CONDUÇÃO DE UMA OUVIDORIA AUTÔNOMA E INDEPENDENTE

162

THE NEW MODEL OF POLICE OMBUDSMAN OFFICES IN BRAZIL: PIONEERING EFFORTS, THE EXPERIENCE OF PARAÍBA, AND THE IMPLEMENTATION OF AN AUTONOMOUS AND INDEPENDENT OMBUDSMAN OFFICE

Mário Gomes de Araújo Júnior

O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E O SEU MICROSSISTEMA NORMATIVO: UMA RESPOSTA ÀS DISFUNÇÕES ESTRUTURAIS DA SEGURANÇA PÚBLICA

174

EXTERNAL CONTROL OF POLICE ACTIVITY AND ITS REGULATORY MICROSYSTEM: A RESPONSE TO THE STRUCTURAL DYSFUNCTIONS OF PUBLIC SECURITY

Suelim Iasmine dos Santos Braga

O CONTROLE DA NEUTRALIDADE POLÍTICA DA ATIVIDADE POLICIAL

191

CONTROL OF THE POLITICAL NEUTRALITY OF POLICE ACTIVITY

Wendell Beethoven Ribeiro Agra

O OPERADOR INCOMPETENTE: POLÍCIA MILITAR NÃO PODE CUMPRIR MANDADO DE BUSCA E APREENSÃO DOMICILIAR EM CRIME COMUM

209

THE INCOMPETENT OPERATOR: MILITARY POLICE CANNOT FULFILL DOMESTIC SEARCH AND SEIZURE WARRANT IN A COMMON LAW OFFENSE

Hélvio Simões Vidal

A GUARDA MUNICIPAL COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E A NECESSIDADE DE CONTROLE EXTERNO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

218

THE MUNICIPAL GUARD AS A PUBLIC SECURITY AGENCY AND THE NEED FOR EXTERNAL CONTROL BY THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

Bruno Carvalho de Alencar

SEGURANÇA PÚBLICA

INSEGURANÇA PÚBLICA E MANIPULAÇÃO: O MEDO COLETIVO COMO ATIVO POLÍTICO NO BRASIL

234

*PUBLIC INSECURITY AND MANIPULATION: COLLECTIVE FEAR AS A POLITICAL ASSET IN
BRAZIL*

João Gaspar Rodrigues

O MINISTÉRIO PÚBLICO NA TUTELA COLETIVA DA EXECUÇÃO PENAL E O PAPEL DO CADASTRO NACIONAL DE PREDADORES SEXUAIS SOB A ÓTICA DOS FATORES DETERMINANTES DA DELINQUÊNCIA SEXUAL

252

*THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN THE COLLECTIVE PROTECTION OF CRIMINAL
ENFORCEMENT AND THE ROLE OF THE NATIONAL REGISTRY OF SEXUAL PREDATORS
FROM THE PERSPECTIVE OF DETERMINANT FACTORS OF SEXUAL DELINQUENCY*

Isabella Bastos Emmerick

A EXPERIÊNCIA DOS COLÓQUIOS INTERINSTITUCIONAIS MINISTÉRIO PÚBLICO E POLÍCIAS

263

*THE EXPERIENCE OF INTERINSTITUTIONAL COLLOQUIA BETWEEN THE PUBLIC
PROSECUTOR'S OFFICE AND THE POLICE*

Sandro Carvalho Lobato de Carvalho, Danilo José de Castro Ferreira e
Jonh Selmo de Souza do Nascimento

APRESENTAÇÃO

É com renovado entusiasmo e senso de responsabilidade que, na honrosa condição de Presidente da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública (CSP) do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), apresento à comunidade jurídica e, em especial, ao Ministério Público brasileiro a edição 2025 da *Revista do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública*.

Pelo quarto ano consecutivo, esta publicação reafirma seu compromisso com a difusão do conhecimento jurídico e com a qualificação da atuação institucional, reunindo reflexões críticas e investigações aprofundadas de membros e servidores do Ministério Público, integrantes do CNMP, operadores dos Sistema de Justiça e Segurança Pública, bem como estudiosos dedicados às temáticas abordadas.

A edição 2025 reforça o caráter transdisciplinar e plural da Revista, consolidando-a como espaço privilegiado para o debate técnico e acadêmico sobre temas sensíveis e estratégicos à atuação do Ministério Público, especialmente no que tange à defesa intransigente do direito fundamental à segurança pública.

Reunimos, neste ano, dezesseis artigos inéditos, que transitam por abordagens inovadoras, marcadas pela diversidade metodológica e pelo compromisso com o aprimoramento das políticas públicas em matéria criminal, prisional e de segurança. Os textos aqui publicados não apenas espelham a densidade dos desafios enfrentados, mas também propõem caminhos para o aperfeiçoamento institucional e normativo, em sintonia com os princípios constitucionais e os direitos humanos.

Convido, pois, cada leitor e leitora a se debruçar sobre as páginas desta edição *Revista do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública*. Que as análises aqui reunidas não apenas ampliem horizontes teóricos, mas também provoquem reflexões práticas e impulsionem iniciativas concretas na formulação de políticas públicas, na atuação finalística da instituição e na consolidação de uma cultura jurídica voltada à promoção da justiça, da legalidade e da dignidade humana.

Registro meus mais sinceros agradecimentos a todos os que contribuíram para a realização desta edição – autores, avaliadores, equipe editorial e técnica –, certo de que, mais uma vez, a publicação cumpre seu papel de estimular a reflexão e fomentar a construção coletiva do saber.

Boa leitura.

Jaime de Cassio Miranda

Conselheiro Nacional do Ministério Público
Presidente da CSP

SISTEMA PRISIONAL

OS DESAFIOS DA OPERACIONALIDADE E EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA DE ALTERNATIVAS PENAIS NO ESTADO DA BAHIA – CENTRAL E NÚCLEOS DE APOIO E ACOMPANHAMENTO ÀS PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS

*THE CHALLENGES OF THE OPERATIONALIZATION AND EFFECTIVENESS OF THE PUBLIC POLICY
ON PENAL ALTERNATIVES IN THE STATE OF BAHIA – CENTRAL AND SUPPORT OF MONITORING
CENTERS FOR ALTERNATIVE SENTENCES AND MEASURES*

Ana Isabela Ribeiro Souza¹

Mariana Gomes Dias de Souza²

Adriano Marques da Silva Santana³

Sumário: 1. Introdução. 2. Os serviços penais de fiscalização. 3. Normativas. 4. Instalação e funcionamento. 5. Equipes. 6. Atendimento da pessoa com Alternativas. 7. Rede Parceira. 8. Gestão da Informação. 9. Conclusão. Referências.

Resumo: No exercício de suas funções, o GAEP (Grupo de Atuação Especial de Execução Penal), do Ministério Público do Estado da Bahia, promoveu fiscalização do serviço de acompanhamento às penas e medidas alternativas do Estado, realizado por meio da Central e Núcleos de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas. Este artigo apresenta o diagnóstico do serviço, sua estrutura atual, e analisa os dados coletados nas visitas técnicas, identificando problemas e situações de vulnerabilidade da política pública. Busca demonstrar a importância do programa de acompanhamento e fiscalização das Penas e Medidas Alternativas implantado para diminuição da entrada e reentrada no sistema prisional, contribuição para o controle e evitar superpopulação carcerária, diminuição dos índices de reincidência e impacto na segurança pública.

-
- 1 Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Salvador (1996). Pós-graduanda em Ciências Criminais na Contemporaneidade da Faculdade Baiana de Direito (2025). Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia desde janeiro de 2000, titular da 4ª Promotoria de Justiça do Tribunal do Júri/1ª Promotor de Justiça, da comarca da Capital, atualmente com atuação no Grupo de Atuação Especial de Execução Penal (GAEP).
 - 2 Bacharel em Direito pelo Centro Universitário UniRuy – Faculdade Ruy Barbosa (2019), com pós-graduação em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Salvador. Possui sólida experiência na área jurídica, atuando há cinco anos como Assessora Jurídica de Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado da Bahia, com foco na área criminal.
 - 3 Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade do Estado da Bahia. Especialista em Sistema Prisional e Especialista em Sociologia Política pelo Centro Universitário Única. Assistente Técnico Administrativo do Ministério Público do Estado da Bahia, lotado atualmente no Grupo de Atuação Especial de Execução Penal (GAEP).

Palavras-chave: Sistema de alternativas penais; Fiscalização; Política Pública; Central e Núcleos de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas; Segurança pública.

Abstract: *In the exercise of its functions, the GAEP (Special Action Group for Penal Execution), of the Public Prosecutor's Office of the State of Bahia, conducted an oversight of the service responsible for monitoring alternative sentences and measures of the state. This service is carried out through the Central and Support and Monitoring Centers for Alternative Sentences and Measures. This article presents the diagnosis of the service, its current structure, and analyzes the data collected during technical visits, identifying issues and situations of vulnerability of the public policy. It seeks to demonstrate the importance of the monitoring and overseeing program of alternative sentences and measures, implemented to reduce both the entry and re-entry into the prison system, contribute to the control and avoidance of prison overcrowding, reduce recidivism rates and impact on public safety.*

Keywords: *Penal alternatives system; Oversight; public policy; Central and Support and monitoring centers for alternative sentences and measures; Public safety.*

1. INTRODUÇÃO

A superlotação penitenciária e os desafios relacionados à reintegração social de pessoas em conflito com a lei constituem um conjunto complexo de problemas no âmbito da segurança pública, particularmente no sistema de justiça criminal brasileiro.

Dentre as respostas mitigadoras, destaca-se a implementação da política de penas e medidas alternativas. No Estado da Bahia, objeto de pesquisa deste artigo, a implementação da política de alternativas penais, seu acompanhamento e fiscalização, busca refrear o impacto desses problemas, reduzindo a pressão sobre o sistema prisional, na medida em que, atualmente, 6.300⁴ pessoas, aproximadamente, estão cumprindo pena fora do ambiente carcerário (Bahia, 2025).

O Estado da Bahia, embora pioneiro na operacionalização dessas políticas, ainda enfrenta obstáculos significativos, como a falta de regulamentação clara da matéria, a rotatividade de profissionais em cargos comissionados e a insuficiência de infraestrutura nas unidades – Central e Núcleos de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas.

Até pouco tempo, o serviço prestado não se submetia a qualquer processo de fiscalização efetiva por parte dos órgãos de controle e sociedade civil organizada, e isso muito devido à ausência de diagnóstico robusto sobre a operacionalização da política. A ausência de parâmetros claros, indicadores segmentados por eixos e dados consolidados dificultava a identificação precisa dos desafios a serem enfrentados para a consecução dos objetivos da política pública.

Nesse contexto, foi criado, em julho de 2023, por meio da Resolução nº 12, de 10 de julho de 2023, do Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça do Estado da Bahia, o Grupo de Atuação Especial de Execução Penal (GAEP), no âmbito do Centro de Apoio Operacional de Segurança Pública e Defesa Social (CEOSP/MPBA), possuindo, como atribuição primordial, o exercício,

4 BAHIA. Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP). **Dados sobre penas e medidas alternativas no estado da Bahia**. Salvador, BA: SEAP, 2024. Disponível em: <<http://www.seap.ba.gov.br/pt-br/dados/18>>. Acesso em: 16 maio 2025.

de forma conjunta e coordenada, das funções institucionais de fiscalização dos estabelecimentos penais, dos serviços de acompanhamento das alternativas penais, tutela difusa e coletiva da execução penal e adoção de medidas jurídicas para enfrentamento de questões criminais complexas ocorridas no sistema penitenciário.

O Grupo de Atuação Especial realizou abrangente e rigoroso diagnóstico da política pública levada a efeito pela Secretaria de Administração Penitenciária e de Ressocialização, por meio de visitas técnicas a dezenove equipamentos de apoio e acompanhamento de penas e medidas alternativas implantados no Estado da Bahia, nos quais foram aplicadas técnicas de coleta, consolidação e análise de dados.

Este artigo, portanto, tem como objetivo analisar o resultado do diagnóstico, firmado em banco de dados hospedado em ambiente virtual institucional e gerido por meio de ferramenta de *Business Intelligence*⁵, destacando os desafios identificados no sistema de alternativas penais na Bahia, com ênfase na estrutura operacional dos serviços de apoio e acompanhamento, na gestão de informações e na articulação interinstitucional.

A relevância do estudo reside no potencial das alternativas penais para reduzir índices de reincidência, evitar a superlotação carcerária e impactar positivamente a segurança pública. Além disso, oferece subsídios para o aprimoramento de políticas públicas já em vigor, como o Plano Nacional Pena Justa, homologado para enfrentar o “Estado de Coisas Inconstitucional” declarado pelo STF na ADPF 347.

O texto está organizado em seções em que, após esta introdução, discute-se a estrutura dos serviços penais, analisam-se as normativas vigentes, detalham-se os critérios de instalação e funcionamento dos equipamentos, abordam-se as fragilidades nas equipes multidisciplinares, o atendimento ao público, a rede parceira, a gestão da informação e, por fim, as conclusões e recomendações.

2. OS SERVIÇOS PENAIS DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DAS PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS

Os serviços penais no Estado hoje estão distribuídos pelo serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada (APEC)⁶, Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (CEAPA)⁷, Núcleos de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (NEAPAS)⁸, Central de Monitoração Eletrônica de Pessoas (CMEP)⁹ e Escritórios Sociais.

Sob a denominação de Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas e Núcleos de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas, o serviço foi implantado em 18 cidades do interior da Bahia, além da Capital.

5 Ferramenta de análise de dados utilizada pelo GAEP para gerenciar informações sobre o cumprimento de penas alternativas.

6 Serviço estadual responsável pelo atendimento inicial de pessoas presas, vinculado à estrutura penitenciária da Bahia (BAHIA, 2008).

7 Estrutura criada pela Lei Estadual nº 10.693/2007, responsável pelo monitoramento de penas alternativas na Bahia (BAHIA, 2007).

8 Núcleos instituídos pela Lei nº 11.042/2008 para interiorização do serviço de alternativas penais (BAHIA, 2008).

9 Unidade responsável pelo monitoramento eletrônico de pessoas utilizando tecnologias como tornozeleiras e UPR (BAHIA, 2013).

Apesar de já instituída a Política Nacional de Alternativas Penais, em 2016 (Portaria nº 495/2016/Ministério da Justiça), inclusive com previsão de ação do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)¹⁰ à época, no sentido de fomentar a instituição de Comissões Regionais de Alternativas Penais, instâncias regionais de participação social, garantindo a representação do Poder Executivo, de órgãos do sistema de justiça e da sociedade civil, o Estado da Bahia ainda não tem um Plano Estadual acerca da matéria.

Não obstante, em dezembro de 2001 foi criada a primeira Vara Especializada de Penas e Medidas Alternativas do Estado. Poucos meses após, em fevereiro de 2002, instalada a primeira Central de Acompanhamento de Alternativas Penais (CEAPA), fruto de parceria firmada entre o Ministério da Justiça e a Secretaria Estadual de Justiça e Direitos Humanos, e por meio de convênio com o Conselho Arbitral da Bahia.

A primeira CEAPA operou nesses moldes até julho daquele ano, e a partir de então foi mantida com recursos do Estado, convênios celebrados com Conselho Arbitral da Bahia, e com recursos federais, até que em setembro de 2007 foi publicada a Lei Estadual nº 10.693/2007.

Com a publicação dessa normativa, o Estado da Bahia, por intermédio da Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (Superintendência de Assuntos Penais), assume a estrutura da CEAPA formalmente e dá grande e inovador passo para a transição entre o que antes era projeto e agora estabeleceu-se como política pública.

A interiorização do programa de acompanhamento das penas e medidas alternativas se iniciou no ano seguinte (2008) com a implantação da estrutura em cidades polo (Lei nº 11.042/2008 e Lei nº 12.827/2013, regulada pela Portaria nº 592/2013/SEAP). Convênios também foram formalizados para implantação, de forma que hoje estão instalados no Estado 18 Núcleos.

A Política Pública de Penas e Medidas Alternativas do Estado está atualmente sob a responsabilidade da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização, que mantém uma coordenação específica, subordinada ao Gabinete do Secretário, e sustenta o serviço de apoio e acompanhamento de penas e medidas alternativas.

3. NORMATIVAS

O dispositivo legal que cria e regulamenta a Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas da Bahia (Lei Estadual nº 10.693/2007) não estabelece de forma clara o objetivo, atribuição, funcionamento do equipamento, além de ser silente quanto aos aspectos administrativos, a composição da equipe, não especificando a quantidade de cada profissional que deve atuar em cada equipe, não estabelecendo cargo/ função ou formas de provimento.

Nessa toada, são também os demais instrumentos normativos que regem a matéria – Lei nº 11.042, de 9 de maio de 2008, que cria os Núcleos de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas da Bahia, altera a estrutura de cargos em comissão da Superintendência de Assuntos Penais da Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos e dá outras providên-

10 O Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) foi transformado na **Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN)** em 1º de janeiro de 2023, por meio da Medida Provisória nº 1.154/2022, mantendo as competências relacionadas às políticas penitenciárias e alternativas penais (BRASIL, 2023)

cias; e a Lei nº 12.827, de 4 de julho de 2013, que altera a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP)¹¹ e dá outras providências.

As Normativas – instrumentos que garantem a institucionalização da política pública, sua manutenção e sustentabilidade ao longo do tempo e, inclusive, resistindo às alterações da ambiência política – são essenciais para a perenidade e fortalecimento do serviço.

O Estado carece de regulamentação dos serviços alusivos às penas e medidas alternativas. Havendo legislação relativa ao tema, importante passo será dado para não somente estabelecer o serviço, a forma de sua execução, mas também esclarecer o público-alvo acerca dos equipamentos que estão à sua disposição e como a sociedade pode contribuir e participar.

Assim, no que tange ao trato das atribuições, competências, composição de equipe e seus cargos, formas de provimento, as normativas atuais do Estado deixam de contribuir de forma significativa, afigurando-se como necessária para abarcar uma melhor previsão de estruturação do serviço.

4. INSTALAÇÃO E FUNCIONAMENTO

O primeiro ponto a ser considerado é a própria criação dos Núcleos de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas no interior do Estado (NEAPAS). A Bahia é uma unidade federativa de largas proporções geográficas e com características muito peculiares.

Dividida em Territórios de Identidade¹², assim instituídos com o objetivo de identificar prioridades temáticas definidas pela realidade local, o estado da Bahia reconhece 27 Territórios de Identidade, visando possibilitar o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões (Bahia, 2022).

Os primeiros Núcleos foram implantados em cidades-polo (municípios dos Territórios de Identidade) – Barreiras, Bom Jesus da Lapa, Feira de Santana, Ipirá, Ilhéus, Jequié, Juazeiro, Teixeira de Freitas, Valença e Vitória da Conquista (Lei Estadual nº 11.042/2008).

Posteriormente, a Lei Estadual nº 12.827/2013 estabeleceu mais cinco Núcleos – Cruz das Almas, Serrinha, Paulo Afonso, Irecê e Brumado. Convênios adicionais foram firmados com as Prefeituras de Senhor do Bonfim (2014) e Alagoinhas (2020). Estes dois últimos convênios foram rompidos em abril/2024 e agosto/2022, respectivamente.

Em julho de 2023 foi implantado, por termo de cooperação, o Núcleo de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas no município de Araci, operando com toda a equipe técnica cedida pelo município.

Além da diversidade normativa, verifica-se ausência de critérios claros, previamente estabelecidos, para criação, sua necessidade, alcance, composição e capacidade das equipes.

O esforço inicial de interiorização do serviço, e com isso a implantação dos Núcleos de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas, aparentemente firmou-se sob o critério de

11 Secretaria estadual baiana responsável pela gestão do sistema prisional e das alternativas penais (BAHIA, 2013).

12 Divisão geopolítica da Bahia para planejamento regional sustentável (BAHIA, 2022).

estabelecer-se em cidades-polo dos Territórios de Identidade (Lei Estadual nº 11.042/2008). Mas, ao longo dos anos, não se manteve a estrita observância a essa diretriz.

Do estudo observou-se que foram instituídos mais de um Núcleo em um mesmo Território de Identidade (Serrinha e Araci – Sisal), municípios de um Território de Identidade são atendidos por Núcleo de outro (Nazaré está adstrito ao Território de Identidade do Recôncavo, mas é atendido pelo NEAPA de Valença – Baixo Sul, o município de Catu é atendido pela CEAPA/Salvador, apesar de pertencer ao Território de Identidade Litoral Norte e Agreste Baiano, com Núcleo sediado em Serrinha).

Importante frisar, ainda, que, ao constituir um Núcleo em sede de Território de Identidade, isso não significou abranger todos os municípios sob aquela denominação. Esse o caso, por exemplo, do município de São Sebastião do Passé, que, apesar de estar dentro do Território Metropolitano de Salvador, segundo a Lei nº 12.827/2013, disciplinada pela Portaria 592/2013 da SEAP, não é atendido pelo serviço da Capital.

Há cidades, ainda, que, apesar de constituírem determinado Território de Identidade e o município sede deste contar com NEAPA implantada, não são atendidas por esta (exemplo de São Francisco do Conde e São Sebastião do Passé, pertencentes ao território de identidade Metropolitano de Salvador, mas atendidos pela NEAPA de Cruz das Almas).

Outra situação que merece destaque, nesse ponto, é a que envolve a região da Chapada Diamantina, abrangendo 24 cidades, entre elas Seabra, Mucugê e Lençóis, apresentando um vazio geográfico no que se refere à instalação de NEAPA.

Trata-se de uma área de significativa importância estratégica, devido à sua localização central no Estado. Há dificuldade de acesso aos serviços de outras unidades para os moradores da região, devido à distância. Juntando-se a tais argumentos, adite-se que é conhecida por significativo turismo doméstico, com incremento de população em períodos específicos. Assim, não é forçoso concluir que a falta de implementação de uma NEAPA na região compromete a equidade no atendimento, deixando sua população desassistida.

Embora regiões como Guanambi (Sertão Produtivo) e Itapetinga (Centro-Sul Baiano) não possuam unidades específicas (NEAPA), estas áreas têm cobertura parcial, suprida por unidades próximas, como Bom Jesus da Lapa. Contudo, a distância geográfica e a demanda crescente indicam que, no futuro, será necessário expandir a presença de Núcleos nesses locais para aprimorar a qualidade do atendimento.

5. EQUIPES

Para desenvolvimento do trabalho a que se propõe, utilizando como parâmetro o Manual de Gestão para as Alternativas Penais, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), os serviços de acompanhamento e fiscalização das penas e medidas alternativas devem operar contando em seus quadros com pelo menos um bacharel em direito, um assistente social e um psicólogo, além do seu coordenador, formando equipe mul-

tidisciplinar¹³ necessária para promover os atendimentos de forma interdisciplinar, os encaminhamentos e acompanhamentos pertinentes ao serviço.

Formatada pela Lei Estadual para manter estrutura de equipe multidisciplinar, a CEAPA e seus Núcleos devem operar com os cargos de Coordenador, três cargos de Assessor Técnico, três cargos de Assessor Administrativo e três cargos de Secretário Administrativo.

A quantidade de servidores também não é alterada por essa normativa estadual, ou ao menos prevista alteração em decorrência de uma maior/menor demanda de assistidos, ou vinculada ao porte do seu equipamento/município(s). O diagnóstico permitiu aferir que 57,89% dos Núcleos (dez unidades) não possuíam equipes completas, sendo a falta mais significativa entre os profissionais de Direito.

Valendo-se mais uma vez do referido Manual, atenta-se que, ao tratar dos requisitos para exercer o cargo, estabelece que, além da devida formação, seria necessária experiência com execução de alternativas penais e sensibilidade e sintonia com os postulados, princípios e diretrizes apresentados no Manual de Gestão, condições que nem sempre se verificaram das entrevistas realizadas com as equipes.

De onde já se pode passar para um outro ponto nevrálgico identificado – a ausência de critérios para nomeação no cargo. Hoje a nomeação da equipe multidisciplinar é livre e, portanto, sujeita a critérios subjetivos que podem ultrapassar o interesse público. Tal situação também provoca uma rotatividade que não é desejada, pelo menos não nos moldes como verificado no estudo.

Dos 19 equipamentos visitados, infere-se que pelo menos em 14 deles havia profissionais com menos de um ano no exercício da função. A capacitação da equipe também foi aferida indicando que oito delas não haviam sido capacitadas.

Ponto a ser destacado, a fragilidade do vínculo pode comprometer a continuidade da prestação de um serviço de qualidade e eficiente, haja vista que, nos equipamentos implementados no Estado, verificou-se constante troca de membros da equipe, por se tratar de cargos comissionados, de livre nomeação e exoneração, estando à mercê de influências de ordem política.

Tratando-se de um serviço específico, público diferenciado, vulnerável, que enfrenta particularidades próprias, inclusive questões como preconceito, estigmatização, é necessário promover capacitação constante, adequada, que contemple esses especiais aspectos.

Cabe ao Estado promover essa capacitação – e de forma contínua e satisfatória. Isso implica investimento, demanda recursos financeiros e, portanto, responsabilidade de gestão. Há de se refletir, assim, acerca do eventual mau uso dos recursos, visto que empregado para capacitar, pouco tempo depois, há dispensa/demissão do servidor.

A estabilidade que se defende encontra guarida, também, na necessidade de fortalecer os vínculos que são próprios da política pública multireferenciada. A pessoa com alternativa há de ser recebida em um ambiente propício para seu acolhimento, identificação de suas vulnerabilidades e orientação e encaminhamentos.

Por esse espaço que lhe é disponibilizado, de escuta e acolhimento, sente-se encorajada para promover os relatos pessoais e, recebendo orientações, sente confiança nos direcionamentos que lhe são sugeridos, estabelecendo-se uma relação de segurança que reflete no sucesso do programa.

.....

13 Composição mínima exigida: advogado, assistente social e psicólogo, conforme Manual do CNJ (BRASIL, 2020).

6. ATENDIMENTO DA PESSOA COM ALTERNATIVA

Como política pública, o serviço prevê o acolhimento inicial da pessoa com alternativa, sua escuta qualificada, identificação das vulnerabilidades eventualmente existentes – e é cediço que existem –, orientação, encaminhamento para atendimento pela rede de apoio, acompanhamento desse atendimento e fiscalização do cumprimento da pena ou medida alternativa, tudo sem perder de vista o enfoque da punição, que existe e é expressamente previsto em lei. Importa tal observação para afastar a errônea ideia de que a política de alternativas penais está associada à impunidade.

É certo que muito há de contribuição para o enfoque equivocado, especialmente o tratamento que está sendo dispensado nos últimos tempos, por meio de normativas, às pessoas que são condenadas ao cumprimento ou a quem são impostas tais penas e medidas.

Mas o fato é que tais **cumpridores**, ou **pessoas com alternativas**, praticaram delitos e, de acordo com a legislação penal, têm o direito subjetivo a uma pena ou medida alternativa, e esta deve ser cumprida sob as vertentes da ressocialização, responsabilização e promoção de inclusão social.

Tal tratamento impacta a entrada e reentrada no sistema prisional, a superpopulação prisional e os índices de criminalidade repercutindo, via de consequência, nos índices de segurança pública.

O programa instituído na Bahia, e executado pela CEAPA (em Salvador) e NEAPAS (nas cidades do interior), objetiva receber a pessoa com alternativa encaminhada pelas Varas Judiciais, devendo promover sua escuta qualificada (assistente social e psicólogo), traçar perfil socioeconômico, conhecer o fato gerador da pena/medida, promover a orientação jurídica, esclarecer direitos sociais (acesso aos sistemas públicos – de saúde, educação, social), além de fiscalizar e acompanhar a execução da pena/medida alternativa.

O primeiro atendimento, portanto, é o momento mais importante de todo o processo. Responsável pelo acolhimento, identificação de vulnerabilidades, orientação (psicossocial e jurídica) e informações, inclusive quanto à situação processual, encaminhamentos para garantia de direitos e acompanhamento desses encaminhamentos realizados.

Com tal anamnese primeva, é possível individualizar e tornar justa a pena/medida alternativa, identificando fatores sociais (morais, familiares...) que resultaram na ação delituosa, e promover as interferências necessárias para evitar reincidências.

Não menos importante, cabe à CEAPA e aos Núcleos elaborar juntamente à pessoa com alternativa a forma como a pena/medida alternativa será cumprida. Nessa etapa, é de fundamental importância que sejam considerados diferentes aspectos como as aptidões da pessoa, sua participação na comunidade, suas relações familiares, local de residência, eventuais conflitos e limitações de ordem religiosa ou por crença, capacidade econômica, o tipo de delito praticado, entre outros.

Essencial, portanto, que a equipe promova a escuta da pessoa com alternativa integrando-a ao processo, fazendo-a participar da elaboração de seu plano de execução de pena/medida alternativa, indo desde a definição de carga horária, forma e local de execução, até instruindo-o quanto aos seus direitos naquele ambiente.

Essas considerações são pertinentes na medida em que o cumprimento precisa estar associado ao sentimento de pertencimento social, responsabilidade, estímulo e desenvolvimento da autoestima e de potenciais particulares.

O perfil econômico da pessoa com alternativa também é avaliado, sua capacidade para suportar eventual pena de prestação pecuniária precisa igualmente ser aferida, e, verificada sua inocorrência, há de ser elaborado relatório técnico a ser encaminhado ao Juízo solicitando a modificação da forma de cumprimento.

Identificar o tipo de delito praticado é importante meio de trabalhar vulnerabilidades e evitar reincidências. Apesar dos recursos disponíveis de formação de grupos reflexivos, possibilidades de palestras, reuniões, ciclo de debates, não estavam sendo efetivamente utilizados pelas equipes, perdendo-se a oportunidade de desenvolver trabalhos impactantes para os grupos.

7. REDE PARCEIRA

Um dos princípios basilares da Política Nacional de Alternativas Penais é a interinstitucionalidade, aqui traduzida como a necessidade de construção e constante aprimoramento dos fluxos de interação entre todos os atores do sistema de justiça – Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, além do Poder Executivo e sociedade civil.

Dentro, e de acordo com essa vertente, vale dizer que deve haver entendimento comum, grau de articulação, governança e estratégias a serem desenvolvidas por cada um e por todos, em conjunto.

Não é demais, portanto, concluir que, para o sucesso da operacionalidade da política pública, todos os órgãos devem estar imbuídos de propósitos convergentes, trabalhando em conjunto, e cada um ao seu modo, dentro de suas precípuas atribuições, pela implementação de ações efetivas de cuidado, cidadania e inclusão social, durante o cumprimento da pena/medida alternativa.

As interações, por seu turno, devem ser constantes, dinâmicas, efetivas e integradas, de forma a não somente delimitar as responsabilidades de cada um, mas proporcionar articulação conjunta.

Assim, apesar da responsabilidade primária do serviço de alternativas penais estar atrelada ao Poder Executivo Estadual, cabendo a este promover e ampliar o programa, inclusive para o interior do Estado, deve haver interlocução do Estado com os Municípios para estabelecerem, formalmente, a instalação do serviço no âmbito local.

A participação do município, no entanto, deve ir além de um termo de cooperação e ajuda para implantação do equipamento, o que muitas vezes se dá pela cessão de imóvel ou recursos humanos. É na rede municipal, de regra, que é possível adotar medidas de inclusão social.

Assim, constituir a rede parceira de equipamentos públicos municipais é fundamental, especialmente se falarmos em Secretarias de Ação Social, Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)¹⁴, Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Atenção Psicossocial (CAPS)¹⁵, Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda, Educação, Saúde.

.....

14 CREAS atende pessoas em situação de vulnerabilidade social; CRAS oferece serviços básicos de assistência (BRASIL, Lei nº 12.435/2011).

15 Unidade de saúde mental que atende pessoas com transtornos psíquicos, incluindo cumpridores de penas alternativas (BRASIL, Portaria nº 336/2002).

São esses órgãos que, pela proximidade geofísica, estão à disposição da população e são capazes de promover a esperada inclusão social, garantir o acesso a direitos básicos e o atendimento continuado.

É nesse atendimento que a pessoa com alternativa deve ser acolhida e ter trabalhada sua vulnerabilidade, integrando-a ao meio comunitário, fazendo-a sujeito de direito, detentor de garantias.

Cabe também ao Município a criação e o gerenciamento de Fundos Municipais de Políticas Penais, capazes de receber recursos oriundos de diversas fontes.

Assim, firmar termos de cooperação com os municípios revela-se medida primordial para contribuir com o sucesso do serviço e alcance efetivo de resultados. Manter um bom e estreito relacionamento com os órgãos municipais, seja por visitas institucionais, reuniões periódicas, ou remotamente (telefone, e-mail, encontros on-line...), de modo a assegurar a disponibilidade dos serviços da rede pública e a efetividade da política pública de alternativas penais.

Os órgãos que compõem o sistema de justiça também são importantes atores para a política de alternativas penais. Impossível falar em alternativas penais sem que o Judiciário esteja envolvido, afinal de contas é das demandas encaminhadas pelos juízes que o serviço é executado.

Não menos importante, o Ministério Público está amparado pelo art. 127 da Constituição Federal (Brasil, 1988), que estabelece: “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Para isso lhe cabe a prerrogativa de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias à sua garantia. Deve acompanhar a execução da pena, ou medida alternativa estabelecida, podendo promover, inclusive, visitas a instituições para fiscalizar essa execução, e proceder à oitiva das pessoas com alternativas.

Defensoria Pública e Ordem dos Advogados, na defesa dos interesses de processados, condenados, cumpridores de pena, devem garantir o acesso à Justiça e contribuir para assistência jurídica integral e, no caso do primeiro, gratuita, sendo aliados importantes para êxito do serviço de acompanhamento das execuções de penas e medidas alternativas.

Posto isso, é de fundamental importância que a relação entre o equipamento (CEAPA e Núcleos) e os operadores do direito seja a melhor e mais completa, havendo intenso intercâmbio de informações, ideias, seja por meio de regulares reuniões e encontros, seja por visitas e/ou contatos, palestras, ciclo de debates, entre outros.

A participação da sociedade civil é subsidiada pela normativa constitucional. Reza o art. 193 da Carta Magna que a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. No parágrafo único, estabelece: “O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de controle e de avaliação dessas políticas” (BRASIL, 1988, art. 193, parágrafo único).

Vem das Regras Mínimas Padrão das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio)¹⁶ a determinação de que:

17.1 A participação da coletividade deve ser encorajada, pois constitui um recurso primário e um dos fatores mais importantes para reforçar laços entre os infratores submetidos a medidas não privativas de liberdade e suas famílias e comunidades. (ONU, 1990, Regra 17.1)

E, ainda, no item 17.2. das Regras de Tóquio, “a participação da coletividade deve ser considerada como uma oportunidade para membros da comunidade contribuírem para a proteção da sociedade” (ONU, 1990, Regra 17.2).

A Política Nacional de Alternativas Penais, alinhada com tal premissa, incentiva a participação da comunidade e da vítima na resolução de conflitos, a responsabilização da pessoa submetida à pena ou medida e a inclusão e manutenção do seu vínculo com a comunidade, com a garantia de seus direitos individuais e sociais, bem como a restauração das relações sociais.

A participação social deveria estar garantida desde o princípio do processo estruturante até a execução efetiva da política de alternativas penais. Ocupando esse espaço, assume seu papel de ator, conhece e delibera as questões afetas e se envolve com as soluções propostas assumindo protagonismo de corresponsável pela execução das Alternativas Penais.

São exatamente os índices de segurança pública, o aumento exponencial da criminalidade, que acendem na sociedade civil a ideia sempre premente de fomentar as penas, incrementar previsão de novos delitos, recrudescer a resposta estatal.

O movimento não pode ser desconsiderado de todo, mas nos leva à reflexão de como a sociedade civil ainda está excluída do processo de execução penal e ressocialização, e essa assertiva é considerada quando se atenta para o que poderia estar sendo realizado e os impactos que trariam para o sistema de justiça criminal a interlocução e interação entre instituições.

O cumprimento da pena/medida alternativa deve ser acompanhado de perto, vale dizer, deve ser fiscalizado a fim de que seja não somente cumprido em sua integralidade, de acordo com a decisão judicial emanada, mas para que produza os resultados esperados – conscientização, integração comunitária, pertencimento, compromisso – e reflita nos índices sociais.

Nessa esteira revela-se de sobremaneira importância a constituição das redes de apoio (Proteção Social) e parceiras. Entende-se como rede de apoio os serviços públicos disponibilizados aos cidadãos, principalmente por meio das secretarias municipais (de ação social, educação, saúde, emprego e renda...).

Os serviços que são oferecidos pelo Estado/Municípios devem estar disponibilizados, também, para esse público específico, por natureza marginalizado. O primeiro passo para o acesso é a informação, instrução da pessoa com alternativa dando-lhe conhecimento de seus direitos e das possibilidades à disposição para acessar o serviço público.

Ser encaminhado para o atendimento e supressão de vulnerabilidades é medida que está atrelada ao critério de vontade e disponibilidade da pessoa com alternativa, não podendo lhe ser imposta, é certo, mas o trabalho de esclarecimento e convencimento não pode ser olvidado,

.....

16 Diretrizes da ONU para medidas não privativas de liberdade, adotadas no Brasil pelo CNJ (ONU, 1990; BRASIL, 2019)

inclusive para identificar quais causas (origem) de recusa e resistência, podendo estas, inclusive, ser tratadas.

O encaminhamento para rede de apoio deve ser formal e assistido. Vale dizer, não basta à equipe a orientação pura e simples, dizer o direito existente ao atendimento médico, por exemplo. É preciso ir além do esclarecimento, incutindo na pessoa com alternativa (vulnerável por natureza) a ideia de pertencimento, detentor de direitos e garantias sociais.

A formalização do encaminhamento é necessária, de forma que deve a equipe munir a pessoa com alternativa de instrumento contendo, no mínimo, seus dados pessoais e problema identificado, além da solicitação do atendimento. Tudo sem perder de vista o contato rotineiro com a rede de apoio, a interlocução constante, inclusive para discussão dos casos.

Nessa seara salutar que a equipe multidisciplinar envide esforços para promover o acompanhamento, saber se a pessoa encaminhada efetivamente compareceu ao serviço; em caso negativo, identificar o porquê, se foi atendido ou não e quais os motivos, se o problema foi solucionado, se demanda alguma outra providência.

Nenhum dos Núcleos visitados, e mesmo a Central sediada em Salvador, promoviam o acompanhamento, algumas sequer faziam o encaminhamento formal, limitando-se a orientações verbais.

Deixando de acionar a rede de apoio, apesar de situação de vulnerabilidade identificada, a equipe pode estar deixando de identificar e trabalhar fator importante, desencadeador da ação delituosa e, com isso, impactando na entrada, reentrada, reincidência e população carcerária.

Em claro confronto com a política de alternativas penais, a omissão constitui empecilho para o sucesso do programa e coloca em risco sua credibilidade.

Além da rede de apoio (proteção social), é de sobremaneira importância a formação de uma rede parceira composta por instituições, públicas e privadas, organizações sem fins lucrativos, que deverão receber a pessoa para cumprimento da alternativa penal.

Para a formação da rede parceira – onde a pessoa com alternativa vai efetivamente cumprir a sua pena/medida alternativa, é necessário que a Central de Apoio e os Núcleos realizem trabalho preliminar de pesquisa das instituições, sejam públicas ou privadas.

É extremamente vantajoso, e isso deve ser demonstrado, a uma instituição civil ser parceira do serviço que envolve diversos atores públicos (União, Estados, Municípios, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública). É valorizada por ser reconhecida como importante agente de responsabilidade social, recebe recursos e trabalho sem qualquer ônus contribuindo para a ressocialização da pessoa com alternativa.

As instituições devem ser credenciadas formalmente para captação das vagas e verificação de âmbito de atuação, responsabilidade social para destinação de penas pecuniárias, inclusive. Devem ser realizadas entrevistas, identificadas as funções disponibilizadas (quantidade de vagas), o responsável pela fiscalização direta, o público a que se destina, seu porte, dias e horário de funcionamento, condições de acesso.

O trabalho deve abranger estudo acerca desse espaço, se ele está preparado para receber em seu ambiente, e junto aos demais funcionários e colaboradores o cumpridor, ser acolhedor para tratar a pessoa com alternativa de forma respeitosa, tendo em conta que deverá nele despertar o sentimento de pertencimento e responsabilidade social.

O diagnóstico do serviço prestado no Estado mostrou que muitas vezes os critérios utilizados pelas equipes para escolha das instituições da rede parceira versam, apenas, pela localização, deixando de realizar um levantamento acerca de todas as considerações subjetivas supramencionadas.

Após pesquisa preliminar e credenciamento, integrada à rede parceira, não menos importante que a Central de Apoio e Núcleos promovam atendimentos e visitas de rotina, estudos de casos, discussão e tratamento conjunto de incidentes verificados, além de discussões para aprimoramento do serviço.

Para o alcance de bons resultados, é papel da CEAPA e dos Núcleos instalados não somente formar suas redes de apoio e parceria, mas promover de forma contínua e efetiva as necessárias interações. Para isso, o diálogo há de ser dinâmico, perene, envolver ações que vão além das análises documentais para inserção no programa.

Escolhida a instituição e promovido o encaminhamento da pessoa com alternativa para cumprimento das medidas aplicadas, o acompanhamento e monitoramento dessas medidas, da forma de execução, o controle de frequência deve ser realizado impreterivelmente. Para tanto, a equipe multidisciplinar deve realizar visitas, de preferência presenciais, às instituições, viabilizar reuniões com responsáveis, promover as orientações necessárias e, inclusive, discutir casos conjuntamente.

Todo o trabalho deve ser relatado, após, ao Juízo da Execução, dando-lhe conhecimento não só dos encaminhamentos, mas do resultado, acompanhado de documentação necessária para aferição do cumprimento da sentença/obrigação.

O que se observou é que a grande maioria das equipes realiza a fiscalização por meio da verificação, temporária (com variáveis de dois meses a quatro meses), de fichas individuais (pastas) e das folhas de frequência apresentadas apenas pela pessoa com alternativas.

Não há interlocução constante com a rede parceira de modo que se constatou uma completa dependência da pessoa com alternativa para fornecimento das informações pertinentes.

Nenhum dos Núcleos possuía veículo para deslocamentos e muitas equipes aduziram que realizavam visitas esporádicas utilizando de recursos próprios. Apenas a CEAPA/Salvador conta com veículo, mas não realiza o trabalho de fiscalização do cumprimento da pena/medida alternativa de forma presencial.

O método adotado no Estado revela-se frágil e obsoleto para aferir a efetividade do cumprimento da medida, uma vez que depende quase que exclusivamente da pessoa com alternativa para obter importante informação e desencadear processo para verificação da situação eventual de descumprimento ou incidente outro.

A pouca ou nenhuma relação mantida com a rede parceira, em clara violação do propósito da política pública, demonstra que medidas simples poderiam ser adotadas para, potencializando a interação, obter de forma mais célere e precisa informações relativas ao cumprimento, ainda que não ocorra a visita regular como nos moldes já indicados como necessários.

Também o relatório nem sempre é elaborado e encaminhado ao Juízo, mesmo nos equipamentos que possuem advogado na equipe.

O fortalecimento dos vínculos com as redes de apoio e parceira, incluindo os demais atores do sistema (Juizes, Promotores de Justiça, Defensores Públicos, advogados), é imperioso e começa com a divulgação do serviço e do equipamento instalado no município/comarca.

Assim, revela-se de importância salutar seja levado a efeito trabalho de sensibilização dos atores e sociedade civil com a divulgação do equipamento perante os gestores municipais, juízes, promotores de Justiça, defensores públicos, secretários municipais, vereadores, presidentes de conselhos comunitários, promovendo a conscientização da importância das medidas alternativas, difundir sua metodologia, como política pública que impacta na própria sociedade, visto que implica a diminuição da população carcerária e redução dos índices de criminalidade.

O que se observou é que nenhum dos Núcleos visitados e a CEAPA, sediada na Capital, havia se ocupado da função de divulgação do serviço penal oferecido pelo equipamento e sua importância para a sociedade.

8. GESTÃO DAS INFORMAÇÕES

O Manual de Gestão para as Alternativas Penais (CNJ/DEPEN, 2020) estabelece que compete à Central Integrada de Alternativas Penais:

garantir a coleta, armazenamento e gestão dos dados e das informações quanto ao público e alternativas penais, contribuindo com dados estatísticos quantitativos e qualitativos para estudos sobre alternativas penais, bem como promovendo pesquisas na área.

Nessa linha, as Regras Mínimas Padrão das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio) estabelecem a necessidade de pesquisa, planejamento, elaboração e avaliação das políticas de forma que mecanismos de pesquisa e informação devam ser criados para a coleta e análise de dados e estatísticas a fim de implementar o tratamento não institucionalizado.

O serviço de acompanhamento e fiscalização das penas e medidas alternativas implantados no Estado não conta com suporte tecnológico satisfatório. As unidades carecem de computadores, impressoras, scanners, linhas telefônicas, acesso seguro e eficaz à internet, acesso aos sistemas de justiça. Ainda trabalham com documentos, em sua maioria físicos (pastas individuais), e 84,2% das unidades não possuem processos digitalizados, o que compromete a compilação de dados e aumenta riscos como perda por umidade, incêndios ou danos físicos.

A organização dos dados e informações relativos às alternativas penais é um desafio constante para as equipes implantadas no Estado. Não há um sistema único, compartilhado pelos equipamentos, para inserção dos dados, e até os relatórios mensais que são encaminhados à Coordenação Central na Capital (e repassados à SENAPPEN) são originados de informações coletadas de forma precária.

Ao não compilar seus dados, o serviço não aparece, não é possível demonstrar a proporção de pessoas atendidas, quantas foram encaminhadas, quantas acessaram sistemas de garantias ou participaram de cursos, oficinas, grupos, qual a produtividade das equipes, as instituições que cumpriram metas.

A inserção de dados fidedignos traria à baila os números relativos, por exemplo, ao quantitativo de pessoas usuárias de substâncias entorpecentes e, sendo considerável, a possibilidade de

desenvolver ações específicas para essas pessoas, não somente mitigando os efeitos nocivos da prática, mas promovendo ações necessárias para rompimento do ciclo vicioso.

O desenvolvimento de abordagens especializadas para determinados tipos penais é função da equipe e deve ser buscado sempre por recursos de gestão das informações a todos acessíveis.

Ora, para fomentar iniciativas e garantir repasse de recursos, inclusive, é essencial ter e apresentar dados relativos ao serviço, sua efetividade e importância para a sociedade, como forma de sensibilizar e informar.

9. CONCLUSÃO

O conceito de alternativas penais envolve as diferentes espécies de alternativas penais e processuais penais, oferecendo intervenções distintas da prisão, sendo elas: penas restritivas de direitos, medidas aplicadas por meio da transação penal e suspensão condicional do processo, suspensão condicional da pena privativa de liberdade, conciliação, mediação, técnicas de justiça restaurativa, medidas protetivas de urgência e medidas cautelares diversas de prisão.

Desde a reforma do Código Penal em 1984, com a introdução das penas restritivas de direitos, e sua regulamentação (Lei nº 9.714/1998), passando pela promulgação da Lei nº 9.099/95, as penas e medidas alternativas evoluíram no sistema de justiça criminal açambarcando hoje diversas modalidades – prestação pecuniária, prestação de serviços à comunidade, limitação de fim de semana, perda de bens e valores, recolhimento domiciliar, interdição de direitos, suspensão condicional da pena, suspensão condicional do processo, medidas protetivas de urgência, medidas cautelares outras diversas da prisão (Lei nº 12.403/2011).

O serviço de acompanhamento e fiscalização das alternativas penais no Estado da Bahia atualmente contempla, basicamente, apenas as prestações de serviços à comunidade (PSC) e prestações pecuniárias (PP).

Na Capital (Salvador) existe uma unidade (anteriormente denominada Central Integrada de Alternativas Penais – CIAP, por força de convênio já expirado), implantada nas instalações do Fórum Criminal, voltada para o atendimento exclusivo das pessoas com medidas cautelares diversas da prisão, com equipe própria, atrelada à estrutura administrativa da Coordenação Central das Alternativas Penais.

Instrumentos importantes não são adotados, como projetos temáticos de Alternativas Penais por tipo de delito cometido (uso de drogas, crimes de trânsito, crimes contra o meio ambiente...), ações de responsabilização de homens processados e julgados no âmbito da Lei nº 11.343/2006 (Lei Maria da Penha), relacionados a práticas de Justiça Restaurativa e Grupos Reflexivos.

A Política de Alternativas Penais deve ser encarada como ela realmente é, um investimento público, que deve ser reforçada e amplamente utilizada, especialmente em tempos de homologação e execução do Plano Nacional Pena Justa¹⁷, elaborado para o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras, declarado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no

.....

17 Plano federal instituído para enfrentar o 'Estado de Coisas Inconstitucional' nas prisões brasileiras, conforme ADPF 347/DF (BRASIL, 2021)

bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347¹⁸.

Os problemas inerentes ao sistema prisional, de fato, são grandes e impactantes (falta de vagas, pouca oferta de ensino e trabalho, tortura...) de modo que terminam por suprimir as políticas públicas de alternativas penais.

Importante contraponto diante do que ainda emerge da sociedade – reclames pela ampliação do arcabouço normativo punitivista, endurecimento das normas já existentes – tudo para atender demanda relacionada à segurança pública e justiça criminal. A opinião pública exige ampliação do arcabouço normativo pautado na punição.

Dentro do ambiente jurídico, a situação não é diversa, haja vista a pouca ou nenhuma visibilidade dos Juizados Especiais Criminais. A descrença também paira entre os atores jurídicos acerca da efetividade e relevância do serviço de alternativas penais.

O sistema de justiça ainda não incorporou o sentido restaurativo das práticas alternativas à prisão. As penas e medidas alternativas são vistas como mera possibilidade, e não como recursos disponibilizados para lidar com os conflitos sociais.

Não há visibilidade para as Políticas de Alternativas Penais e muito devido ao desconhecimento do efetivo poder que essa política pública tem, ou pode ter, quando se fala em impacto social – diminuir a entrada e reentrada no sistema prisional, contribuir para o controle e evitar superpopulações carcerárias, diminuir índices de reincidência e controle de segurança pública.

Um dos grandes desafios continua sendo a interlocução interinstitucional, que constitui poderosa ferramenta para desmistificar a ideia da impunidade que ainda se associa às penas e medidas alternativas.

Essa reflexão não vai enfrentar os aspectos legais, fatores e marcos (objetivos e subjetivos) que norteiam o sentimento geral, ou a necessidade e efetividade de medidas de segurança pública. A questão primordial a que se propõe o trabalho é fomentar a discussão acerca da contribuição efetiva que a política de alternativas penais pode acrescer à realidade fática e sua repercussão na dinâmica social do crime.

A política pública de alternativas penais tem o compromisso de restaurar relações sociais e impactar no encarceramento e nos índices de segurança pública. Reduzir a entrada, a reentrada, a superpopulação prisional e os índices de criminalidade. Sua implementação deve ir além da discussão e implementação de serviços para também incluir o monitoramento da aplicação das penas alternativas, avaliação dos impactos – não somente para o sistema prisional, mas para a sociedade, com vistas ao seu constante aprimoramento e correção de falhas.

Do trabalho desenvolvido para traçar o diagnóstico acerca de como está sendo realizado o serviço de acompanhamento e fiscalização das penas e medidas alternativas no Estado da Bahia, verifica-se que, na prática, ainda há muito a ser feito para o alcance de bons e efetivos resultados, inclusive a implementação de protocolos de fiscalização regulares.

A Central e os Núcleos têm um importante papel na estrutura do Estado, ou deveria ter, que é de auxiliar, colaborar para a pesquisa, planejamento e formulação de políticas públicas voltadas às penas e medidas alternativas.

Não se olvida que a maior vantagem da aplicação das alternativas penais é social, posto que é

.....

18 Ação judicial que declarou o sistema prisional brasileiro em estado inconstitucional (STF, 2015).

por meio dela que se pode preservar/devolver a dignidade do cidadão, com sua inclusão/reinserção no ambiente comunitário, por meio de aplicação de uma medida justa e proporcional.

Por meio da aplicação das alternativas penais, deixa-se de encaminhar a pessoa para unidade prisional garantindo, a um só tempo, a manutenção dos convívios social e familiar, além do vínculo empregatício, porventura existente, e melhor gerenciamento das vagas institucionalizadas.

Por meio do serviço oferecido pelos equipamentos implantados – CEAPA e seus Núcleos, ainda é possível promover o acompanhamento do cumprimento da alternativa identificando vulnerabilidades, riscos e, com isso, trabalhando-os, promover benefícios não somente para a pessoa com alternativa, mas para sua família e toda a comunidade.

O que veio inicialmente como desafio para superar a questão da superpopulação carcerária, em verdade, hoje se apresenta como importante programa para reconhecer e tratar vulnerabilidades sociais, com escopo de reintegração social, comunitária e familiar, devendo impactar nos índices de segurança pública, além do aspecto de responsabilização social.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Lei nº 10.693, de 6 de novembro de 2007. Regulamenta a Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas no Estado da Bahia. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, p. 1, 7 nov. 2007.

BAHIA. Lei nº 11.042, de 9 de maio de 2008. Cria os Núcleos de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas e altera a estrutura de cargos da Superintendência de Assuntos Penais. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, p. 1, 10 maio 2008.

BAHIA. Lei nº 12.827, de 4 de julho de 2013. Altera a estrutura organizacional da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP). **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, p. 1, 5 jul. 2013.

BAHIA. Ministério Público Estadual. Resolução nº 12, de 10 de julho de 2023. Cria o Grupo de Atuação Especial de Execução Penal (GAEP) no âmbito do CEOSP/MPBA. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal de Justiça da Bahia**, Salvador, ed. 3.370, cad. 1, p. 1667-1668, 12 jul. 2023.

BAHIA. Governo do Estado. **Plano Plurianual 2022-2025**: Territórios de Identidade. Salvador: SEPLAN, 2022. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br/plano-plurianual-2022-2025>>. Acesso em: 14 maio 2025.

BAHIA. Secretaria de Segurança Pública (SSP). **Informe de Segurança Pública 2023**. Salvador: SSP, 2023. Disponível em: <<http://www.ssp.ba.gov.br/informes-de-seguranca-publica-2023>>. Acesso em: 14 maio 2025.

BAHIA. Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP). **Dados sobre penas e medidas alternativas no estado da Bahia**. Salvador, BA: SEAP, 2025. Disponível em: <<http://www.seap.ba.gov.br/pt-br/dados/18>>. Acesso em: 16 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça. Portaria nº 495, de 18 de março de 2016. Institui a Política Nacional de Alternativas Penais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 39, 18 mar. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.714, de 25 de novembro de 1998. Altera o Código Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 nov. 1998.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011. Dispõe sobre medidas cautelares. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). **Manual de gestão para as alternativas penais**. Brasília: CNJ, 2020. 341 p. (Série Justiça Presente. Coleção Alternativas Penais). Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/manual-alternativas-penais.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Regras Mínimas das Nações Unidas para Medidas Não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio)**. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/regras-toquio.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio, 2015. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4321304>>. Acesso em: 14 maio 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Plano Nacional Pena Justa: Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/02/pena-justa-plano-e-matriz.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2025.

CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DA RESOLUTIVIDADE NA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA EXECUÇÃO PENAL: ANÁLISE NORMATIVA, FUNCIONAL E APLICADA

*EVALUATION CRITERIA FOR THE RESOLUTIVE PERFORMANCE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S
OFFICE IN PRISON POLICY OVERSIGHT: NORMATIVE, FUNCTIONAL, AND APPLIED ANALYSIS*

Daniella Maria dos Santos Dias¹

Sumário: 1. Introdução. 2. Revisão da Literatura: Conceito de Resolutividade e Critérios Normativos-Funcionais na Atuação do Ministério Público. 3. Metodologia. 4. Resultados e Interpretações. 5. Considerações Finais. Referências.

Resumo: A atuação resolutiva do Ministério Público vem sendo regulamentada progressivamente pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), consolidando-se como diretriz funcional voltada à efetividade, prevenção de litígios e transformação social. Este estudo objetiva analisar os critérios normativos e funcionais utilizados para avaliar a resolutividade da atuação ministerial na tutela coletiva das políticas públicas de execução penal, com base na Resolução CNMP nº 277/2023, na Recomendação CNMP-CN nº 02/2018 e em outras normativas correlatas. A pergunta de pesquisa — quais são os critérios para avaliar a resolutividade da atuação do Ministério Público na tutela coletiva das políticas públicas de execução penal, conforme as normas do CNMP — parte da constatação de que, embora existam diretrizes em vigor, ainda falta sistematização teórica e metodológica sobre os critérios adotados. A investigação seguiu abordagem qualitativa, baseada em análise documental e bibliográfica crítica de resoluções, manuais, recomendações, relatórios institucionais e obras doutrinárias. O percurso metodológico estruturou-se em três eixos: levantamento conceitual sobre “resolutividade”, análise normativa dos instrumentos do CNMP e categorização funcional dos critérios identificados na literatura especializada. Conclui-se que, apesar da consolidação normativa, a sistematização funcional ainda carece de padronização e clareza operacional. O estudo propõe parâmetros analíticos para subsidiar metodologias futuras de avaliação institucional.

Palavras-chave: Ministério Público; resolutividade; execução penal; avaliação institucional; políticas públicas.

1
Doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará. Professora Titular da Universidade Federal do Pará (Graduação e Pós-Graduação). Professora do Instituto de Ciências Jurídicas e do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPA. Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Pará. Graduada em Direito pela UFPA (1991). Especialista em Direito Ambiental (1993), em Educação Ambiental (1996) e em Direito Agrário (2011). Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2001). Pós-doutorado na Universidade Carlos III de Madri – Espanha.

Abstract: *The resolute performance of the Public Prosecutor's Office has been progressively regulated by the National Council of the Public Prosecutor's Office (CNMP), consolidating itself as a functional guideline aimed at effectiveness, prevention of litigation, and social transformation⁹. This study aims to analyze the normative and functional criteria used to evaluate the resolute performance of the Public Prosecutor's Office in the collective protection of public policies related to criminal enforcement, based on CNMP Resolution No. 277/2023, CNMP-CN Recommendation No. 02/2018, and other related regulations. The research question — what are the criteria for evaluating the resolute performance of the Public Prosecutor's Office in the collective protection of public policies in criminal enforcement, according to CNMP norms — stems from the recognition that, although there are established guidelines, there is still a lack of theoretical and methodological systematization regarding the criteria adopted. The investigation employed a qualitative approach, based on critical documentary and bibliographic analysis of resolutions, manuals, recommendations, institutional reports, and doctrinal works. The methodological framework was structured around three axes: conceptual survey on “resolutiveness,” normative analysis of CNMP regulatory instruments, and functional categorization of criteria identified in the specialized literature. The study concludes that, despite normative consolidation, functional systematization still lacks standardization and operational clarity. Analytical parameters are proposed to support future methodologies for institutional evaluation.*

Keywords: *Public Prosecutor's Office; resolutiveness; criminal enforcement; institutional evaluation; public policies.*

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o conceito de “atuação resolutiva” passou a ser incorporado ao vocabulário institucional do Ministério Público brasileiro, tanto pela via normativa quanto pelo amadurecimento teórico da doutrina. Marcelo Pedroso Goulart (2013) define a resolutividade como uma identidade institucional voltada à transformação social por meio da escuta qualificada e da construção de consensos emancipadores. Leísa Guimarães (2015), por sua vez, estrutura a resolutividade como resposta institucional ao esgotamento do modelo demandista, propondo sua fundamentação na teoria crítica do direito e na lógica da atuação integrada e dialógica. Já Gregório Assagra de Almeida (2018) destaca a resolutividade como extensão do princípio do acesso à Justiça, enfatizando sua operacionalização por instrumentos extrajudiciais como Recomendações e TACs. Essas contribuições teóricas fornecem substrato conceitual para compreender a resolutividade como critério de avaliação funcional e institucional do MP, especialmente no que diz respeito à forma como essa identidade resolutiva pode ser incorporada ao exercício das atribuições ministeriais nas áreas de fiscalização e promoção das políticas públicas, como é o caso da execução penal. Dessa forma, a resolutividade deixa de ser apenas uma diretriz formal e passa a constituir-se como um perfil de atuação que se projeta sobre a prática concreta do Ministério Público, orientando sua atuação para a transformação de contextos marcados por violações de direitos.

O Ministério Público (MP), como instituição essencial à função jurisdicional do Estado e promotor dos direitos fundamentais, possui papel estratégico na tutela coletiva das políticas públicas de execução penal. Essa atuação tem como objetivo garantir que os direitos das pessoas privadas de liberdade sejam respeitados e efetivados, especialmente no contexto do sistema prisional brasileiro, marcado por violações históricas e estruturais.

Com vistas à qualificação dessa atuação, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou importantes normativas, como a Resolução nº 277/2023, que estabelece diretrizes para a atuação do MP na execução penal com foco em impacto e efetividade, e a Recomendação CNM-P-CN nº 02/2018, que orienta a adoção de práticas resolutivas voltadas à tutela coletiva. Tais normativos inserem a resolutividade como critério funcional e institucional que deve orientar a atuação ministerial em políticas públicas.

Além dessas normas, outras diretrizes do CNMP, como a Recomendação nº 54/2017, o Manual de Resolutividade do Ministério Público e o Guia de Atuação Resolutiva da Corregedoria Nacional, também reforçam o compromisso institucional com a atuação resolutiva como paradigma transversal, voltado à efetividade, à prevenção de litígios e à transformação social.

Apesar dos avanços normativos promovidos pelo CNMP, ainda há lacuna significativa na literatura quanto à sistematização dos critérios normativos e funcionais utilizados para avaliar a resolutividade da atuação do MP, sobretudo no campo da execução penal. Faltam estudos que tratem de forma crítica e aplicada das métricas e metodologias de avaliação dessa atuação.

A ausência de estudos sistematizados sobre os critérios de avaliação da resolutividade na execução penal revela a necessidade de investigação mais aprofundada sobre os instrumentos normativos existentes, a forma como são interpretados e aplicados, bem como os desafios enfrentados na implementação dessa diretriz funcional.

Nesse sentido, o objetivo desta pesquisa é analisar os critérios normativos e funcionais para avaliar a resolutividade da atuação do Ministério Público na tutela coletiva das políticas públicas de execução penal, conforme a Resolução nº 277/2023, a Recomendação CNMP-CN nº 02/2018 e demais normativas correlatas do CNMP sobre atuação resolutiva.

A relevância desta pesquisa reside na necessidade de compreender de forma sistemática e crítica como o Ministério Público avalia sua atuação resolutiva no contexto das políticas públicas de execução penal. Os resultados desta investigação poderão oferecer subsídios teóricos e práticos para o aprimoramento das diretrizes normativas existentes e para a construção de metodologias mais eficazes de avaliação institucional. Além disso, os resultados podem fornecer subsídios práticos para otimizar a atuação do MP e melhorar a implementação das políticas públicas no sistema prisional.

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa e exploratória, fundamentada na análise documental e bibliográfica de normas do CNMP, manuais institucionais, relatórios técnicos e literatura especializada. O percurso metodológico foi estruturado em três etapas complementares: (i) levantamento conceitual sobre o constructo “resolutividade”; (ii) análise normativa dos instrumentos reguladores do CNMP; e (iii) categorização funcional e avaliativa com base nos principais autores que tratam do tema. A seção 3 apresenta em detalhe essa trajetória metodológica.

O artigo está organizado em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta a revisão da literatura, dividida em cinco subitens: 2.1 discute a evolução conceitual da resolutividade no Ministério Público; 2.2 sistematiza os critérios normativos estabelecidos nas normas do CNMP; 2.3 identifica os critérios funcionais e operacionais na produção científica; 2.4 examina as aplicações e desafios da resolutividade na execução penal; e 2.5 consolida uma síntese crítica e o direcionamento da pesquisa. A terceira seção descreve os procedimentos metodológicos adotados. A quarta seção apresenta os principais resultados e interpretações. Por fim, a quinta seção traz as considerações finais, com destaque para as contribuições, limites e perspectivas futuras.

Entre os resultados esperados, destaca-se o mapeamento dos critérios normativos e funcionais atualmente utilizados para mensurar a resolutividade na atuação do MP, especialmente no campo da execução penal. Pretende-se compreender em que medida tais critérios têm sido efetivamente aplicados, quais os principais parâmetros utilizados para aferição de impacto, efetividade e transformação social, bem como propor recomendações para o aperfeiçoamento das estratégias resolutivas e das metodologias de avaliação institucional.

2. REVISÃO DA LITERATURA: CONCEITO DE RESOLUTIVIDADE E CRITÉRIOS NORMATIVOS-FUNCIONAIS NA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

2.1. EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE RESOLUTIVIDADE NO MINISTÉRIO PÚBLICO

A construção teórica da atuação resolutiva no Ministério Público emerge como resposta crítica ao modelo demandista tradicional, caracterizado pela excessiva judicialização e pela atuação reativa. Diversos autores e documentos institucionais contribuíram para consolidar o conceito de resolutividade como um perfil funcional orientado à transformação social, à articulação interinstitucional e à busca de soluções pactuadas para os conflitos coletivos.

Marcelo Goulart (2013), precursor na formulação teórica da resolutividade, apresenta o constructo como uma identidade funcional capaz de reconfigurar a atuação do Ministério Público por uma lógica político-transformadora. Em sua proposta, o Ministério Público deve superar o modelo demandista e verticalizado, assumindo o papel de sujeito coletivo comprometido com o regime democrático e com a promoção da justiça social. A resolutividade, para Goulart, não se restringe ao uso de instrumentos técnicos, mas se realiza por meio de uma postura ética e política baseada na escuta ativa da sociedade, na mediação de conflitos e na indução de transformações estruturais. Ele defende que o Ministério Público resolutivo deve atuar de forma articulada com redes públicas e sociais, com foco na produção de consensos emancipadores e no enfrentamento das desigualdades. Trata-se, portanto, de um paradigma funcional orientado pela efetividade dos direitos fundamentais, que reposiciona o MP como agente estratégico de promoção da dignidade humana em contextos de exclusão e vulnerabilidade. Para Goulart, a resolutividade se expressa na capacidade do MP de atuar de forma integrada às redes públicas e comunitárias, superando o isolamento institucional.

Leísa Mara Guimarães (2015), em sua dissertação de mestrado, desenvolve um dos marcos teóricos mais consistentes sobre o tema ao propor uma concepção sistematizada e crítica da identidade resolutiva do Ministério Público. Sua análise parte do pressuposto de que a resolutividade não é uma técnica isolada, mas sim uma expressão da função social do MP, enraizada em três pilares fundamentais: o constitucional, o democrático e o sociopolítico. No plano constitucional, destaca o art. 127 da Constituição Federal como fundamento da legitimidade ativa do MP na promoção de direitos fundamentais. No plano democrático, enfatiza a necessidade de escuta ativa da sociedade civil, da atuação em redes e da aproximação com os movimentos sociais. Já no plano

sociopolítico, associa a resolutividade à missão institucional de enfrentamento das desigualdades e de construção de justiça social em contextos historicamente marcados pela exclusão.

A autora defende que, diante da complexidade dos conflitos coletivos — especialmente no campo da execução penal —, o Ministério Público deve adotar um perfil resolutivo que ultrapasse a atuação judicial tradicional, investindo na construção de consensos, na mediação de interesses e na indução de políticas públicas por meio de práticas interinstitucionais qualificadas. Guimarães propõe, ainda, um redesenho institucional do MP, com ênfase na democratização de suas formas de atuação, na adoção de indicadores de impacto social e na avaliação contínua dos resultados alcançados. Dessa forma, sua contribuição não apenas conceitua a resolutividade, mas também fornece parâmetros críticos e operacionais para sua concretização funcional, especialmente em realidades como o sistema prisional, onde a atuação ministerial demanda respostas articuladas, estruturantes e sensíveis às vulnerabilidades sociais.

Gregório Assagra de Almeida (2018), por sua vez, aproxima a resolutividade do princípio do acesso à Justiça, estabelecendo uma conexão entre a função constitucional do Ministério Público e a adoção de mecanismos mais céleres, eficientes e participativos na resolução de conflitos coletivos. Para o autor, a atuação resolutiva não apenas representa um avanço funcional, mas constitui um imperativo democrático voltado à superação de barreiras estruturais que limitam o efetivo acesso à Justiça por parcelas vulnerabilizadas da população. Nesse sentido, defende que o Ministério Público deve priorizar o uso de instrumentos extrajudiciais — em especial os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) e as Recomendações — como meios legítimos e preferenciais de intervenção coletiva. Tais instrumentos, quando utilizados de forma fundamentada, permitem respostas mais rápidas, de menor custo processual e com maior adesão social, fortalecendo o caráter resolutivo da atuação ministerial. Assagra também sustenta que a resolutividade se expressa na capacidade do MP de induzir políticas públicas e pactuar soluções com gestores e comunidades, promovendo não apenas a reparação de danos, mas também a reconstrução de vínculos institucionais baseados no diálogo e na confiança pública.

Além desses autores, outras contribuições importantes foram identificadas em artigos científicos como os de Marcelo Zenkner (2016), cuja contribuição se destaca por propor critérios avaliativos para a resolutividade com base em indicadores de efetividade, eficiência e eficácia. O autor argumenta que a atuação ministerial não deve ser avaliada unicamente por sua produtividade ou pelo volume de peças processuais, mas sim pelos resultados concretos que ela gera na realidade social. Zenkner diferencia claramente três dimensões: a eficiência (ligada ao uso racional dos recursos), a eficácia (relacionada ao alcance dos objetivos) e a efetividade (associada à transformação social provocada pela intervenção ministerial). Ao defender a adoção de instrumentos de mensuração qualitativa e de impacto social, Zenkner contribui para a construção de uma cultura avaliativa voltada à resolutividade funcional, especialmente no contexto das tutelas coletivas. Sua abordagem fortalece a ideia de que a atuação resolutiva do MP exige planejamento, monitoramento e compromisso com resultados que extrapolem os parâmetros formais do sistema de justiça, e de João Gaspar Rodrigues (2015), que aprofunda a análise do papel dos instrumentos consensuais, especialmente os Termos de Ajustamento de Conduta e as Recomendações, na promoção de uma atuação estratégica resolutiva no Ministério Público. Rodrigues destaca que tais instrumentos não devem ser compreendidos como simples substitutivos à judicialização, mas como ferramentas institucionais de planejamento, escuta social e pactuação democrática com os destinatários das políticas públicas. Para o autor, o sucesso da atuação resolutiva depende da capacidade do MP de articular-se com os órgãos públicos, gestores e coletividades afetadas, a

fim de produzir soluções que respeitem a complexidade dos conflitos e fortaleçam a legitimidade da instituição. Sua abordagem destaca ainda a importância da resolutividade como uma diretriz transversal, que deve perpassar não apenas a atuação finalística, mas também os eixos de planejamento, avaliação e controle interno do Ministério Público.

Essas abordagens teóricas convergem ao atribuir à resolutividade uma dimensão institucional que orienta a atuação finalística do Ministério Público, especialmente na tutela coletiva de direitos fundamentais. Essa compreensão é incorporada de modo estruturante pela produção normativa do próprio CNMP, que passa a traduzir a resolutividade em diretrizes funcionais, indicadores operacionais e estratégias institucionais. O Manual de Resolutividade do Ministério Público (2023) desempenha papel central nesse processo ao consolidar o conceito de resolutividade como uma diretriz transversal da atuação ministerial, vinculada ao planejamento estratégico, à indução de políticas públicas e à mensuração de impacto. Para tanto, apresenta um conjunto de critérios objetivos e subjetivos que visam orientar a atuação resolutiva do MP de forma estruturada, coerente e mensurável. Esses critérios podem ser organizados conforme a Tabela 1, elaborada com base no Manual de Resolutividade do Ministério Público (2023), com apoio do modelo de linguagem GPT-4 (OpenAI), utilizado como ferramenta auxiliar para sistematização preliminar das categorias.

Tabela 1: Critérios objetivos e subjetivos da atuação resolutiva do Ministério Público

Tipo de Critério	Descrição	Finalidade
Objetivo	Resultados concretos, impacto social, redução de judicialização, tempo de resposta, indicadores de efetividade	Medir de forma tangível os efeitos da atuação ministerial sobre o conflito ou demanda coletiva
Subjetivo	Escuta ativa, pactuação social, construção coletiva de soluções, transparência, legitimidade percebida	Avaliar a qualidade relacional da atuação, o diálogo com a sociedade e a legitimidade institucional

Fonte: Elaborada pela autora com apoio do modelo GPT-4 (OpenAI), com base no Manual de Resolutividade do Ministério Público (2023).

Essa combinação permite ao Ministério Público balizar sua atuação com base não apenas em parâmetros quantitativos (como número de TACs firmados ou tempo de resposta), mas também na qualidade dos processos construídos e no grau de envolvimento social mobilizado. Assim, o Manual promove uma mudança de paradigma na cultura institucional, deslocando o foco da produtividade processual para a efetividade das soluções pactuadas e para a responsividade institucional frente às demandas da coletividade. Dessa forma, a resolutividade é aqui compreendida como um constructo teórico e normativo que fundamenta a atuação do Ministério Público enquanto agente articulador de políticas públicas, cuja eficácia e legitimidade dependem da capacidade de promover resultados concretos para os grupos sociais mais vulnerabilizados.

Essas abordagens teóricas convergem ao atribuir à resolutividade uma dimensão institucional que orienta a atuação finalística do MP, especialmente na tutela coletiva. Essa compreensão é refor-

çada pelo Manual de Resolutividade do Ministério Público (2023) e pelo Guia de Atuação Resolutiva da Corregedoria Nacional, que sistematizam boas práticas e parâmetros de avaliação funcional.

O Guia de Atuação Resolutiva da Corregedoria Nacional reforça esse direcionamento ao organizar metodologicamente o papel das corregedorias no fomento à resolutividade. O documento não apenas estrutura orientações práticas para induzir e avaliar condutas resolutivas, mas também propõe uma nova cultura institucional baseada em processos pedagógicos, indicadores qualitativos e mecanismos de escuta institucionalizada. O guia destaca que a resolutividade deve estar presente tanto na atuação finalística quanto no planejamento e controle interno da instituição, incorporando critérios como: abertura ao diálogo social, prevenção de litígios, indução de políticas públicas e avaliação por resultados. Com isso, reposiciona as corregedorias como espaços estratégicos de aprimoramento funcional e de fortalecimento da missão constitucional do MP, e não apenas como instâncias de controle disciplinar. Ambos os documentos contribuem para consolidar o entendimento de que o Ministério Público resolutivo atua com base em um perfil dialógico, preventivo e orientado a resultados, utilizando-se de metodologias de escuta qualificada, pactuação de soluções e impacto social mensurável.

Esse arcabouço teórico-normativo sustenta a resolutividade não apenas como um ideal abstrato, mas como uma prática funcional capaz de orientar com racionalidade a fiscalização das políticas públicas e o desenvolvimento de ações estratégicas no campo da execução penal. Com a consolidação desse constructo, é possível compreender que a resolutividade se projeta como dimensão avaliativa da atuação do MP, devendo ser mensurada, aplicada e aprimorada à luz de critérios normativos e funcionais coerentes com a missão constitucional da instituição. Nas seções seguintes, serão detalhados os critérios normativos propostos pelas principais resoluções e recomendações do CNMP, e os critérios funcionais identificados na produção científica recente, de modo a permitir uma leitura integrada entre teoria, norma e prática institucional na execução penal.

Com base nas contribuições doutrinárias e institucionais analisadas, é possível sintetizar os principais constructos e categorias que fundamentam o conceito de resolutividade e sua aplicação prática na atuação do Ministério Público, conforme apresentado na matriz a seguir:

Tabela 2: Matriz bibliográfica: constructos, categorias e autores/normas e referências sobre resolutividade

Constructo	Categoria	Autores / Normas (Exemplos)
Resolutividade	Conceito institucional	Goulart (2013), Guimarães (2015), Assagra (2018)
Resolutividade	Marco normativo (Res. 277/2023, Rec. 02/2018)	CNMP: Res. 277/2023, Rec. 02/2018, Rec. 54/2017
Critérios Avaliativos	Efetividade e impacto social	Zenkner (2016), Goulart (2013), Manual de Resolutividade (2023)
Critérios Avaliativos	Escuta ativa e transformação da realidade	Guimarães (2015), Guia de Atuação Resolutiva (CNMP)

Constructo	Categoria	Autores / Normas (Exemplos)
Instrumentos Funcionais	Recomendações e TACs	Assagra (2018), Daher (2017), Rodrigues (2015)
Instrumentos Funcionais	Procedimentos extrajudiciais e acordos	Res. 306/2025, Manual CNMP, Guia CNMP
Aplicação na Execução Penal	Tutela coletiva no sistema prisional	Boroni (2020), CNMP (2023), Goulart (2013)
Aplicação na Execução Penal	Proteção de populações vulneráveis	Guimarães (2015), CNMP (2023), Zaphia Boroni (2020)

Fonte: Elaborada pela autora com apoio do modelo GPT-4 (OpenAI), com base em análise sistemática da literatura científica e institucional.

Essa sistematização oferece uma visão estruturada da literatura e das normativas analisadas, funcionando como base para a análise dos critérios normativos e funcionais de resolutividade que orientam a atuação do Ministério Público na execução penal.

Nas seções seguintes, serão detalhados os critérios normativos propostos pelas principais resoluções e recomendações do CNMP, e os critérios funcionais identificados na produção científica recente, de modo a permitir uma leitura integrada entre teoria, norma e prática institucional na execução penal.

2.2. CRITÉRIOS NORMATIVOS DA RESOLUTIVIDADE NAS NORMAS DO CNMP

Como destacado por Marco A. Chaves da Silva (2021), em artigo publicado na Revista da Corregedoria Nacional do Ministério Público, a promoção da cultura resolutiva depende diretamente da atuação das corregedorias como agentes de indução e de pedagogia institucional. O autor enfatiza que a resolutividade não deve ser reduzida a um conjunto de metas funcionais, mas compreendida como estratégia de aprimoramento do serviço público prestado pelo MP. Nessa perspectiva, a atuação das corregedorias deve ultrapassar a lógica punitiva e assumir a função de qualificar tecnicamente os membros, incentivar boas práticas e induzir a adoção de indicadores alinhados ao impacto social e à efetividade da atuação ministerial.

A consolidação normativa da resolutividade como diretriz institucional do Ministério Público se dá, principalmente, por meio das normativas editadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que passam a incorporar a resolutividade não apenas como princípio funcional, mas como parâmetro de planejamento, execução e avaliação da atuação ministerial. Essa normatização oferece respaldo jurídico, orientações estratégicas e critérios avaliativos que transformam o conceito de resolutividade em um referencial operacional vinculante.

Dentre os atos normativos de maior relevância, destacam-se a Recomendação CNMP nº 02/2018, a Resolução CNMP nº 277/2023, a Recomendação CNMP nº 54/2017, o Manual de Resolutividade (2023) e o Guia de Atuação Resolutiva da Corregedoria Nacional. Essas normativas, em

conjunto, estabelecem critérios objetivos e subjetivos para guiar a atuação resolutiva do Ministério Público em múltiplas áreas, com destaque para a tutela coletiva e a execução penal.

A seguir, apresenta-se uma síntese dos principais critérios normativos explicitados nas normativas do CNMP:

Tabela 3: Critérios normativos de resolutividade nas normas do CNMP

Norma CNMP	Critérios Normativos Identificados	Aplicabilidade à Execução Penal
Resolução nº 277/2023	Impacto social mensurável, escuta ativa, atuação dialógica, pactuação interinstitucional, foco na efetividade dos direitos	Alta – Diretrizes específicas para atuação na execução penal
Recomendação nº 02/2018	Avaliação por resultados, priorização da via extrajudicial, alinhamento com políticas públicas, prevenção de judicialização	Alta – Aplicável à atuação em políticas públicas coletivas, incluindo o sistema prisional
Recomendação nº 54/2017	Definição formal da atuação resolutiva como aquela voltada à solução efetiva de conflitos por meios extrajudiciais	Alta – Fundamenta o conceito normativo da resolutividade
Manual de Resolutividade (2023)	Critérios objetivos (efetividade, impacto, indicadores de desempenho) e subjetivos (escuta, pactuação, legitimidade)	Alta – Guia metodológico para aplicação funcional em áreas complexas como a execução penal
Guia de Atuação Resolutiva da Corregedoria	Avaliação funcional com base em práticas resolutivas, indicadores de transformação, cultura institucional proativa	Alta – Referência para corregedorias no monitoramento da atuação resolutiva

Fonte: Elaborada pela autora com apoio do modelo GPT-4 (OpenAI), com base nas resoluções e documentos oficiais do Conselho Nacional do Ministério Público (2023).

Essa normatização revela um esforço institucional de sistematizar a resolutividade como eixo transversal da atuação do MP. A Resolução nº 277/2023, por exemplo, representa um marco ao vincular a resolutividade à atuação nas políticas públicas de execução penal, exigindo do membro do MP uma conduta proativa, articulada e orientada por resultados concretos. Já a Recomendação nº 02/2018 estabelece a resolutividade como valor estratégico da atuação finalística, fomentando a adoção de práticas extrajudiciais, especialmente na atuação coletiva.

Além disso, os documentos de apoio – como o Manual e o Guia – operam como pontes entre norma e prática, fornecendo elementos técnicos para transformar a diretriz em prática funcional. Neles, encontram-se parâmetros para mensuração, planejamento estratégico e avaliação de impacto, fundamentais para orientar a atuação do MP na tutela dos direitos das pessoas privadas de liberdade.

A normatização, portanto, reforça a resolutividade como instrumento de efetividade institucional, exigindo do Ministério Público a adoção de métodos e critérios consistentes com sua função constitucional de promoção da justiça social e proteção dos direitos fundamentais.

Por meio da análise integrada das normas do CNMP, é possível identificar pelo menos cinco critérios transversais normativos que orientam a resolutividade ministerial:

1. Impacto social mensurável – As ações do MP devem produzir efeitos verificáveis na realidade concreta, com foco na transformação de contextos de vulnerabilidade.
2. Atuação extrajudicial qualificada – As normativas priorizam instrumentos como Recomendações, TACs e mediações, com vistas a evitar a judicialização excessiva e a promover soluções dialogadas.
3. Planejamento estratégico e avaliação por resultados – A resolutividade deve estar integrada ao ciclo de planejamento funcional, com metas claras e acompanhamento de indicadores de desempenho.
4. Escuta ativa e pactuação com a sociedade – O envolvimento das comunidades e das redes públicas é valorizado como fator de legitimidade e efetividade da atuação resolutiva.
5. Cultura institucional proativa e integrada – A resolutividade é tratada como um eixo estruturante que deve permear não apenas a atuação finalística, mas também as práticas das corregedorias, escolas institucionais e núcleos de apoio.

Esses critérios formam a base normativa para uma atuação ministerial resolutiva, permitindo que o Ministério Público se afaste da lógica puramente demandista e reforce seu papel de agente articulador de políticas públicas. A próxima seção analisará como a literatura especializada tem interpretado e complementado esses critérios no plano funcional, identificando convergências, desafios e lacunas teóricas na aplicação da resolutividade no cotidiano institucional.

Como forma de sistematizar os principais fundamentos teóricos e normativos apresentados até aqui, elaborou-se uma matriz bibliográfica comparativa, que reúne os artigos fichados com base na aderência à pergunta de pesquisa, aos objetivos específicos e às seções temáticas do artigo. Essa matriz funciona como apoio metodológico para a estruturação da revisão da literatura, permitindo visualizar como cada obra contribui para consolidar o constructo “Ministério Público Resolutivo” como diretriz funcional aplicável à tutela coletiva das políticas públicas de execução penal.

2.3. CRITÉRIOS FUNCIONAIS DA RESOLUTIVIDADE NA PRODUÇÃO CIENTÍFICA

Conforme apontado por Lenna Daher (2017), a consolidação da resolutividade como diretriz funcional depende da criação de parâmetros institucionais claros para a adoção dos métodos extrajudiciais. A autora argumenta que a ausência de critérios padronizados pode fragilizar a legitimidade e a reprodutibilidade das práticas resolutivas, especialmente em áreas sensíveis como a tutela de direitos coletivos no sistema prisional. Daher defende que a resolutividade seja acompa-

nhada de instrumentos de monitoramento institucional e de metodologias avaliativas capazes de garantir a consistência das ações ministeriais em diferentes realidades.

Além dos critérios normativos consolidados pelas resoluções e recomendações do CNMP, a literatura especializada tem contribuído de maneira significativa para o aprofundamento conceitual e metodológico da resolutividade como diretriz de atuação finalística do Ministério Público. Os estudos analisados propõem abordagens funcionais que não apenas complementam os parâmetros normativos, mas também desafiam o MP a repensar suas práticas institucionais à luz de critérios orientados por resultados sociais e engajamento com os destinatários das políticas públicas.

Autores como Marcelo Zenkner (2016) propõem a adoção de indicadores funcionais qualitativos e quantitativos, com destaque para a efetividade, a eficiência e a eficácia das intervenções ministeriais. Para o autor, a resolutividade deve ser medida com base no impacto gerado sobre o conflito coletivo, superando métricas meramente formais de produtividade processual. Essa lógica avaliativa é reforçada por João Gaspar Rodrigues (2015), que enfatiza o uso estratégico dos instrumentos extrajudiciais como ferramentas de pactuação democrática e resolução adequada dos conflitos, propondo sua integração aos ciclos de planejamento e controle institucional.

A produção acadêmica também destaca o papel da escuta ativa e da articulação com redes públicas e sociais como elementos centrais da resolutividade. Leísa Guimarães (2015) propõe que a atuação funcional seja pautada pela participação social e pela indução de políticas públicas, especialmente nos territórios de maior vulnerabilidade, como o sistema prisional. Para a autora, a resolutividade exige um redesenho institucional do MP, orientado por um modelo avaliativo que considere a transformação social como parâmetro de sucesso.

Nesse mesmo sentido, Marcelo Goulart (2013) concebe a resolutividade como uma prática político-transformadora, na qual o Ministério Público atua como agente de mediação, escuta qualificada e articulação entre o Estado e a sociedade civil. Sua proposta de consensos emancipadores é retomada na produção institucional mais recente do CNMP, mas adquire maior densidade crítica ao ser situada na literatura como resposta ética e funcional às limitações do modelo demandista.

Pela análise desses autores, é possível identificar um conjunto de critérios funcionais recorrentes que complementam e aprofundam os parâmetros normativos já estabelecidos:

1. Impacto social real e transformador;
2. Adesão dos destinatários das políticas públicas às soluções construídas;
3. Integração com redes interinstitucionais e comunitárias;
4. Capacidade de mediação qualificada e escuta ativa;
5. Avaliação contínua dos resultados com foco em legitimidade e justiça social.

Esses critérios revelam uma perspectiva resolutiva que não se limita ao cumprimento de metas formais, mas que exige do Ministério Público uma atuação fundamentada em valores democráticos, diálogo permanente e responsabilização institucional por resultados concretos.

Apesar das convergências observadas na literatura quanto à centralidade do impacto social, da escuta ativa e da atuação extrajudicial, há lacunas metodológicas importantes a serem enfrentadas. A maioria dos estudos analisados é de caráter teórico-propositivo, com escassa vali-

dação empírica dos critérios de resolutividade sugeridos. Além disso, não há consenso sobre os instrumentos mais eficazes para mensurar impacto nem sobre os parâmetros que garantem a reprodutibilidade das práticas resolutivas em contextos institucionais diversos. Essa ausência de padronização avaliativa aponta para a necessidade de aprofundamento metodológico e de maior articulação entre teoria, prática e normatização institucional.

A próxima seção discutirá como esses fundamentos teóricos e normativos podem ser aplicados no contexto específico da execução penal, evidenciando desafios e possibilidades.

2.4. APLICAÇÕES E DESAFIOS DA RESOLUTIVIDADE NA EXECUÇÃO PENAL

A aplicação do modelo resolutivo à execução penal exige a tradução concreta de seus fundamentos teóricos e normativos para o campo prático da tutela coletiva. A Resolução CNMP nº 277/2023, norma central para esta análise, estabelece diretrizes específicas para a atuação do Ministério Público no acompanhamento das políticas públicas voltadas à população encarcerada, reconhecendo a execução penal como um espaço institucionalmente sensível, marcado por desigualdades estruturais, vulnerabilidades acentuadas e violações reiteradas de direitos fundamentais.

Essa resolução não apenas reafirma a necessidade de atuação extrajudicial qualificada, por meio de instrumentos como recomendações, mediações, procedimentos administrativos e termos de ajustamento de conduta (TACs), mas também define grupos vulneráveis prioritários, indicando diretrizes específicas para a atuação resolutiva em relação a cada um deles. Destacam-se:

- Pessoas em situação de invisibilidade institucional: a resolução orienta que o MP promova o mapeamento de indivíduos privados de liberdade sem documentação, sem acesso a defensor público, sem familiares localizados ou em condição de abandono institucional, devendo induzir políticas de identificação, assistência jurídica e reintegração social.
- Mulheres encarceradas (com ênfase em gestantes, puérperas e lactantes): a atuação ministerial deve considerar a perspectiva de gênero e as particularidades da maternidade no cárcere, promovendo o acesso a unidades de saúde, políticas de atenção materno-infantil, espaços adequados para o convívio com filhos e alternativas penais às mulheres em situação de vulnerabilidade social.
- População LGBTQIAPN+, com especial atenção a pessoas trans: a resolução recomenda que o MP atue para garantir o respeito à identidade de gênero, o acesso a unidades prisionais compatíveis com a identidade autodeclarada e a construção de protocolos institucionais para acolhimento, prevenção da violência e acompanhamento psicossocial qualificado.
- Pessoas com transtornos mentais ou em sofrimento psíquico e aquelas com dependência química: estabelece-se a necessidade de acompanhamento conjunto com as políticas de saúde mental, evitando a permanência dessas pessoas em estabelecimentos incompatíveis com sua condição e promovendo a aplicação das diretrizes da Lei Antimanicomial e da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS).

- Pessoas negras, indígenas e de comunidades tradicionais: a atuação ministerial deve considerar os impactos do racismo estrutural no sistema prisional, assegurando tratamento igualitário, respeito à identidade étnico-cultural e mecanismos específicos de prevenção à tortura, à discriminação e à superlotação de unidades com alta concentração de presos desses grupos.

Ao estabelecer essas diretrizes, a Resolução nº 277/2023 eleva a resolutividade a um padrão de responsabilidade institucional ampliada, que exige do Ministério Público não apenas a denúncia das omissões estatais, mas também a mediação, indução e articulação de soluções concretas e pactuadas com os demais órgãos do sistema de justiça, de controle e de formulação de políticas públicas.

A aplicação desse modelo na prática, no entanto, encontra uma série de tensionamentos institucionais. Entre eles, destaca-se o desafio de equilibrar resolutividade e judicialização: embora a atuação extrajudicial seja recomendada, nem sempre encontra respaldo nos demais atores institucionais, o que pode comprometer a efetividade das soluções pactuadas. Além disso, a autonomia funcional dos membros do MP pode colidir com exigências de padronização normativa, dificultando a implementação de políticas resolutivas em contextos locais com pouca articulação interinstitucional ou com recursos limitados.

A literatura recente tem apontado a relevância dessas dificuldades. A obra de Zaphia Boroni (2020), ao analisar a atuação do MP na garantia dos direitos da população trans encarcerada, demonstra como a escuta qualificada, a adaptação institucional e o diálogo com a sociedade civil são fatores essenciais para a eficácia das políticas públicas no sistema penal. Relatórios da Corregedoria Nacional do MP também têm apontado que a resolutividade precisa ser acompanhada de mecanismos de formação, apoio técnico e incentivo institucional para que se torne viável na execução penal de forma padronizada e mensurável.

Dessa forma, a resolutividade não se apresenta como um modelo fechado, mas como uma diretriz em construção, que exige flexibilidade metodológica, compromisso político e articulação técnica. Sua aplicabilidade concreta depende da superação das lacunas normativas, da apropriação institucional de suas ferramentas e da capacidade do MP de atuar como agente de transformação social em contextos historicamente vulnerabilizados.

A aplicação da resolutividade no campo da execução penal exige, portanto, um compromisso institucional permanente com a transformação da realidade, superando tanto as limitações formais do processo judicial quanto as práticas reativas historicamente consolidadas no Ministério Público.

2.5. SÍNTESE E DIRECIONAMENTO DA PESQUISA

Com base na análise desenvolvida nos eixos anteriores, é possível sistematizar os seguintes achados centrais que orientam o prosseguimento da pesquisa:

- Há um consenso conceitual entre a doutrina especializada e a produção normativa no reconhecimento da resolutividade como paradigma institucional orientado por pactuação, escuta ativa, efetividade e transformação social;

- Os critérios normativos, consolidados especialmente pelas Resoluções CNMP nº 277/2023, nº 54/2017 e pela Recomendação nº 02/2018, estabelecem padrões objetivos e subjetivos como: impacto social, atuação extrajudicial, pactuação interinstitucional e planejamento funcional vinculado a resultados mensuráveis;
- No plano funcional, observa-se disputa interpretativa e lacunas metodológicas quanto à aplicação dos critérios resolutivos, sobretudo no que tange à mensuração da efetividade, à padronização entre promotorias e à integração entre redes públicas locais;
- A análise empírica e normativa evidencia tensionamentos recorrentes, tais como: resolutividade *versus* judicialização, autonomia funcional *versus* controle e padronização *versus* adaptação à realidade local.

Esses achados reforçam a relevância da pergunta de pesquisa ao buscar compreender como os critérios normativos e funcionais podem ser efetivamente utilizados para avaliar a atuação do MP na execução penal, promovendo um modelo funcional que vá além da resposta judicializada e que se comprometa com a entrega de justiça social.

A pesquisa, portanto, avança ao propor uma leitura integrada dos critérios normativos e funcionais, articulando teoria, diretrizes institucionais e práticas resolutivas concretas, com o objetivo de contribuir para a avaliação crítica e metodologicamente ancorada da resolutividade no âmbito da tutela coletiva das políticas públicas de execução penal.

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e analítico, fundamentada na análise documental e bibliográfica. O objetivo central é compreender, com base nas normativas do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e na literatura especializada, quais são os critérios normativos e funcionais utilizados para avaliar a resolutividade da atuação do Ministério Público na tutela coletiva das políticas públicas de execução penal.

O percurso metodológico foi estruturado em três etapas complementares:

1. Revisão bibliográfica e conceitual: realizou-se levantamento sistemático da produção teórica acerca do constructo “Ministério Público resolutivo”, com destaque para os autores que definem resolutividade como identidade funcional, critério avaliativo e estratégia institucional. Foram considerados, entre outros, Goulart (2013), Guimarães (2015), Assagra de Almeida (2018), Zenkner (2016), Rodrigues (2015) e Arakaki e Ribeiro (2024).
2. Análise documental normativa: foram examinadas as resoluções e recomendações do CNMP que tratam da atuação resolutiva, com foco especial na Resolução nº 277/2023, na Recomendação CNMP-CN nº 02/2018, na Recomendação nº 54/2017, no Manual de Resolutividade (2023) e no Guia de Atuação Resolutiva da Corregedoria Nacional. A análise buscou identificar os critérios objetivos e subjetivos previstos, sua articulação com o planejamento institucional e sua aplicabilidade à execução penal.

3. Sistematização temática das contribuições teóricas e institucionais: com base nos fichamentos analíticos realizados, as contribuições da literatura e dos documentos institucionais foram analisadas e integradas diretamente ao desenvolvimento das seções teóricas e analíticas do artigo. Essa integração permitiu evidenciar convergências, lacunas e tensionamentos entre os critérios normativos e funcionais da resolutividade, mantendo alinhamento entre os marcos conceituais e os objetivos específicos da pesquisa.

Adicionalmente, foram utilizados recursos de inteligência artificial, especificamente o modelo de linguagem GPT-4 (OpenAI), como ferramenta auxiliar na organização interna dos conteúdos e na categorização preliminar de tópicos analíticos. Todo o material produzido com apoio da IA foi revisado e validado manualmente, assegurando conformidade com os critérios científicos e metodológicos da pesquisa.

A escolha metodológica por uma análise qualitativa e indutiva justifica-se pelo caráter ainda pouco sistematizado da literatura sobre avaliação da resolutividade. A análise crítica das fontes foi conduzida com base em categorias analíticas derivadas da teoria crítica do direito, da gestão por resultados no setor público e das metodologias de avaliação institucional orientadas por impacto e transformação social.

Essa estratégia metodológica busca assegurar consistência entre a pergunta de pesquisa, os objetivos específicos e os caminhos de análise, respeitando os critérios de cientificidade exigidos para investigações aplicadas ao campo jurídico-institucional, com especial atenção às práticas avaliativas no âmbito do sistema de justiça.

4. RESULTADOS E INTERPRETAÇÕES

A análise dos documentos normativos e da produção científica permitiu identificar e sistematizar os critérios normativos e funcionais atualmente utilizados — ou propostos — para avaliar a resolutividade da atuação do Ministério Público no campo da execução penal. Esta seção apresenta os principais achados da pesquisa, organizados em três blocos: normas institucionais, literatura especializada e síntese crítica das convergências e lacunas.

4.1. ACHADOS NORMATIVOS

A Resolução CNMP nº 277/2023 e a Recomendação CNMP-CN nº 02/2018 consolidam os parâmetros centrais da atuação resolutiva, reconhecendo a resolutividade como estratégia funcional para efetivação de direitos e indução de políticas públicas. Os principais critérios normativos extraídos desses documentos incluem:

- Escuta ativa e diagnóstico participativo das necessidades sociais;
- Pactuação interinstitucional e articulação com redes públicas;
- Foco em impacto social mensurável;

- Preferência por instrumentos extrajudiciais (recomendações, mediações, TACs);
- Planejamento estratégico com objetivos concretos e indicadores;
- Relatórios de atuação com foco em resultados.

Esses critérios foram reiterados e operacionalizados no Manual de Resolutividade do Ministério Público (2023) e no Guia de Atuação Resolutiva da Corregedoria Nacional, os quais propõem um modelo institucional orientado por metas qualitativas e indicadores de efetividade social.

4.2. CRITÉRIOS FUNCIONAIS NA LITERATURA ESPECIALIZADA

A análise dos fichamentos doutrinários revelou que os principais estudiosos do tema — como Marcelo Goulart (2013), Leísa Guimarães (2015), Gregório Assagra de Almeida (2018), Marcelo Zenkner (2016), João Gaspar Rodrigues (2015) e Arakaki & Ribeiro (2024) — compartilham uma visão comum: a resolutividade deve ser entendida como identidade institucional vinculada à escuta social, à mediação qualificada e à entrega de resultados transformadores. Os critérios funcionais mais citados incluem:

- Capacidade de prevenir a judicialização e reverter padrões de violação sistêmica;
- Criação de protocolos de atuação pactuada;
- Avaliação de efetividade com base na transformação concreta da realidade;
- Responsabilidade institucional por metas e resultados.

Alguns estudos empíricos reforçam essa visão, como os trabalhos de Zaphia Boroni (2020) sobre população trans no cárcere, e os relatórios do MPTO sobre saúde prisional, que demonstram a resolutividade como ferramenta prática de enfrentamento de violações estruturais.

4.3. CONVERGÊNCIAS, LACUNAS E TENSIONAMENTOS

A sistematização dos dados permitiu identificar as seguintes convergências entre a base normativa e a produção científica:

- A resolutividade deve ser mensurável por critérios objetivos e subjetivos;
- A atuação resolutiva exige escuta ativa, pactuação e impacto mensurável;
- Há necessidade de institucionalizar mecanismos de monitoramento e avaliação.

Contudo, também foram identificadas lacunas relevantes:

- Falta de padronização metodológica para aferição da resolutividade;

- Ausência de indicadores transversais que possam ser aplicados entre unidades do MP;
- Descompasso entre o que é normativamente previsto e o que é funcionalmente aplicado.

Tais achados evidenciam que, embora o Ministério Público avance em termos normativos, a resolutividade ainda se apresenta como uma diretriz em consolidação no plano institucional e funcional.

Essa tabela sistematiza os principais critérios de avaliação da resolutividade identificados com base na análise das normativas do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e da literatura especializada. A matriz comparativa demonstra a convergência entre os documentos oficiais e os aportes doutrinários, indicando os elementos mais recorrentes na definição e aplicação prática da resolutividade institucional. A sobreposição entre norma e teoria reforça a viabilidade da construção de metodologias avaliativas consistentes para aferição da atuação resolutiva do Ministério Público no campo da execução penal.

Tabela 4: Critérios avaliativos da resolutividade na atuação do Ministério Público

Critério Avaliativo	Presença em Normas (CNMP)	Presença na Literatura Especializada
Escuta ativa e diagnóstico participativo	Res. 277/2023; Recomendação 02/2018; Manual 2023	Goulart; Guimarães; Boroni
Pactuação interinstitucional	Res. 277/2023; Guia Corregedoria	Guimarães; Arakaki & Ribeiro
Impacto social mensurável	Recomendação 02/2018; Manual 2023	Zenkner; Assagra de Almeida
Instrumentos extrajudiciais (TACs, Recomendações)	Recomendação 02/2018; Manual 2023	Assagra de Almeida; MPTO
Planejamento estratégico com metas e indicadores	Manual 2023; Res. 277/2023	Zenkner; Guimarães
Prevenção da judicialização	Recomendação 54/2017	Rodrigues; Arakaki & Ribeiro
Transformação concreta da realidade	Res. 277/2023; Manual 2023	Boroni; MPTO
Responsabilização funcional por resultados	Guia Corregedoria; Relatórios MP	Guimarães; Corregedoria

Fonte: Elaborada pela autora com apoio do modelo GPT-4 (OpenAI), com base em cruzamento entre normas do CNMP e literatura especializada analisada.

A análise documental e bibliográfica permitiu a identificação de um conjunto de critérios normativos e funcionais expressos em diferentes instrumentos do CNMP e na literatura especializada. Mediante a sistematização desenvolvida, os principais resultados foram organizados conforme os três eixos da pesquisa.

No eixo normativo, a Resolução nº 277/2023 e a Recomendação CNMP-CN nº 02/2018 foram as principais fontes de critérios para atuação resolutiva. Entre os critérios identificados estão: escuta ativa, impacto social, pactuação interinstitucional, resultados mensuráveis, planejamento estratégico e uso preferencial de instrumentos extrajudiciais. O Manual de Resolutividade (2023) e o Guia da Corregedoria Nacional complementam esse marco com orientações operacionais e critérios subjetivos, como legitimidade institucional e aderência às necessidades locais.

No eixo funcional, a literatura especializada destaca a resolutividade como identidade institucional (Goulart, 2013), critério de avaliação de desempenho (Zenkner, 2016), prática articulada com redes públicas (Guimarães, 2015) e estratégia para pactuação e mediação social (Assagra de Almeida, 2018; Arakaki, 2024). Os fichamentos indicam a multiplicidade de enfoques, mas convergem na necessidade de alinhar resolutividade a metodologias de monitoramento, indicadores e mecanismos de responsabilização por resultados.

No eixo aplicado, os estudos de caso de atuação do MP na saúde prisional (MPTO), na proteção da população LGBTQIA+ (Boroni, 2020) e na indução de políticas públicas por meio de projetos resolutivos (CNMP, Revista da Corregedoria) demonstram o potencial da resolutividade como estratégia transformadora. Contudo, também evidenciam desafios como ausência de uniformização, carência de indicadores objetivos e baixa institucionalização da cultura resolutiva.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa confirmou que o constructo de resolutividade vem sendo progressivamente incorporado à atuação institucional do Ministério Público, especialmente por meio das normativas do CNMP. Identificaram-se critérios normativos bem definidos e reiterados em diferentes documentos, os quais buscam orientar uma atuação voltada à prevenção de litígios, transformação social e responsabilização proativa.

No entanto, do ponto de vista funcional, ainda há carência de instrumentos padronizados para mensurar a resolutividade com objetividade e comparabilidade entre unidades ministeriais. A ausência de mecanismos consolidados de monitoramento, bem como de indicadores claros de impacto e efetividade, limita a operacionalização da resolutividade como critério avaliativo institucional.

O estudo contribui ao oferecer uma leitura integrada entre os critérios normativos e funcionais, demonstrando que a resolutividade, para ser eficaz, precisa se traduzir em metodologias avaliativas consistentes, capazes de orientar tanto a ação quanto o controle institucional. Como limitação, destaca-se a ausência de entrevistas com membros do MP, o que poderá ser objeto de aprofundamento em pesquisas futuras.

Consolidar a resolutividade como prática institucional do Ministério Público não apenas fortalece a cultura da efetividade e da transformação social, mas reafirma seu compromisso constitucional com a promoção da justiça em contextos de vulnerabilidade.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Ministério Público e acesso à justiça**: instrumentos de atuação e controle social. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.
- ARAKAKI, Marlon Tomazette; RIBEIRO, Marcelo. O Ministério Público resolutivo no âmbito criminal: do controle externo da atividade policial ao processo penal. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, Madrid, v. 4, nº 1, 2024.
- BORONI, Zaphia. A atuação resolutiva do Ministério Público na garantia dos direitos da população trans no sistema prisional. **Revista CNMP**, Brasília, v. 7, nº 1, p. 105–123, 2020.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 277, de 28 de março de 2023**. Estabelece diretrizes para a atuação do Ministério Público na tutela coletiva da segurança pública. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br>>. Acesso em: 12 mar. 2024.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 2, de 2018**. Dispõe sobre critérios de atuação resolutiva no Ministério Público. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br>>. Acesso em: 12 mar. 2024.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 54, de 2017**. Institui a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br>>. Acesso em: 12 mar. 2024.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Manual de Resolutividade**. Brasília: CNMP, 2023. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br>>. Acesso em: 12 mar. 2024.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Guia de Atuação Resolutiva da Corregedoria Nacional**. Brasília: CNMP, 2023. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br>>. Acesso em: 12 mar. 2024.
- CHAVES DA SILVA, Marco Aurélio. Cultura resolutiva e o papel das corregedorias. **Revista da Corregedoria Nacional do Ministério Público**, Brasília, v. 7, p. 233–241, 2021.
- DAHER, Lenna. Resolução de conflitos e atuação do Ministério Público: parâmetros institucionais. **Revista do Ministério Público**, Porto Alegre, nº 86, p. 73–90, 2017.
- DAL SANTO, Luiz Phelipe. Uma outra pena de morte: a violência letal do sistema penal brasileiro. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, nº 56, p. 167–197, 2020.
- GASPAR RODRIGUES, João. Ministério Público e tutela coletiva: instrumentos resolutivos e consensuais. **Revista da Escola Superior do Ministério Público**, São Paulo, v. 23, p. 55–70, 2015.
- GOULART, Marcelo Pedroso. O Ministério Público resolutivo e a escuta emancipadora. In: GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e transformação social**. São Paulo: Outras Expressões, 2013. p. 91–122.
- GUIMARÃES, Leísa Mara Silva. **Ministério Público resolutivo**: por um novo modelo de atuação nas ações coletivas. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2015.
- RIBEIRO, Gleidson Alexander Cunha; DA SILVA, Wainesten Camargo. A atuação do Ministério Público do Estado do Tocantins na defesa da saúde de pessoas privadas de liberdade. **Revista Jurídica do MPTO**, edição especial, v. 2, 2024.

ZENKNER, Marcelo. Avaliação de desempenho e resolutividade no Ministério Público: entre metas, impactos e efetividade. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Espírito Santo**, Vitória, nº 6, p. 101–118, 2016.

PRESÍDIOS FEDERAIS: DESFUNCIONALIDADE DECORRENTE DE SUCESSIVAS E AUTOMÁTICAS PRORROGAÇÕES DE PERMANÊNCIA, FUNDADAS EM ARGUMENTOS POUCO CONCRETOS, E PROPOSTAS AO APRIMORAMENTO DO REGIME EXCEPCIONAL DA CUSTÓDIA PERANTE O SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL

FEDERAL PRISONS: DYSFUNCTION RESULTING FROM SUCCESSIVE AND AUTOMATIC EXTENSIONS OF STAY, BASED ON VAGUE ARGUMENTS, AND PROPOSALS FOR IMPROVING THE EXCEPTIONAL CUSTODY REGIME WITHIN THE FEDERAL PENITENTIARY SYSTEM

Guilherme Diego Rodrigues Leal¹

Guilherme Henrique Maltauro Molina Campos²

Sumário: 1. Introdução. 2. Noções sobre a base normativa que regulamenta o sistema penitenciário federal e sobre o regime de inclusões/renovações de permanência. 3. A excepcionalidade dos presídios federais: fundamentos legais e tensionamentos entre o que é e o que deveria ser no contexto das transferências e renovações de permanência. 4. O papel do Ministério Público Federal no sistema penitenciário federal e a apresentação de propostas para aprimoramento do procedimento de transferência e de renovação de permanência de presos. 4.1 Proposta 1: Estabelecer relação de proporção inversa entre a duração da permanência e a quantidade de prorrogações: quanto mais prorrogações, menor deve ser o período de permanência autorizado; 4.2 Proposta 2: Referência expressa às razões das decisões anteriores como exigência de fundamentação qualificada nas prorrogações; 4.3 Proposta 3: Instrumentos de monitoramento temporal e sinalização de revisão periódica da excepcionalidade nos formulários de inspeção regidos pelo CNMP. Registro Nacional de Prorrogações do Regime Federal. 5. Conclusão. Referências.

Resumo: O presente artigo analisa a utilização dos presídios federais como instrumento de con-

- 1 Mestrando em Direito pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM). Pós-graduando em Direitos Humanos pela Universidad Nacional del Oeste (Buenos Aires, Argentina) e em Jurisdição em Fronteiras pela ENFAM. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2018). Procurador da República. Titular do 1º Ofício da PRM Tabatinga/AM. Titular do 2º Ofício Especial de Inspeção, Vistoria e Atuação nos feitos do Sistema Penitenciário Federal, vinculado à Penitenciária Federal de Catanduvas/PR. Titular do 2º Ofício Especial de Inspeção e Vistoria do Controle Externo da Atividade Policial da Regional Norte-Occidental. Integrante da Comissão do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), vinculada à 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF.
- 2 Graduado pela Universidade Federal do Paraná (2015). Procurador da República, Titular da PRM-Araguaína/TO. Titular do 1º Ofício Especial de Inspeção, Vistoria e Atuação nos feitos do Sistema Penitenciário Federal, vinculado à Penitenciária Federal de Porto Velho/RO. Nos anos de 2015 a 2022, integrou assessoria de Magistrado que integrava o Colegiado de Execução Penal dos processos relacionados à Penitenciária Federal de Catanduvas/PR.

tenção de lideranças do crime organizado no Brasil, à luz dos limites constitucionais da execução penal. Uma das características do sistema penitenciário federal é a sua excepcionalidade, que decorre, sobretudo, do rigor da disciplina carcerária das penitenciárias federais. Com base na revisão de literatura e da análise empírica, examinam-se os fundamentos que autorizam a transferência de presos para o sistema penitenciário federal, por prazo determinado, e as subseqüentes renovações de permanência. Parte-se da hipótese de que sucessivas prorrogações de presos faccionados não líderes ou não ocupantes de relevantes postos nas facções, fundadas em argumentos pouco concretos e repetitivos, esvaziam o caráter excepcional do regime federal, o que compromete garantias fundamentais e a própria racionalidade da política penal. Ao final, com a delimitação das funções do Ministério Público Federal (MPF) no âmbito no sistema penitenciário federal, foram apresentadas três sugestões destinadas ao controle das permanências sucessivas.

Palavras-chave: Sistema prisional federal; crime organizado; Ministério Público Federal; excepcionalidade; direitos fundamentais.

Abstract: *The present article analyzes the use of federal prisons as a tool for containing leadership of organized crime in Brazil, in light of the constitutional limits of criminal enforcement. One of the characteristics of the federal penitentiary system is its exceptionality, which arises primarily from the strict discipline of the federal penitentiaries. Through a literature review and empirical analysis, the foundations that authorize the transfer of inmates to the federal penitentiary system for a determined period and the subsequent renewals of their stay are examined. It is hypothesized that successive extensions of incarcerated gang members who are neither leaders nor hold significant positions within their factions, based on vague and repetitive arguments, dilute the exceptional nature of the federal regime, which undermines fundamental guarantees and the very rationality of penal policy. Finally, based on the delineation of the functions of the Federal Prosecution Service (MPF) within the federal penitentiary system, three suggestions were presented aimed at controlling successive stays.*

Keywords: *Federal prison system; organized crime; Federal Prosecution Service; exceptionality; fundamental rights.*

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o Brasil passou por transformações significativas em seu cenário criminal. Embora os índices gerais de violência letal tenham apresentado queda consistente nos últimos anos (Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Ipea, 2025), o fortalecimento e a sofisticação das facções criminosas, com presença nacional e internacional (Gonçalves, 2023), estrutura hierárquica consolidada e domínio territorial em diversas regiões, impuseram novos desafios ao sistema de justiça penal.

Criadas sob a justificativa de garantir maior segurança institucional e preservar a estabilidade do sistema prisional dos entes subnacionais (Nunes, 2020), os presídios federais passaram a ser concebidos como instrumentos excepcionais de isolamento penal de criminosos de acentuada periculosidade, com base na Lei nº 11.671/2008 e no Decreto nº 6.877/2009, e como bom exemplo de eficiência prisional (Paula; Santos, 2017). Atualmente, o sistema penitenciário federal conta com cinco unidades em funcionamento, localizadas nos municípios de Catanduvas (PR), Porto Velho (RO), Mossoró (RN),

Campo Grande (MS) e Brasília (DF), e capacidade para custodiar 1.040 presos.

Por natureza, o regime penitenciário federal deveria ser transitório, excepcional e rigorosamente justificado, em função das consideráveis restrições e do ostensivo monitoramento.

Acerca do rigorismo dos protocolos e da disciplina carcerária nos estabelecimentos do sistema penitenciário federal, são oportunas as considerações de Silva (2023), segundo a qual

o nível de monitoramento dos presídios federais é o mais alto possível, nada acontece sem que os procedimentos de segurança sejam seguidos à risca e há a vigilância aproximada do preso todo o tempo, realizada sempre por pelo menos dois agentes da segurança. Desde o primeiro dia, o preso começa a ser disciplinado a como se portar em todas as movimentações, como saída para banho de sol e atendimentos de saúde. A saída da cela só acontece após revista visual, sob os comandos do agente, revista de suas roupas e calçados, e, após isso, é algemado para a retirada da cela, mantendo-se assim em todos os procedimentos, exceto em suas visitas de parlatório. Há, ainda, revista na cela todas as vezes que o preso deixa o seu dormitório para o banho de sol diário (BRASIL, 2022a). Esse modelo, que sob nenhuma hipótese comporta número de custodiados acima de sua capacidade, garante uma vida mais digna aos internos com o mínimo existencial garantido, concorrendo, assim, para uma execução penal mais humanizada e eficiente em conformidade com os princípios constitucionais.

No entanto, o que se observa é a desnaturação da excepcionalidade. Internos, geralmente faccionados (porém não líderes) permanecem no sistema penitenciário federal por longos períodos, com renovações sucessivas e quase automáticas. Esse cenário revela uma possível desvirtuação do modelo, que ameaça o princípio da individualização da pena e compromete a efetividade dos direitos fundamentais dos apenados (Nunes, 2020). Impõe-se, assim, refletir sobre os limites constitucionais da execução penal em presídios federais.

Este artigo tem por base a hipótese de que a banalização da excepcionalidade do regime federal representa risco jurídico e institucional relevante, capaz de comprometer a finalidade original do sistema penitenciário federal e abrir espaço para distorções inconstitucionais.

Com base em pesquisa bibliográfica e empírica e reflexão crítica sobre a prática institucional, busca-se responder à seguinte pergunta: as sucessivas prorrogações de permanência de presos que não são considerados lideranças de facções, no regime federal, comprometem sua legitimidade constitucional?

Além disso, pela atuação do MPF no sistema penitenciário federal, são apresentadas três propostas destinadas ao aprimoramento dos mecanismos de controle das sucessivas renovações de permanência e da qualidade e legitimidade das decisões que autorizam tais prorrogações. Para elaboração das propostas, foram consideradas, entre outras, diretrizes como o controle da legalidade das transferências dos presos, a fiscalização das condições de cumprimento da pena e a coerência do sistema penal, bem como a garantia de direitos individuais.

2. NOÇÕES SOBRE A BASE NORMATIVA QUE REGULAMENTA O SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL E SOBRE O REGIME DE INCLUSÕES/RENOVAÇÕES DE PERMANÊNCIA

A Constituição da República de 1988 estabelece um modelo federativo de repartição de competências que influencia diretamente a organização e o funcionamento do sistema prisional brasileiro.

Apesar da inexistência de menção explícita às penitenciárias federais no texto constitucional originário, sua criação encontra respaldo na competência concorrente para legislar sobre direito penitenciário, prevista no art. 22, I, da Constituição da República (Brasil, 1988). O sistema federativo brasileiro permite que a União atue de forma supletiva ou complementar em políticas públicas de caráter nacional, sobretudo quando está em risco a eficácia do sistema estadual ou quando há necessidade de resposta institucional coordenada diante de ameaças mais complexas, como é o caso da atuação das facções criminosas.

Apesar de a Lei de Execução Penal, desde 1984³, e a Lei dos Crimes Hediondos, de 1990⁴, já preverem a possibilidade de a União construir estabelecimentos penais, o tema só passou a ter relevância na agenda pública a partir do ano de 2003 (Almeida, 2025). Esse destaque ocorreu com a criação da carreira de agente penitenciário federal, a ampliação do Regime Disciplinar Diferenciado para todo o país, o aumento da atuação interestadual de presos e da criminalidade e a consequente necessidade dos Estados em lidar com esse tipo de demanda, o que impulsionou a construção das penitenciárias federais.

Nesse contexto, o papel da União se concretiza com a edição de normas gerais e com a criação de estruturas próprias, como os presídios federais, disciplinados pela Lei nº 11.671/2008 e pelo Decreto nº 6.877/2009⁵. Essas unidades, subordinadas à Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN)⁶, foram concebidas à custódia, de forma excepcional e temporária, de presos que apresentem risco concreto à ordem pública ou à segurança dos estabelecimentos estaduais. Além disso, a inclusão nessas penitenciárias deve manter caráter subsidiário, orientado por finalidades

3 Na redação original da Lei de Execução Penal, o artigo 86, *caput*, autorizava a execução de penas privativas de liberdade em estabelecimento situado em outra unidade da federação, inclusive em estabelecimento penal da União. Com a edição da Lei nº 10.792/2003, foi acrescido o §1º ao referido artigo, prevendo expressamente que “a União Federal poderá construir estabelecimento penal em local distante da condenação para recolher os condenados, quando a medida se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio condenado” (Brasil, 1984).

4 De acordo com o art. 3º da Lei nº 8.072/1990: “Art. 3º A União manterá estabelecimentos penais, de segurança máxima, destinados ao cumprimento de penas impostas a condenados de alta periculosidade, cuja permanência em presídios estaduais ponha em risco a ordem ou incolumidade pública”.

5 À medida que se aproximava a inauguração das duas primeiras penitenciárias federais, localizadas em Catanduvas (PR) e Campo Grande (MS), não existia uma legislação específica que regulasse o regime de cumprimento de pena no Sistema Penitenciário Federal, tampouco o procedimento para inclusão e transferência de presos para esse novo sistema (Almeida, 2025). Diante disso, foram elaborados atos normativos de natureza infralegal pelo Conselho da Justiça Federal e pelo Presidente da República (Decreto nº 6.049/2007), com o objetivo de disciplinar essas questões durante os primeiros anos de funcionamento do SPF. Posteriormente, em 2008, foi promulgada a principal legislação que regulamenta o Sistema Penitenciário Federal, a Lei nº 11.671/2008, seguida de sua regulamentação pelo Decreto nº 6.877/2009, o que tornou dispensável a aplicação das normas infralegais anteriormente estabelecidas pelo CJF.

6 Por intermédio da Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023, convertida na Lei nº 14.600/2023, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), órgão executivo da política penitenciária, passou a ser denominado Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), que passou a atuar com enfoque no planejamento e coordenação da política nacional de serviços penais. O DEPEN havia sido criado pela Lei nº 7.210/1984 – Lei de Execução Penal, a qual, no seu art. 71, previu que “O Departamento Penitenciário Nacional, subordinado ao Ministério da Justiça, é órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária” e estabeleceu as atribuições do DEPEN no seu art. 72. Dentre as atribuições, destaca-se o art. 72, §1º, segundo o qual “Incumbem também ao Departamento a coordenação e supervisão dos estabelecimentos penais e de internamento federais”.

específicas, e jamais ser convertido em instrumento de rotina punitiva (Reishoffer; Bicalho, 2014).

O procedimento de inclusão e de renovação de permanência de presos no sistema penitenciário federal está previsto na Lei nº 11.671/2008, regulamentada pelo Decreto nº 6.877, de 18 de junho de 2009. O rito, nos termos do art. 4º da Lei nº 11.671/2008, é composto por duas fases, uma perante o juízo de origem, que normalmente é o estadual⁷, e outra perante o juízo federal corregedor da penitenciária federal para a qual o preso será transferido.

Inicia-se, com o requerimento formulado por autoridade estadual⁸, o que pode incluir o Ministério Público Estadual, a Secretaria de Administração Penitenciária, de Segurança Pública ou o próprio juízo da execução penal. O pedido é direcionado ao juízo estadual responsável pelo acompanhamento da situação prisional (que será o juízo de execução penal ou o juízo responsável pela decretação da prisão provisória), o qual, após a manifestação do Ministério Público (se não for o requerente), da defesa e da SENAPPEN⁹, se reconhecer a necessidade da medida, autoriza a inclusão do preso no sistema penitenciário federal.

Na sequência, o procedimento é remetido ao juízo federal corregedor da unidade penitenciária federal indicada, que decidirá acerca da transferência¹⁰. A decisão do juízo federal poderá ser precedida de manifestação do Ministério Público Federal e da defesa, se forem necessárias diligências complementares imprescindíveis¹¹.

-
- 7 Na prática forense, verifica-se que os requerimentos de inclusão no sistema penitenciário federal são majoritariamente formulados por autoridades estaduais a juízos de execução penal dos Estados. Tais juízos de execução são responsáveis pelo julgamento das questões incidentais aos processos de execução de presos que estão nos presídios estaduais (o que inclui os presos condenados por crimes federais, nos termos do Enunciado 192 da Súmula do STJ, de acordo com a qual “*compete ao Juízo das Execuções Penais do Estado a execução das penas impostas a sentenciados pela Justiça Federal, Militar ou Eleitoral, quando recolhidos a estabelecimentos sujeitos a administração estadual*”), entre as quais a transferência entre estabelecimentos penais. O juízo federal será o juízo de origem, em regra, nas hipóteses em que for o responsável pela decretação de prisão provisória e a inclusão do preso no sistema penitenciário federal for instrumental à referida prisão. Há ainda outra hipótese possível, envolvendo a execução penal de condenado perante a Justiça Federal. As guias de execução extraídas de condenações proferidas pela Justiça Federal são remetidas a Varas Federais com competência para a execução penal. Tais varas declinam apenas a execução da pena privativa de liberdade às Varas Estaduais de Execução Penal, com jurisdição sobre o presídio no qual o “preso federal” está em regime fechado. Nada obsta que o pedido de inclusão desse preso no sistema penitenciário federal seja formulado pelo MPF ou por outra autoridade competente para o juízo da Vara Federal de Execução Penal.
- 8 A dinâmica exposta refere-se à regra geral de inclusão de presos oriundos da Justiça Estadual no Sistema Penitenciário Federal. No entanto, tratando-se de preso submetido à jurisdição da Justiça Federal, o procedimento segue a mesma lógica, com a única diferença de que tanto o juízo de origem quanto o Ministério Público atuante na fase inicial do requerimento serão federais. Ainda assim, permanece a necessidade de posterior remessa ao juízo federal corregedor da unidade penitenciária federal indicada, bem como a atuação do Ministério Público Federal com atribuição na respectiva unidade.
- 9 Cabe à Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN) analisar a pertinência da transferência e indicar a unidade federal mais adequada para o cumprimento da custódia, à luz da capacidade operacional e das condições específicas do caso.
- 10 De acordo com o Enunciado 35 do III Workshop sobre o Sistema Penitenciário Federal: “*A inclusão ou prorrogação da permanência no Sistema Penitenciário Federal depende de decisão fundamentada tanto do juiz de origem quanto do juiz federal corregedor do presídio sobre a imprescindibilidade da medida. Desse modo, não é possível a análise do pleito pelo juiz federal corregedor quando o juiz de origem entender pelo indeferimento*”. Dessa forma, a decisão do juízo de origem que entender pelo indeferimento do pleito de inclusão ou de renovação de permanência é prejudicial à competência do juízo federal do presídio federal respectivo.
- 11 Nos termos do art. 5º, §4º, da Lei nº 11.671/2008, o Ministério Público Federal e a defesa do preso deveriam ser intimados para se manifestar, perante o juiz federal corregedor, na hipótese de imprescindibilidade de diligências complementares. *A contrario sensu*, se não houver diligências imprescindíveis pendentes, não haveria necessidade de intimação do Ministério Público Federal e da defesa do preso para novo contraditório (considerando que houve contraditório perante a origem, conforme determina o art. 4º, §2º, da Lei nº 11.671/2008). Ainda assim, consolidou-se na praxe de alguns juízos federais corregedores de penitenciárias federais sempre intimar Ministério Público Federal e defesa antes de decidir acerca da transferência ou da prorrogação da permanência do preso no sistema penitenciário federal. Mediante conversas, realizadas no mês de maio de 2025, com Procuradores da República integrantes dos Ofícios Especiais de Inspeção, Vistoria e Atuação nos Feitos do Sistema Penitenciário Federal que atuam perante as cinco Penitenciárias Federais do Brasil, obtivemos a informação de que o Colegiado de Juízes da Execução Penal de Penitenciária Federal de Catanduvas/PR e o juízo federal corregedor da Penitenciária Federal de Mossoró/RN, usualmente, intimam o Ministério Público Federal e a defesa para manifestação previamente às decisões de inclusão e de renovação de permanência de presos. Por outro lado, os juízos federais corregedores das Penitenciárias Federais de Porto Velho/RO, Brasília/DF e Campo Grande/MS não intimam o Ministério Público Federal e defesas previamente às decisões de inclusão ou de prorrogação, mas tão somente das decisões, para, se for o caso, interposição de recursos.

O procedimento de renovação de permanência, por disposição do art. 10, §1º, da Lei nº 11.671/2008, observa o rito da inclusão, iniciado perante o juízo de origem e concluído perante o juízo federal corregedor da penitenciária federal. A distinção reside no fato de que, em vez de se autorizar a inclusão do preso no sistema penitenciário federal, será deliberada a prorrogação de sua permanência.

A SENAPPEN, faltando 60 dias para o encerramento do prazo de permanência do preso no sistema penitenciário federal, notifica o juízo de origem sobre o término do período de inclusão, para que se inicie o procedimento de renovação (ou devolução)¹². Nessa notificação, usualmente, a SENAPPEN já apresenta a sua manifestação favorável ou desfavorável à manutenção do preso no estabelecimento federal.

O sistema delineado pela Constituição não admite soluções fáceis ou simplistas para problemas complexos, como a criminalidade organizada. Exige, ao contrário, o compromisso permanente com a legalidade, com os direitos humanos e com a integridade das instituições de justiça criminal. É desse ponto de partida que se deve analisar o uso contemporâneo dos presídios federais e os riscos decorrentes de sua utilização como política de encarceramento de longo prazo.

3. A EXCEPCIONALIDADE DOS PRESÍDIOS FEDERAIS: FUNDAMENTOS LEGAIS E TENSIONAMENTOS ENTRE O QUE É E O QUE DEVERIA SER NO CONTEXTO DAS TRANSFERÊNCIAS E RENOVAÇÕES DE PERMANÊNCIA

A criação do regime de custódia federal, formalizada pela Lei nº 11.671, de 8 de maio de 2008, e regulamentada pelo Decreto nº 6.877, de 18 de junho de 2009, marcou ponto de inflexão na política penitenciária brasileira. Almeida (2023) destaca que

o cenário exposto por alguns autores estrangeiros e nacionais ao tratar da chamada “virada punitiva” a partir de governos neoliberais - com a redução de políticas sociais, o recrudescimento do punitivismo e o crescimento vertiginoso da população carcerária nas Américas -, o modelo prisional americano, com sua política penal ultrapunitiva, foi exportado para países da América Latina, dentre eles, o Brasil. Nessa linha, no contexto de encarceramento de massa e com o objetivo de lidar com uma população carcerária diferenciada e considerada de alta periculosidade que os Estados não conseguem conter, emergem as denominadas prisões “supermax” nos EUA e, no Brasil, o Sistema Penitenciário Federal (SPF). (destaque do original).

12 Nessa linha, o Enunciado n. 18 do II Workshop sobre o Sistema Penitenciário Federal, com alteração de texto no IV Workshop sobre o Sistema Penitenciário Federal, segundo o qual: “Restando 60 dias para o encerramento do prazo de permanência do preso no estabelecimento penal federal, o DEPEN notificará todos os juízos em que haja ordem de prisão em vigor contra o preso, sobre o término do prazo de permanência, cientificando o juízo federal”.

O sistema penitenciário federal é desenhado, no Brasil, num contexto de concentração da política penitenciária na União, após a constatação de que os Estados seriam incapazes de assegurar a regularidade de funcionamento do sistema prisional, o crescimento e fortalecimento das facções prisionais e os impactos da atuação do crime organizado na segurança pública (Almeida, 2025). Dessa forma, surgido como resposta institucional ao avanço da criminalidade organizada e à constatação da insuficiência do sistema penitenciário estadual em neutralizar a influência de determinadas lideranças criminosas sobre o mundo externo (Nunes, 2020), o regime federal foi concebido como mecanismo excepcional, orientado por critérios restritivos, controle judicial e temporalidade estrita.

O objetivo do sistema penitenciário federal é a custódia de presos de alta periculosidade, líderes de organizações criminosas que estejam envolvidos em situações de violência e grave indisciplina nos sistemas prisionais de origem. Para Almeida (2025),

utiliza-se de um regime de execução penal rigoroso e eficaz, que prevê isolamento e monitoramento, mas sempre em conformidade com a normatividade nacional, com o intuito de contribuir no combate ao crime organizado, à ordem e à segurança da sociedade. Além disso, como objetivo secundário, o SPF visa a custódia de presos que estejam em risco à sua integridade física nos sistemas prisionais de origem.

Nos termos dos artigos 4º e 5º da Lei nº 11.671/2008, a transferência de pessoas custodiadas para estabelecimentos penais federais exige decisão judicial devidamente fundamentada, por meio de requerimento formulado pelo Ministério Público, pela autoridade administrativa competente ou pelo próprio preso (Brasil, 2008). De acordo com a regulamentação prevista no artigo 3º do Decreto nº 6.877/2009, a medida deve estar embasada em, ao menos, uma das hipóteses justificadoras reconhecidas pela administração federal: o exercício de função de liderança ou a participação relevante em organização criminosa (inciso I); a prática de crime que coloque em risco a integridade física do preso no ambiente prisional de origem (inciso II); a submissão ao Regime Disciplinar Diferenciado (inciso III); a integração a quadrilha ou bando envolvido na prática reiterada de crimes com violência ou grave ameaça (inciso IV); a condição de réu colaborador ou delator premiado, quando tal circunstância representar risco à integridade física do custodiado (inciso V); ou, ainda, a participação em incidentes de fuga, atos de violência ou episódios de grave indisciplina no sistema prisional de origem (inciso VI) (Brasil, 2009)¹³.

A despeito da linguagem relativamente aberta, com cláusulas que remetem a conceitos indeterminados¹⁴, o regime federal foi concebido como medida de exceção (Reishoffer; Bicalho, 2014).

13 O Conselho da Justiça Federal realiza oficinas para discutir a temática dos presídios federais, denominadas Workshops do Sistema Penitenciário Federal, no âmbito das quais são elaborados, por meio de deliberação, enunciados e recomendações. Merece destaque a Recomendação nº 2, editada no I Workshop sobre o Sistema Penitenciário Federal, a qual preceitua ser exemplificativo o rol do art. 3º do Decreto nº 6.877/2008. A sua redação é a seguinte: “O rol constante do art. 3º do Decreto nº 6.877/2009 é exemplificativo, podendo haver outras hipóteses de inclusão, devidamente fundamentada, com base no art. 3º da Lei nº 11.671/2008, e rigorosamente nos termos do art. 10 da mesma lei”.

14 O Min. Gilmar Mendes, no voto que proferiu, como Relator, no HC 149.734, da 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, j. 10/04/2018, Dje 16/05/2018, com a finalidade de conferir suporte legal ao conteúdo do fundamento “interesse da segurança pública” reportou-se às hipóteses de inclusão no Regime Disciplinar Diferenciado, previstas no art. 52 da Lei nº 7.210/1984: “Apoio legal para dar densidade ao que se compreende por ‘interesse da segurança pública’ é dado pelas hipóteses de inclusão no regime disciplinar diferenciado: (i) prática de falta grave correspondente a crime doloso, que ocasione a subversão da ordem e disciplina internas (art. 52, caput, da Lei 7.210/84); (ii) alto risco

Seu propósito não é substituir o sistema penitenciário estadual, mas atuar de forma supletiva e transitória, em situações que exijam intervenção qualificada para conter ameaças específicas¹⁵. A judicialidade, a imprescindibilidade de motivação e a previsão de prazos específicos de duração da medida demonstram a preocupação do legislador com a preservação das garantias constitucionais e com a contenção de eventuais abusos no uso do instrumento.

Um dos reflexos da excepcionalidade do sistema penitenciário federal é a disponibilidade de vagas nas suas unidades prisionais. Conforme dados obtidos no SISDEPEN¹⁶ (Brasil, 2025), desde 2016, a maior taxa de ocupação registrada no sistema penitenciário federal foi de 64,71%. No segundo semestre de 2024, a lotação era de 50,67%¹⁷. Não havia (e não há) escassez de vagas, tampouco perspectiva de esgotamento da capacidade no curto ou médio prazo (Nunes, 2020).

Na Penitenciária Federal de Brasília, por exemplo, existem 208 vagas. No segundo semestre de 2024, a unidade abrigava 72 presos, o maior número desde 2019, o que representa apenas 34% da taxa de ocupação.

A título de comparação, a taxa média de ocupação do sistema penitenciário estadual, que em dezembro de 2024 dispunha de 494.379 vagas divididas em 1.382 presídios, desde 2016, jamais esteve abaixo de 100% e atingiu, no segundo semestre de 2024, o patamar de 135,58% (Brasil, 2025).

Apesar da quantidade de vagas disponíveis no sistema penitenciário federal, na atividade prática, não são incomuns pedidos de inclusão ou de renovação de permanência, e suas respectivas autorizações judiciais muitas vezes são embasadas apenas na vinculação do preso a facções criminosas, sem outros elementos à aferição do perfil de acentuada periculosidade do preso.

Considerando que a maioria absoluta dos internos custodiados nos presídios federais é oriunda da Justiça estadual, é possível concluir que, em determinados casos, os Estados têm recorrido a argumentos genéricos para solicitar o recambiamento de presos considerados problemáticos ao regime federal, utilizando-o como resposta quase automática a deficiências estruturais do seu

para a ordem e a segurança do estabelecimento penal ou da sociedade (§ 1º); (iii) fundadas suspeitas de envolvimento ou de participação em organização ou associação criminosa (§ 2º)”. A Lei nº 13.964/2019, posterior ao julgado (que é de 2018) promoveu alterações na redação do art. 52 e §§1º e 2º, sendo que, atualmente, a hipótese do §2º do art. 52 a que se referiu o Min. Gilmar Mendes foi refinada e agora se encontra no art. 52, §1º, II, com o acréscimo das hipótese de inclusão em RDD no caso de milícia privada e da ressalva de que a inclusão fundada na suspeita do vínculo associativo criminoso independe da prática de falta grave (“II - sob os quais recaiam fundadas suspeitas de envolvimento ou participação, a qualquer título, em organização criminosa, associação criminosa ou milícia privada, independentemente da prática de falta grave”).

- 15 Márcio Thomaz Bastos, então Ministro da Justiça e um dos idealizadores do sistema penitenciário federal no Brasil, em artigo denominado “O Sistema Penitenciário Federal”, veiculado em 23 de junho de 2006, no período virtual da Folha de São Paulo, consignou que “É preciso deixar claro que o novo sistema tem funções diferentes das de presídios já existentes. Trata-se de uma contribuição muito maior para o problema da segurança pública do que para o problema específico dos presídios estaduais (...) O presídio, no sistema federal, é diferente dos já existentes, não só pelo alto investimento na construção do prédio mas sobretudo pela prioridade que se deu à inteligência e à gestão penitenciárias”. (<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaof/fz2306200608.htm>>). Acesso em: 2 jun. 2025
- 16 O SISDEPEN foi criado pela Lei nº 12.714, de 14 de setembro de 2012, que dispõe sobre o sistema de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança e pode ser acessado no link <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>>.
- 17 É recomendável que as Unidades do sistema penitenciário federal disponham de vagas, a fim de que possam receber presos em situações de inclusão emergencial e neutralizar riscos atuais e imediatos à segurança e incolumidade pública. Além disso, a disponibilidade de celas ou de vivências desocupadas permite a manutenção e realização de obras estruturais nas alas, pátios ou celas vazias sem comprometer a segurança da unidade. Por exemplo, após o incidente que envolveu a fuga de dois presos, em 2024, em Mossoró/RN, foi determinada a troca das luminárias e das suas estruturas nas celas das penitenciárias federais. Outro exemplo são as obras de divisão dos pátios das vivências realizadas na Penitenciária Federal de Porto Velho/RO, nos anos de 2023 e 2024. Ainda que os presídios federais estivessem lotados (ou próximo da lotação máxima), tais obras seriam possíveis, mas é inegável que os custos financeiros e à segurança pública e carcerária foram consideravelmente inferiores, em razão da considerável disponibilidade de celas.

próprio sistema prisional¹⁸.

Esse contexto traduz o tensionamento entre o que a política de transferências para o sistema penitenciário federal deveria ser (excepcional) e o que ela por vezes é, na prática (solução de problemas estruturais do Estado).

Como visto anteriormente, para a inclusão ou prorrogação de permanência são imprescindíveis, ao menos, duas decisões judiciais, uma do juízo de origem e outra do juízo federal corregedor da penitenciária federal. Nesse cenário, não se pode ignorar que, atualmente, prevalece na jurisprudência compreensão que restringe as possibilidades de atuação do juízo federal. Isso pois, no julgamento do Conflito de Competência nº 190.601, a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de que, uma vez fundamentada a decisão do juízo estadual que determina a prorrogação da permanência do custodiado em estabelecimento penal federal, não compete ao juízo federal reavaliar o mérito dessa inclusão/renovação de permanência, limitando-se à verificação da legalidade da medida. Para Almeida (2025),

a legislação prevê um juízo duplo de admissibilidade para a inclusão do preso no SPF, porém a jurisprudência tem dado preponderância à decisão do juízo de origem, tornando, em muitos casos, o juízo de admissibilidade do juízo federal corregedor praticamente ineficaz.

Essa orientação jurisprudencial cria ambiente favorável à consolidação de um padrão informal de federalização automática de indivíduos vinculados a organizações criminosas, ainda que desprovidos de posição de liderança ou de influência relevante dentro da facção. Basta, para tanto, decisão do juízo de origem, acolhendo as razões (genéricas) apresentadas à inclusão ou renovação de permanência, o que enseja o esvaziamento progressivo do caráter extraordinário da custódia federal (Nunes, 2020) e desfuncionaliza o sistema.

Essa dinâmica, ao replicar lógica de prevenção generalizada, transforma o regime federal em um instrumento de gestão estratégica da criminalidade, e não mais em uma medida de proteção do sistema prisional. Isto destoa do objetivo primordial, que é “custodiar e isolar líderes criminosos de alta periculosidade, para os quais seu rígido e excepcional modelo de governança é legítimo e cabível, devendo ser aplicado de maneira temporária, com a finalidade de isolar, conter e neutralizar essas lideranças criminosas” (Almeida, 2025). Com isso, há risco de que a custódia federal seja naturalizada como política punitiva ordinária, dissociada das premissas constitucionais da execução penal.

Além disso, a ausência de uniformidade nos critérios adotados pelas decisões judiciais de prorrogação, associada à carência de mecanismos de avaliação de efetividade da medida, contribui para um modelo de encarceramento federal que escapa ao controle público e ao escrutínio crítico. E há outros riscos como a expansão e nacionalização das facções prisionais; a atribuição de *status* simbólico aos presos incluídos no sistema federal; repercussões diretas na segurança pública; a ocorrência de violações de direitos fundamentais em razão da inclusão indevida de presos no regime federal; e a utilização do sistema como instrumento de contenção de crises e rebeliões no âmbito do sistema prisional comum (Almeida, 2025).

.....

18 A respeito, de acordo com o Enunciado n. 38 do III Workshop do Sistema Penitenciário Federal: “A extrema necessidade, exigida no art. 5º, § 6º, da Lei nº 11.671/2008, não pode derivar exclusivamente da ausência de gestão administrativa, de defeitos estruturais, de superlotação ou ainda de problemas do Sistema Penitenciário Estadual”.

4. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL E A APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS PARA APRIMORAMENTO DO PROCEDIMENTO DE TRANSFERÊNCIA E DE RENOVAÇÃO DE PERMANÊNCIA DE PRESOS

Como defensor do regime democrático e da ordem jurídica, o Ministério Público Federal exerce papel central na fiscalização da legalidade, proporcionalidade e racionalidade do sistema penitenciário federal. À luz do art. 129 da Constituição da República, são funções institucionais do Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Brasil, 1988). Especificamente no âmbito da execução penal, cabe-lhe a fiscalização da legalidade da aplicação da pena, a tutela dos direitos das pessoas privadas de liberdade e a atuação na proteção de valores fundamentais da República.

No plano normativo, a Lei Complementar nº 75/1993 confere ao Ministério Público Federal legitimidade para atuar em todas as fases da execução penal, incluindo os incidentes relacionados à transferência de presos entre estabelecimentos penais, com destaque para os procedimentos de inclusão e manutenção em unidades do sistema penitenciário federal (Brasil, 1993). Entre as atribuições legais no âmbito da execução, ressalta-se a previsão de visitação mensal aos estabelecimentos penais, conforme dispõe o artigo 68, parágrafo único, da Lei de Execução Penal.

A regulamentação dessa atribuição coube inicialmente à Resolução CNMP nº 56/2010, que estabeleceu parâmetros para a uniformização das inspeções realizadas por membros do Ministério Público, aplicando-se também às fiscalizações nos presídios federais. Após 13 anos de vigência, essa norma foi revogada pela Resolução CNMP nº 277/2023, que representou um marco relevante ao estabelecer diretrizes atualizadas para a atuação ministerial na tutela coletiva das políticas públicas de execução penal. A nova resolução reforça o dever de realização sistemática de inspeções, com a consequente emissão de relatórios, e orienta os membros do Ministério Público a promoverem políticas públicas voltadas ao aperfeiçoamento do sistema prisional. Além disso, institucionaliza uma abordagem proativa e técnica na avaliação da conformidade constitucional da execução penal, inclusive nas hipóteses de prorrogação da permanência de presos no regime federal.

A Recomendação CNMP nº 90/2022, embora voltada prioritariamente à atuação do Ministério Público em contextos de crise no sistema de segurança pública, orienta práticas que se mostram igualmente relevantes na fiscalização do regime de custódia federal. Ao estimular a escuta ativa da sociedade, a articulação interinstitucional e a racionalização do uso de medidas excepcionais, a Recomendação contribui para o fortalecimento de uma cultura ministerial voltada ao enfrentamento de distorções estruturais por meio de instrumentos dialógicos, preventivos e tecnicamente embasados. No contexto do sistema penitenciário federal, concebido como instrumento de exceção e de proteção institucional, tais diretrizes reforçam a atuação do Ministério Público Federal não apenas como fiscal da legalidade, mas como agente promotor de boas práticas e indutor de controles públicos qualificados.

Na prática, a atuação concreta do Ministério Público Federal nos processos de transferência e manutenção de presos no sistema penitenciário federal se manifesta por diferentes meios.

Procuradores da República realizam inspeções periódicas nas penitenciárias federais, mantêm interlocução com a SENAPPEN, acompanham relatórios de risco e participam de audiências públicas sobre o tema. Em 2023, foi editada a Portaria PGR/MPF nº 748, de 27 de setembro de 2023, que criou, no âmbito do MPF, os Escritórios Especiais de Inspeção, Vistoria e Atuação nos Feitos do Sistema Penitenciário Federal. A medida centralizou, em 15 escritórios especiais titularizados por Procuradores da República, a atuação nos feitos de execução penal relacionados ao sistema federal, incluindo os procedimentos de inclusão, renovação de permanência, transferência, inspeções e vistorias. A iniciativa buscou conferir maior especialização e uniformidade à atuação institucional, além de fortalecer os mecanismos de controle da excepcionalidade da medida. A institucionalização dos escritórios especiais fortalece a capacidade de o MPF exercer seu papel de controle qualificado. No entanto, o desenho normativo não esgota os desafios práticos da atuação ministerial nas transferências e renovações.

Nesse contexto, entre a judicialização e a construção de políticas públicas, o MPF encontra espaço legítimo para atuar como indutor de boas práticas. A promoção de diretrizes internas para análise e decisão de pedidos de prorrogação, a elaboração de notas técnicas, a articulação com o CNMP para inclusão de campos nos formulários de inspeção que permitam registrar o tempo de permanência dos presos no sistema federal, são exemplos de iniciativas viáveis e necessárias. Tais medidas reforçam a transparência, qualificam o controle social e previnem a consolidação da custódia federal como política punitiva ordinária.

Para fortalecer essa atuação, serão apresentadas três propostas (em razão das limitações deste trabalho), considerados: a) o controle da legalidade das transferências dos presos; b) a fiscalização das condições de cumprimento da pena; c) a dignidade da pessoa humana e a coerência do sistema penal, bem como a garantia de direitos individuais; e d) a consolidação de modelo institucional de enfrentamento da macrocriminalidade que não viole os pilares do Estado Democrático.

Essa iniciativa alberga proposições que podem incrementar a natureza excepcional do sistema penitenciário federal e reforçar a legitimidade das decisões proferidas nos incidentes de transferências de presos entre estabelecimentos penais e da fiscalização das penitenciárias federais pelo Ministério Público Federal.

4.1. PROPOSTA 1: ESTABELECEER RELAÇÃO DE PROPORÇÃO INVERSA ENTRE A DURAÇÃO DA PERMANÊNCIA E A QUANTIDADE DE PRORROGAÇÕES: QUANTO MAIS PRORROGAÇÕES, MENOR DEVE SER O PERÍODO DE PERMANÊNCIA AUTORIZADO.

Na redação original da Lei nº 11.671/2008, o art. 10, §1º, fixava o prazo máximo de permanência de presos no Sistema Penitenciário Federal em 360 dias, admitindo-se renovações em caráter excepcional, mediante requerimento fundamentado do juízo de origem e observância dos requisitos aplicáveis à inclusão inicial. No contexto da aplicação prática desse dispositivo, o I Workshop sobre o Sistema Penitenciário Federal, realizado em 2010, aprovou o Enunciado nº 06, segundo o qual “não há necessidade de fatos novos para a renovação do prazo de permanência dos presos no Sistema Penitenciário Federal, bastando a existência de indícios da permanência dos motivos

de fato que ensejaram a inclusão”. Posteriormente, no III Workshop, em 2012, esse entendimento foi aperfeiçoado, passando a exigir maior rigor argumentativo na demonstração da persistência do risco, ao afirmar que “não há necessidade de fatos novos para a renovação do prazo de permanência dos presos no Sistema Penitenciário Federal, mas é indispensável a demonstração da permanência dos motivos de fato que ensejaram a inclusão”.

No âmbito dessa proposta, não se mostra necessário examinar as razões que motivaram a alteração do enunciado. O aspecto central a ser considerado é que se consolidou, entre diversos atores institucionais vinculados ao Sistema Penitenciário Federal, uma orientação, ainda que destituída de força normativa cogente, no sentido de que a prorrogação da permanência no regime federal não exigiria, necessariamente, a ocorrência de fatos novos, desde que demonstrada, de forma suficiente, a subsistência dos fundamentos fáticos que legitimaram a inclusão inicial do preso.

Tal orientação repousa sobre uma compreensão pragmática do perfil de determinados custodiados incluídos no Sistema Penitenciário Federal. Tome-se, por exemplo, o caso de um preso pertencente ao alto escalão de facção, cuja permanência em presídio federal tenha se estendido por 360 dias desde a inclusão. Ainda que tenha cumprido rigorosamente os protocolos disciplinares do regime federal, o que, na prática, inviabilizaria o surgimento de registros negativos de conduta ou de novos elementos que agravem sua periculosidade, é razoável supor que sua condição de liderança criminosa subsista. Nessas hipóteses, embora ausente fato novo, a permanência poderá ser renovada, desde que a decisão judicial fundamente, de maneira suficiente, a persistência do risco, o que constitui verdadeiro ônus argumentativo do magistrado.

A prescindibilidade de novos fatos para a renovação de permanência constituiu tese que reverberou amplamente perante a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça¹⁹ e do Supremo Tribunal Federal²⁰. A questão foi superada pela Lei nº 13.964/2019 e pela edição do Enunciado 662 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça, segundo o qual, “para a prorrogação do prazo de permanência no sistema penitenciário federal, é prescindível a ocorrência de fato novo; basta constar, em decisão fundamentada, a persistência dos motivos que ensejaram a transferência inicial do preso”.

A Lei nº 13.964/2019 introduziu alterações relevantes na Lei nº 11.671/2008, entre as quais se destaca a modificação do art. 10, §1º. O dispositivo passou a prever que o prazo máximo de permanência do preso no Sistema Penitenciário Federal, anteriormente fixado em um ano, foi ampliado para até três anos. Admite-se, ainda, a possibilidade de prorrogação por iguais períodos, desde que a medida seja expressamente motivada pelo juízo de origem, observados os requisitos da transferência e comprovada a persistência dos motivos que fundamentaram a inclusão inicial.

A definição do prazo de permanência deve constar tanto na decisão que autoriza a inclusão ou a renovação, proferida pelo juízo de origem, quanto na decisão do juízo federal corregedor da respectiva penitenciária federal. Nesse sentido, o Enunciado nº 79, aprovado no XII Workshop sobre o Sistema Penitenciário Federal, dispõe que “o juiz de origem e o juiz corregedor do presídio federal, tanto na decisão de inclusão como na de renovação de permanência do preso no Sistema Penitenciário Federal, deverão fundamentar a fixação do prazo de inclusão ou de permanência”.

19 Nesse sentido, por todos, o CC 120.929/RJ, 3ª Seção, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, j. 27/06/2012, DJe 16/08/2012; CC 122.042/RS, 3ª Seção, Rel. Min. Gilson Dipp, j. 27/06/2012, DJe 10/09/2012; CC 130.808/RJ, 3ª Turma, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, j. 09/04/2014, DJe 21/05/2014.

20 Nesse sentido, por todos, o HC 112.650/RJ, 1ª Turma, Rel. Min. Rosa Weber, j. 11/03/2014, DJe 30/10/2014.

E, ainda, caso seja silente a decisão do juízo de origem quanto à fixação da duração da medida, a lacuna deverá ser colmatada pelo juízo corregedor do presídio federal, conforme previsto no Enunciado nº 78 do XII Workshop sobre o Sistema Penitenciário Federal: “Não havendo definição de prazo de permanência no juízo de origem, este deve ser fixado pelo juiz corregedor do presídio federal”.

Tanto sob a vigência da redação original do art. 10, §1º, da Lei nº 11.671/2008, que limitava a permanência do preso no Sistema Penitenciário Federal a 360 dias, quanto após as alterações promovidas pela Lei nº 13.964/2019, que ampliou esse prazo para até três anos, prorrogáveis por iguais períodos, a literalidade dos dispositivos indica que tais prazos constituem limites máximos, e não períodos fixos e automáticos. Compete, portanto, ao magistrado, à luz das peculiaridades do caso concreto, definir o prazo adequado de permanência, desde que respeitados os limites legais.

Na decisão de inclusão, há relação de proporção direta entre o tempo de duração da medida e a gravidade do fundamento que justificou a transferência no interesse da segurança pública ou do próprio preso, condenado ou provisório.

Não se pretende, no âmbito desta proposta, interferir na definição do prazo de permanência definido pela decisão que autoriza a inclusão do preso no sistema penitenciário federal. O estabelecimento desse prazo leva em conta a racional valoração dos elementos probatórios e dos dados de inteligência obtidos pelas autoridades de segurança pública estaduais e federais²¹.

O que se pretende é que, caso não haja fatos novos (o que, como visto, não caracteriza óbice à renovação da permanência), seja estabelecida relação de proporção inversa entre a duração da permanência e a quantidade de prorrogações.

Se determinado fundamento justificou a inclusão por certo período de tempo, ao final desse prazo, considerando que o Sistema Penitenciário Federal cumpriu a sua finalidade, é presumível que esse fundamento tenha se atenuado. Por conseguinte, não havendo elementos supervenientes, a persistência do fundamento inicial, agora em envergadura presumidamente reduzida,

21 A respeito da relevância das informações de inteligência, merecem destaque as ponderações da Ministra Rosa Weber no HC 112.650/RJ: “É verdade que informações de inteligência devem ser vistas com reservas, uma vez não amparadas usualmente em provas processuais. Não obstante, desde que não consideradas de forma isolada, podem ser consideradas como elementos complementares para decisões quanto à transferência ou à permanência de preso nos presídios federais”. A maioria dos presos incluídos nas penitenciárias federais não foram condenados ou respondem a processos em função da pertinência a facções criminosas. Isso, contudo, não significa que não podem ser incluídos no Sistema Penitenciário Federal com base na característica do art. 3º, I, do Decreto nº 6.877/2009 (“ter desempenhado função de liderança ou participado de forma relevante em organização criminosa”). São as informações de inteligência que, normalmente, apresentam a vinculação do preso à facção e indicam a sua posição hierárquica. Essas informações não são examinadas isoladamente e ganham relevância na medida em que complementam e convergem com o histórico criminal do preso. Além disso, de acordo com o Enunciado nº 77 do XII Workshop sobre o Sistema Penitenciário Federal: “Ao definir o prazo de inclusão ou de renovação de permanência no Sistema Penitenciário Federal, o juiz de origem e o juiz corregedor do presídio federal devem levar em consideração, entre outros critérios, a gravidade do crime ou dos crimes imputados ou cometidos, o motivo da inclusão ou renovação, a condição de preso provisório ou definitivo, o pertencimento e o papel no grupo criminoso, o comportamento prisional, o tempo de pena e o tempo no Sistema Penitenciário Federal”.

Nessa mesma linha, o Enunciado nº 39 do III Workshop sobre o Sistema Penitenciário Federal, de acordo com o qual “O juízo de origem que alegar ser o preso membro de facção criminosa deverá encaminhar, com o pedido, elementos que corroborem a afirmação”. Quanto a exemplo de valoração das informações de inteligência, merece novo destaque o Voto proferido pela Min. Rosa Weber no HC 112.650/RJ: “No contexto exposto, tenho que o histórico de condenações do paciente revela profundo envolvimento no mundo do crime, especialmente na atividade de tráfico de drogas, o que dá plausibilidade às informações de inteligência acerca de sua posição relevante como uma das lideranças de grupo criminoso organizado do Estado do Rio de Janeiro”. Sobre os dados de inteligência, ainda, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que o indeferimento de acesso a informações sigilosas vinculadas ao Sistema Brasileiro de Inteligência (SIS-BIN), utilizadas para elaborar o perfil do preso e subsidiar as manifestações da Secretaria Nacional de Políticas Penais, não viola a Súmula Vinculante 14. Essas informações não são documentadas, ante possibilidade de expor a risco agentes públicos, informantes e, de resto, a sociedade. Nesse sentido, o HC 240.725-AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Nunes Marques, j. 14/10/2024, DJe. 25/10/2024; Rcl 60.529-AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 13/11/2023, DJe 29/11/2023.

determina a igual redução do novo período de permanência, se ainda for alcançado o *standard* probatório necessário à manutenção do preso no Sistema Penitenciário Federal.

Propõe-se, portanto, o estabelecimento de relação de proporcionalidade inversa entre o número de prorrogações de permanência e a duração dos respectivos prazos, nas hipóteses em que não houver novos elementos que reforcem os fundamentos da inclusão. Tal lógica reforça o caráter excepcional e temporário do regime federal, na medida em que a mera subsistência dos motivos originários, com intensidade que presumivelmente se atenua ao longo do tempo, não justifica sucessivas prorrogações de igual duração.

A decisão judicial que estabelece o tempo que o preso permanecerá nas unidades do sistema penitenciário federal deve ser coerente com as premissas fáticas e probatórias que foram racionalmente valoradas pelo julgador, sob pena de incorrer em contradição. Dessa forma, se a força uma de suas premissas (o motivo de fato que ensejou a inclusão) se atenua e a intensidade dessa premissa é relevante à definição do período de permanência, logicamente, esse período também deverá ser reduzido.

Por outro lado, a identificação de fatos supervenientes relevantes, capazes de restabelecer ou de intensificar o risco, autoriza a fixação de novo prazo igual ou até superior ao anteriormente estipulado.

4.2. PROPOSTA 2: REFERÊNCIA EXPRESSA ÀS RAZÕES DAS DECISÕES ANTERIORES COMO EXIGÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO QUALIFICADA NAS PRORROGAÇÕES

Em termos de boas práticas, propõe-se que a decisão judicial que autoriza a prorrogação da permanência de preso no sistema penitenciário federal faça referência de forma expressa e analítica aos fundamentos da decisão de inclusão e das prorrogações anteriormente deferidas. Essa proposta tem por finalidade assegurar padrão de fundamentação qualificada, mediante reforço de elementos que permitam avaliar a compatibilidade lógica e narrativa entre as decisões, e propiciar o controle efetivo da envergadura e da sucessão lógica dos fundamentos de fato e de direito que justificam (e que já justificaram) a medida.

Afinal, pouco importa consignar na decisão que não há necessidade de fatos supervenientes à renovação de permanência (Enunciado nº 6 do III Workshop sobre o Sistema Penitenciário Federal) se, pelos elementos nela expostos, não é possível avaliar se o fundamento ora utilizado é novo ou se já foi valorado nas decisões pretéritas.

Ao determinar a incorporação, de forma expressa, do histórico argumentativo do caso (o que abarca as razões para a inclusão no sistema penitenciário federal e as decisões pretéritas de renovação de permanência), a proposta impulsiona o controle dos critérios (que devem ser racionais) de valoração dos elementos utilizados para justificar a prorrogação da permanência. Assim, ao cotejar os fundamentos da decisão mais recente com aqueles das decisões anteriores, é possível avaliar, por exemplo, se o transcurso de tempo influiu (ou não) na intensidade dos motivos que alegadamente ainda persistem e se as conclusões extraídas desses motivos são (ir)razoáveis.

Além disso, do ponto de vista do contexto de justificação da decisão, quanto à perspectiva da

justificação interna, a proposta assegura a consistência lógica da fundamentação, limita contradições e estabelece coerência narrativa entre as decisões sucessivas e os seus respectivos fundamentos, o que aumenta a validade das inferências extraídas das premissas fáticas que autorizam a prorrogação da permanência do preso no sistema penitenciário federal. É aqui que se avalia, por exemplo, se, na hipótese em que não há elementos supervenientes, foi observada, conforme preconizado anteriormente, a relação de proporção inversa entre a quantidade de prorrogações e a nova renovação de permanência do preso no sistema penitenciário federal. Já sob a perspectiva externa, a sistemática de referência aos fundamentos das decisões anteriores incrementa a análise acerca do grau de plausibilidade dos motivos utilizados para fundamentar a decisão, sejam eles supervenientes ou não. Isso porque a situação de risco resultante de determinado fato persistente pode ter deixado de existir, em função do transcurso do tempo (melhor compreendido a partir do histórico de decisões), o que poderia recomendar a devolução do preso ao sistema carcerário de origem.

Pretende-se, assim, mitigar o risco de decisões tautológicas ou de reiteração acrítica dos fundamentos previamente utilizados, crítica recorrentemente suscitada pelas defesas técnicas no âmbito dos incidentes de Transferência de Presos entre Estabelecimentos Penais. Cria-se espaço institucional mais resistente à arbitrariedade, mais transparente à sociedade e mais robusto do ponto de vista do controle externo da excepcionalidade que está atrelada ao sistema penitenciário federal, de modo a favorecer o seu uso parcimonioso e proporcional.

4.3. PROPOSTA 3: INSTRUMENTOS DE MONITORAMENTO TEMPORAL E SINALIZAÇÃO DE REVISÃO PERIÓDICA DA EXCEPCIONALIDADE NOS FORMULÁRIOS DE INSPEÇÃO REGIDOS PELO CNMP. REGISTRO NACIONAL DE PRORROGAÇÕES DO REGIME FEDERAL

Também em termos de boas práticas, como medida de aprimoramento do controle externo sobre a duração das prisões em presídios federais, propõe-se a inclusão, no formulário de inspeção ordinária do CNMP realizada pelo Ministério Público Federal, previsto na Resolução CNMP nº 277/2023, de campos específicos destinados ao preenchimento com as quantidades de presos por tempo de permanência no sistema penitenciário federal.

Atualmente (jun. 2025), na “Seção III - Capacidade e Ocupação”, há o campo “3.2 Ocupação”, ao qual estão vinculados os subcampos destinados ao preenchimento com as quantidades de presos nos regimes fechado, semiaberto, aberto, prisão provisória e medida de segurança.

Pretende-se que, em relação aos formulários destinados às inspeções das penitenciárias federais, sejam incluídos subcampos específicos, vinculados ao campo ocupação, nos quais seja possível incluir os montantes de presos com base na quantidade de tempo que estão no sistema penitenciário federal. A título ilustrativo, imagine-se uma penitenciária federal com 100 presos. Desses, 30 estão no sistema há menos de um ano; 20 há mais de um e menos de dois anos; 20 há mais de dois e menos de três anos; 10 há mais de três e menos de quatro anos; e os 10 restantes há mais de quatro anos. O formulário ficaria da seguinte maneira:

3.2.1 Há menos de um ano no SPF: 30

3.2.2 Há mais de um ano e a menos de dois: 20

3.2.3 Há mais de dois anos e a menos de três: 20

3.2.4 Há mais de três anos e a menos de quatro: 10

3.2.5 Há mais de quatro anos: 10

A sistematização dessa informação permitirá mapear padrões de permanência excessiva, identificando com maior precisão eventuais distorções na excepcionalidade da medida.

Complementarmente, sugere-se que, acima de determinado número de prorrogações consecutivas, a ser definido normativamente com base em parâmetros técnicos e empíricos, inclusive com a participação do CNJ e da SENAPPEN, o formulário sinalize expressamente a necessidade de revisão mais rigorosa e frequente da pertinência da manutenção do preso no regime federal, por parte do juízo competente e do Ministério Público Federal, respeitada a independência funcional. Tal mecanismo funcionaria como alerta institucional preventivo, reforçando o dever de fundamentação qualificada e a exigência de demonstração atual e individualizada dos motivos que justificam a excepcionalidade.

Nesse mesmo sentido, propõe-se a articulação do CNMP com o CNJ e com a SENAPPEN para viabilizar a criação de um Registro Nacional de Prorrogações do Regime Federal²², conectado aos dados gerados nas inspeções ministeriais. Esse banco de dados centralizado, com acesso institucional pelo MPF, CNMP e eventualmente por órgãos correccionais, permitiria o acompanhamento individualizado da quantidade de renovações, do tempo total de permanência, da fundamentação das decisões judiciais, das manifestações do MPF e da defesa técnica. A integração dos dados dos formulários de inspeção a essa base nacional garantiria rastreabilidade, comparabilidade e controle analítico das decisões de prorrogação em todo o país.

Essas medidas podem fortalecer de forma decisiva a atuação correccional e fiscalizatória do CNMP, permitindo a construção de uma base empírica sólida sobre os efeitos da prorrogação sucessiva, e oferecendo subsídios concretos para a atuação estratégica do MPF, seja no plano individual (controle do caso concreto), seja no plano estrutural (proposição de recomendações, resoluções ou reformas normativas). Além disso, ampliam a transparência e qualificam o debate público sobre os limites da excepcionalidade penal, reafirmando o compromisso institucional com a legalidade e a racionalidade do regime federal de custódia.

5. CONCLUSÃO

22 Esse registro funcionaria como um banco de dados estruturado, alimentado automaticamente pelas decisões judiciais e manifestações ministeriais, contendo os seguintes campos mínimos: 1) Número de prorrogações autorizadas por preso; 2) Tempo total de permanência no sistema penitenciário federal; 3) Fundamento de cada decisão (com extrato padronizado); 4) Pareceres do Ministério Público Federal; 5) Manifestação do juízo federal corregedor; 6) Argumentos da defesa, quando disponíveis; 7) Situação processual do custodiado; 8) Histórico disciplinar relevante.

A sistematização e o cruzamento desses dados viabilizariam a criação de indicadores de risco institucional de banalização da excepcionalidade, identificando, por exemplo, unidades com maior número de prorrogações sucessivas sem justificativa concreta, padrões regionais de prorrogação automática, ausência de fundamentação analítica nas decisões, ou ainda inconsistências entre o número de prorrogações e o grau de periculosidade formalmente indicado.

A utilização do sistema penitenciário federal como instrumento de contenção de lideranças do crime organizado encontra respaldo constitucional e atende à finalidade legítima de neutralizar riscos excepcionais à ordem pública e à segurança institucional. Trata-se de medida de natureza extraordinária, juridicamente admissível, desde que aplicada com fundamentação rigorosa, controle jurisdicional efetivo e respeito aos direitos fundamentais dos presos recambiados ou mantidos no sistema penitenciário federal.

O problema, contudo, emerge quando esse regime excepcional é distorcido para custodiar presos apenas vinculados a facções criminosas, mas sem papel de liderança ou risco concreto à segurança pública. Não se ignora que presos faccionados, ainda que sem expressividade na organização criminosa, podem ser problemáticos a ponto de ser recomendável a sua transferência para o sistema penitenciário federal. No entanto, o que se verifica é que, nesses casos, a generalização da custódia federal como resposta automática à vinculação à facção, dissociada de uma análise individualizada da periculosidade e da função exercida, compromete a proporcionalidade da medida e fragiliza os pilares do Estado Democrático de Direito.

Nesse contexto, o Ministério Público Federal assume papel estratégico não apenas como fiscal da legalidade, mas como agente institucional de contenção de abusos e de indução de boas práticas. Sua atuação, ancorada em parâmetros objetivos, fiscalização sistemática e controle argumentativo qualificado, é essencial para assegurar que a excepcionalidade da medida se mantenha dentro dos marcos constitucionais.

As propostas aqui apresentadas buscam fortalecer o papel institucional do MPF e evitar a consolidação de uma lógica de encarceramento excepcional permanente, incompatível com a Constituição.

Preservar o regime federal como instrumento legítimo e funcional de enfrentamento da macrocriminalidade exige compromisso institucional contínuo com a legalidade, a proporcionalidade e a individualização da pena. É nesse ponto de equilíbrio entre segurança pública e direitos fundamentais que reside o verdadeiro desafio e, também, a missão constitucional do Ministério Público Federal no acompanhamento das prisões federais de segurança máxima.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Leonardo Sampaio de. Sistema Penitenciário Federal. **Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal**, Brasília, v. 5, nº 1, p. 51–85, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.29327/2193997.5.1-4>>. Acesso em: 11 abr. 2025.

ALMEIDA, Leonardo Sampaio de. **Sistema penitenciário federal, força-tarefa de intervenção penitenciária e força penal nacional**: sobre arranjos institucionais, facções criminosas e a questão federativa na política penitenciária. 2025. 470 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária**: quadriênio 2024-2027. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 31 jul. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnppcp/plano_nacional/plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-2024-2027.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 90, de 22 de fevereiro de 2022**. Dispõe sobre os protocolos de atuação do Ministério Público nos contextos de crise no sistema de segurança pública e no sistema prisional. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-90-2022.pdf>>. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 56, de 22 de junho de 2010**. Dispõe sobre a uniformização das inspeções em estabelecimentos penais pelos membros do Ministério Público. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-0563-Revogada.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 277, de 12 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva das políticas públicas de execução penal e na atividade de fiscalização dos estabelecimentos penais. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-277-de-2023.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 maio 2025.

BRASIL. **Decreto nº 6.877, de 18 de junho de 2009**. Regulamenta a Lei nº 11.671, de 8 de maio de 2008, que dispõe sobre a transferência e inclusão de presos em estabelecimentos penais federais de segurança máxima. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 19 jun. 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6877.htm>. Acesso em: 6 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 de julho de 1984. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.671, de 8 de maio de 2008**. Dispõe sobre a transferência e inclusão de presos em estabelecimentos penais federais de segurança máxima. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 maio 2008. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11671.htm>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 maio 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **SISDEPEN – Sistema Nacional de Informações Penais**. Brasília, 2025. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizMxMjZmEtOWM0Mi00MWRmLWJjMDAtMDdkY2U1ZGJhZGFiliwidCI6Im-ViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>>. Acesso em: 18 maio 2025.

BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **Portaria PGR/MPF nº 748, de 27 de setembro de 2023**. Dispõe sobre a criação e distribuição dos Ofícios Especiais de Inspeção, Vistoria e Atuação nos feitos do Sistema Penitenciário Federal no âmbito do Ministério Público Federal. Disponível em: <<https://biblioteca.mpf.mp.br/server/api/core/bitstreams/e107ea84-2d97-417e-aaaf-e5c77a5dfd2e/content>>. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Conflito de Competência nº 154.679/RJ**. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Julgado pela Terceira Seção. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico, 24 out. 2017. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/decisoes>>. Acesso em: 23 maio 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; IPEA. **Atlas da violência 2025**. São Paulo: FBSP; Brasília: IPEA, 2025. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/05/atlas-violencia-2025.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2025.

GONÇALVES, Anna Beatriz Ramalho. **Governança e internacionalização de organizações criminosas: a expansão do Primeiro Comando da Capital para a Europa**. 2023. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2023.

NUNES, Walter. Sistema Penitenciário Federal: o regime prisional de líderes de organizações criminosas. **Revista Brasileira de Execução Penal**, Brasília, v. 1, nº 2, p. 101–134, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1234/rbep.v1i2.163>>.

PAULA, Fernando Crisci de; SANTOS, Adriana Prates. O Sistema Penitenciário Federal: a resposta do Estado à crise carcerária no Brasil. **Revista Juris UniToledo**, v. 2, nº 3, p. 38-53, jul./set. 2017.

REISHOFFER, J. C.; BICALHO, P. P. G. O Regime Disciplinar Diferenciado e o Sistema Penitenciário Federal: A “reinvenção da prisão” através de políticas penitenciárias de exceção. **Revista Polis e Psique**, Porto Alegre, v. 3, nº 2, p. 162–184, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.22456/2238-152X.43094>>. Acesso em: 10 maio 2025.

SILVA, Rita de Cassia Batista. A assistência educacional no Sistema Penitenciário Federal em conformidade com a Lei de Execução Penal e o princípio da dignidade da pessoa humana. **Revista Brasileira de Execução Penal**, v. 4, nº 2, p. 245-264, 2023. Disponível em: <<https://rbepdependen.depen.gov.br/index.php/RBEP/article/view/621>>. Acesso em: 4 jun. 2024.

O BANCO NACIONAL DE MEDIDAS PENAIS E PRISÕES (BNMP 3.0) COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS: EVOLUÇÃO HISTÓRICA, DESAFIOS TECNOLÓGICOS E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

THE NATIONAL BANK OF CRIMINAL MEASURES AND PRISONS (BNMP 3.0) AS AN INSTRUMENT FOR THE ENFORCEMENT OF FUNDAMENTAL RIGHTS: HISTORICAL EVOLUTION, TECHNOLOGICAL CHALLENGES, AND THE ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

Melhym Pereira Quemel ¹

Sumário: 1. Introdução. 2. Do estado de coisas inconstitucional à necessidade de um banco de dados centralizado: gênese e evolução do BNMP. 3. O BNMP 3.0 sob a ótica normativa e tecnológica atual: desafios à efetivação de direitos. 4. O Ministério Público e o BNMP 3.0: atuação, controle e perspectivas para os direitos fundamentais. 5. Conclusão. Referências.

Resumo: O presente artigo analisa o Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0), consolidado pela Resolução CNJ nº 417/2021 e suas alterações, como ferramenta tecnológica essencial à gestão da execução penal e potencial instrumento de efetivação de direitos fundamentais. Investiga sua evolução histórica, marcos legais e motivações técnico-administrativas. Examina a relação do BNMP com a superação do “estado de coisas inconstitucional” do sistema prisional (ADPF 347) e com as atribuições do Ministério Público na fiscalização penal e policial, no contexto de alta litigiosidade e busca por eficiência. Discute desafios tecnológicos (interoperabilidade, LGPD, qualidade dos dados) e perspectivas futuras, como o uso de inteligência artificial (Programa Justiça 4.0). O objetivo é demonstrar criticamente como a tecnologia impacta a garantia de direitos fundamentais na complexidade da justiça criminal.

Palavras-chave: Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões; Direitos Fundamentais; Sistema Prisional; Ministério Público; Inteligência Artificial.

Abstract: *This article examines the National Database of Penal and Prison Measures (BNMP 3.0), established by CNJ Resolution No. 417/2021 and its amendments, as an essential technological tool for managing penal enforcement and a potential instrument for safeguarding fundamental rights.*

1 Mestre em Direito na Linha de Pesquisa Direitos Fundamentais e Novos Direitos da Área de Concentração Direito Público e Evolução Social no Programa de Pós-graduação *Strictu Sensu* da Universidade Estácio de Sá (PPGD – UNESA) (CAPES 5, 2024). Bacharel em Direito pela UNESA/RJ (2020). Pós-graduado em Ciências Penais e Segurança Pública pelo Instituto Rogério Greco (2024). Pós-graduado em Advocacia Cível pela Fundação Escola Superior do Ministério Público /RS - FMP (2023). Advogado OAB/RJ 237729. Residente Jurídico no MPRJ entre 2022 e 2025.

It investigates its historical evolution, legal milestones, and technical-administrative motivations. The study analyzes the relationship between BNMP and overcoming the 'unconstitutional state of affairs' in the prison system (ADPF 347), as well as the role of the Public Prosecutor's Office in penal and police oversight, within a context of high litigation and the pursuit of efficiency. It discusses technological challenges (interoperability, LGPD—Brazilian General Data Protection Law, data quality) and future prospects, such as the use of artificial intelligence (Justice 4.0 Program). The objective is to critically demonstrate how technology impacts the protection of fundamental rights in the complexity of criminal justice.

Keywords: National Bank of Criminal Measures and Prisons; Fundamental Rights; Prison System; Public Prosecutor's Office; Artificial Intelligence.

1. INTRODUÇÃO

O sistema prisional brasileiro, historicamente marcado por uma crise crônica e estrutural, representa um dos maiores desafios ao Estado Democrático de Direito. A superlotação endêmica, a precariedade das instalações, a violência institucionalizada e a sistemática violação de direitos básicos culminaram no reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), de um “estado de coisas inconstitucional”.

Esse cenário dramático, onde a omissão estatal generalizada impede a garantia da dignidade da pessoa humana aos indivíduos privados de liberdade, evidencia a complexidade e a urgência de reformas profundas. Historicamente, essa realidade foi agravada por um profundo déficit informacional.

A ausência de dados confiáveis, centralizados e atualizados sobre quem são, onde estão e qual a situação jurídica das pessoas sob custódia estatal inviabilizava não apenas a gestão minimamente eficiente do sistema, mas também o controle jurisdicional e a própria fiscalização da execução penal. Antes das iniciativas de unificação, a gestão dessas informações era notoriamente fragmentada e precária, contribuindo para a opacidade e a ineficiência do sistema.

Nesse contexto desafiador, e diante de um Poder Judiciário com uma carga de trabalho crescente e taxas de congestionamento ainda elevadas, apesar dos esforços contínuos, a tecnologia da informação configura-se como ferramenta indispensável. Iniciativas como o Programa Justiça 4.0 buscam impulsionar a transformação digital, visando uma justiça mais célere, eficiente e acessível.

Dentro desse esforço modernizador, o Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP), atualmente em sua versão 3.0 e regulamentado pela Resolução CNJ nº 417/2021 – posteriormente alterada pelas Resoluções CNJ nº 474/2022, nº 554/2024 e, de forma mais substancial, pela nº 577/2024 –, consolida-se como a principal plataforma de dados do Poder Judiciário brasileiro. Seu propósito é o registro, gestão e acompanhamento de mandados de prisão, medidas cautelares diversas, medidas protetivas de urgência, monitoramento eletrônico, condenações, medidas de segurança e outras restrições à liberdade.

A implementação compulsória do BNMP 3.0 em todo o território nacional representa um esforço significativo para superar o legado de desinformação e fragmentação. Busca-se conferir maior racionalidade, segurança e transparência à justiça criminal e à execução penal. Sua relevân-

cia, contudo, transcende a mera gestão administrativa; ele se apresenta como um potencial instrumento para a efetivação de direitos fundamentais, ao permitir um controle mais acurado sobre a legalidade das prisões, o cumprimento dos prazos processuais, a adequação dos regimes penais e a observância das garantias constitucionais e legais das pessoas submetidas à jurisdição penal.

O problema central que se busca analisar é como essa ferramenta tecnológica, em sua evolução e configuração normativa atual, interage com o complexo arcabouço de direitos e garantias fundamentais e qual o papel do Ministério Público nesse processo de implementação, uso e fiscalização.

O objetivo geral deste artigo é, portanto, analisar o Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0), conforme atualmente regulamentado, como um instrumento tecnológico com potencial para a efetivação de direitos fundamentais no sistema de justiça criminal brasileiro.

Especificamente, busca-se: (i) investigar a história do desenvolvimento do BNMP desde sua concepção inicial até a plataforma atual, perpassando as versões intermediárias e as recentes alterações normativas, com abordagens sobre os aspectos técnicos e administrativos que motivaram cada evolução; (ii) correlacionar a funcionalidade e os dados gerados pelo BNMP com as atribuições constitucionais e legais do Ministério Público, considerando seu papel fiscalizador e de *custos legis*; e (iii) demonstrar, com base em análise crítica e tecnojurídica, os desafios e as perspectivas do uso dessa tecnologia para a garantia e promoção dos direitos fundamentais, incluindo os potenciais riscos e benefícios da incorporação de inteligência artificial no contexto do Justiça 4.0.

A metodologia empregada consiste na análise documental da legislação aplicável (CPP, Lei nº 12.403/2011, LGPD), das resoluções pertinentes do CNJ (especialmente a Res. nº 417/2021 consolidada com as Res. nº 474/2022, nº 554/2024 e nº 577/2024) e do CNMP (como as Res. nº 221/2020, nº 277/2023, nº 278/2023, nº 279/2023), de relatórios oficiais (como o Justiça em Números e o Relatório Anual CNJ 2024), da jurisprudência relevante do STF (ADPF 347, RE 641.320) e de fontes complementares como notícias e manuais sobre o BNMP. A abordagem é qualitativa, com foco na interpretação normativa e na análise crítica da interação entre tecnologia, direito e políticas públicas.

Para alcançar os objetivos propostos, o artigo está estruturado da seguinte forma: o Capítulo 2 abordará o contexto histórico que levou à criação do BNMP, detalhando sua evolução normativa e funcional até as mais recentes atualizações. O Capítulo 3 analisará o arcabouço jurídico atual do sistema, as implicações da LGPD, a arquitetura tecnológica e os desafios de segurança e interoperabilidade. O Capítulo 4 discutirá como o MP utiliza e pode utilizar o BNMP 3.0, seu papel fiscalizador e as perspectivas futuras da ferramenta, incluindo a interface com a IA, na ótica dos direitos fundamentais. Finalmente, a Conclusão sintetizará os achados, reforçando a complexa relação entre tecnologia, gestão prisional e direitos humanos no contexto brasileiro.

2. DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL À NECESSIDADE DE UM BANCO DE DADOS CENTRALIZADO: GÊNESE E EVOLUÇÃO DO BNMP

Este capítulo se dedica a reconstruir a gênese e a evolução do Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP). A trajetória dessa ferramenta confunde-se com a própria história recente dos esforços para conferir um mínimo de racionalidade e respeito aos direitos fundamentais no caótico sistema de justiça criminal e execução penal brasileiro.

Antes de sua implementação, o cenário era de profunda desorganização informacional, um fator que contribuía decisivamente para a perpetuação das graves violações que levaram o Supremo Tribunal Federal (STF) a reconhecer a existência de um “estado de coisas inconstitucional” (Brasil, 2016a). Partiremos do legado de precariedade informacional, passando pelos marcos legais e jurisprudenciais que impulsionaram sua criação e desenvolvimento, analisando as motivações e características de cada etapa evolutiva, até chegar à atual plataforma integrada (BNMP 3.0), consolidada pela Resolução CNJ nº 417/2021 (Brasil, 2021c) e suas alterações posteriores, notadamente a Resolução CNJ nº 577/2024 (Brasil, 2024b).

2.1. O LEGADO DO DÉFICIT INFORMACIONAL NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

Por décadas, a gestão da informação no sistema penitenciário brasileiro foi marcada pela fragmentação, inconsistência e opacidade. O Poder Judiciário, embora responsável por decretar prisões e fiscalizar seu cumprimento, carecia de ferramentas eficazes para monitorar a população carcerária de forma centralizada e atualizada, dependendo largamente de dados fornecidos – muitas vezes de forma precária – pelo Poder Executivo (Brasil, 2018b).

Essas informações, frequentemente baseadas em estimativas ou levantamentos pontuais, não refletiam a dinâmica e a complexidade da situação individual de cada pessoa privada de liberdade (Brasil, 2018b). A ausência de um cadastro nacional unificado e individualizado resultava em consequências deletérias.

Havia o risco constante de prisões e solturas ilegais por falta de comunicação ou atualização de mandados (Brasil, 2018b). Além disso, enfrentava-se extrema dificuldade no planejamento de políticas penais e penitenciárias baseadas em evidências (BRASIL, 2018b). Tornava-se também impossível um controle jurisdicional efetivo sobre os prazos das prisões cautelares e o cumprimento das penas (Brasil, 2018b).

Esse verdadeiro “apagão de dados” contribuía para a invisibilidade do cárcere (Brasil, 2018b) e para a manutenção de um sistema que, distante de cumprir suas funções legais, operava à margem do controle e da própria legalidade estrita.

2.2. O IMPACTO DO RE 641.320 E DA ADPF 347 NA CONCEPÇÃO DO BNMP

Dois marcos jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal (STF) foram decisivos para impulsionar a transformação do cenário informacional na justiça criminal e catalisar o desenvolvimento de um sistema como o BNMP. Primeiramente, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, ajuizada em 2015, ao postular o reconhecimento do “estado de coisas inconstitucional” do sistema prisional, explicitou a necessidade de medidas estruturais abrangentes para superar as violações massivas de direitos fundamentais que assolavam o sistema carcerário (Brasil, 2016a).

Embora a decisão cautelar inicial tenha focado na realização das audiências de custódia e no descontingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), ela reforçou a responsabilidade de todos os poderes, incluindo o Judiciário, na busca por soluções sistêmicas para a crise prisional.

De forma ainda mais direta, o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 641.320/RS em 2016 (Brasil, 2016b), que tratou da impossibilidade de manutenção de condenados em regime mais gravoso por falta de vagas, representou um impulso fundamental. O STF determinou expressamente ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a adoção de providências de caráter aditivo para solucionar o problema.

Dentre elas, destacou-se a elaboração de um “projeto de estruturação do Cadastro Nacional de Presos, com etapas e prazos de implementação”, visando identificar adequadamente os presos e gerenciar as vagas e progressões de regime (Brasil, 2016b; Brasil, 2018b; Brasil, 2021c, art. 43). Essa determinação conferiu um novo impulso e uma direção clara para que o CNJ desenvolvesse uma ferramenta robusta, que superasse as limitações do sistema então existente, o Banco Nacional de Mandados de Prisão (BNMP 1.0).

2.3. DO BNMP 1.0 (RES. CNJ 137/2011) AO BNMP 2.0 (RES. CNJ 251/2018): PRIMEIROS PASSOS E LIMITAÇÕES

A primeira iniciativa formal de criação de um banco de dados nacional relacionado a ordens de prisão veio com a Lei nº 12.403/2011, que alterou o Código de Processo Penal (CPP) para inserir o artigo 289-A, instituindo o Banco Nacional de Mandados de Prisão (BNMP) (Brasil, 2011; BRASIL, 1941, art. 289-A). Regulamentado pela Resolução CNJ nº 137/2011 (Brasil, 2011a), o objetivo principal dessa versão inaugural era centralizar o registro dos mandados de prisão expedidos em todo o país, facilitando seu conhecimento e cumprimento pelas autoridades policiais, independentemente da circunscrição territorial (Brasil, 2011a, art. 1º).

Apesar de representar um avanço na publicidade e no potencial cumprimento das ordens de prisão, o BNMP 1.0 possuía limitações significativas. Seu escopo era restrito aos mandados pendentes, sem abranger informações detalhadas sobre a situação da pessoa após a prisão ou sobre a execução da pena.

Ademais, a falta de integração robusta com os sistemas dos tribunais e a dependência da atualização manual geravam riscos de informações desatualizadas, podendo levar a prisões ilegais

baseadas em mandados já cumpridos ou revogados (Brasil, 2018b). A tecnologia da época e a cultura de fragmentação ainda representavam barreiras consideráveis.

Diante dessas limitações e impulsionado pelas decisões do STF (Brasil, 2016a; Brasil, 2016b), o CNJ desenvolveu e implementou o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP 2.0), instituído pela Resolução CNJ nº 251/2018 (Brasil, 2018a). Essa nova versão representou uma mudança de paradigma: o objetivo não era mais apenas registrar mandados, mas criar um verdadeiro Cadastro Nacional de Presos (Brasil, 2018b; Brasil, 2021c, art. 43), com informações individualizadas por meio do Registro Judicial Individual (RJI), ainda que este se revelasse um identificador provisório em muitos casos (Brasil, 2018a, art. 5º).

A plataforma passou a abranger não só a ordem de prisão, mas também seu cumprimento, alvarás de soltura, guias de recolhimento, situação processual, regime de cumprimento e outras peças relevantes para o monitoramento da pessoa privada de liberdade (Brasil, 2018a, art. 7º). O BNMP 2.0 visava, assim, fornecer ao Judiciário maior autonomia e precisão na produção de dados (Brasil, 2018a, art. 2º) e ferramentas para uma gestão mais eficaz do acervo processual penal e de execução penal (Brasil, 2018b).

2.4. A CONSOLIDAÇÃO COM O BNMP 3.0: A RESOLUÇÃO CNJ 417/2021 E SUAS POSTERIORES ALTERAÇÕES

A versão atual e mais abrangente do sistema é o Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0), inicialmente instituído pela Resolução CNJ nº 417/2021 (Brasil, 2021c), que revogou a Resolução nº 251/2018. Contudo, a dinâmica da gestão judiciária e a necessidade de aprimoramentos contínuos levaram a alterações pontuais por meio das Resoluções CNJ nº 474/2022 (Brasil, 2022) e nº 554/2024 (Brasil, 2024a), e a uma revisão mais significativa pela Resolução CNJ nº 577/2024 (Brasil, 2024b). A Resolução nº 417/2021, conforme consolidada por essas alterações (Brasil, 2024c), representa o marco normativo vigente.

O BNMP 3.0, em sua concepção atual, expandiu consideravelmente seu escopo em relação à versão 2.0, buscando abarcar todo o “ciclo penal” (Brasil, 2025b). Sua principal inovação foi ampliar o registro para além das ordens de prisão e internação, passando a incluir um leque mais vasto de medidas: medidas cautelares diversas da prisão, medidas protetivas de urgência (integrando o antigo BNMPU, conforme notícia do CNJ – Brasil, 2024l), medidas diversas da prisão em execução e o monitoramento eletrônico (Brasil, 2024c, art. 1º).

Essa ampliação reflete-se na maior diversidade de documentos que devem ser obrigatoriamente gerados e registrados no sistema, como mandados de monitoramento eletrônico, mandados de medidas cautelares/protetivas/diversas da prisão em execução, e seus respectivos mandados de revogação, alteração ou prorrogação (Brasil, 2024c, art. 2º, inc. V, VI, VII, VIII; art. 2º, § 1º, inc. V, VI).

Outro avanço importante consolidado foi a adoção do Cadastro Nacional da Pessoa Física (CPF) como identificador único principal, relegando o RJI a um papel subsidiário e provisório (Brasil, 2024c, art. 4º). Essa mudança visa maior integração com outras bases de dados governamentais e diminuição do risco de duplicidade de registros, um passo alinhado às diretrizes de modernização da gestão pública (Brasil, 2024d).

A normativa atual também reforça explicitamente a necessidade de observância da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) (Brasil, 2024c, art. 1º, § 1º; art. 30-A) e estabelece diretrizes claras para a interoperabilidade com outros sistemas judiciais, preferencialmente via Plataforma Digital do Poder Judiciário (PDPJ-Br) (Brasil, 2024c, art. 3º, X; art. 27). A Resolução nº 577/2024, em particular, refinou definições de usuários (internos, externos, finais), detalhou perfis de acesso e regras para compartilhamento de dados e integrações (Brasil, 2024c, arts. 1º-A, 28, 29, 30).

Com essas mudanças e aprimoramentos contínuos, o BNMP 3.0 consolida-se como uma ferramenta ainda mais robusta e essencial. Ele se propõe a ser a espinha dorsal informacional para a gestão integrada de todas as medidas penais e prisões determinadas pelo Poder Judiciário, impactando desde a porta de entrada do sistema (com o registro do auto de prisão em flagrante e da audiência de custódia) até a extinção da punibilidade (Brasil, 2024c, art. 2º, § 1º, I; art. 2º, XII). A evolução demonstra um esforço contínuo do CNJ para responder às críticas, incorporar novas demandas (como as medidas protetivas) e alinhar a ferramenta às melhores práticas de gestão de dados e tecnologia, sempre com o objetivo de aumentar a eficiência e garantir direitos.

3. O BNMP 3.0 SOB A ÓTICA NORMATIVA E TECNOLÓGICA ATUAL: DESAFIOS À EFETIVAÇÃO DE DIREITOS

A evolução do BNMP, detalhada no capítulo anterior, culminou em um sistema tecnologicamente mais robusto e com escopo normativo ampliado na sua versão 3.0, agora consolidada pela Resolução CNJ nº 417/2021 (Brasil, 2021c) e suas alterações subsequentes até a Resolução nº 577/2024 (Brasil, 2024b). Este capítulo introduz uma análise aprofundada do BNMP 3.0 em sua configuração atual.

Examinaremos seu arcabouço normativo principal, destacando as implicações das recentes atualizações e sua interface com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Adicionalmente, exploraremos a arquitetura tecnológica do sistema e os desafios inerentes à sua implementação e operação, como a segurança da informação e a interoperabilidade no contexto do ecossistema Justiça 4.0.

A perspectiva central desta análise será o impacto dessas características normativas e tecnológicas na garantia dos direitos fundamentais das pessoas submetidas à jurisdição penal, reconhecendo que a mera existência da plataforma não garante, por si só, a superação dos desafios históricos do sistema de justiça criminal nem a automática efetivação desses direitos.

3.1. ARCABOUÇO JURÍDICO ATUALIZADO: A LEI Nº 12.403/2011 E A RESOLUÇÃO CNJ Nº 417/2021

A base legal para a existência do BNMP reside na alteração do Código de Processo Penal promovida pela Lei nº 12.403/2011, que instituiu a obrigação de um banco de dados nacional de mandados de prisão (Brasil, 1941, art. 289-A; Brasil, 2011). Dando cumprimento a essa determinação e às decisões subsequentes do STF que demandaram um cadastro nacional de presos (Brasil,

2016b), o CNJ editou sucessivas resoluções, culminando na Resolução CNJ nº 417/2021, que, após as alterações promovidas pelas Resoluções nº 474/2022 (Brasil, 2022), nº 554/2024 (Brasil, 2024a) e nº 577/2024 (Brasil, 2024b), constitui o regulamento vigente do BNMP 3.0 (Brasil, 2024c).

Essa resolução consolidada representa um marco regulatório detalhado. Ela define a natureza e as finalidades do sistema como um banco de dados centralizado para geração, tramitação, cumprimento e armazenamento de documentos e informações sobre um vasto rol de medidas penais, prisionais, cautelares e protetivas (Brasil, 2024c, art. 1º).

A norma estabelece a obrigatoriedade de seu uso por todos os órgãos judiciários (exceto STF), atribuindo a responsabilidade pelos atos ao usuário interno final (Brasil, 2024c, art. 1º, § 2º). Detalha, ainda, um extenso rol de documentos (mandados, alvarás, guias, certidões) e eventos (prisão em flagrante, cumprimento de ordens, fugas, transferências) que devem ser obrigatoriamente registrados na plataforma (Brasil, 2024c, art. 2º e § 1º).

A normativa atual reforça o uso do CPF como identificador primário (Brasil, 2024c, art. 4º), padroniza informações essenciais nos documentos (Brasil, 2024c, arts. 8º, 11, 14, 19), estabelece regras claras para comunicação de cumprimento de ordens e registro de ocorrências por agentes externos (Brasil, 2024c, art. 12) e institui um sistema de alertas automáticos sobre prazos processuais e situações relevantes (Brasil, 2024c, art. 25).

Do ponto de vista normativo, busca-se criar um fluxo informacional padronizado, centralizado e mais confiável, essencial para o controle da legalidade das medidas penais, para a gestão eficiente dos processos e para a fiscalização da execução penal. Esse arcabouço, plenamente implementado, tem o potencial de contribuir para a efetivação do direito à razoável duração do processo, à individualização da pena e à dignidade da pessoa humana no sistema de justiça (Brasil, 1988, art. 1º, III; art. 5º, XLVI, LXXVIII).

3.2. TECNOLOGIA, SEGURANÇA E A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (LGPD) NO CONTEXTO DO BNMP ATUAL

A operação do BNMP 3.0 envolve o tratamento massivo de dados pessoais, muitos dos quais sensíveis, relacionados a processos criminais, prisões e medidas restritivas. A Resolução CNJ nº 417/2021, em sua redação atualizada pela Res. nº 577/2024, determina expressamente que esse tratamento deve observar a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD, Lei nº 13.709/2018), vedando o compartilhamento indevido e exigindo a observância dos princípios legais (Brasil, 2024c, art. 1º, § 1º; art. 30-A; BRASIL, 2018).

Surge aqui uma tensão inerente entre a necessidade de centralizar e acessar dados para controle penal, gestão judiciária e segurança pública, e o dever fundamental de proteger os direitos à privacidade, à intimidade e à proteção de dados pessoais (Brasil, 1988, art. 5º, X, LXXIX; Brasil, 2018). A LGPD impõe princípios como finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade dos dados, transparência, segurança, prevenção, não discriminação e responsabilização (Brasil, 2018, art. 6º), que devem nortear a operação do BNMP.

A resolução atualizada tenta incorporar essas garantias ao prever perfis de acesso restritos e bem definidos (usuários internos, externos, temporários, finais), com permissões adequadas às atribuições legais (Brasil, 2024c, arts. 1º-A, 29, 30), exigindo autenticação segura (Brasil, 2024c,

art. 31), registro detalhado de auditoria de todo tratamento de dados (Brasil, 2024c, art. 37) e garantindo o direito de acesso do titular aos seus dados (Brasil, 2024c, art. 38). A Res. nº 577/2024 também detalhou requisitos para integrações e compartilhamento de dados via acordos de cooperação, exigindo clareza na finalidade, base legal, controle de acesso e segurança (Brasil, 2024c, art. 28).

Contudo, a garantia efetiva da segurança da informação e da proteção de dados em um sistema de tamanha capilaridade e sensibilidade constitui um desafio monumental. Riscos como vazamentos de dados, acessos indevidos por usuários internos ou externos, ou o uso de informações para finalidades discriminatórias (viés algorítmico em futuras aplicações de IA, por exemplo) são reais e graves (Conselho Nacional de Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2024b).

A mitigação exige investimentos contínuos em infraestrutura tecnológica segura (Brasil, 2024c, art. 33), protocolos robustos de segurança, criptografia (Brasil, 2024c, art. 30-B), auditorias periódicas dos acessos (Brasil, 2024c, art. 30, V) e capacitação constante dos usuários sobre o manejo ético e legal de dados sensíveis. A proteção de dados no BNMP não é apenas uma exigência legal, mas um imperativo para a legitimidade do sistema e para a proteção da dignidade da pessoa humana (Brasil, 1988, art. 1º, III).

3.3. ARQUITETURA DO SISTEMA, INTEROPERABILIDADE E A REALIDADE DOS TRIBUNAIS NO ECOSISTEMA JUSTIÇA 4.0

O BNMP 3.0 foi concebido como um sistema web centralizado no CNJ, alimentado pelos tribunais via portal web ou, preferencialmente, por meio de integrações via API (Interface de Programação de Aplicações), utilizando os serviços disponibilizados pela Plataforma Digital do Poder Judiciário (PDPIJ-Br) (BRASIL, 2024c, arts. 26, 27). Sua efetividade depende crucialmente da interoperabilidade com a miríade de sistemas processuais eletrônicos existentes nos tribunais brasileiros (PJe, e-Proc, Projudi, SAJ, SEEU, etc.) (Brasil, 2024c, art. 3º, X).

Essa integração é um dos pilares do Programa Justiça 4.0, uma iniciativa ampla do CNJ em parceria com o PNUD e outros órgãos, que visa impulsionar a transformação digital do Judiciário (Brasil, 2024h; Brasil, 2024d). O programa busca unificar portais de serviços (como o recém-lançado Jus.br) e consolidar dados em plataformas como o Codex e o Data Lake do Poder Judiciário, que já armazenam informações de centenas de milhões de processos (Brasil, 2024d, p. 119). O BNMP 3.0 insere-se nesse ecossistema como um módulo central para a gestão da informação penal e prisional (Brasil, 2024i).

Embora a Resolução CNJ nº 417/2021 (atualizada) determine a integração (Brasil, 2024c, art. 27, § 2º), estabelecendo prazo para os tribunais se adequarem, na prática, esse continua sendo um dos maiores desafios. As diferenças tecnológicas entre os sistemas legados dos tribunais, a falta de padronização histórica, a necessidade de desenvolvimento de interfaces complexas e a alocação de recursos técnicos e financeiros representam obstáculos significativos (Brasil, 2024d).

A ausência de uma integração fluida e automatizada pode levar a inconsistências de dados entre o sistema local e o BNMP, exigir retrabalho dos servidores para alimentação manual (via portal web) e gerar atrasos na atualização das informações, comprometendo a confiabilidade e

a tempestividade do banco de dados nacional (Brasil, 2024j). Adicionalmente, dificuldades de infraestrutura tecnológica e de conectividade em certas comarcas ou unidades prisionais persistem como entraves à alimentação e consulta em tempo real, impactando a operacionalidade do sistema.

3.4. POTENCIALIDADES E ENTRAVES TECNOLÓGICOS NA GESTÃO INTEGRADA DE MEDIDAS PENAIS E PRISÕES

A tecnologia do BNMP 3.0, especialmente em sua concepção atual e integrada ao ecossistema Justiça 4.0, oferece um potencial transformador para a gestão da justiça criminal e da execução penal no Brasil. A capacidade de rastrear ordens judiciais (prisão, soltura, cautelares, protetivas, monitoramento) em âmbito nacional (Brasil, 2024c, art. 3º, II, III), identificar pessoas de forma mais unívoca, via CPF, monitorar prazos processuais com alertas automáticos para o juízo (Brasil, 2024c, art. 25) e gerar dados estatísticos agregados (Brasil, 2024c, art. 3º, XI) representa um avanço significativo em relação ao cenário anterior de fragmentação e opacidade.

A identificação unívoca via CPF, ao reduzir o risco de duplicidade e facilitar a integração de dados, contribui para superar a fragmentação informacional, um dos fatores que historicamente sustentaram a desorganização e a falta de controle característicos do ECI.

A funcionalidade de alertas automáticos ataca diretamente um dos pilares do ECI: a manutenção de prisões ilegais por excesso de prazo, muitas vezes decorrente da falta de controle efetivo sobre a situação processual individual.

O sistema pode aumentar a segurança pública ao facilitar a identificação de foragidos e o cumprimento de mandados (Brasil, 2024c, art. 3º, IV; Brasil, 2024l). Pode reduzir erros judiciários, como prisões ou solturas indevidas, ao fornecer informação atualizada sobre a situação jurídica do indivíduo (Brasil, 2024c, art. 7º, parágrafo único). Pode otimizar recursos ao evitar a expedição de cartas precatórias para simples comunicação de ordens (Brasil, 2024c, art. 6º, § 2º).

Pode, ainda, subsidiar a formulação de políticas criminais e penitenciárias mais eficazes, baseadas em evidências concretas sobre o perfil da população prisional, o fluxo de entrada e saída, e a aplicação de medidas diversas (Brasil, 2025b; Brasil, 2024d). O registro obrigatório de medidas cautelares diversas, protetivas e de monitoramento eletrônico permite um acompanhamento mais efetivo pelo Judiciário e pelo MP, mitigando o risco de descumprimento e a consequente sensação de impunidade ou a necessidade de decretação de prisões desnecessárias, problemas associados ao quadro do ECI. Essas potencialidades inserem-se nos objetivos de maior eficiência e racionalidade perseguidos pelo Judiciário, que convive com altíssima demanda processual (Brasil, 2024e).

Entretanto, a plena realização dessas potencialidades é limitada por entraves concretos, tanto tecnológicos quanto operacionais. A segurança da informação e a proteção de dados, como já mencionado, são preocupações constantes e exigem vigilância e investimento permanentes. Falhas na interoperabilidade entre os sistemas dos tribunais e o BNMP podem gerar dados inconsistentes ou desatualizados, minando a confiabilidade da plataforma.

A qualidade da informação depende fundamentalmente da correta e tempestiva alimentação pelos usuários finais (servidores, magistrados, agentes externos), o que exige treinamento contínuo (Brasil, 2024j; Brasil, 2024d, p. 132), clareza nos procedimentos (vide o Manual do Usuário

Externo - Brasil, 2024f) e uma cultura organizacional voltada à gestão de dados responsável. A falta de recursos humanos ou de infraestrutura e conectividade adequadas em algumas localidades também impede a plena utilização do sistema.

Esses entraves não são meramente técnicos; eles têm implicações diretas na efetivação dos direitos fundamentais. Dados incorretos, desatualizados ou sistemas que não se comunicam adequadamente podem levar a detenções ou liberações ilegais, atrasar a progressão de regime ou outros direitos na execução penal, violar a privacidade e perpetuar a invisibilidade e a desorganização que historicamente marcaram o sistema prisional. Superar esses desafios é condição essencial para que o BNMP 3.0 cumpra sua promessa de ser um instrumento a serviço da justiça e dos direitos humanos.

4. O MINISTÉRIO PÚBLICO E O BNMP 3.0: ATUAÇÃO, CONTROLE E PERSPECTIVAS PARA OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Este capítulo dedica-se a analisar a intersecção entre o Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0), em sua configuração atual, e a atuação do Ministério Público (MP). A implementação e a operação dessa complexa ferramenta tecnológica, com seu arcabouço normativo detalhado e desafios intrínsecos, não podem ser dissociadas do papel constitucionalmente atribuído ao *Parquet*.

Como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Brasil, 1988, art. 127), o MP desempenha um papel multifacetado que se conecta diretamente com as potencialidades e os riscos inerentes a uma ferramenta como o BNMP. Exploraremos como o BNMP pode (e deve) ser utilizado como instrumento para a atuação finalística do MP, o dever ministerial de fiscalizar a qualidade e o uso dos dados contidos no sistema, e as perspectivas futuras, especialmente no que concerne à inteligência artificial, sempre sob o prisma da efetivação dos direitos fundamentais.

4.1. O BNMP COMO FERRAMENTA ESSENCIAL PARA A ATUAÇÃO FINALÍSTICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA EXECUÇÃO PENAL E CONTROLE EXTERNO

A consolidação e a disponibilização de informações pelo BNMP 3.0, conforme regulamentado pela Resolução CNJ nº 417/2021 (e posteriores atualizações), oferecem ao Ministério Público um ferramental poderoso para o aprimoramento de suas funções constitucionais e legais. A Res. nº 577/2024, inclusive, definiu expressamente o MP como “usuário externo” com perfis de acesso específicos (Brasil, 2024c, arts. 1º-A, II, V; 29, II), reconhecendo sua necessidade de interagir com o sistema (Brasil, 2024f).

Na execução penal, o acesso facilitado e em tempo real aos dados individualizados do BNMP permite ao MP fiscalizar com maior eficiência o cumprimento da pena, conforme determina a

Lei de Execução Penal (LEP) e resoluções específicas do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), como a Res. CNMP nº 277/2023 (Brasil, 2023a). A verificação da situação prisional (status da pessoa, unidade de custódia), regime de cumprimento, tempo de pena cumprido, datas prováveis para benefícios e a existência de outras ordens pendentes torna-se mais ágil e precisa (BRASIL, 2024f, p. 25).

Esse acesso ágil e preciso instrumentaliza o MP a atuar proativamente na identificação e correção de ilegalidades flagrantes, como a manutenção de pessoas em regime mais gravoso por falta de vagas ou o extrapolamento de prazos prisionais, situações emblemáticas do ECI reconhecido na ADPF 347.

Isso possibilita ao membro do MP identificar rapidamente eventuais excessos de prazo na prisão cautelar, ilegalidades na manutenção em regime mais gravoso (Brasil, 2016b), ou a necessidade de promover incidentes de progressão, livramento condicional ou extinção da pena, atuando proativamente na garantia dos direitos do apenado.

Nas audiências de custódia, a consulta ao BNMP é ferramenta essencial para verificar a existência de mandados de prisão pendentes ou outras medidas restritivas vigentes em desfavor da pessoa apresentada (Brasil, 2024c, art. 3º, III). Essa informação subsidia a manifestação ministerial sobre a legalidade da prisão em flagrante e a necessidade de sua conversão em preventiva ou da aplicação de medidas cautelares diversas, em conformidade com a Res. CNMP nº 221/2020, que também trata da atuação do MP nesse ato processual (Brasil, 2020).

Ao subsidiar a manifestação ministerial sobre a necessidade da prisão, a consulta ao BNMP na audiência de custódia torna-se ferramenta crucial para evitar prisões preventivas automáticas ou desnecessárias, contribuindo para o controle da porta de entrada do sistema prisional, um ponto nevrálgico do ECI.

Na persecução penal em geral, o histórico de medidas penais e prisões registrado no BNMP pode auxiliar o MP na formação da *opinio delicti*, na fundamentação de requerimentos cautelares (demonstrando, por exemplo, risco de reiteração delitiva ou descumprimento de medidas anteriores) e na avaliação da viabilidade e adequação de institutos despenalizadores, como o acordo de não persecução penal (ANPP) (BRASIL, 1941, art. 28-A).

No exercício do controle externo da atividade policial, normatizado pela Res. CNMP nº 279/2023 (Brasil, 2023c), as informações do BNMP sobre prisões em flagrante (BRASIL, 2024c, art. 2º, § 1º, I), cumprimento de mandados de prisão e eventuais registros de violência associados (uma vez implementados) podem oferecer elementos importantes para a análise da legalidade e regularidade da atuação policial, subsidiando inspeções e procedimentos investigatórios.

Por fim, a capacidade do sistema de gerar dados estatísticos agregados e anonimizados (Brasil, 2024c, art. 3º, XI), adequadamente acessível e explorada pelo MP, pode instrumentalizar a tutela coletiva da segurança pública, conforme a Res. CNMP nº 278/2023 (Brasil, 2023b). A análise desses dados pode fundamentar a proposição de políticas públicas baseadas em evidências, a instauração de inquéritos civis para apurar falhas sistêmicas e a atuação estratégica do MP para enfrentar problemas estruturais, como a superlotação carcerária ou a aplicação desproporcional de prisões cautelares, contribuindo para a busca por eficiência e justiça no sistema criminal (Brasil, 2024e).

4.2. O PAPEL FISCALIZADOR DO MP NA QUALIDADE E USO DOS DADOS DO BNMP SOB A ÉGIDE DA RESOLUÇÃO VIGENTE

A condição do Ministério Público de fiscal da ordem jurídica (*custos legis*) (Brasil, 1988, art. 127) impõe-lhe o dever inafastável de fiscalizar a correta implementação e operação do BNMP 3.0. Essa fiscalização abrange não apenas o cumprimento das normas que regem o sistema (Resolução CNJ nº 417/2021 consolidada) (Brasil, 2024c), mas também a qualidade e a fidedignidade das informações nele contidas e a conformidade de seu uso com o ordenamento jurídico como um todo, incluindo a Lei Geral de Proteção de Dados (Brasil, 2018).

A efetividade do BNMP como instrumento de justiça e de garantia de direitos depende crucialmente da precisão, completude e atualização dos dados registrados. Informações incorretas, desatualizadas ou omissas podem levar a graves violações de direitos, como a manutenção de prisões ilegais, a negativa indevida de benefícios na execução penal ou a falha no monitoramento de medidas cautelares.

Cabe ao MP, em sua atuação processual e extraprocessual (inspeções em estabelecimentos penais, por exemplo), verificar a consistência dos dados do BNMP com os autos processuais e com a realidade fática. Ao identificar erros, omissões ou inconsistências, deve provocar o Judiciário para as devidas correções e atualizações (Brasil, 2024c, art. 4º, §§ 7º, 8º).

Esse papel fiscalizador estende-se à verificação do cumprimento, pelos órgãos judiciários e, também, pelos agentes externos (como polícias e unidades prisionais), das obrigações de alimentação tempestiva e correta do sistema (Brasil, 2024c, arts. 2º, 12). Falhas sistêmicas ou reiteradas na alimentação ou na validação das informações podem ser objeto de recomendações, requisições ou mesmo medidas judiciais por parte do MP, visando garantir a integridade e a confiabilidade do banco de dados.

Além da qualidade dos dados, o MP tem o dever de zelar pelo uso ético e legal das informações contidas no BNMP. Isso inclui fiscalizar o cumprimento das regras de acesso (Brasil, 2024c, art. 29, 30), coibindo acessos indevidos ou o uso de informações para fins discriminatórios, estigmatizantes ou que violem a privacidade e a proteção de dados dos indivíduos cadastrados (Brasil, 2024c, art. 1º, § 1º; art. 30-A). A atuação vigilante do Ministério Público é, portanto, essencial para assegurar que o BNMP 3.0 sirva efetivamente à promoção da justiça e à efetivação dos direitos fundamentais, e não se torne, ele próprio, um instrumento de violação ou perpetuação de desigualdades.

4.3. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E BNMP: EFICIÊNCIA PROCESSUAL VS. RISCOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS NO CONTEXTO DO JUSTIÇA 4.0

A vasta quantidade de dados centralizados no BNMP 3.0, cobrindo todo o ciclo penal e prisional, abre perspectivas – e preocupações – sobre a aplicação futura de ferramentas de Inteligência Artificial (IA) sobre essa base informacional. Essa possibilidade insere-se na crescente adoção de IA pelo Judiciário brasileiro, impulsionada pelo Programa Justiça 4.0 e pela busca por maior eficiência e celeridade processual (Brasil, 2024h; Brasil, 2024d, p. 119).

Uma pesquisa recente identificou 140 projetos de IA em desenvolvimento ou uso nos tribunais brasileiros em 2023, majoritariamente voltados ao aumento da produtividade e à inovação na gestão processual (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2024b, p. 38).

No contexto específico do BNMP, algoritmos de IA poderiam, hipoteticamente, ser utilizados para diversas finalidades: identificar padrões na aplicação de medidas cautelares e seus resultados; analisar fluxos de cumprimento de pena para detectar gargalos ou prever necessidades de progressão; auxiliar na gestão de vagas prisionais por meio de análises preditivas; ou até mesmo apoiar a identificação de riscos processuais.

Ferramentas de IA já são utilizadas no próprio Ministério Público para outras finalidades, como triagem processual, análise de dados em investigações complexas e assistência virtual a membros e servidores (Haikal; Campos, 2023; Softplan Setor Público, 2024m; Brasil, 2023d).

Contudo, a aplicação de IA sobre dados penais e prisionais, como os contidos no BNMP, carrega riscos significativos e exige cautela redobrada, dada a sensibilidade da matéria e o potencial impacto sobre direitos fundamentais. Um dos principais perigos reside na possibilidade de que algoritmos, treinados com dados históricos do próprio sistema de justiça criminal – um sistema reconhecidamente marcado por vieses estruturais (raciais, sociais, capacitistas, de gênero) –, acabem por reproduzir e amplificar essas distorções (Conselho Nacional de Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2024b, p. 14; OAB, 2023).

Isso poderia levar, por exemplo, a sugestões automatizadas de prisões preventivas ou medidas cautelares mais gravosas para determinados perfis populacionais, ou a avaliações de risco de reincidência enviesadas, impactando diretamente direitos como a liberdade, a presunção de inocência e a igualdade. Ademais, a complexidade e a eventual opacidade de alguns algoritmos (“efeito caixa-preta”) desafiam o direito à fundamentação das decisões judiciais e o exercício do contraditório e da ampla defesa.

A necessidade de regulamentação específica para o uso de IA no Judiciário, com foco na ética, na transparência e na proteção de direitos, é amplamente reconhecida e já resultou em normativos do CNJ (OAB, 2023; Brasil, 2025a; Brasil, 2024i) que buscam estabelecer balizas para o desenvolvimento e uso responsável dessas tecnologias.

Nesse cenário complexo, o papel do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica e defensor dos direitos fundamentais é crucial. Compete à instituição não apenas utilizar as potencialidades da IA com parcimônia e responsabilidade em sua própria atuação, mas, sobretudo, fiscalizar seu desenvolvimento e aplicação no âmbito do Judiciário e, potencialmente, sobre os dados sensíveis do BNMP.

Isso inclui exigir transparência nos algoritmos utilizados; auditar as metodologias empregadas para identificar e mitigar vieses discriminatórios; questionar decisões judiciais ou administrativas que pareçam excessivamente dependentes de predições algorítmicas e que possam violar garantias individuais; e defender intransigentemente a primazia da análise humana qualificada e das garantias constitucionais sobre a pura busca por eficiência tecnológica. A capacitação contínua dos membros do MP para compreender criticamente essas tecnologias (Brasil, 2024k) é essencial para garantir que a IA permaneça como uma ferramenta auxiliar, submetida ao controle humano e aos ditames dos direitos fundamentais.

4.4. PERSPECTIVAS FUTURAS: O BNMP COMO ELEMENTO DE TRANSFORMAÇÃO DA JUSTIÇA CRIMINAL?

O BNMP 3.0, agora robustecido pelas recentes atualizações normativas e inserido no ecossistema tecnológico do Justiça 4.0 (Brasil, 2024h; Brasil, 2024d), representa, inegavelmente, um avanço na modernização da gestão da justiça criminal e da execução penal no Brasil. Seu potencial para promover maior eficiência, transparência e controle sobre as medidas penais e prisões é real e significativo (Brasil, 2024l).

A centralização de informações (Brasil, 2024c, art. 1º), a padronização de documentos e procedimentos (Brasil, 2024c, art. 2º), a utilização de identificador único (CPF) e a implementação de alertas automáticos (Brasil, 2024c, art. 25) são funcionalidades que podem, efetivamente, contribuir para a redução de erros históricos, otimizar o fluxo processual e fortalecer a garantia de direitos fundamentais.

No entanto, é crucial reiterar que a tecnologia, por si só, não é uma panaceia para problemas estruturais complexos como os que afligem o sistema de justiça criminal brasileiro. A efetividade do BNMP 3.0 como agente de transformação depende intrinsecamente da superação dos desafios técnicos persistentes (como garantir segurança robusta da informação e alcançar plena interoperabilidade com os diversos sistemas legados) e, igualmente importante, dos desafios institucionais e culturais.

A garantia da qualidade, fidedignidade e tempestividade dos dados inseridos exige um compromisso contínuo com o treinamento dos usuários (Brasil, 2024j), a disponibilização de recursos adequados (infraestrutura, conectividade) em todas as localidades e, fundamentalmente, a consolidação de uma cultura organizacional voltada para a gestão responsável e transparente da informação. A transformação digital do Judiciário, embora avance (Brasil, 2024d), ainda enfrenta barreiras significativas em um país de dimensões continentais e realidades socioeconômicas e tecnológicas tão diversas.

Nesse processo contínuo de implementação e aprimoramento, a participação ativa e crítica do Ministério Público é indispensável. Ao utilizar o BNMP estrategicamente em suas diversas áreas de atuação (conforme delineado pelas Resoluções CNMP nº 277/2023 (Brasil, 2023a), nº 221/2020 (Brasil, 2020), nº 279/2023 (Brasil, 2023c), nº 278/2023 (Brasil, 2023b), entre outras), ao fiscalizar rigorosamente a integridade do sistema e a legalidade do uso de seus dados, e ao antecipar e endereçar os desafios éticos impostos por novas tecnologias como a IA, o MP pode contribuir decisivamente para que o BNMP 3.0 se consolide não apenas como uma ferramenta de gestão, mas como um instrumento a serviço da efetivação dos direitos fundamentais e da construção de um sistema de justiça criminal mais justo, eficiente e alinhado aos preceitos constitucionais.

5. CONCLUSÃO

Este artigo propôs-se a analisar o Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0), em sua atual configuração normativa e tecnológica, como um instrumento com potencialidades e desafios para a efetivação de direitos fundamentais no complexo sistema de justiça criminal brasileiro.

A análise perpassou sua evolução histórica, o arcabouço jurídico vigente – consolidado pela Resolução CNJ nº 417/2021 e suas posteriores alterações, notadamente a Res. nº 577/2024, os aspectos tecnológicos inerentes e, crucialmente, o papel do Ministério Público nesse cenário.

Constatou-se que o BNMP surgiu e evoluiu como resposta à necessidade premente de superar um histórico e grave déficit informacional no sistema prisional e de execução penal, condição essa que agravava o “estado de coisas inconstitucional” reconhecido pelo STF.

Sua trajetória, impulsionada por determinações legais (Lei nº 12.403/2011) e jurisprudenciais (RE 641.320, ADPF 347), resultou em uma plataforma progressivamente mais robusta e abrangente, que hoje busca integrar dados sobre prisões, medidas cautelares diversas, medidas protetivas, monitoramento eletrônico e outras intercorrências do ciclo penal.

A análise revelou que, apesar dos avanços normativos e tecnológicos – como a previsão expressa de observância da LGPD, a padronização de documentos, o uso do CPF como identificador principal e a integração ao ecossistema Justiça 4.0 –, a implementação e operação do BNMP 3.0 ainda enfrentam desafios significativos.

A segurança da informação, a interoperabilidade efetiva com os múltiplos sistemas judiciais legados e a garantia da qualidade, completude e tempestividade dos dados inseridos por milhares de usuários em todo o país são fatores críticos que podem comprometer sua eficácia e, consequentemente, seu potencial de proteção e promoção de direitos fundamentais.

O estudo destacou, ainda, o papel dúplice e essencial do Ministério Público frente ao BNMP 3.0. Por um lado, como usuário estratégico da ferramenta, o MP pode otimizar sua atuação finalística na fiscalização da execução penal, nas audiências de custódia, no controle externo da atividade policial e na proposição de políticas públicas baseadas em dados. Por outro lado, e de forma indissociável, como fiscal da ordem jurídica, o MP tem o dever de controlar a legalidade da implementação e uso do sistema, a qualidade dos dados e a integridade da plataforma, assegurando que seu funcionamento esteja em estrita conformidade com os direitos fundamentais e as garantias processuais.

Esse papel fiscalizador torna-se ainda mais crítico diante das perspectivas e riscos associados à crescente incorporação da Inteligência Artificial no Judiciário e seu potencial de interação com os dados sensíveis do BNMP.

Reconhecem-se as limitações deste estudo, de caráter predominantemente documental e analítico. Ele não aprofundou investigações empíricas sobre a percepção dos usuários ou realizou análise comparativa detalhada com outros sistemas.

Sugere-se, como desdobramento para futuras pesquisas, a exploração dessas dimensões práticas, a avaliação quantitativa do impacto do BNMP na redução de erros ou na celeridade de benefícios penais, a análise crítica dos protocolos e resultados da implementação de ferramentas de IA que interajam com dados do BNMP, e estudos sobre a efetividade da interoperabilidade em distintos tribunais.

Conclui-se, portanto, que o BNMP 3.0 representa um marco relevante na modernização da justiça criminal brasileira, oferecendo um potencial significativo para maior racionalidade, transparência e controle. Sua capacidade de centralizar e padronizar informações pode, de fato, contribuir para a mitigação de erros históricos e para a promoção de direitos fundamentais no âmbito da execução penal e das medidas cautelares.

Contudo, reitera-se que a tecnologia, isoladamente, não soluciona problemas estruturais complexos. A efetivação do potencial do BNMP depende de um compromisso contínuo com a superação de seus desafios técnicos e operacionais, da garantia intransigente da proteção de dados pessoais e, crucialmente, da atuação vigilante, qualificada e propositiva de todos os atores institucionais envolvidos.

Ao Ministério Público, em particular, cabe um protagonismo nesse processo: não apenas utilizar a ferramenta de forma eficiente, mas também fiscalizar ativamente sua implementação, auditar a qualidade dos dados, fomentar o diálogo interinstitucional para aprimorar a interoperabilidade, propor protocolos para o uso ético e garantista das informações e antecipar-se aos desafios da inteligência artificial.

Somente por meio desse esforço conjunto e de uma vigilância constante, o BNMP poderá consolidar-se como um verdadeiro instrumento a serviço da efetivação dos direitos fundamentais e da construção de um sistema de justiça criminal mais eficiente, justo e comprometido com a dignidade humana.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **BANCO Nacional de Medidas Penais e Prisões aprimora gestão da Justiça criminal**. Conselho Nacional de Justiça, Brasília, DF, 21 ago. 2024l. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/banco-nacional-de-medidas-penais-e-prisoas-aprimora-gestao-da-justica-criminal/>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Banco Nacional de Monitoramento de Prisões - BNMP 2.0: Cadastro Nacional de Presos**. Brasília, DF: CNJ, 2018b. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/consulta-publica-de-prisoas-passam-a-ser-feitas-pelo-bnmp-2-0/>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **BNMP 3.0: Manual do Usuário Externo e Usuário Final Externo - Órgãos previstos no Artigo 144 da Constituição Federal, Ministério Público e Defensoria Pública**. Versão 1.0. Brasília, DF: CNJ, 26 jul. 2024f. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/08/manual-do-usuario-agentes-externos-versao-atualizada-em-26-07-2024.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **CNJ aprova resolução regulamentando o uso de IA no Poder Judiciário**. Brasília, DF, 18 fev. 2025a. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/cnj-aprova-resolucao-regulamentando-o-uso-da-ia-no-poder-judiciario/>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça 4.0**. Brasília, DF: CNJ, 28 jun. 2024h. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2024: ano-base 2023**. Brasília, DF: CNJ, 2024e. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Para Barroso, regulação da IA é importante para proteger direitos fundamentais.** CNJ (Conselho Nacional de Justiça), 10 dez. 2024i. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/para-barroso-regulacao-da-ia-e-importante-para-proteger-direitos-fundamentais/>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Programa Justiça 4.0 capacita mais de 34 mil pessoas no primeiro semestre de 2024.** 12 jul. 2024j. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programa-justica-4-0-capacita-mais-de-34-mil-pessoas-no-primeiro-semester-de-2024/>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Anual 2024.** Brasília, DF: CNJ, 2024d. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/02/relatorio-anual-cnj-2024.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 137, de 13 de julho de 2011. Regulamenta o banco de dados de mandados de prisão, nos termos do art. 289-A do CPP, acrescentado pela Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011, e dá outras providências. **Diário de Justiça Eletrônico/CNJ**, Brasília, DF, nº 130/2011, p. 6-8, 15 jul. 2011a. (Revogada pela Resolução CNJ nº 251/2018). Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=134>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 251, de 4 de setembro de 2018. Institui e regulamenta o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões - BNMP 2.0 [...]. **Diário de Justiça Eletrônico/CNJ**, Brasília, DF, nº 167/2018, p. 42-50, 5 set. 2018a. (Revogada pela Resolução CNJ nº 417/2021). Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2666>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 417, de 20 de setembro de 2021. Institui e regulamenta o Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0) e dá outras providências. **Diário de Justiça Eletrônico/CNJ**, Brasília, DF, nº 244/2021, p. 2-15, 22 set. 2021c. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4115/>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 417, de 20 de setembro de 2021.** [Compilada com as alterações das Resoluções nº 474/2022, 554/2024 e 577/2024]. Institui e regulamenta o Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0) e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2024c. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/compilado1930082024091366e492c03d0d9.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 474, de 9 de setembro de 2022. Altera a Resolução CNJ nº 417/2021, que institui e regulamenta o Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0). **Diário de Justiça Eletrônico/CNJ**, Brasília, DF, nº 223/2022, p. 3, 12 set. 2022. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4732>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 554, de 11 de abril de 2024. Altera a Resolução CNJ nº 417/2021, que institui e regulamenta o Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0), e dá outras providências. **Diário de Justiça Eletrônico/CNJ**, Brasília, DF, nº 80/2024, p. 63-64, 19 abr. 2024a. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original15412420240419662290a49cc2f.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 577, de 3 de setembro de 2024. Altera a Resolução CNJ nº 417/2021, que institui e regulamenta o Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0). **Diário de Justiça Eletrônico/CNJ**, Brasília, DF, nº 177/2024, p. 2-9, 5 set. 2024b. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original1706152024091366e4710720cb7.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Sistema Carcerário**: BNMP 3.0. Brasília, DF: CNJ, 10 abr. 2025b. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/bnmp-3-0/>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatório de Projetos de Inteligência Artificial do Ministério Público Brasileiro 2023**. Brasília, DF: CNMP, 2023d. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CPE/MP_Digital/Publica%C3%A7%C3%B5es/Relat%C3%B3rio_IA_2023.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 221, de 16 de dezembro de 2020. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público na audiência de custódia [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 109, 18 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-n-221.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 277, de 22 de novembro de 2023. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva das políticas públicas de execução penal [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 178, 24 nov. 2023a. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-277-de-2023.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 278, de 22 de novembro de 2023. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva de segurança pública. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 179, 24 nov. 2023b. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-278-de-2023.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 279, de 22 de novembro de 2023. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 180, 24 nov. 2023c. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-279-de-2023.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Uso de tecnologias de inteligência artificial generativa no Ministério Público foi tema de capacitação promovida pelo CNMP no MPDFT**. Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília, DF, 11 abr. 2024k. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/17441-uso-de-tecnologias-de-inteligencia-artificial-generativa-no-ministerio-publico-foi-tema-de-capacitacao-promovida-pelo-cnmp-no-mpdft>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, p. 19699, 13 out. 1941. Coleção de Leis do Brasil, v. 4, p. 513. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 maio 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12403.htm>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 59, 15 ago. 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF** - Medida Cautelar. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento em 9 set. 2015. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, nº 43, p. 31-136, 3 mar. 2016a. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/1ADPF347InformaosociedadeV2_6out23_17h55.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 641.320/RS**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 11 mai. 2016. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, nº 178, p. 1-94, 29 ago. 2016b. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur352985/false>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Pesquisa Uso de Inteligência Artificial (IA) no Poder Judiciário** – 2023. Brasília, DF: CNJ, 2024b. (Justiça 4.0). Disponível em: <bibliotecadigital.cnj.jus.br/xmlui/handle/123456789/858>. Acesso em: 21 abr. 2025.

HAIKAL, Beatriz; CAMPOS, Ludmilla. Inteligência artificial no Ministério Público: desafios regulatórios e busca pela eficiência social. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 20 dez. 2023. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-dez-20/inteligencia-artificial-no-ministerio-publico-desafios-regulatorios-e-a-busca-pela-eficiencia-social/>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

OAB (Ordem dos Advogados do Brasil). **Nova norma do CNJ define regras para IA no Judiciário com participação da OAB**. 2023. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/noticia/62921/nova-norma-do-cnj-define-regras-para-ia-no-judiciario-com-participacao-da-oab>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

SOFTPLAN SETOR PÚBLICO. O futuro do trabalho no Ministério Público e o uso de IA. **Softplan**, Florianópolis, SC, 15 out. 2024m. Disponível em: <<https://setorpublico.softplan.com.br/conteudos/futuro-trabalho-ministerio-publico-uso-ia/>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

SISTEMA PENITENCIÁRIO EM AMBIENTE FRONTEIRIÇO: DADOS E REALIDADES DO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DO AMAPÁ E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ

*PENITENTIARY SYSTEM IN A BORDER CONTEXT: DATA AND REALITIES FROM THE
PENITENTIARY ADMINISTRATION INSTITUTE OF AMAPÁ AND THE ACTIONS OF THE PUBLIC
PROSECUTOR'S OFFICE OF THE STATE OF AMAPÁ*

Nicolau Eládio Bassalo Crispino¹

Dinaldo Barbosa da Silva Júnior²

Arnon Simon Magno Rodrigues³

Rosilene Oliveira Brito⁴

Danielle Gonçalves da Silva⁵

Sumário: 1. Introdução. 2. A desconformidade constitucional do encarceramento. 2.1 A crise do sistema penitenciário brasileiro e suas implicações em contextos fronteiriços. 3. Estrutura Penitenciária na Fronteira Franco-Brasileira: aspectos organizacionais do Instituto de Administração Penitenciária do Amapá – IAPEN. 3.1. Dados do sistema penitenciário amapaense. 4. O papel institucional do Ministério Público: a atuação como fiscal da execução da pena. 4.1. Boas práticas adotadas pelo Ministério Público do Estado do Amapá: o Projeto Círculo Literário com Recuperandos no IAPEN. 4.2. Ação de combate à corrupção em ambiente penitenciário. 5. Conclusões. 6. Referências.

Resumo: Este artigo traz reflexões acerca das complexidades do sistema penitenciário em ambiente fronteiriço, baseadas na realidade do Estado do Amapá, ente federativo situado em re-

1 Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Amapá (PPGD/UNIFAP). Professor Titular do Curso de Direito da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Amapá (MPAP).

2 Doutor em Direitos Humanos, Democracia e Justiça Internacional pela Universidad de Valencia (Espanha). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Amapá (PPGD/UNIFAP). Historiador e jornalista.

3 Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Amapá (PPGD/UNIFAP). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET) e em Advocacia Tributária pelo Centro Universitário de Belo Horizonte (UniBH). Professor da Faculdade Madre Tereza (Curso de Direito). Advogado.

4 Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Amapá (PPGD/UNIFAP), com bolsa pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Pós-graduada em Direito Penal com habilitação para docência pelo Complexo Educacional Damásio de Jesus. Advogada.

5 Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Assessora Jurídica da 4ª Procuradoria de Justiça do Ministério Público do Estado do Amapá (MPAP).

gião de fronteira, altamente suscetível ao crime transnacional. Nesse sentido, busca-se analisar a seguinte questão: De que maneira as práticas adotadas pelo Ministério Público do Estado do Amapá (MPAP) estão contribuindo para o enfretamento do Estado de Coisas Inconstitucional no âmbito do sistema penitenciário amapaense, em um contexto de vulnerabilidades fronteiriças e desafios institucionais? O tema em questão é abordado com base em três eixos: a) a desconformidade constitucional do encarceramento; b) o Instituto de Administração Penitenciária do Amapá (IAPEN); e c) o papel institucional do Ministério Público, com foco nas boas práticas adotadas pelo Ministério Público do Estado do Amapá na execução penal. Esse estudo é de natureza jurídico-descritiva e utiliza, como procedimentos técnicos, a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. Espera-se promover uma reflexão crítica do funcionamento do estabelecimento penal amapaense, de modo a contribuir para elaboração de novas perspectivas sobre a elaboração de políticas públicas que possam conter a violação sistemática de direitos dos custodiados, garantindo uma responsabilização justa e com efeitos ressocializadores.

Palavras-chave: Sistema Prisional; Estado de Coisas Inconstitucional; Ministério Público; Execução Penal; Crime Transnacional; Amapá.

Abstract: *This article presents reflections on the complexities of the penitentiary system in a border context, based on the reality of the state of Amapá, a federative unit located in a border region, highly susceptible to transnational crime. In this sense, the study seeks to analyze the following question: How are the practices adopted by the Public Prosecutor's Office of the State of Amapá (MPAP) contributing to confronting the State of Unconstitutional Affairs within the prison system of Amapá, in a context of border vulnerabilities and institutional challenges? The topic is addressed based on three axes: (a) the constitutional nonconformity of incarceration; (b) the Penitentiary Administration Institute of Amapá – IAPEN; and (c) the institutional role of the Public Prosecutor's Office, with a focus on the best practices adopted by the MPAP in criminal sentence enforcement. This study has a legal-descriptive nature and uses bibliographic research and documentary research as technical procedures. It is expected to promote a critical reflection on the functioning of the penitentiary establishment in Amapá, contributing to the development of new perspectives for public policies that may prevent the systematic violation of detainees' rights, ensuring fair accountability and resocializing effects.*

Keywords: *Prison System; State of Unconstitutional Affairs; Public Prosecutor's Office; Criminal Sentence Enforcement; Transnational Crime; Amapá.*

1. INTRODUÇÃO

O principal efeito prático da sentença penal condenatória é a submissão do indivíduo, que praticou um fato típico, antijurídico e culpável, ao cumprimento de pena. A aplicação de pena requer a culpabilidade do agente, destinando-se aos imputáveis e aos semi-imputáveis sem periculosidade (Masson, 2024). Decorrente do direito de punir do Estado, denominado *ius puniendi*, a execução penal é uma atividade complexa, cujo objetivo é efetivar as disposições de sentença criminal, bem como promover integração social do condenado de forma positiva, nos termos do art. 1º da Lei de Execução Penal nº 7.210, de julho de 1984.

Nesse sentido, a doutrina do jurista Cleber Masson preceitua que:

Destarte, pena é a espécie de sanção penal consistente na privação ou restrição de determinados bens jurídicos do condenado, aplicada pelo Estado em decorrência do cometimento de uma infração penal, com as finalidades de castigar seu responsável, readaptá-lo ao convívio em comunidade e, mediante a intimidação endereçada à sociedade, evitar a prática de novos crimes ou contravenções penais. (MASSON, 2024, p. 467).

O sistema penal brasileiro adotou a teoria mista ou unificadora da pena, no consagrada no artigo 59, *caput*, do Código Penal. Na perspectiva mista, a pena assume a finalidade de retribuição, prevenção geral e prevenção especial. Sobre o aspecto preventivo, a Lei de Execução Penal reforça a finalidade de evitar a prática de novas infrações quando estabelece, em seu art. 10, *caput*, que “A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade”.

Não obstante a função social da pena, a atual crise do sistema penitenciário remonta o cenário punitivo antigo, transformando a pena apenas como uma forma de castigo. Nesse cenário, à luz dos direitos humanos e constitucionais, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347/DF, declarou que o sistema penitenciário brasileiro configura um Estado de Coisas Inconstitucional, impondo ao poder público a adoção de uma série de medidas voltadas à promoção da melhoria da situação penitenciária e ao enfrentamento da superlotação de suas instalações.⁶

Com isso, a superlotação, as condições sanitárias inadequadas, a deficiência das práticas ressocializadoras e a exposição à criminalidade evidenciam o mal funcionamento sistêmico do exercício do poder punitivo do Estado, contexto em que está inserido o objeto de estudo deste artigo, o Instituto de Administração Penitenciária do Amapá (IAPEN), o qual compõe o quadro de penitenciárias que enfrentam a crise do encarceramento em massa e da violência. Sobre essa temática, discorrer-se-á mais adiante, de maneira mais detalhada.

Assim, como forma de cumprir a proposta do artigo, sistematizamos, em um primeiro momento, a discussão sobre os dados importantes para a compreensão da formação do sistema penitenciário do Amapá com suas características regionais, bem como elementos que impactam na crise do sistema penitenciário. Em seguida, abordaremos sobre o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional no âmbito do IAPEN, delineando as principais fragilidades que impedem a efetiva e correta execução da pena, contrapondo-as com a explanação de boas práticas empreendidas pelo Ministério Público do Estado do Amapá (MPAP), condizentes com o sistema de justiça criminal.

6 Configura-se o referido fenômeno, segundo conceito desenvolvido pela Corte Constitucional da Colômbia, quando reconhecida a situação de violação generalizada de direitos fundamentais, inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificarem a situação e necessidade de atuação, visando superar as transgressões, de uma pluralidade de órgãos. Em seu voto de mérito, o Ministro Relator consignou: “A jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia reconhece como elementos para a decretação do ECI: (i) a ocorrência de uma violação massiva a direitos fundamentais; (ii) a omissão persistente das autoridades no enfrentamento de tal violação; (iii) a necessidade de intervenção de diversas entidades e autoridades para solucionar o problema; (iv) o risco de sobrecarga jurisdicional caso as mesmas questões sejam levadas ao Judiciário por meio de litígios individuais.” (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF, Relator. Min. Marco Aurélio, p. 22-23)

2. A DESCONFORMIDADE CONSTITUCIONAL DO ENCARCERAMENTO

A Constituição da República de 1988 estabelece claramente a responsabilidade do Estado em garantir o tratamento adequado a quem está privado de liberdade. Isso se manifesta em diversos pontos, que vão desde o princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III) até a proibição de tortura e tratamentos desumanos ou degradantes (artigo 5º, inciso III). As disposições constitucionais também vedam penas cruéis (artigo 5º, inciso XLVII, alínea “e”) e asseguram a integridade física e moral dos presos (artigo 5º, inciso XLIX). Além disso, a Constituição prevê direitos essenciais como saúde, educação, alimentação, trabalho, previdência e assistência social (artigo 6º) e o acesso à assistência judiciária (artigo 5º, inciso LXXIV).

A salvaguarda desses direitos é reiterada em diplomas normativos infraconstitucionais. O Código Penal, em seu artigo 38, estabelece que o indivíduo privado de liberdade conserva todos os direitos inerentes à sua condição que não sejam incompatíveis com a restrição da liberdade, impondo às autoridades a estrita observância à sua integridade. Corroborando tal preceito, o artigo 3º da Lei de Execução Penal assegura a sentenciados e internados a manutenção dos direitos não afetados pela decisão judicial ou pela legislação aplicável.

Com base nesses fundamentos, conclui-se que o sistema prisional brasileiro atravessa uma crise estrutural e sistemática que compromete a dignidade humana, desafia o Estado Democrático de Direito e potencializa a violência social. A declaração de um “Estado de Coisas Inconstitucional” nas prisões brasileiras, pelo Supremo Tribunal Federal, evidencia a gravidade da situação. No Amapá, esse cenário é ainda mais dramático devido à sua localização geográfica, condições socioeconômicas e à presença de facções criminosas que operam em âmbito transnacional.

A seguir, serão apresentados dados quantitativos e qualitativos do sistema penitenciário amapaense, visando dimensionar a realidade operacional e as demandas existentes.

2.1. A CRISE DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO E SUAS IMPLICAÇÕES EM CONTEXTOS FRONTEIRIÇOS

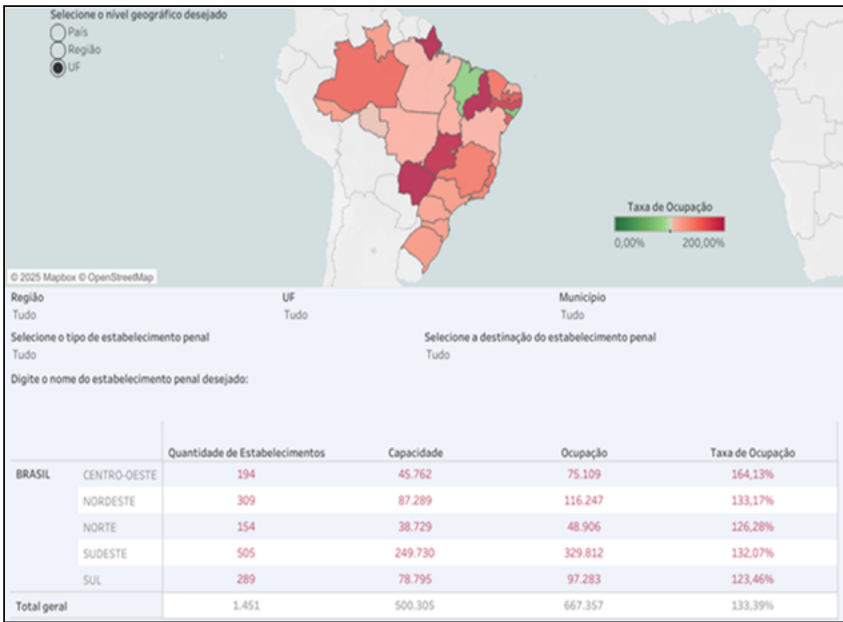
O Supremo Tribunal Federal (STF) reconhece o estado de desconformidade constitucional do sistema carcerário brasileiro, categorizando-o em três eixos centrais:

(i) da superlotação e da má-qualidade das vagas existentes, marcadas pelo déficit no fornecimento de bens e serviços essenciais que integram o mínimo existencial (Eixo 1); (ii) das entradas de novos presos no sistema de forma indevida e desproporcional, envolvendo autores primários e delitos de baixa periculosidade, que apenas contribuem para o agravamento da criminalidade (Eixo 2); e (iii) da permanência dos presos por tempo superior àquele previsto na condenação ou em regime mais gravoso do que o devido (Eixo 3). Tal situação compromete a capacidade do sistema de cumprir seus fins de ressocialização dos presos e de garantia da segurança pública.

Para enfrentar essa crise penitenciária, é crucial compreender que a precariedade das unidades prisionais decorre, em parte, da superlotação e do déficit de vagas, comprometendo a oferta de serviços estatais essenciais aos detentos.

Os relatórios interativos “O Sistema Prisional em Números”, produzidos pelo *Business Intelligence* (BI), são dados publicados pela Comissão do Sistema Prisional, Controle da Atividade Policial e Segurança Pública (CSP) do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)⁷, os quais possibilitam a análise da capacidade e ocupação do sistema prisional brasileiro. As informações do B.I. indicam haver 667.357 presos em unidades prisionais no Brasil, representando uma taxa de ocupação geral de 133,39%. No contexto regional, o Amapá se destaca como o estado da região Norte com o pior índice de ocupação prisional.

Figura 1: Capacidade e Ocupação por Unidade da Federação



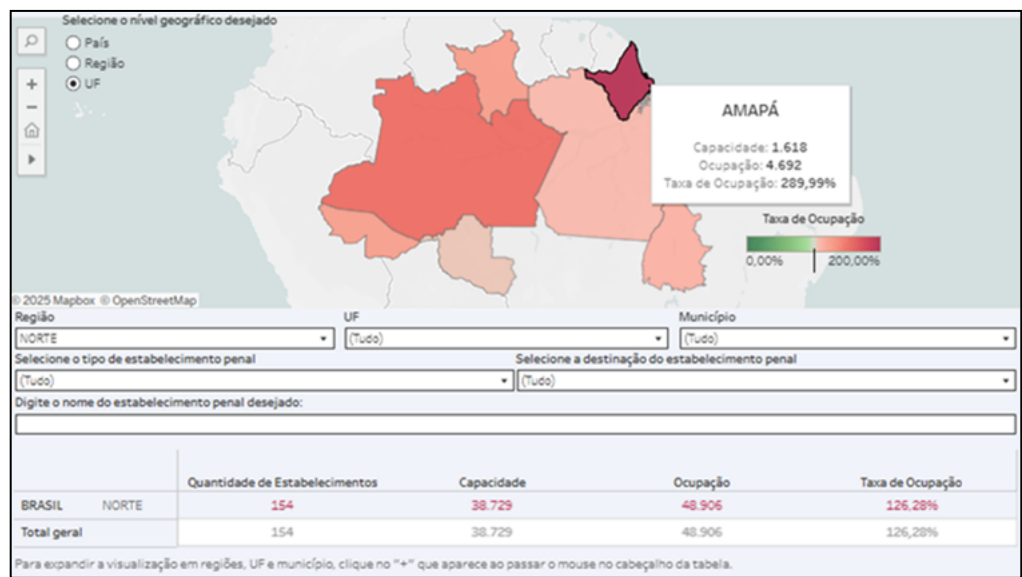
Fonte: https://public.tableau.com/shared/GQX9J2C99?:display_count=n&:origin=viz_share_link

Aplicando o filtro regional, verifica-se que o Amapá apresenta uma taxa de ocupação de 189,99%, com 4.692 indivíduos custodiados. Essa base descritiva de dados revela um cenário alarmante de descontrole no sistema prisional amapaense, permitindo uma análise preditiva de seu grave impacto na segurança pública⁸. A superlotação compromete a estrutura carcerária, tornando-se um vetor para a formação e expansão de organizações criminosas que, operando de dentro das prisões, afetam a sociedade em geral.

7 A CSP disponibiliza, no sítio do Conselho Nacional do Ministério Público, o B.I *O Sistema Prisional em Números* (<http://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisionalem-numeros>), no qual dispõe os dados relativos à capacidade e ocupação das penitenciárias do país.

8 “Na plataforma em questão, é possível refinar as informações partindo do âmbito nacional até o de cada uma das unidades penitenciárias localizadas no território nacional, com a apresentação de sua evolução desde o ano de 2015. O tratamento desses dados, com a elaboração de gráficos, constitui providência de importância central, já que aponta ao membro do Ministério Público quais os principais problemas a serem observados na visita e para onde seus esforços devem ser direcionados”. (Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público. **Manual de inspeção a Unidades Prisionais** / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2019. p.10)

Figura 2: Capacidade e Ocupação na Região Norte



Fonte: https://public.tableau.com/shared/9QJMN5DWK?:display_count=n&:origin=viz_share_link

O cenário exposto acentua a progressão dos índices de violência e criminalidade em municípios circunscritos em áreas de fronteira. Informações do Fórum Brasileiro de Segurança Pública demonstram que, nesses locais, organizações criminosas operam de forma perspicaz, especializando-se no controle de rotas de tráfico transnacionais e interestaduais, bem como no domínio de territórios e pontos de venda no varejo nacional⁹. A experiência demonstra que essas organizações exploram vulnerabilidades sociais e institucionais, evidenciando a deficiência de políticas públicas estruturais, especialmente em contextos de desigualdade de oportunidades. Tal dinâmica gera violência e restringe direitos nos territórios de atuação, impactando diretamente a Segurança Pública e a Defesa Nacional.

Vale lembrar que tais facções surgiram, há poucas décadas, como simples grupos de presos reivindicando melhores condições de encarceramento e tratamento digno, além de proteção contra a exploração e violência por outros presos, e em pouco tempo se tornaram agremiações criminosas altamente nocivas de grande capilaridade. Os principais fatores gregários que unem seus integrantes são a identidade étnica, a exclusão social e a percepção de que unidos serão mais fortes para sublimar as dificuldades e as opressões do cárcere. (Filho; Lopes; 2023, p. 48)

Mais do que os números absolutos, a questão prisional reflete um panorama de desigualdades regionais e assimetrias na operação da segurança pública e da justiça criminal. O Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras – Pena Justa, elaborado por determinação do Supremo Tribunal Federal, indica que a maioria das pessoas sub-

9 Esclarecimentos obtidos por meio de consulta ao Fórum Brasileiro de Segurança Pública e podem ser consultados no endereço eletrônico: <<http://www.forumseguranca.org.br>>.

metidas ao sistema de justiça criminal e às condições degradantes do sistema prisional é, em sua expressiva maioria, composta por indivíduos negros em situação de precariedade econômica¹⁰.

Nesse ponto, a técnica de intervenção punitiva demonstra inúmeras fragilidades, uma vez que, no interior dos presídios, a criminalidade tem se fortalecido em virtude das falhas estruturais do sistema de justiça criminal, sobretudo quanto à complexa tarefa de reinserção social do indivíduo no pós-cárcere.

A repressão criminal é imprescindível, mas também é indispensável a promoção dos direitos e garantias fundamentais da população residente nas cidades fronteiriças. A segurança pública não é um fim em si mesmo, mas deve ser um instrumento que, pelo combate e repressão ao crime, promova e assegure a proteção de outros direitos. A centralização da formação das estratégias de combate aos crimes transfronteiriços tal como tem ocorrido nas ações do Enafron (Estratégia de Segurança Pública nas Fronteiras) acaba por gerar desconcontros entre o Estado-nação e a realidades das fronteiras, “a ficção do Estado brasileiro mata a fronteira viva e trata esses espaços como independentes dos atores locais e suas sociabilidades fronteiriças” (Nuñez, 2015, p. 102). Carrión (2013) destaca que esse descompasso cria alguns problemas, dentre os quais destaca-se que as principais políticas para as regiões de fronteira são de segurança nacional e raramente de segurança cidadã (de convivência e não enfrentamento), em que as condições de vida da população são ignoradas em detrimento das razões de Estado e Segurança Nacional. [...] Reitera-se que defendemos a repressão criminal e fortalecimento das ações de Defesa Nacional, no entanto tais medidas não podem continuar ocorrendo sem qualquer contrapartida social, sem qualquer tomada de outras ações que atuam junto às principais comunidades atingidas, sob pena de maior afastamento dessa população do Estado legítimo e de suas forças de segurança, posto que continuarão encontrando somente no estado paralelo e ilegal a mínima fonte de renda para a manutenção de sua sobrevivência, e assim o sistema ilícito parasitário organizado continuará se perpetuando. (Silva, 2022, p. 282)

A análise de dados estatísticos sobre a execução penal, em conjunto com os elementos de realidade obtidos por meio de inspeções *in loco*, capacita o Ministério Público a impulsionar o aprimoramento dos resultados da pena. Essa abordagem permite o fomento do trabalho em rede, com ênfase na articulação interinstitucional. Para tanto, é crucial a colaboração entre os órgãos do poder público, visando à construção de um sistema de execução penal mais eficaz e integrado.

10 Informações que integram o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária – Quadriênio 2024-2027. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnppc/plano_nacional/plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-2024-2027.pdf>.

3. ESTRUTURA PENITENCIÁRIA NA FRONTEIRA FRANCO-BRASILEIRA: ASPECTOS ORGANIZACIONAIS DO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DO AMAPÁ – IAPEN

O Estado do Amapá, localizado no extremo norte do Brasil, além do Estado do Pará, faz fronteira com o país Suriname e com a coletividade ultramarina da Guiana Francesa¹¹. Desde o final do século XX, o Amapá tem experimentado um aumento significativo na migração, incluindo fluxos transnacionais, especialmente na região de Oiapoque, devido à sua proximidade com a Guiana Francesa. Esse movimento populacional tem gerado desafios, como o crescimento populacional desordenado e a pressão sobre os serviços públicos. Além disso, a fronteira com a Guiana Francesa tem sido palco de atividades criminosas transnacionais, como tráfico de pessoas, de drogas, de armas, existência de garimpo ilegal e ocorrência de crimes ambientais.

Como ilustração, somente em 2012, o Ministério da Defesa prendeu 20.737¹² pessoas por crimes na fronteira brasileira. Esse número é alarmante em virtude de ser quase a população do município de Oiapoque – localizado no extremo norte da província do Amapá, na divisa com a Guiana Francesa –, cujo quantitativo populacional é de 27.482 habitantes, segundo o IBGE (2022).

O aumento da violência no Estado do Amapá é bastante significativo, pois, no início desta década, em 2021, o Amapá continuou a ser a Unidade Federativa mais violenta do país¹³. Ao lado dos estados do Amazonas e Rondônia, o Amapá lidera os maiores aumentos no país, nos últimos anos, em caso de homicídios, o que se afigura uma crônica realidade da região norte, refletindo diretamente no Sistema Penitenciário Amapaense. Conforme Silva Júnior (2017), a população carcerária do Amapá cresceu aproximadamente 1.900%, segundo dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen)¹⁴. Se dividirmos esse percentual por década, o Amapá lideraria o *ranking* de presos, com um crescimento de 450% por década.

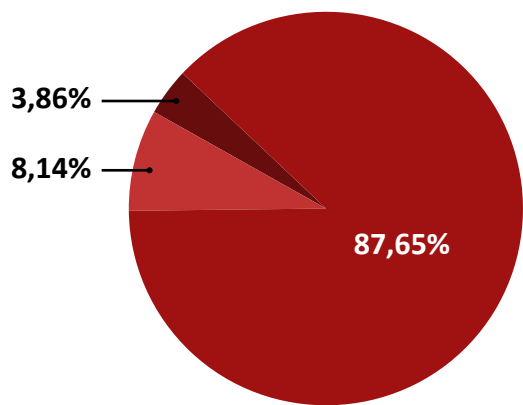
Para a execução de tarefas penitenciárias específicas, como a ressocialização, como a custódia de presos e o cumprimento de penas privativas de liberdade para fins de recuperação de apenados, conforme a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), o Sistema Penitenciário do Amapá promoveu uma alteração no seu quadro funcional, por meio de concurso, com a

-
- 11 Ainda governada pela França e pelos seus dispositivos legais, a Guiana Francesa “em janeiro de 2010, por uma iniciativa do presidente francês Nicolas Sarkozy, foi realizado um referendo na Guiana Francesa e na Martinica a fim de consultar a população sobre o desejo de alterar o *status* dos departamentos para coletividades territoriais ultramarinas, o que garantiria uma fusão entre o departamento e a região e o estabelecimento de uma assembleia única. Esse novo estatuto entrou em vigor em janeiro de 2016”. DUARTE, Geraldine Rosas. Guiana Francesa: uma análise geohistórica. *Revista Confins* [online], 28, 2016. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/confins/11072>>. Acesso em: 3 jun. 2025.
- 12 Ver: SILVA JÚNIOR, Dinaldo Barbosa da. *Los Derechos Humanos y el régimen abierto en Brasil: propuestas para el Estado de Amapá*. Orientadora: Vicenta Cervelló Donderis. 2017. 393f. Tese (Doutorado em Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional) – Institut de Drets Humans, Universitat de València, Valência, 2017
- 13 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Cartografias da violência na Amazônia*. 3ª ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/fbsp/16>>. Acesso em: 11 jun. 2025. Ver também: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/05/12/atlas-veja-lista-com-os-estados-mais-e-menos-violentos-do-brasil.ghtml>>.
- 14 O Infopen foi criado em 2004 com o objetivo de compilar informações estatísticas do sistema penitenciário brasileiro, por meio de um formulário de coleta preenchido pelos gestores de todos os estabelecimentos prisionais do país com a finalidade de diagnóstico da realidade prisional brasileira. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/depen-lanca-painel-dinamico-para-consulta-do-infopen-2019#:~:text=O%20que%20C3%A9%20o%20Infopen,diagn%C3%B3stico%20da%20realidade%20prisional%20brasileira>>. Acesso em: 30/05/2025.

contratação de servidores na função de Educador Social Penitenciário¹⁵ e Agente Penitenciário, ambos na condição de cargos efetivos para garantir assistência a todos os gêneros custodiados.

Atualmente, o IAPEN possui em seu quadro de servidores o Educador Penitenciário de nível médio e superior, além do Policial Penal¹⁶, apresentando a seguinte composição:

Quadro 1: Cargos do Sistema Penitenciário Amapaense¹⁷



Efetivo Geral (1449 servidores)

Fonte: IAPEN / Elaboração do Quadro: Autoria Própria (2025)

O Sistema Penitenciário Amapaense dispõe de 1449 servidores, e, destes, 1270 são profissionais que atuam na segurança na condição de Polícia Penal. Segundo o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), recomenda-se um Policial Penal para cada cinco custodiados. Nessa ótica, o Amapá está acima da média, isto é, com aproximadamente 2,76 policiais penais por pessoa custodiada.

Os servidores destacados no Quadro 01 são distribuídos no Estado onde a estrutura organizacional do IAPEN possui alguma Coordenação ou Unidade Penitenciária. A estrutura organizacional do IAPEN é composta por diversas coordenadorias e unidades especializadas que atuam em áreas específicas. A Coordenadoria de Planejamento e Apoio Administrativo (COPLAN) gerencia funções administrativas, como apoio ao pessoal, serviços gerais, finanças, orçamento, projetos, engenharia prisional e informática. A Coordenadoria de Tratamento Penal (COTRAP) é responsável pelo atendimento direto aos internos, incluindo assistência à saúde, nutrição, apoio psicológico e social, educação, trabalho e lazer. A Coordenadoria de Execução Penal (CEP) cuida da identificação e movimentação dos internos, emitindo documentos como atestados e termos de liberação. A Coordenadoria de Segurança (COSEG) coordena as atividades de segurança do IAPEN, incluindo operações internas e apoio logístico para apresentações à justiça.

15 Sobre: “La iniciativa para la creación del cargo de Educador Social Penitenciario en la provincia de Amapá está en consonancia con la Constitución Federal brasileña, que, en materia de Derecho Penitenciario, permite a los Estados crear políticas públicas para sus establecimientos penitenciarios”. SILVA JÚNIOR, Dinaldo Barbosa da. *Los Derechos Humanos...* op. cit., p. 270.

16 Pela Emenda Constitucional nº 104/2019, criou a Polícia Penal nos Estados e Distrito Federal, equiparando os antigos Agentes à categoria de Polícia responsável pela segurança dos Sistemas Penitenciários.

17 Fonte: os dados que possibilitaram a elaboração dos Quadros ao longo do artigo são oriundos do Setor de Estatística e Informação Prisional do IAPEN.

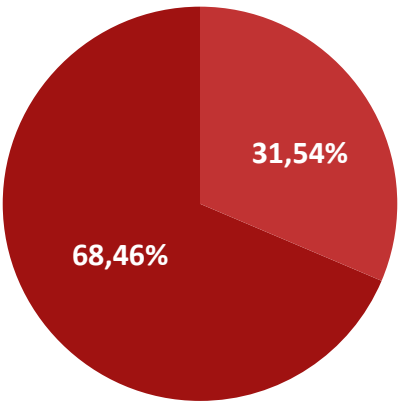
Além dessas, o IAPEN conta com o Grupo Tático Prisional (GTP), especializado em intervenções, escoltas e gerenciamento de crises; coordenadorias específicas para a Penitenciária Masculina (COPEMA), Penitenciária Feminina (COPEF), Colônia Penal (COLPE) e Centros de Custódia (COCEC), que administram os internos conforme o regime de cumprimento da pena; a Casa do Albergado (CALBE), que supervisiona apenados em regime aberto e domiciliar; e unidades voltadas à justiça restaurativa, como o Núcleo de Mediação, Conciliação e Práticas de Justiça Restaurativa, e o Núcleo Disciplinar, que apura faltas disciplinares e aplica medidas corretivas.

O IAPEN também possui a Escola de Administração Penitenciária do Amapá (ESAP), que oferece capacitação e formação contínua para servidores do sistema penitenciário, e a Central de Monitoramento Eletrônico (CME), responsável pelo acompanhamento de apenados com penas alternativas por meio de tornozeleiras eletrônicas.

O cenário atual do IAPEN é caracterizado por uma complexa interação entre desafios operacionais, estruturais e estratégicos. Embora aspirando a ser uma referência na reintegração de pessoas privadas de liberdade e na manutenção da paz social, o instituto enfrenta questões como sobrecarga de funções em coordenações, infraestrutura inadequada e pontos de tensão entre segurança e ressocialização.¹⁸

O IAPEN tem respeitado a política de gênero em seu quadro de servidores e garantido o ingresso, a cada concurso, de um quantitativo representativo do feminino.

Quadro 2: Classificação de Servidores por Gênero do IAPEN



Fonte: IAPEN / Elaboração do Quadro: Autoria Própria (2025)

Não obstante, existe uma necessidade de ampliar ainda mais a representação do feminino no quadro de servidor penitenciário, pois as demandas têm aumentado consideravelmente em nível nacional. A exemplo, segundo o INFOPEN Mulheres (DEPEN, 2017, p.13), “em um período de 16 anos, entre 2000 e 2016, a taxa de aprisionamento de mulheres aumentou em 455% no Brasil”.

18 AMAPÁ (Estado). **Plano Estratégico 2024/2027**. Macapá: Instituto de Administração Penitenciária do Amapá, 2023, p. 06. Disponível em: <https://editor.amapa.gov.br/arquivos_portais/publicacoes/IAPEN_c74b7e060343507d9f8e0651ba4771a4.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

3.1. DADOS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO AMAPAENSE

As dificuldades apresentadas pelo Sistema Penitenciário do Amapá não fogem da realidade nacional: a falta de investimento, excesso de pessoas custodiadas e a diminuição de recursos humanos para atender todas as demandas a cada ano. No entanto, o IAPEN tem buscado inovação sempre que possível. Uma das políticas públicas adotadas foi a inclusão da função do Educador Penitenciário como forma de humanizar e melhorar a ressocialização dentro do sistema. O Educador Penitenciário¹⁹ é introduzido no IAPEN por concurso público ainda no ano de 2001, inaugurando no país essa função.

Segundo Silva Júnior (2013), o cargo de Educador Penitenciário para o IAPEN foi uma proposição do Governo do Estado, à época, fundamentada na Constituição da República de 1988 e na Lei de Execução Penal nº 7.210/84, muito embora os Estados tenham autonomia de propor políticas públicas para os seus Sistemas Penitenciários. Assim, de forma inovadora no país, o Educador Penitenciário tem a “função de consolidar o processo de ressocialização dos internos do Estado do Amapá”²⁰.

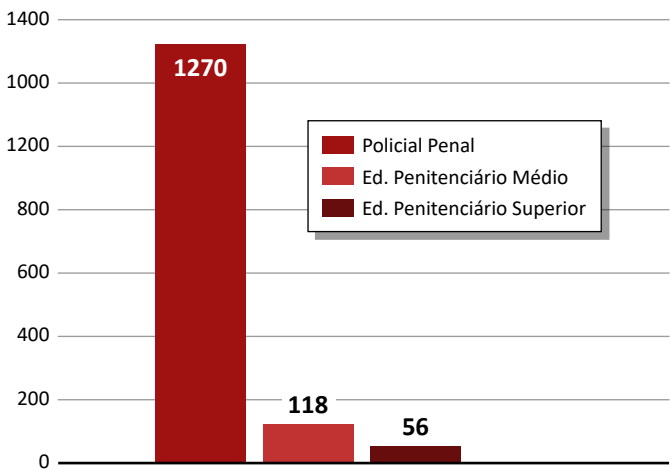
Os Educadores Penitenciários são divididos em nível médio e nível superior, tendo o contato com o custodiado de forma direta independentemente da divisão. No entanto, o Educador Penitenciário de nível médio é responsável por prestar assistência e orientação aos custodiados em estabelecimentos penitenciários, a exemplo do levantamento das demandas e dos encaminhamentos às assistências penitenciárias, visando à sua ressocialização. Já o Educador Penitenciário de nível superior, além das atividades supracitadas, ainda desempenha atividades mais complexas como as próprias assistências, como o atendimento de saúde, jurídico, social, laboral, entre outros. Ainda, são responsáveis pela programação e coordenação das assistências, de modo a garantir a reinserção dos custodiados na sociedade.

A outra função existente no IAPEN é a que cuida da guarda, escolta e segurança no Sistema Penitenciário do Amapá: o Policial Penal. Com *status* constitucional garantido por meio da Emenda Constitucional nº 104, de 2019, o Policial Penal tem funções específicas relacionadas à segurança, como controle de acesso, contagem de custodiados e identificação pessoal. Ademais, entre as atribuições, são responsabilidades do Policial Penal a segurança física da instituição, assegurar a integridade dos custodiados, servidores e visitantes, além de monitorar e conferir a entrada e saída de pessoas e veículos no interior do IAPEN. Diante dessa realidade, os servidores estão divididos da seguinte forma:

19 AMAPÁ (Estado). Lei n. 0609, 6 de julho de 2001. Transforma o Complexo Penitenciário em autarquia, ficando vinculado indiretamente à Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública. **Diário Oficial do Estado n. 2577**, Macapá, AP, 06 jul. 2001. Disponível em: <<https://seadantigo.portal.ap.gov.br/legislacao/GRUPO%20PENITENCI%C3%81RIO/Lei%20n%C2%BA%200609,%20de%2006%20de%20julho%20de%202001.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2025.

20 SILVA JÚNIOR, Dinaldo Barbosa da. **A educação prisional, o educador penitenciário e as políticas públicas no Amapá: o caso IAPEN**. AT65RA5604. Recife: SBPC, 2013, p. 01.

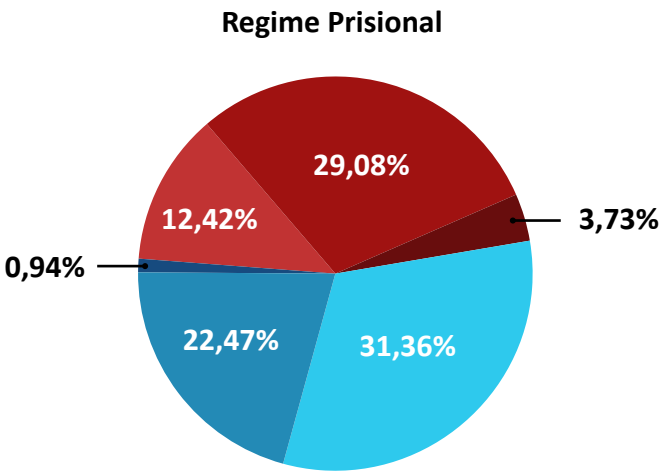
Quadro 3: Quantitativo de Servidores por função no IAPEN



Fonte: IAPEN / Elaboração do Quadro: Autoria Própria (2025)

Portanto, são 1.449 servidores efetivos do IAPEN para dar conta de 3.506 custodiados ativos, distribuídos por todas as Unidades Penitenciárias subordinadas. Ao todo, desde a nova configuração autárquica do Instituto de Administração Penitenciária do Amapá (IAPEN), já passaram por suas dependências 35.554 custodiados. Atualmente, quanto ao regime prisional, os que permanecem estão distribuídos da seguinte maneira:

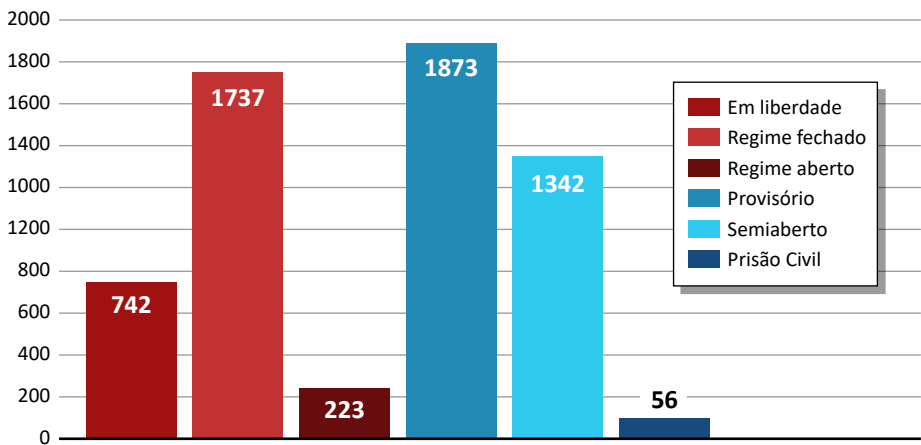
Quadro 4: Porcentagem de Custodiados por Regime no IAPEN



Fonte: IAPEN / Elaboração do Quadro: Autoria Própria (2025)

Em termos quantitativos, tem-se a seguinte realidade:

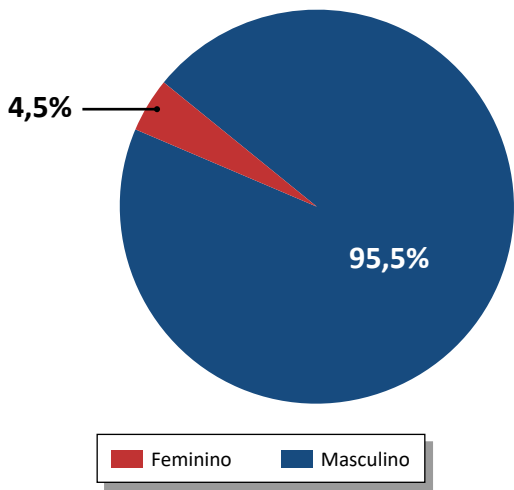
Quadro 5: Quantitativo de Custodiados por Regime no IAPEN



Fonte: IAPEN / Elaboração do Quadro: Autoria Própria (2025)

Por gênero, verifica-se que, dos 3.506 custodiados no IAPEN, 158 são mulheres e 3.348 são homens, evidenciando que mais de 95,5% da população apenada são do gênero masculino.

Quadro 6: Classificação de Custodiados por Gênero do IAPEN



Fonte: IAPEN / Elaboração do Quadro: Autoria Própria (2025)

Desse modo, as realidades penitenciárias no Brasil seguem aproximadamente a mesma realidade, ou seja, estruturas deficientes, população custodiada elevada, déficit de servidores e um desequilíbrio entre as reais necessidades no processo de ressocialização e o que realmente o Estado consegue entregar de política pública para esse setor. Não obstante, na seção a seguir iremos analisar a atuação de órgão externo no controle penitenciário, a exemplo as atividades do Ministério Público do Estado do Amapá junto ao Sistema Penitenciário Amapaense na perspectiva da mitigação dos problemas existenciais de um ambiente penitenciário.

4. O PAPEL INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: A ATUAÇÃO COMO FISCAL DA EXECUÇÃO DA PENA

O Ministério Público, na condição de fiscal da execução penal, detém a incumbência precípua de salvaguardar a função social da pena. Essa função se traduz na persecução dos objetivos da execução penal, quais sejam, a repressão delitiva e a prevenção de novas infrações, assegurando que seu cumprimento se dê de forma justa e digna. Isso se deve ao fato de que a aplicação da sanção penal deve estar alinhada aos direitos fundamentais do indivíduo e à promoção de sua reintegração social, em conformidade com o art. 1º da Lei de Execução Penal. A prevenção de delitos, por sua vez, transcende a mera dissuasão pela punição, englobando a implementação de condições que mitiguem a reincidência e previnam a formação de novos agentes criminosos no âmbito do sistema prisional.

Além disso, as demais atribuições do Ministério Público na execução penal estão previstas no art. 68 da Lei nº 7.210/84, as quais incluem: fiscalizar a regularidade formal das guias de recolhimento e de internamento; requerer todas as providências necessárias ao desenvolvimento do processo executivo, como a instauração dos incidentes de excesso ou desvio de execução, a aplicação e revogação da medida de segurança, a conversão de penas, a progressão ou regressão nos regimes, a revogação da suspensão condicional da pena e do livramento condicional, a internação, a desinternação e o restabelecimento da situação anterior; e, por fim, interpor recursos de decisões proferidas pela autoridade judiciária durante a execução e a inspeção das unidades prisionais.

Diante do Estado de Coisas Inconstitucional reconhecido no sistema prisional brasileiro e das particularidades do ambiente fronteiriço no Amapá, o Ministério Público do Estado do Amapá (MPAP) assume um papel de vital importância e complexidade. O reconhecimento dessa prerrogativa é crucial para o desenvolvimento de uma abordagem holística da questão penitenciária. A atuação do MPAP, nesse contexto, deve transcender a fiscalização reativa, buscando ativamente a proposição e implementação de soluções que atendam às determinações exaradas na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347 do Supremo Tribunal Federal (STF).

Nesse panorama, o Ministério Público, como fiscal da ordem jurídica, detém a prerrogativa e o dever de garantir a estrita observância das normas legais que visam à preservação da dignidade da pessoa privada de liberdade. Isso compreende a fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), o acompanhamento sistemático das audiências de custódia e a exigência de fundamentação idônea para a não aplicação de medidas alternativas à prisão, em consonância com o art. 312, §2º, do Código de Processo Penal.

As atribuições também compreendem o supervisionamento da adequação das instalações do IAPEN, assegurando a garantia de espaço mínimo, salubridade e segurança, de modo a combater qualquer situação de tortura e maus-tratos. Além disso, deve-se realizar o controle da superlotação penitenciária, atuando de maneira proativa nos diversos incidentes relativos à concessão ou revogação de benefícios, progressão e regressão de regime, atuação nos processos de internação e desinternação, conforme os parâmetros normativos.

As ações orientadas à dignidade da pessoa humana devem consolidar a atenção aos grupos vulneráveis em cárcere, certificando-se que o IAPEN fornece tratamento adequado para mulheres, em especial apenas gestantes ou que tenham concebido recentemente, população LGBT e

reeducandos com deficiências. De igual modo, deve considerar fatores como sexo e idade, antecedentes criminais, razões da detenção e medidas necessárias a aplicar, resguardando-se a efetiva separação dos presos por gênero, idade, situação processual e natureza do crime e, com isso, combatendo-se a formação e a expansão de facções criminosas no interior do presídio.

Nesse ponto, um desafio adicional institucional reside na entrada de ilícitos e no fortalecimento de facções criminosas que atuam dentro e fora das unidades prisionais. A atuação do Ministério Público do Estado do Amapá deve considerar essa dimensão transnacional, colaborando com as autoridades competentes no enfrentamento do tráfico de drogas, de armas e outros crimes, articulando-se institucionalmente para compreensão de vários fenômenos sociais com repercussões do sistema prisional. Essa percepção promove a reconstrução da justiça criminal e da gestão prisional, aprimorando o sistema de segurança pública.

A seguir, serão apresentadas medidas empreendidas pelo Ministério Público do Estado do Amapá, desenvolvidas no cenário da execução penal, como menção de boas práticas adotadas para contribuir com a ressocialização e a humanização do cárcere, incluindo a verificação do correto cumprimento da pena.

4.1. BOAS PRÁTICAS ADOTADAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ: O PROJETO CÍRCULO LITERÁRIO COM RECUPERANDOS NO IAPEN

O Ministério Público do Estado do Amapá tem desenvolvido iniciativas que vão além da mera fiscalização, buscando a implementação de boas práticas que contribuam para a humanização do ambiente prisional e a ressocialização dos indivíduos. Dentre essas práticas, destaca-se o “Projeto Círculo Literário”, uma iniciativa idealizada pelo titular da 2ª Promotoria de Justiça de Execução Penal e de Medidas Alternativas.

A iniciativa transcende a simples leitura, funcionando como uma ferramenta de diálogo e reflexão no Instituto de Administração Penitenciária do Estado do Amapá. Ao oferecer a leitura, análise e discussão de textos literários — que variam de fábulas e contos a letras de músicas —, o projeto estimula o pensamento crítico e a capacidade de expressar ideias e sentimentos nos detentos.

Os encontros semanais são realizados e registrados mediante uma lista de frequência dos participantes, mas esta serve para eventuais estudos criminológicos e não gera remição de pena. A participação no projeto é voluntária e tem uma finalidade exclusivamente terapêutica. Isso significa que o objetivo principal é o desenvolvimento pessoal, a reflexão e o bem-estar dos recuperandos, sem o benefício direto da redução da pena.

Essa característica fundamental assegura que a adesão seja genuína e voltada para o enriquecimento pessoal, afastando quaisquer percepções de participação motivada apenas por benefícios diretos na pena. A ausência de remição de pena para essa atividade, apesar de sua relevância, fortalece o caráter puramente ressocializador e terapêutico do projeto.

No ano de 2023²¹, o projeto demonstrou notável eficácia na ressocialização de indivíduos em cumprimento de pena, consoante informado pelo Promotor de Justiça da Execução Penal, o qual indicou haver a taxa de reincidência zero entre os participantes da iniciativa. Adicionalmente, os reeducandos egressos do projeto obtiveram sucessiva inserção no regime semiaberto harmonizado, corroborando a efetividade das ações implementadas²². Tais resultados evidenciam o potencial transformador de intervenções focadas no desenvolvimento humano como vetor de efetiva ressocialização e de redução da criminalidade.

Atualmente, em 2025, o projeto mantém sua plena atividade e relevância. As sessões semanais de leitura, conduzidas por membro do Ministério Público do Estado do Amapá, reforçam o compromisso institucional contínuo com a transformação social no âmbito do sistema prisional amapaense, consolidando o caráter pedagógico e ressocializador da iniciativa.

Diante dessa nova realidade normativa, o Ministério Público do Estado do Amapá, por intermédio de sua Promotoria de Justiça de Execução Penal e de Medidas Alternativas, adaptou ao IA-PEN a prática de um projeto literário denominado “Remição pela Leitura”, que tem logrado êxito.

4.2. AÇÃO DE COMBATE À CORRUPÇÃO EM AMBIENTE PENITENCIÁRIO

A integridade do sistema penitenciário é um pilar fundamental para a efetivação da segurança pública e a plena execução da pena. O combate à corrupção em ambiente penitenciário, para coibir a entrada de materiais proibidos e a lisura da atuação de toda administração penitenciária, figura como estratégia para desarticulação das organizações criminosas intramuros. O Ministério Público do Estado do Amapá, ciente de sua função constitucional de fiscal da lei e *custos iuris* na execução penal, tem demonstrado uma atuação proativa no enfrentamento da corrupção que permeia o ambiente penitenciário amapaense.

A entrada e o uso de aparelhos celulares por detentos, conforme reiteradamente diagnosticado em análises do sistema prisional brasileiro, representam o vetor primário para a continuidade de atividades ilícitas, incluindo a coordenação de crimes de alta complexidade, extorsões e fraudes. Reconhecendo essa realidade, o MPAP tem empreendido esforços contínuos para desarticular as redes de corrupção que comprometem a segurança pública, tendo como destaque a atuação no Agravo em Recurso Especial nº 2.838.464-AP do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Naqueles autos, o cerne da controvérsia judicial residia na anulação, pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amapá (TJAP), de provas oriundas da Ação Penal nº 0010966-92.2022.8.03.0001, as quais foram obtidas mediante acesso a dados de celulares apreendidos em estabelecimento prisional, sem prévia autorização judicial²³. O TJAP entendeu que esse acesso configurava quebra de sigilo telemático (conversas de WhatsApp, por exemplo), exigindo-se autorização judicial para seu afastamento, conforme o art. 5º, XII, da Constituição da República e o art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 9.296/96.

21 Matéria Institucional disponível em: <<https://www.mpap.mp.br/noticia/promotor-com-atuacao-na-vara-de-execucao-penal-desenvolve-projeto-literario-com-recuperandos>>. Acesso em: 15 maio 2025.

22 As informações, não publicadas oficialmente, foram obtidas diretamente pelo Promotor de Justiça titular da 2ª Promotoria de Justiça de Execução Penal e de Medidas Alternativas (VEP/VEPMA) e Coordenador da Central de Execução e Fiscalização de Penas e Medidas Alternativas.

23 As informações constam dos autos da Ação Penal n. 0010966-92.2022.8.03.0001, a qual tramitou 1ª vara criminal de Macapá.

Em oposição, o MPAP interpôs recurso especial, alegando não só a ocorrência de violação ao art. 1º da Lei nº 9.296/96, como também que a posse de celular em ambiente prisional é ilegal, não configurando interceptação de comunicações, mas apreensão de instrumento de crime.

Ao julgar o recurso do MPAP, o Superior Tribunal de Justiça, em consonância com sua própria jurisprudência, conheceu do agravo e deu provimento ao recurso. A Corte enfatizou que os aparelhos celulares foram apreendidos em ambiente prisional, local em que o porte, posse ou uso de tais dispositivos são expressamente vedados pela legislação brasileira. Foi citado o art. 50, VII, da Lei nº 7.210/84 (Lei de Execução Penal), o qual tipifica como falta grave a posse de aparelho telefônico que possibilite comunicação com o ambiente externo.

A decisão do STJ, fundamentada em decisões anteriores da própria Corte (notadamente o HC 546.830/PR e o AgRg no HC 661489 MG), estabeleceu que, no caso específico de celulares apreendidos em estabelecimentos prisionais, “não se aplica a proteção do sigilo de dados prevista no art. 1º da Lei nº 9.296/96”. Argumentou-se que “os detentos não podem invocar a proteção constitucional do sigilo das comunicações ou da privacidade para dados contidos em instrumentos cuja posse é ilegal”. A Corte também reafirmou que “os direitos fundamentais não podem ser utilizados para a salvaguarda de práticas ilícitas, não sendo razoável pretender proteger aquele que age em notória desconformidade com as normas de regência”²⁴.

A tese de julgamento, ao final, consolidou-se no sentido de

reconhecer a licitude do acesso e coleta de dados telemáticos (conversas de WhatsApp) dos telefones celulares apreendidos na posse de detentos no interior do estabelecimento prisional, determinando o retorno dos autos ao Tribunal de origem para que, afastada a nulidade reconhecida, prossiga no julgamento do mérito da apelação criminal.

A validação dessas provas pelo STJ, portanto, representa um marco significativo para o sistema prisional e a segurança pública. Permite que as informações extraídas dos celulares apreendidos sejam utilizadas não apenas para a instauração de incidentes de falta grave, que podem acarretar a regressão de regime e a suspensão de benefícios da execução penal, mas também para a identificação de redes de corrupção internas e externas ao sistema, a descoberta de novos crimes e a elucidação de delitos preexistentes.

A decisão proferida pelo STJ, impulsionado pela atuação do MPAP, não apenas valida a obtenção de provas cruciais para o combate ao crime organizado no interior das prisões do Amapá, mas também estabelece um paradigma para a atuação de outros Ministérios Públicos em contextos semelhantes. A capacidade de utilizar tais dados sem a barreira da autorização judicial prévia, embora sujeita a controle judicial posterior, confere maior agilidade e eficácia às investigações e à repressão de condutas criminosas orquestradas do cárcere.

24 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5ª Turma). **AgRg no Agravo em Recurso Especial n. 2838464/AP**. Agravante: Dorielson Santos Picanço. Agravado: Ministério Público do Estado do Amapá. Relator: Ministro Messod Azulay Neto. Brasília, 23 abr. 2025. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=5&documento_sequencial=309218234®istro_numero=202500167141&peticao_numero=202500321439&publicacao_data=20250428&formato=PDF>. Acesso em: 7 jun. 2025.

Portanto, a estratégia do Ministério Público do Estado do Amapá no combate à corrupção em ambiente penitenciário passa pela vigilância constante, pela intervenção judicial estratégica e pela defesa intransigente da legalidade, mesmo quando confrontado com interpretações restritivas.

5. CONCLUSÕES

Este estudo teve por objetivo examinar de que maneira as práticas adotadas pelo MPAP estão contribuindo para o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional no âmbito do sistema penitenciário amapaense, considerando seu contexto de vulnerabilidades fronteiriças e desafios institucionais.

As análises desenvolvidas ao longo deste artigo evidenciam que o sistema penitenciário do Amapá é dotado de complexidade e de desafios estruturais, especialmente por estar localizado em região de fronteira internacional, onde coexistem e se agravam vulnerabilidades sociais, criminais e institucionais.

A crise do sistema prisional brasileiro, formalmente reconhecida como “Estado de Coisas Inconstitucional”, deriva da falência estrutural que viola direitos fundamentais e compromete a segurança pública brasileira. A intersecção dessa crise com o crime transnacional, especialmente em regiões fronteiriças como o Amapá, acaba agravando esse cenário, exigindo uma resposta estatal rápida, firme e coordenada.

Nesse contexto, o Ministério Público emerge como um pilar fundamental, tendo em vista o fato de que sua atuação como fiscal da execução penal lhe confere protagonismo não só no que concerne à efetiva e correta execução da pena, mas também na busca pela garantia de direitos individuais e no combate a essa conjuntura de violações massivas de direitos fundamentais, perpetradas no âmbito do sistema penitenciário brasileiro, as quais constituem um cenário de Estado de Coisas Inconstitucional.

Notadamente, enfrentar e transformar o Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras não é tarefa fácil. No caso do Ministério Público do Estado do Amapá, esse desafio é ainda maior, dadas as especificidades do exercício de suas atribuições em um estado fronteiriço. A superação do Estado de Coisas Inconstitucional, no IAPEN, é tarefa que demandará um esforço contínuo de fiscalização rigorosa, controle eficiente do fluxo prisional, combate à tortura e maus-tratos, atenção a grupos vulneráveis e, principalmente, a proposição e o apoio à implementação de modelos alternativos de cumprimento de pena.

A atuação do Ministério Público do Estado do Amapá revela-se fundamental para a fiscalização e garantia dos direitos dos privados de liberdade, bem como para a promoção de práticas inovadoras, como o projeto “Círculo Literário”, o qual permite remir parcela da pena por meio da leitura, contribuindo para a humanização e ressocialização dos apenados. Além disso, o enfrentamento rigoroso da corrupção no âmbito do IAPEN, especialmente na repressão à entrada e uso ilegal de celulares, mostra-se fundamental para a desarticulação das redes criminosas locais e para o fortalecimento da segurança pública amapaense.

Por outro lado, este estudo também aponta que, apesar das práticas desenvolvidas pelo MPAP, bem como dos avanços por elas alcançados, o sistema prisional amapaense ainda enfrenta desafios que demandam uma abordagem integrada e interdisciplinar, que possa envolver políticas

públicas mais efetivas e ações coordenadas entre os poderes e a sociedade civil amapaense. A persistência da superlotação, as condições precárias das unidades prisionais e a complexidade do contexto transfronteiriço indicam que soluções isoladas não são suficientes para o enfrentamento e para a transformação efetiva do Estado de Coisas Inconstitucional, no IAPEN.

A atuação do Ministério Público, embora decisiva, deve ser parte de um esforço mais amplo que, além de considerar as múltiplas dimensões do problema prisional, desde a prevenção do crime até a reintegração social, também possa estar inserido em um contexto de ações cooperativas e integradas que envolvam todos os Poderes e todas as esferas de governo. O Ministério Público, com sua visão crítica e seu compromisso com os direitos humanos, desempenha um papel significativo na liderança e na coordenação desses esforços, buscando um sistema prisional que seja verdadeiramente justo, digno e eficaz para todos.

REFERÊNCIAS

AMAPÁ (Estado). **Plano Estratégico 2024/2027**. Macapá: Instituto de Administração Penitenciária do Amapá, 2023. Disponível em: <https://editor.amapa.gov.br/arquivos_portais/publicacoes/IA-PEN_c74b7e060343507d9f8e0651ba4771a4.pdf> Acesso em: 10 jun. 2025.

AMAPÁ (Estado). Lei nº 0609, 06 de julho de 2001. Transforma o Complexo Penitenciário em autarquia, ficando vinculado indiretamente à Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública, cria cargos, altera o Plano de Cargos e Salários dos Servidores Públicos Cíveis do Quadro de Pessoal do Estado do Amapá e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado nº 2577**, Macapá, AP, 06 jul. 2001. Disponível em: <<https://seadantigo.portal.ap.gov.br/legislacao/GRUPO%20PENITENCI%C3%81RIO/Lei%20n%C2%BA%200609,%20de%2006%20de%20julho%20de%202001.pdf>> Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. **Lei federal nº 7.210/1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1984. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em: 30 abr. 2025

BRASIL. **Plano Nacional de Política Criminal – Quadriênio 2024-2027**. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Brasília. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnpccp/plano_nacional/plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-2024-2027.pdf>. Acesso em 30 maio 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5ª Turma). **AgRg no Agravo em Recurso Especial nº 2838464/ AP**. Agravante: Dorielson Santos Picanço. Agravado: Ministério Público do Estado do Amapá. Relator: Ministro Messod Azulay Neto. Brasília, 23 abr. 2025. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=5&documento_sequencial=309218234®istro_numero=202500167141&peticao_numero=202500321439&publicacao_data=20250428&formato=PDF> Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Intimado: União e Outros. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 4 out. 2023. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256>> Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Manual de inspeção a Unidades Prisionais/Conselho Nacional do Ministério Público**. – Brasília: CNMP, 2019. p. 10 Disponível em: <[MANUAL_DE_INSPEÇÃO_A_UNIDADES_PRISIONAIS_4.pdf](#)> Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. p. 264. Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/f62c4196-561d-452d-a2a8-9d33d1163af0>>. Acesso em: 7 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Recomendação nº 44, de 26 de novembro de 2013**. Dispõe sobre atividades educacionais complementares para fins de remição da pena pelo estudo e estabelece critérios para a admissão pela leitura. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files//recomendacao/recomendacao_44_26112013_27112013160533.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2025.

COUTO, Otávio Luís Siqueira. **Sobrecargas de esquecimento**: o caso dos brasileiros presos no Centro Penitenciário de Rémire-Montjoly – Guiana Francesa. Orientador: Dr. Luiz Antônio Bogo Chies. 2024. 353 f. Tese (Doutorado em Política Social e Direitos Humanos) – Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2024. Disponível em: <<https://pos.ucpel.edu.br/ppgps/wp-content/uploads/sites/5/2024/08/Tese-Otavio-Luis-Siqueira-Couto.pdf>> Acesso em: 2 jun. 2025.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL (DEPEN). **Relatório temático sobre mulheres privadas de liberdade - INFOPEN Mulheres**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/se-nappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-sinteticos/infopenmulheres-junho2017.pdf/view>>. Acesso em: 3 jun. 2025.

DUARTE, Geraldine Rosas. Guiana Francesa: uma análise geohistórica. **Revista Confins** [online], 28, 2016. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/confins/11072>>. Acesso em: 3 jun. 2025.

FILHO, Edmundo Reis Silva; LOPES, Yuri Fonseca Lopes. A Importância da Gestão de Riscos para do Gerenciamento de Crises no Sistema Prisional (p. 46-66). **Revista Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2023**. Brasília: CNMP, 2023. p. 48. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpgclclefindmkaj/https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/REVISTA-DO-CSP-2023-DIGITAL.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2025.

INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DO AMAPÁ (IAPEN). **História e Missão**. Macapá. Disponível em: <<https://iapen.portal.ap.gov.br/pagina/institucional/historia-e-missao>>. Acesso em: 30 maio 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Oiapoque, Amapá, Brasil**. Portal Cidades@. 2022. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/oiapoque/panorama>>. Acesso em: 5 jun. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Cartografias da violência na Amazônia**. 3ª ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/fbsp/16>>. Acesso em: 11 jun. 2025.

MASSON, Cleber. **Direito penal**: parte geral. 18ª ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ (MPAP). Promotor com atuação na Vara de Execução Penal desenvolve projeto literário com recuperandos. **Portal do MPAP**. Pub. em 20/12/2023. Disponível em: <<https://www.mpap.mp.br/noticia/promotor-com-atuacao-na-vara-de-execucao-penal-desenvolve-projeto-literario-com-recuperandos->>. Acesso em: 15 maio 2025.

PAREDES, Norberto. *Pourquoi Paris est accusé de vouloir réinstaller “un bain” en Guyane française?* **BBC News Mundo**, 30 mai 2025. Disponível em: <<https://www.bbc.com/afrique/articles/cvg-v127p2kpo>>. Acesso em: 10 jun. 2025.

SILVA, Thiago Barbosa. Medo, silêncio e crimes na fronteira: conselhos comunitários de segurança como instrumento de cidadania e fomento da segurança pública nas cidades de fronteira. **Revisita Sistema de Segurança Pública brasileiro** (p. 267-310). Conselho Nacional do Ministério Público. Ministério Público e o sistema de segurança pública brasileiro 2022. Brasília: CNMP, 2022. 574 p. il. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2022/BOOK_REVISTA_CSP__FINAL__2_2-1_compressed.pdf>. Acesso em: 30 maio 2025.

SILVA JÚNIOR, Dinaldo Barbosa da. **Los Derechos Humanos y el régimen abierto en Brasil: propuestas para el Estado de Amapá**. Orientadora: Vicenta Cervelló Donderis. 2017. 393f. Tese (Doutorado em Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional) – Institut de Drets Humans, Universitat de Valencia, Valência, 2017.

SILVA JÚNIOR, Dinaldo Barbosa da. **A educação prisional, o educador penitenciário e as políticas públicas no Amapá: o caso IAPEN**. AT65RA5604. Recife: SBPC, 2013.

CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

APREENSÕES DE DROGAS ILÍCITAS PELAS GUARDAS MUNICIPAIS NO RIO GRANDE DO SUL: UMA BREVE ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

*SEIZURES OF ILLICIT DRUGS BY MUNICIPAL GUARDS IN RIO GRANDE DO SUL: A BRIEF
JURISPRUDENTIAL ANALYSIS*

Bárbara Ribeiro Soares¹

Sumário: 1. Introdução. 2. Metodologia para seleção de decisões. 3. Breve análise das decisões. 4. Considerações finais. Referências.

Resumo: O presente artigo aborda algumas das recentes decisões no âmbito do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, nas quais houve alegação sobre a atuação da Guardas Municipais, quanto à abordagem dos indivíduos, em especial quanto àqueles que estavam em posse de drogas ilícitas. O objetivo geral é analisar os últimos 50 casos julgados e identificar como o referido tribunal está se decidindo sobre o tema. Já o objetivo específico da pesquisa consiste em verificar se o mesmo tribunal tem adotado o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, objeto de fundamentação da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 995, que influenciou o cenário que envolve a validação das abordagens realizadas pelas polícias municipais.

Palavras-chave: Policiamento; Guardas Municipais; Jurisprudência; Tráfico; Abordagem.

Abstract: *This article will address some of the recent decisions made by the Court of Justice of Rio Grande do Sul, in which there were allegations regarding the actions of the Municipal Guards regarding the approach of individuals, especially those in possession of illicit drugs. The general objective is to analyze the last fifty cases tried and identify how the aforementioned court is deciding on the subject. The specific objective of the research is to verify whether the same court has adopted the position of the Supreme Federal Court, which is the subject of the grounds for the Claim of Non-Compliance with Fundamental Precept No. 995, which influenced the scenario involving the validation of the approaches carried out by the municipal police.*

Keywords: Policing; Municipal Guards; Jurisprudence; Traffic; Approach.

.....

1 Bacharela em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Pós-graduada em Ciências Penais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Pós-graduanda em Direito Público pela Fundação do Ministério Público (FMP). Mestranda em Ciência Criminais pela PUCRS. Advogada Criminal licenciada. Atualmente desempenhando a função de Residente Jurídico na 3ª e na 10ª Promotoria de Justiça Criminal do Júri no Ministério Público do Rio Grande do Sul. Integrante do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC), bem como do Grupo de Pesquisa Gestão Integrada da Segurança Pública (GESEG). Membro do Observatório de Segurança Pública da Escola de Direito da PUCRS. Bolsista CAPES. Dissertação na linha da Violência e Segurança Pública.

1. INTRODUÇÃO

O Estado, titular do Poder de Polícia, impõe-se por diversos órgãos, interferindo na liberdade dos cidadãos e até cerceando sua autonomia. Com a ineficácia da política preventiva do direito penal, reformas na gestão da segurança pública mostraram que o problema criminal só pode ser enfrentado por políticas intersetoriais². Diante da sobrecarga dos governos estaduais, ampliaram-se as atribuições do policiamento preventivo, consolidando a municipalização da segurança pública. Esse fenômeno se expressa pelas Guardas Municipais, fortalecidas pela Lei nº 13.022/2014³, que lhes conferiu identidade organizacional e influência⁴. O Art. 2º da lei atribui às guardas a proteção municipal preventiva, gerando debates sobre a constitucionalidade do patrulhamento preventivo como princípio.⁵

Mesmo com questionamentos, o Estatuto permitiu aos municípios atuarem mais na prevenção da violência⁶. O aumento da criminalidade e a demanda social impulsionaram essa inserção⁷. Pelo Art. 9º, §2º, VII, da Lei do SUSP, as Guardas Municipais foram incluídas no Sistema Único de Segurança Pública, garantindo-lhes acesso a informações estratégicas e recursos federais. Porém, cresce o debate sobre a possível guinada autoritária das polícias⁸. Guardas vêm exercendo poder de polícia ostensiva sem amparo legal, realizando patrulhamentos e revistas, práticas que priorizam a prevenção e a convivência social⁹.

Essas funções geraram questionamentos judiciais, sobretudo em abordagens por tráfico de drogas. No Recurso Especial 1.977.119¹⁰, o STJ anulou provas obtidas por guardas municipais, entendendo que sua atuação extrapolava atribuições constitucionais. Outras decisões indicam que qualquer condenação baseada nessas ações pode ser anulada¹¹. No entanto, em agosto de 2023,

2 GUINDANI, Miriam Krenzinger A. Políticas Municipais de Segurança. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; Ghiringhelli de Azevedo. **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p.561.

3 BRASIL. **Lei nº13.022, de 8 de agosto de 2014**. Estatuto Geral das Guardas Municipais. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm>. Acesso em: 16 maio 2025.

4 SAPORI, Luis Flavio. E agora, guarda municipal? decisão do STJ joga uma ducha de água fria em todos aqueles que estavam empenhados na militarização das Guardas Municipais, tornando-as forças repressivas do crime e, em especial, do tráfico de drogas. **Fonte Segura**. [S. l.], v. 152, 31 out. 2022. Disponível em: <<https://fontesegura.forumseguranca.org.br/e-agora-guarda-municipal/>>. Acesso em: 16 maio 2025. p.2.

5 KAHN, Tulio. Guardas Municipais e a ampliação de competências na Segurança Pública. **Fonte Segura**, [S. l.], 14 out. 2021. Disponível em: <https://fontesegura.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Ed_109_Analise_criminais_Guardas_Municipais_e_a_ampliacao_de_competencias_na_Seguranca_Publica.pdf>. Acesso em: 16 maio 2025. p.2

6 SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil: Desafios e Experiências no Campo da Segurança Pública**. Porto Alegre: EdUPUCRS, 2017. p.216.

7 SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil: Desafios e Experiências no Campo da Segurança Pública**. Porto Alegre: EdUPUCRS, 2017. p.273.

8 AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A democracia por um fio: e as polícias com isso? **Fonte Segura**, [S. l.], v. 157, 13 out. 2022. Disponível em: <<https://fontesegura.forumseguranca.org.br/a-democracia-por-um-fio-e-as-policias-com-isso/>>. Acesso em: 16 maio 2025. p.3.

9 AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A cidade e a segurança pública. **ArchDaily Brasil**, [S. l.], 7 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/965400/a-cidade-e-a-seguranca-publica>>. Acesso em: 16 maio 2025. p.3.

10 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.977.119 – São Paulo/SP**. Tráfico de Drogas. Atuação das Guardas Municipais. Busca Pessoal. [...] Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, Brasília, DF, 16 de agosto de 2022. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202103914460&dt_publicacao=23%2F08%2F2022>. Acesso em: 16 maio 2025.

11 SAPORI, Luis Flavio. E agora, guarda municipal? decisão do STJ joga uma ducha de água fria em todos aqueles que estavam empenhados na militarização das Guardas Municipais, tornando-as forças repressivas do crime e, em especial, do tráfico de drogas. **Fonte Segura**. [S. l.], v. 152, 31 out. 2022. Disponível em: <<https://fontesegura.forumseguranca.org.br/e-agora-guarda-municipal/>>. Acesso em: 16 maio 2025. p.2.

o STF, na ADPF nº 995¹², reconheceu que as Guardas possuem Poder de Polícia e integram o sistema de segurança pública, decisão amplamente debatida.

Diante disso, esta pesquisa analisa 27 casos do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul sobre abordagens e apreensões feitas pelas Guardas Municipais. O objetivo é verificar como o tribunal tem decidido sobre o tema, investigando se segue a posição do STF ou adota entendimentos divergentes. A hipótese é que há decisões discrepantes entre as câmaras, algumas contrariando o Supremo. Assim, busca-se fornecer dados atualizados para compreender o posicionamento do Judiciário frente ao novo papel das Guardas Municipais.

2. METODOLOGIA PARA SELEÇÃO DE DECISÕES

As pesquisas para elaboração do presente artigo iniciaram em 6 de novembro de 2024, momento em que, em consultas ao site do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, na sessão de “Jurisprudência”, utilizou-se a palavra “Guardas Municipais”, com a “expressão” “Guardas Municipais”, com “qualquer uma das palavras” “drogas ilícitas”. Dados tais parâmetros, localizaram-se 159 resultados, em que foi colhida uma amostra dos recentes 50 casos que atendiam à proposta de análise apenas dos recursos em que foi posto em xeque a atuação das Guardas Municipais, quanto às abordagens à civis, especialmente quanto àqueles suspeitos de traficarem drogas ilícitas.

Desses últimos 50 casos, optou-se por fazer um corte das 27 decisões mais simbólicas (pela ótica da representação de modos de decisão daquela câmara), para fazer menção, e, desses 27 casos, foi colhida uma amostragem de 17 casos, em que se passa a analisar. Dos 17 casos escolhidos estão:

1. APELAÇÃO CRIME. PORTE DE ARMA DE FOGO DE USO PERMITIDO. ART. 14 DA LEI Nº 10.826/2003. RECURSO DO RÉU. ILICITUDE DA PROVA DA MATERIALIDADE. BUSCA VEICULAR. INCOMPETÊNCIA DA GUARDA MUNICIPAL. DILIGÊNCIA SEM VINCULAÇÃO À FINALIDADE DA CORPORAÇÃO, QUE É A TUTELA DOS BENS, SERVIÇOS E INSTALAÇÕES MUNICIPAIS. NULIDADE ABSOLUTA. RECONHECIMENTO DE OFÍCIO. PRECEDENTE DO STJ. ABSOLVIÇÃO. DECISÃO DE OFÍCIO. A UTILIZAÇÃO DE PROVAS ILÍCITAS CONFIGURA NULIDADE ABSOLUTA; [...].

A REVISTA VEICULAR NÃO SE AMPAROU EM FUNDADA SUSPEITA E, AINDA QUE HOUVESSE [A DEVIDA SUSPEITA], A GUARDA MUNICIPAL AGIU OSTENSIVAMENTE NO COMBATE À CRIMINALIDADE URBANA, ATRIBUIÇÃO EXCLUSIVA DA POLÍCIA CIVIL E MILITAR. NÃO DEMONSTRADA SITUAÇÃO APTA A VALIDAR A BUSCA VEICULAR

12 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição De Descumprimento de Preceito Fundamental n. 995** – Distrito Federal/DF. DIREITO CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. ART. 144, §8º, DA CONSTITUIÇÃO. RECONHECIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA. LEGÍTIMA OPÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL AO INSTITUIR O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (LEI Nº 13.675/18). PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Rel. Min. Alexandre de Moraes, Brasília, DF, 28 de agosto de 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumerolIncidente=%22ADPF%20995%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em: 16 maio 2025.

REALIZADA PELA GUARDA MUNICIPAL, MACULADA ESTÁ A LEGALIDADE DO ATO, O QUE VICIA AS APREENSÕES DELE DECORRENTE, E POR CONSEQUÊNCIA, AFETA, [...]. RECONHECIDA A ILICITUDE DA PROVA OBTIDA NA BUSCA VEICULAR REALIZADA PELA GUARDA MUNICIPAL. (Rio Grande do Sul, 2024^a, grifo nosso)¹³.

2. RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. TRÁFICO DE DROGAS. DECRETO DE REJEIÇÃO DO ADITAMENTO REFORMADO. JUSTA CAUSA. INDICAÇÕES POR POPULARES INFORMANDO CARACTERÍSTICAS E LOCAL ONDE OS RÉUS ESTARIAM TRAFICANDO. ATUAÇÃO DOS GUARDAS MUNICIPAIS. ILEGALIDADE INEXISTENTE. PRISÃO DOS ACUSADOS EFETUADA EM FLAGRANTE. ATUAÇÃO QUE PODERIA TER SIDO REALIZADA ATÉ MESMO POR QUALQUER DO POVO E SEM ORDEM JUDICIAL ESPECÍFICA. DECISÃO REFORMADA. RECURSO PROVIDO. (Rio Grande do Sul, 2024b, grifo nosso)¹⁴.

3. HABEAS CORPUS. LEI DE DROGAS. TRÁFICO DE DROGAS. ESTATUTO DO DESARMAMENTO. ARMA DE FOGO COM NUMERAÇÃO RASPADA. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE FLAGRANTE NO CASO. NECESSIDADE DA PRISÃO PREVENTIVA PARA GARANTIA DA ORDEM PÚBLICA. Da análise dos elementos informativos colhidos até o momento, não se verifica irregularidade na atuação dos guardas municipais, não se dispensando mais profunda prospecção da abordagem e do ingresso do domicílio em juízo em instrução criminal, diante da vinculação da questão com o mérito. ORDEM DENEGADA. (Rio Grande do Sul, 2024c, grifo nosso)¹⁵.

4. APELAÇÃO CÍVEL. ECA. ATO INFRACIONAL ANÁLOGO AO CRIME DE TRÁFICO DE DROGAS. MATERIALIDADE E AUTORIA SUFICIENTEMENTE COMPROVADAS. MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE SEMILIBERDADE. ADEQUADA E EM OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. 1. CONSIDERANDO QUE O JOVEM FOI ABORDADO PELOS GUARDAS MUNICIPAIS EM LOCAL CONHECIDO PELO TRÁFICO DE DROGAS, APÓS TER REPASSADO DROGAS PARA UM TERCEIRO INDIVÍDUO, CARACTERIZADO O TIPO PREVISTO NO ART. 33, CAPUT, DA LEI Nº 11.343/2006. 2. CONFORME ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL MAJORITÁRIO, OS DEPOIMENTOS DOS AGENTES

- 13 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Quarta Câmara Criminal) **Apelação Criminal, nº. 50002925420228210005**. APELAÇÃO CRIMINAL. PORTE DE ARMA DE FOGO COM NUMERAÇÃO SUPRIMIDA. ART. 16, § 1º, IV, DA LEI Nº 10.826/2003. ABSOLVIÇÃO. RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ILICITUDE DA PROVA DA MATERIALIDADE. BUSCA VEICULAR. [...]. Des. Rel. Jayme Weingartner Neto, Porto Alegre, 26 de setembro de 2024a. Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50002925420228210005>>. Acesso em: 20 mar. 2025.
- 14 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Terceira Câmara Criminal) Recurso em Sentido Estrito, nº 50055256120248210005. RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. TRÁFICO DE DROGAS. DECRETO DE REJEIÇÃO DO ADITAMENTO REFORMADO. JUSTA CAUSA. [...]. Des. Rel. José Luiz John dos Santos, Porto Alegre, 22 de agosto de 2024b. Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50055256120248210005>>. Acesso em: 20 mar. 2025.
- 15 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Primeira Câmara Criminal) Habeas Corpus Criminal, nº 52040375420248217000. HABEAS CORPUS. LEI DE DROGAS. TRÁFICO DE DROGAS. ESTATUTO DO DESARMAMENTO. ARMA DE FOGO COM NUMERAÇÃO RASPADA. [...]. Des. Rel. José Conrado Kurtz de Souza, Porto Alegre, 22 de agosto de 2024. Publicação: 28 ago. 2024c. Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=52040375420248217000>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

DE SEGURANÇA MERECEM CREDIBILIDADE EM RAZÃO DA FUNÇÃO EXERCIDA, DESDE QUE CONFORTADOS PELAS DEMAIS PROVAS, INDÍCIOS E CIRCUNSTÂNCIAS, CASO EM COMENTO, SOMENTE AFATADA MEDIANTE PROVA IDÔNEA EM SENTIDO CONTRÁRIO, O QUE NÃO OCORREU. [...]. SENTENÇA REFORMADA. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. (Rio Grande do Sul, 2024d, grifo nosso)¹⁶.

5. APELAÇÃO CRIME. PORTE DE ARMA DE FOGO DE USO PERMITIDO. ART. 14 DA LEI Nº 10.826/2003. RECURSO DO RÉU. ILICITUDE DA PROVA DA MATERIALIDADE. BUSCA VEICULAR. INCOMPETÊNCIA DA GUARDA MUNICIPAL. DILIGÊNCIA SEM VINCULAÇÃO À FINALIDADE DA CORPORAÇÃO, QUE É A TUTELA DOS BENS, SERVIÇOS E INSTALAÇÕES MUNICIPAIS. NULIDADE ABSOLUTA. [...]. CASO CONCRETO. NÃO HÁ NULIDADE NA APREENSÃO DE ARMAMENTOS PELA GUARDA MUNICIPAL QUANDO VERIFICADA HIPÓTESE DE FLAGRANTE OU EM APOIO À OPERAÇÃO POLICIAL [...]. A ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL RESTRINGE-SE À TUTELA DE BENS, SERVIÇOS E INSTALAÇÕES MUNICIPAIS. NO CASO DOS AUTOS, SEGUNDO NARRATIVAS DOS GUARDAS MUNICIPAIS, [...]. A ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL, NESTE CONTEXTO, FOI ILÍCITA, POIS, PRIMEIRO, NÃO SE TRATAVA DE HIPÓTESE DE FLAGRANTE DELITO A AUTORIZAR A INTERVENÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL, COMO SERIA DADO A QUALQUER DO POVO FAZÊ-LO COM AMPARO NO ART. 301 DO CPP [AUSENTES FUNDADAS RAZÕES EX ANTE]; SEGUNDO, A REVISTA VEICULAR NÃO SE AMPAROU EM FUNDADA SUSPEITA E, AINDA QUE HOUVESSE [A DEVIDA SUSPEITA]. [...]. INADMISSÍVEIS PROVAS, [...]. RECONHECIDA A ILICITUDE DA PROVA OBTIDA NA BUSCA VEICULAR REALIZADA PELA GUARDA MUNICIPAL. (Rio Grande do Sul, 2024e, grifo nosso)¹⁷.

6. APELAÇÃO. POSSE DE DROGAS PARA USO PRÓPRIO. ART. 28 DA LEI Nº 11.343/2006. CONDUTA TÍPICA. ABORDAGEM E REVISTA PESSOAL PELA GUARDA MUNICIPAL. ILEGALIDADE. CONDENAÇÃO REFORMADA. 1. Tipicidade da conduta do posse de drogas para uso pessoal reconhecida pela jurisprudência desta Turma Recursal. Res-salva desta Relatora. 2. Princípio da insignificância afastado. Entendi-mento pacificado quanto à inaplicabilidade de tal princípio no crime de posse de drogas para consumo próprio. 3. As guardas municipais, embora integrantes do sistema único de segurança pública, têm

16 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça (Sétima Câmara Cível). **Apelação Cível nº 50015143420248210087**. APELAÇÃO CÍVEL. ECA. ATO INFRACIONAL ANÁLOGO AO CRIME DE TRÁFICO DE DROGAS. MATERIALIDADE E AUTORIA SUFICIENTEMENTE COMPROVADAS. [...]. Des. Rel. Sandra Brisolara Medeiros, Porto Alegre, 31 de julho de 2024d. Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50015143420248210087>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

17 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Quarta Câmara Criminal) **Apelação Criminal nº 50095069320188210010**. APELAÇÃO CRIME. PORTE DE ARMA DE FOGO DE USO PERMITIDO. ART. 14 DA LEI Nº 10.826/2003. RECURSO DO RÉU. ILICITUDE DA PROVA DA MATERIALIDADE. BUSCA VEICULAR. INCOMPETÊNCIA DA GUARDA MUNICIPAL. [...]. Des. Rel. Jayme Weingartner Neto, Porto Alegre, 20 de junho de 2024e). Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50095069320188210010>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

suas atribuições vinculadas à proteção de bens, serviços e instalações municipais, sendo vedada a equiparação às polícias civil e militar. Precedentes do STJ e TJRS. Abordagem realizada que caracteriza policiamento ostensivo, sem qualquer interesse municipal identificado, o que contamina de nulidade a prova produzida e determina a absolvição do réu. RECURSO PROVIDO. (Rio Grande do Sul, 2024f, grifo nosso)¹⁸.

7. APELAÇÃO CRIMINAL. TRÁFICO DE DROGAS. INSURGÊNCIA MINISTERIAL. ABORDAGEM REALIZADA POR AGENTES DA GUARDA MUNICIPAL. NULIDADE DA PROVA. ABSOLVIÇÃO NA ORIGEM. MANTIDA. Embora o Supremo Tribunal Federal tenha declarado recentemente, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, que são inconstitucionais todas as interpretações judiciais que excluam as guardas municipais - devidamente criadas e instituídas - como integrantes do Sistema de Segurança Pública; disso, contudo, não se extrai que as Guardas Municipais tenham a mesma amplitude de atuação operacional das polícias civis e militares no âmbito da segurança pública. Com efeito, mesmo após o referido julgado realizado pelo STF, o STJ tem reconhecido que a realização, pelas Guardas Municipais, de atividades típicas das polícias civis ou militares desborda da sua competência institucional, ocasionando a nulidade das provas colhidas desse modo. [...]. Deste modo, tenho que está correta a nulidade da prova colhida por meio da atividade exercida pelos agentes municipais, tendo em vista que não restou demonstrada a prévia percepção de irregularidade ou situação de flagrância que justificasse concretamente a abordagem do réu. [...] O que não parece ser o caso dos autos. Sentença Mantida. À UNANIMIDADE, NEGARAM PROVIMENTO AO APELO MINISTERIAL. (Rio Grande do Sul, 2024g, grifo nosso)¹⁹.

8. APELAÇÃO CRIME. TRÁFICO DE DROGAS. ABSOLVIÇÃO EM RAZÃO DA NULIDADE DA PROVA. ABORDAGEM EFETUADA POR GUARDAS MUNICIPAIS. AFASTAMENTO. RECORRIDO QUE ESTAVA COMERCIALIZANDO ENTORPECENTES PARA USUÁRIOS, SITUAÇÃO VISUALIZADA PELA GUARDA MUNICIPAL, ATRAVÉS DAS CÂMERAS DO MONITORAMENTO. ASSIM, LEGÍTIMA A ABORDAGEM, JUSTAMENTE POR SE ENQUADRAR EM DUAS SITUAÇÕES ADMITIDAS PELA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES: O FLAGRAN-

18 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Turma Recursal Criminal) **Apelação Criminal nº 50044939020228210037**. APELAÇÃO. POSSE DE DROGAS PARA USO PRÓPRIO. ART. 28 DA LEI N. 11.343/2006. CONDUTA TÍPICA. ABORDAGEM E REVISTA PESSOAL PELA GUARDA MUNICIPAL. ILEGALIDADE. CONDENAÇÃO REFORMADA. [...]. Des. Rel. Anna Alice da Rosa Schuh, Porto Alegre, 17 de junho de 2024f. Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50044939020228210037>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

19 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Segunda Câmara Criminal) **Apelação Criminal nº 50026228720238210005**. APELAÇÃO CRIMINAL. TRÁFICO DE DROGAS. INSURGÊNCIA MINISTERIAL. ABORDAGEM REALIZADA POR AGENTES DA GUARDA MUNICIPAL. NULIDADE DA PROVA. ABSOLVIÇÃO NA ORIGEM. MANTIDA. [...]. Des. Rel. Rosaura Marques Borba, Porto Alegre, 22 de abril de 2024g. Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50026228720238210005>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

TE PERCEBIDO E A VENDA PARA TRANSEUNTES NAQUELE MOMENTO. ALÉM DISSO, SEQUER HOUVE BUSCA PESSOAL ANTES DO FLAGRANTE, [...]. SENTENÇA REFORMADA. APELO MINISTERIAL PROVIDO, POR MAIORIA. (Rio Grande do Sul, 2024h, grifo nosso)²⁰.

9. APELAÇÃO CRIME. TRÁFICO DE DROGAS. SENTENÇA APELAÇÃO CRIME. TRÁFICO DE DROGAS. SENTENÇA CONDENATÓRIA. IRRESIGNAÇÃO DEFENSIVA. SUFICIÊNCIA PROBATÓRIA. REDIMENSIONAMENTO DA PENA. 1.PRELIMINARES. (a) NULIDADE. ABORDAGEM POLICIAL. INOCORRÊNCIA. I. usta causa para a abordagem policial configura. Nulidade inexistente. Validade das provas angariadas na fase policial mantida. (b) LEGITIMIDADE DA GUARDA MUNICIPAL PARA EFETUAR PRISÃO EM FLAGRANTE. A Constituição Federal no § 8º do art. 144, dispôs que os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Em atenção ao teor do art. 144, § 7º, da CF foi editada a Lei 13.675/2018, responsável por disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública e institui o Sistema Único de Segurança Pública, a qual elenca, em seu art. 9, os guardas municipais como integrantes da Segurança Pública. **O Ministro Alexandre de Moraes, Relator da ADPF 995, julgada pelo Plenário da Suprema Corte, em 28/08/2023, assentou que “ [...] o deslocamento topográfico da disciplina das guardas municipais no texto constitucional não implica a desconfiguração do órgão como agente de segurança pública, ao argumento de que não estaria inclusa em pretensão rol taxativo dos órgãos de segurança (...)”. Na mesma linha, o ilustre Ministro Rogério Schietti Cruz, em 27/09/2023, no julgamento do HC 830.530 pela Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça, referiu que **“O fato de as guardas municipais não terem sido incluídas nos incisos do art. 144, caput, da CF não afasta a constatação de que elas exercem atividade de segurança pública”.** [...]. No caso concreto, restou perfectibiliza a situação de flagrante delito autorizadora da busca pessoal realizada pelos guardas municipais, não havendo falar em usurpação da competência. Conforme depoimento prestados pelos guardas municipais, em juízo, estes visualizaram o momento em que o acusado entregou algo a uma mulher, sendo que, após a abordagem, e, durante a revista pessoas, foram localizados em poder do apelante 14 pedras de crack. (c) NULIDADE DA ANÁLISE DOS DADOS TELEFÔNICOS. NÃO VERIFICADA. PRELIMINARES REJEITADOS. NO MÉRITO, APELO DEFENSIVO PARCIALMENTE PROVIDO.**

20 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Segunda Câmara Criminal) **Apelação Criminal nº 50617089820238210001**. APELAÇÃO CRIME. TRÁFICO DE DROGAS. ABSOLVIÇÃO EM RAZÃO DA NULIDADE DA PROVA. ABORDAGEM EFETUADA POR GUARDAS MUNICIPAIS. AFASTAMENTO. RECORRIDO QUE ESTAVA COMERCIALIZANDO ENTORPECENTES PARA USUÁRIOS, SITUAÇÃO VISUALIZADA PELA GUARDA MUNICIPAL, ATRAVÉS DAS CÂMERAS DO MONITORAMENTO. [...]. Des. Rel. Marcia Kern, Redator: Elaine Maria Canto da Fonseca, Porto Alegre, 22 de abril de 2024h. Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50617089820238210001>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

(Rio Grande do Sul, 2024i, grifo nosso)²¹.

10. APELAÇÃO-CRIME. TRÁFICO DE DROGAS. SENTENÇA CONDENATÓRIA. RECURSO DEFENSIVO. 1. PRELIMINAR. VIOLAÇÃO DE DOMICÍLIO. AFASTAMENTO. LEGALIDADE DA APREENSÃO DOS ENTORPECENTES. NÃO HÁ FALAR DE ILICITUDE, DE VIOLAÇÃO DE DOMICÍLIO OU DE RECONHECIMENTO DE NULIDADE DA APREENSÃO POR FALTA DE MANDADO JUDICIAL, UMA VEZ QUE EXISTIAM ELEMENTOS DE CONVICÇÃO DE QUE UM CRIME ESTAVA EM CURSO. AINDA, VALE SALIENTAR QUE O RE 603.616 (DJE DE 10-5- 2016, REL. MIN. GILMAR MENDES), JULGADO SOB A SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL, RATIFICOU QUE, EM CASOS DE CRIMES PERMANENTES, A SITUAÇÃO DE FLAGRÂNCIA SE TORNA CONTÍNUA – DENTRO DO QUAL SE INSERE O CRIME DE TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS. 2. OS GUARDAS MUNICIPAIS, ASSIM COMO QUALQUER PESSOA DO POVO, DIANTE DE SITUAÇÃO DE FLAGRÂNCIA, PODEM EFETUAR A PRISÃO, SENDO O DELITO DE NATUREZA PERMANENTE. (Rio Grande do Sul, 2024j, grifo nosso)²².

11. APELAÇÃO CRIMINAL. TRÁFICO DE DROGAS. INSURGÊNCIA DEFENSIVA. ABORDAGEM REALIZADA POR AGENTES DA GUARDA MUNICIPAL. NULIDADE DA PROVA. PRELIMINAR ACOLHIDA. ABSOLVIÇÃO. Embora o Supremo Tribunal Federal tenha declarado recentemente, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, que são inconstitucionais todas as interpretações judiciais que excluam as guardas municipais - devidamente criadas e instituídas - como integrantes do Sistema de Segurança Pública; disso, contudo, não se extrai que as Guardas Municipais tenham a mesma amplitude de atuação operacional das polícias civis e militares no âmbito da segurança pública. Com efeito, mesmo após o referido julgado realizado pelo STF, o STJ tem reconhecido que a realização, pelas Guardas Municipais, de atividades típicas das polícias civis ou militares desborda da sua competência institucional, ocasionando a nulidade das provas colhidas desse modo. [...]. Tendo em vista que não restou demonstrada a prévia percepção de irregularidade ou situação de flagrância que justificasse concretamente a abordagem do réu. Não olvidado que as Guardas Municipais têm, entre suas atribuições institucionais, o dever de proteger bens, serviços e instalações municipais, fiscalizando e prevenindo infrações penais ou administrativas que atentem contra o patrimônio

-
- 21 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Primeira Câmara Especial Criminal) **Apelação Criminal nº 50104599420238210038**. APELAÇÃO CRIME. TRÁFICO DE DROGAS. SENTENÇA CONDENATÓRIA. IRRESIGNAÇÃO DEFENSIVA. SUFICIÊNCIA PROBATÓRIA. REDIMENSIONAMENTO DA PENA. 1.PRELIMINARES. [...]. Des. Rel. Viviane de Faria Miranda, Porto Alegre, 19 de abril de 2024i. Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50104599420238210038>>. Acesso em: 20 mar. 2025.
- 22 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Primeira Câmara Criminal) **Apelação Criminal nº 50114759620208210003**. APELAÇÃO-CRIME. TRÁFICO DE DROGAS. SENTENÇA CONDENATÓRIA. RECURSO DEFENSIVO. 1. PRELIMINAR. VIOLAÇÃO DE DOMICÍLIO. AFASTAMENTO. LEGALIDADE DA APREENSÃO DOS ENTORPECENTES. [...]. Des. Rel. Andréia Nebenzahl de Oliveira, Porto Alegre, 28 de março de 2024j. Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50114759620208210003>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

nio municipal. No entanto, não é permitido às Guardas Municipais realizar atividades ostensivas ou investigativas típicas das polícias militar e civil, tais como revistas e buscas pessoais, a não ser que se esteja em situações excepcionais e claras de flagrante delito. O que não parece ser o caso dos autos. À UNANIMIDADE, ACOLHERAM A PRELIMINAR E DERAM PROVIMENTO AO APELO DEFENSIVO. (Rio Grande do Sul, 2023a, grifo nosso)²³.

12. APELAÇÃO CRIMINAL. TRÁFICO DE DROGAS. SENTENÇA CONDENATÓRIA. INCONFORMIDADE DEFENSIVA. PRISÃO EM FLAGRANTE. EXISTÊNCIA DE FUNDADA SUSPEITA. ABORDAGEM PELA GUARDA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE NULIDADE. ADPF 995/STF. RECONHECIMENTO DE QUE AS GUARDAS MUNICIPAIS FAZEM PARTE DO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA. DEPOIMENTO DOS AGENTES PÚBLICOS QUE ATUARAM NO MOMENTO DO FLAGRANTE. PROVA IDÔNEA. [...]. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO, POR MAIORIA. (Rio Grande do Sul, 2023b, grifo nosso)²⁴.

13. EMBARGOS INFRINGENTES. TRÁFICO DE DROGAS. ABORDAGEM POR AGENTES DA GUARDA MUNICIPAL. NULIDADE DA PROVA. ABSOLVIÇÃO. Na hipótese, tem-se que agentes municipais estavam em patrulhamento de rotina, quando visualizaram o réu portando uma sacola, e por esta razão foi perseguido e detido, quando, então, foi dada a voz de prisão. **Logo, a prova oral aponta para a nulidade da atividade exercida pelos guardas municipais, tendo em vista que não restou demonstrada a prévia percepção de irregularidade ou situação de flagrância que justificasse concretamente a abordagem do réu.** Não é permitido a estes servidores realizar atividades ostensivas ou investigativas típicas das polícias militar e civil, somente em situações excepcionais. **Assim, constata-se que a atuação da guarda municipal extrapolou a competência constitucional, cuja atribuição restringe-se à proteção de bens, serviços e instalações, pois ausente a prova de que a busca pessoal tenha tido relação clara, direta e imediata com a proteção da segurança municipal.** EMBARGOS ACOLHIDOS. (Rio Grande do Sul, 2023c, grifo nosso)²⁵.

- 23 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Segunda Câmara Criminal) **Apeleção Criminal nº 50083226820228210073**. APELAÇÃO CRIMINAL. TRÁFICO DE DROGAS. INSURGÊNCIA DEFENSIVA. ABORDAGEM REALIZADA POR AGENTES DA GUARDA MUNICIPAL. NULIDADE DA PROVA. PRELIMINAR ACOLHIDA. ABSOLVIÇÃO [...]. Des. Rel. Rosaura Marques Borba, Porto Alegre, 11 de dezembro de 2023a). Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50083226820228210073>>. Acesso em: 20 mar. 2025.
- 24 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Segunda Câmara Criminal) **Apeleção Criminal nº 50214397920218210003**. APELAÇÃO CRIMINAL. TRÁFICO DE DROGAS. SENTENÇA CONDENATÓRIA. INCONFORMIDADE DEFENSIVA. PRISÃO EM FLAGRANTE. EXISTÊNCIA DE FUNDADA SUSPEITA. ABORDAGEM PELA GUARDA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE NULIDADE. ADPF 995/STF. [...]. Des. Rel. Elaine Maria Canto da Fonseca, Porto Alegre, 11 de dezembro de 2023b). Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50214397920218210003>>. Acesso em: 20 mar. 2025.
- 25 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Primeiro Grupo de Câmaras Criminais). **Embargos Infringentes e de Nulidade nº 50168328620228210003**. EMBARGOS INFRINGENTES. TRÁFICO DE DROGAS. ABORDAGEM POR AGENTES DA GUARDA MUNICIPAL. NULIDADE DA PROVA. ABSOLVIÇÃO. [...]. Des. Rel. Rosaura Marques Borba, Porto Alegre, 10 de novembro de 2023c. Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50168328620228210003>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

14. **APELAÇÃO CRIMINAL. TRÁFICO DE DROGAS MAJORADO (ARTIGO 33, CAPUT, C/C ARTIGO 40, INCISO IV, AMBOS DA LEI DE DROGAS). CONDENAÇÃO. INCONFORMIDADE DEFENSIVA. COMO SE PODE OBSERVAR, O CONJUNTO PROBATÓRIO DEMONSTRA, DE FORMA CLARA, A ATIVIDADE ILÍCITA EXERCIDA PELO APELANTE, CONSISTENTE EM TRÁFICO DE DROGAS, RAZÃO PELA QUAL DESCABIDOS OS PEDIDOS ABSOLUTÓRIO OU MESMO DESCLASSIFICATÓRIO FORMULADOS POR SUA DEFESA. CABE RESSALTAR QUE O AGENTE NÃO PRECISA SER FLAGRADO NA PRÁTICA DE ATO DE COMÉRCIO COM A DROGA PARA CONFIGURAR O NARCOTRÁFICO, BASTANDO QUE REALIZE QUALQUER UMA DAS CONDUTAS PREVISTAS NO ART. 33, CAPUT, DA LEI Nº 11.343/06. NO PRESENTE FEITO. [...] O ACUSADO FOI VISUALIZADO EM ATITUDE SUSPEITA POR GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS, SENDO QUE ELE E OUTRAS PESSOAS TERIAM DISPERSADO AO AVISTAR A GUARNIÇÃO, O QUE MOTIVOU A ABORDAGEM DO RÉU E A APREENSÃO DE UMA SACOLA EM SUAS MÃOS E UMA ARMA EM SUA CINTURA. IMPORTANTE SALIENTAR, AINDA, QUE AO APRECIAR A ADPF 995, EM RECENTE DECISÃO, O E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL RECONHECEU QUE AS GUARDAS MUNICIPAIS FAZEM PARTE DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA, DE MODO QUE ENTENDO PELA VIABILIDADE DA ATUAÇÃO DOS AGENTES PARA “A PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA E DA INCOLUMIDADE DAS PESSOAS E DO PATRIMÔNIO PÚBLICO”, CONFORME DISPOSTO NO ART. 144, CAPUT, DA CF/1988. E QUANTO À VALIDADE DOS DEPOIMENTOS DOS GUARDAS MUNICIPAIS, TENHO QUE DEVEM SER CONSIDERADOS APTOS PARA SUSTENTAR A CONDENAÇÃO, SENDO QUE NO PRESENTE FEITO INEXISTE QUALQUER ELEMENTO CONCRETO A DEMONSTRAR QUE OS AGENTES PÚBLICOS POSSUÍAM ALGUM INTERESSE EM PREJUDICAR AO RÉU, PRELIMINAR REJEITADA. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA (Rio Grande do Sul, 2023d, grifo nosso)²⁶.**

15. **APELAÇÃO. TRÁFICO DE DROGAS. RECURSO DEFENSIVO. PRELIMINAR ACOLHIDA, NULIDADE DA PROVA. ABSOLVIÇÃO. Irresignação defensiva. versa sobre a nulidade da busca pessoal realizada pela guarda municipal, tendo em vista que não restou demonstrada a prévia percepção de irregularidade ou situação de flagrância que justificasse concretamente a abordagem do réu, uma vez que este apenas estava escorado em um veículo, conversando com os**

26 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Segunda Câmara Criminal) **Apelação Criminal nº 50138896720208210003**. APELAÇÃO CRIMINAL. TRÁFICO DE DROGAS MAJORADO (ARTIGO 33, CAPUT, C/C ARTIGO 40, INCISO IV, AMBOS DA LEI DE DROGAS). CONDENAÇÃO. INCONFORMIDADE DEFENSIVA. COMO SE PODE OBSERVAR, O CONJUNTO PROBATÓRIO DEMONSTRA, DE FORMA CLARA, A ATIVIDADE ILÍCITA EXERCIDA PELO APELANTE, CONSISTENTE EM TRÁFICO DE DROGAS, RAZÃO PELA QUAL DESCABIDOS OS PEDIDOS ABSOLUTÓRIO OU MESMO DESCLASSIFICATÓRIO FORMULADOS POR SUA DEFESA. CABE RESSALTAR QUE O AGENTE NÃO PRECISA SER FLAGRADO NA PRÁTICA DE ATO DE COMÉRCIO COM A DROGA PARA CONFIGURAR O NARCOTRÁFICO. [...] Des. Rel. José Antônio Cidade Pitrez, Porto Alegre, 25 de set. 2023d. Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50138896720208210003>>. Acesso em: 16 maio 2025.

demais tripulantes. Não olvido que os guardas municipais realizavam patrulhamento preventivo e, de acordo com o §8º do art. 144 da Constituição Federal, o município pode constituir guarda municipal visando proteger e fiscalizar o seu patrimônio, não havendo vedação acerca da abordagem de pessoas em atitude suspeita. Contudo, não é permitido a estes servidores realizar atividades ostensivas ou investigativas típicas das polícias militar e civil, somente em situações excepcionais. [...]. Assim, constata-se que a atuação da guarda municipal extrapolou a competência constitucional, cuja atribuição restringe-se, tão somente, à proteção de bens, serviços e instalações, pois ausente a prova de que a busca pessoal tenha tido relação clara, direta e imediata com a proteção da segurança municipal. O contexto fático não indica a existência de fundada suspeita de que o réu estivesse praticando qualquer delito no momento anterior de sua abordagem. reforma da sentença. absolvição que se impõe. apelo defensivo provido. À UNANIMIDADE, ACOLHERAM A PRELIMINAR E DERAM PROVIMENTO AO APELO DEFENSIVO. (Rio Grande do Sul, 2023e, grifo nosso)²⁷.

16. APELAÇÃO CRIMINAL. CRIMES DE TRÁFICO DE DROGAS. AUSÊNCIA DE FUNDADAS SUSPEITAS (JUSTA CAUSA) A JUSTIFICAR A BUSCA PESSOAL. NULIDADE DA PROVA. AUSÊNCIA DE MATERIALIDADE DO CRIME. ABSOLVIÇÃO QUE SE IMPÕE. [...]. No caso penal em atenção, da análise dos depoimentos dos guardas municipais ouvidos em juízo, constata-se que o réu foi abordado em razão de estar em local conhecido por ser ponto de tráfico de drogas e ter “demonstrado nervosismo” ao avistar guarnição. Todavia, tal comportamento não é circunstância que justifica a dispensa de investigações prévias ou do mandado judicial para a realização de busca pessoal, sendo relevante pontuar que não foi observado qualquer ato de traficância pelo réu. Diante disso, na linha da jurisprudência consolidada na Corte Superior, não se verifica a existência de justa causa a justificar a busca pessoal/veicular, o que torna a prova obtida nula, nos termos do Art. 157 do Código de Processo Penal, razão pela qual é impositiva a absolvição do réu, nos termos do Art. 386, II, do Código de Processo Penal. APELAÇÃO CRIMINAL DEFENSIVA PROVIDA. POR MAIORIA. (Rio Grande do Sul, 2023f, grifo nosso)²⁸.

27 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Segunda Câmara Criminal) **Apelação Criminal nº 50098886820228210003**. APELAÇÃO. TRÁFICO DE DROGAS. RECURSO DEFENSIVO. PRELIMINAR ACOLHIDA, NULIDADE DA PROVA. ABSOLVIÇÃO. [...]. À UNANIMIDADE, ACOLHERAM A PRELIMINAR E DERAM PROVIMENTO AO APELO DEFENSIVO. Des. Rel. Rosaura Marques Borba, Porto Alegre, 24 de julho de 2023e). Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50098886820228210003>>. Acesso em: 16 maio 2025.

28 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Primeira Câmara Criminal) **Apelação Criminal nº 50087729520208210003**. APELAÇÃO CRIMINAL. CRIMES DE TRÁFICO DE DROGAS. AUSÊNCIA DE FUNDADAS SUSPEITAS (JUSTA CAUSA) A JUSTIFICAR A BUSCA PESSOAL. [...]. Des. Rel. José Conrado Kurtz de Souza, Porto Alegre, 29 de junho de 2023f. Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50087729520208210003>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

17. APELAÇÃO CRIME. TRÁFICO DE DROGAS. RECURSO DO RÉU. ILICITUDE DA PROVA. BUSCA PESSOAL. INCOMPETÊNCIA DA GUARDA MUNICIPAL. DILIGÊNCIA SEM VINCULAÇÃO À FINALIDADE DA CORPORAÇÃO, QUE É A TUTELA DOS BENS, SERVIÇOS E INSTALAÇÕES MUNICIPAIS. PRECEDENTE DO STJ. ABSOLVIÇÃO. NÃO HÁ NULIDADE NA APREENSÃO DE SUBSTÂNCIA ENTORPECENTE PELA GUARDA MUNICIPAL QUANDO VERIFICADA HIPÓTESE DE FLAGRANTE. SOLUÇÃO DIVERSA, ENTRETANTO, OBSERVA-SE QUANDO A GUARDA MUNICIPAL EFETUA DILIGÊNCIAS OSTENSIVAS E INVESTIGATIVAS TÍPICAS DA ATIVIDADE POLICIAL. [...]. NESTE CONTEXTO, A ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL FOI ILÍCITA, POIS, PRIMEIRO, NÃO SE TRATAVA DE HIPÓTESE DE FLAGRANTE DELITO A AUTORIZAR A INTERVENÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL COMO SERIA DADO A QUALQUER DO POVO FAZÊ-LO COM AMPARO NO ART. 301 DO CPP; SEGUNDO, A REVISTA PESSOAL NÃO SE AMPAROU EM FUNDADA SUSPEITA E, AINDA QUE FOSSE O CASO, A GUARDA MUNICIPAL AGIU OSTENSIVAMENTE NO COMBATE À CRIMINALIDADE URBANA, ATRIBUIÇÃO EXCLUSIVA DA POLÍCIA CIVIL E MILITAR. VICIADAS TAIS PROVAS, RESTA IMPOSITIVA A ABSOLVIÇÃO. RECURSO PROVIDO. (Rio Grande, 2023g, grifo nosso)²⁹.

Ante o exposto, cabe esclarecer que se optou por escolher decisões de diversas câmaras criminais, alguns julgamentos até mesmo da mesma câmara, realizado por diferentes relatores, para demonstrar as similaridades e diferenças de posicionamentos. Dito isso, passemos à análise das referidas decisões.

3. BREVE ANÁLISE DAS DECISÕES

Da amostra de 17 decisões colhidas, constata-se que apenas em um dos casos (Caso 06) não houve concordância por parte do órgão julgador às funções de abordagem e policiamento das Guardas Municipais, justificando “sua decisão nos precedentes do STJ e TJRS”. Nessa decisão, a fundamentação se deu no sentido de que as abordagens realizadas caracterizavam policiamento ostensivo, visto que, sem qualquer interesse municipal identificado, contaminaria de nulidade a prova produzida e determinaria a absolvição do réu.

Já em quatro dos casos (Caso 02; Caso 03; Caso 04; Caso 14), a atuação das Guardas Municipais foi reconhecida como legítima, não havendo nulidade ou ilicitude nas abordagens ou nas prisões realizadas pelos agentes. No Caso 02, a decisão aferiu que a prisão poderia ser feita até mesmo por qualquer pessoa do povo, com base no art. 301 do CPP. Já no Caso 03, a decisão reconheceu que não houve ilegalidade flagrante na atuação dos guardas. No Caso 04, a decisão legitimou a

29 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Primeira Câmara Criminal) **Apelação Criminal nº 50182403320218210073**. APELAÇÃO CRIME. TRÁFICO DE DROGAS. RECURSO DO RÉU. ILICITUDE DA PROVA. BUSCA PESSOAL. INCOMPETÊNCIA DA GUARDA MUNICIPAL. DILIGÊNCIA SEM VINCULAÇÃO À FINALIDADE DA CORPORAÇÃO [...]. Des. Rel. Jayme Weingartner Neto, Porto Alegre, 29 de junho de 2023g. Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50087729520208210003>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

abordagem feita em local conhecido por tráfico, destacando a credibilidade dos depoimentos dos guardas. Já no Caso 14, a decisão reforçou que os Guardas Municipais agiram de forma válida, inclusive mencionando expressamente a ADPF 995, que reconheceu a inclusão das Guardas no sistema de segurança pública. Como ponto em comum nas quatro decisões, podemos apontar que, em todos os casos, as abordagens foram consideradas válidas e suficientemente justificadas por elementos objetivos (flagrante, denúncia anônima, local de tráfico, atitude suspeita etc.), bem como que a presença do flagrante delito serve como fundamento jurídico suficiente para justificar a intervenção dos Guardas, nos termos do art. 301 do CPP.

Já os Casos 04 e 14 destacaram a validade dos depoimentos dos guardas municipais, afirmando que, salvo prova em contrário, seus relatos devem ser considerados válidos para sustentar condenações. Esse entendimento é reforçado pela ausência de indícios de má-fé ou abuso por parte dos agentes. Assim, com base nesses casos, percebe-se que a jurisprudência tem tratado os guardas municipais como testemunhas qualificadas, conferindo força probatória aos seus relatos, especialmente quando corroborados por outras evidências.

Ainda, as decisões de nº 1, 5, 11, 13, 15, 16 e 17 convergem ao reconhecer a nulidade das provas obtidas pela Guarda Municipal, em razão de atuações que extrapolaram sua competência legal. Em todos os casos, os tribunais entenderam que não havia elementos objetivos que justificassem a abordagem inicial (ausência de flagrante prévio ou fundada suspeita); também foi reconhecido que a GM agiu como força policial em patrulhamento e revista, sem relação com a proteção de bens e serviços municipais (art. 144, §8º, CF), atos investigativos ou ostensivos não autorizados; aferiram que as provas derivadas da busca foram consideradas ilícitas, levando à absolvição dos réus por falta de materialidade (aplicabilidade dos arts. 157 e 573 do CPP); ademais, os julgados fizeram referência à jurisprudência pacificada que limita o poder de atuação da GM, mesmo após a ADPF 995 (destaque para precedentes do STJ).

As decisões de nº 8, 9, 10 e 12 reconhecem a validade da atuação da GM com base em situações claras de flagrante delito ou apoio à segurança pública. Nesses casos, a atuação da GM foi precedida por observação direta de condutas suspeitas ou delituosas (situação de flagrante visual ou monitorado), sendo que a prisão em flagrante foi considerada válida mesmo quando realizada por guardas municipais (base no art. 301 do CPP). Ademais, os tribunais citaram expressamente o julgamento que incluiu a GM no Sistema de Segurança Pública (reconhecimento da ADPF 995/STF), bem como reforçaram que os relatos dos agentes foram aceitos como prova idônea, por vezes corroborados por outros elementos (validade dos depoimentos dos guardas). Dessa forma, ante a análise dos casos, podemos separar as decisões em dois grandes grupos: Atuação considerada ilícita e Atuação considerada lícita.

Vale destacar que, além dos diferentes posicionamentos entre as câmaras criminais gaúchas, também há diversidade de opiniões dentro de uma mesma câmara. É o caso da Primeira Câmara Criminal e da Segunda Câmara Criminal, em que se observa que, a depender do(a) relator(a), pode não haver segurança quanto à decisão a ser tomada. Como exemplo, concordaram com a legitimidade da atuação das Guardas Municipais a Primeira Câmara Criminal, momento em que o relator foi desembargador Dr. José Conrado Kurtz de Souza (Caso 03), porém, ainda a Primeira Câmara Criminal, com os relatores dra. Viviane de Faria Miranda, Dra. Andréia Nebenzahl de Oliveira, Dr. José Conrado Kurtz de Souza (Caso 17) e Dr. Jayme Weingartner Neto, como visto anteriormente, concordaram com a legitimidade mediante condições. De igual maneira, na Segunda Câmara Criminal, sob relatoria do Dr. José Antônio Cidade Pitrez, houve concordância da legitimidade

das Guardas sem pormenores, diferentemente de quando, na mesma Câmara, sob relatoria das desembargadoras Dra. Rosaura Marques Borba, Dra. Marcia Kern e Dra. Elaine Maria Canto da Fonseca, houve maior análise das situações, apenas sendo admitida a atuação das Guardas quando presentes os termos expostos.

Por fim, cabe frisar que o relator da Primeira Câmara Criminal, Dr. José Conrado Kurtz de Souza, altera um pouco seu posicionamento quanto à atuação das Guardas, visto que no Caso 17 (julgado em 29 de junho de 2023), ainda adotava uma alegação de que a legitimidade estava associada a condições e, posteriormente, no Caso de número 03 (julgado em 22 de agosto de 2024), adotou uma postura em que se entende por legitimidade da atuação por si só. A título de especulação, tal mudança poderia ter ocorrido diante da ADPF 995, julgada em agosto de 2023.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Recurso Extraordinário nº 608588, com repercussão geral reconhecida (Tema 656), o Supremo Tribunal Federal (STF) analisa os contornos da competência legislativa municipal para definir as atribuições das guardas municipais, notadamente no tocante ao exercício de funções de policiamento preventivo e comunitário, bem como a legitimidade de prisões em flagrante realizadas por tais corporações. O recurso foi interposto pela Câmara Municipal de São Paulo contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que declarou inconstitucional a atribuição de funções de policiamento à Guarda Civil Metropolitana. Em voto proferido em 23 de outubro de 2024, o relator, ministro Luiz Fux, reconheceu a constitucionalidade da norma municipal, assestando que a competência para legislar sobre segurança pública é concorrente entre União, Estados e Municípios, além de reafirmar o entendimento jurisprudencial segundo o qual as guardas municipais integram o Sistema de Segurança Pública.

A matéria tem gerado desdobramentos jurisprudenciais relevantes no âmbito do STF e do STJ, sobretudo no que se refere à legalidade de provas obtidas por guardas municipais em ações de policiamento ostensivo. Em 2024, a 1ª Turma do STF validou provas colhidas em busca domiciliar realizada por guardas municipais no contexto de crime permanente (tráfico de drogas), reconhecendo a legalidade da atuação. Em contraponto, decisões anteriores, como a de 2022, impuseram limites à atuação das guardas em ações investigativas, ressaltando a necessidade de observância estrita ao flagrante delito.

Destaca-se ainda a decisão proferida na ADPF 995, em que o STF reconheceu as guardas municipais como integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), conferindo-lhes poder de polícia. No entanto, o voto do ministro Edson Fachin delimitou que tal reconhecimento não amplia automaticamente suas atribuições, as quais devem se restringir à proteção de bens, serviços e instalações municipais.

A Lei Federal nº 13.022/2014 (Estatuto das Guardas Municipais) estabelece a natureza civil e preventiva dessas instituições, propondo um modelo de segurança pública voltado à proteção de direitos fundamentais e à mediação de conflitos locais. A esse arcabouço normativo soma-se a Lei nº 13.675/2018, que instituiu o SUSP e formalizou a cooperação interinstitucional entre entes federativos, ampliando o acesso das guardas municipais a recursos e informações estratégicas.

A tendência jurisprudencial de validação do poder de polícia das guardas municipais impõe

aos entes municipais o dever de estruturação institucional adequada, com investimentos em formação, controle interno, corregedorias independentes e participação social por meio de conselhos comunitários de segurança. A legitimação constitucional da atuação das guardas demanda, por conseguinte, a adoção de práticas orientadas à prevenção, mediação e promoção da convivência social pacífica.

A decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 995 representou um marco relevante ao reconhecer formalmente as Guardas Municipais como integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), conferindo-lhes, inclusive, o exercício do poder de polícia no âmbito da proteção de bens, serviços e instalações dos entes municipais. Todavia, referida decisão não foi suficiente para pacificar a controvérsia em torno da extensão de suas competências, especialmente no que se refere à possibilidade de realização de abordagens ostensivas e à validade de suas atuações em contextos típicos de flagrante delito.

Pouco tempo após esse reconhecimento, a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de que, embora inseridas no sistema de segurança pública, as Guardas Municipais não detêm, por sua natureza jurídica, atribuições próprias das Polícias Militar e Civil, respectivamente responsáveis pelo policiamento ostensivo e pela investigação criminal. Assim, restou delimitado que as Guardas não podem exercer funções investigativas nem realizar diligências relacionadas a crimes que não guardem relação direta com a proteção de bens, serviços e instalações municipais.

Esse posicionamento jurisprudencial do STJ gerou um impasse jurídico-institucional, uma vez que, na prática, restringe a atuação das Guardas Municipais mesmo diante do reconhecimento constitucional de sua inserção no SUSP e da possibilidade de exercício do poder de polícia. Algumas Câmaras Criminais, tanto no âmbito dos tribunais estaduais quanto do próprio STJ, vêm aplicando essa interpretação mais restritiva, o que acaba por colidir com o espírito da decisão do STF na ADPF 995, promovendo insegurança jurídica e instabilidade na delimitação das competências dessas corporações.

A crescente preocupação com os limites da atuação policial, especialmente quanto ao uso legítimo da força, passa a abranger também as Guardas Municipais, que, diante desse novo arranjo normativo e jurisprudencial, devem redirecionar sua atuação à luz dos princípios constitucionais de legalidade, proporcionalidade e dignidade da pessoa humana. É imperioso que tais instituições alinhem suas práticas aos direitos fundamentais, consolidando uma atuação voltada à mediação de conflitos, à prevenção de delitos e à construção de relações de confiança com a comunidade local.

Se orientadas pela plena observância do Estatuto das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/2014), tais corporações poderão avançar como instituições autônomas e legítimas no campo da segurança pública, sem incorrer nas disfunções estruturais historicamente associadas às polícias militarizadas. A valorização de práticas voltadas à segurança cidadã, à proximidade com a população e à resolução pacífica de conflitos contribuirá significativamente para a efetividade das políticas de segurança nos municípios.

Nesse contexto, é fundamental refletir se a ampliação da atuação das Guardas, nos termos reconhecidos pelo STF, poderá gerar impactos positivos no enfrentamento da criminalidade local, ao mesmo tempo em que fortalece o protagonismo dos municípios na arquitetura da segurança

pública brasileira.³⁰ A consolidação dessa nova abordagem depende não apenas de respaldo jurídico, mas também de investimentos em estrutura, capacitação e mecanismos de controle social, de modo a assegurar a legalidade, a eficiência e a legitimidade do trabalho desenvolvido pelas Guardas Municipais.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A cidade e a segurança pública. **ArchDaily Brasil**, [S. l.], 7 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/965400/a-cidade-e-a-seguranca-publica>>. Acesso em: 16 maio 2025.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A democracia por um fio: e as polícias com isso?. **Fonte Segura**, [S. l.], v. 157, 13 out. 2022. Disponível em: <<https://fontesegura.forumseguranca.org.br/a-democracia-por-um-fio-e-as-policias-com-isso/>>. Acesso em: 16 maio 2025.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; SOARES, Bárbara Ribeiro. As Guardas Municipais e a atuação dos municípios na segurança pública: novas atribuições e responsabilidades do poder local. **Fonte Segura**, [S. l.], v. 254, 6 nov. 2024. Disponível em: <<https://fontesegura.forumseguranca.org.br/as-guardas-municipais-e-a-atuacao-dos-municipios-na-seguranca-publica-novas-atribuicoes-e-responsabilidades-do-poder-local/>>. Acesso em: 16 maio 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em: 16 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014**. Estatuto Geral das Guardas Municipais. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm>. Acesso em: 16 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.977.119 – São Paulo/SP**. Tráfico de Drogas. Atuação das Guardas Municipais. Busca Pessoal. [...]. Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, Brasília, DF, 16 de agosto de 2022. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202103914460&dt_publicacao=23%2F08%2F2022>. Acesso em: 16 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição De Descumprimento de Preceito Fundamental nº 995 – Distrito Federal/DF**. DIREITO CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. ART. 144, §8º, DA CONSTITUIÇÃO. RECONHECIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA. LEGÍTIMA OPÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL AO INSTITUIR O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (LEI Nº 13.675/18). PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Rel. Min. Alexandre de Moraes, Brasília, DF, 28 de agosto de 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADPF%20995%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em: 16 maio 2025.

30 AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; SOARES, Bárbara Ribeiro. As Guardas Municipais e a atuação dos municípios na segurança pública: novas atribuições e responsabilidades do poder local. **Fonte Segura**, [S. l.], v. 254, 6 nov. 2024. Disponível em: <<https://fontesegura.forumseguranca.org.br/as-guardas-municipais-e-a-atuacao-dos-municipios-na-seguranca-publica-novas-atribuicoes-e-responsabilidades-do-poder-local/>>. Acesso em: 12 jun. 2025.

GUINDANI, Miriam Krenzinger A. Políticas Municipais de Segurança. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; Ghiringhelli de Azevedo. **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2014.

KAHN, Tulio. Guardas Municipais e a ampliação de competências na Segurança Pública. **Fonte Segura**, [S. l.], 14 out. 2021. Disponível em: <https://fontesegura.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Ed_109_Analises_criminais_Guardas_Municipais_e_a_ampliacao_de_competencias_na_Seguranca_Publica.pdf>. Acesso em: 16 maio 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça (Sétima Câmara Cível). **Apelação Cível nº 50015143420248210087**. APELAÇÃO CÍVEL. ECA. ATO INFRACIONAL ANÁLOGO AO CRIME DE TRÁFICO DE DROGAS. MATERIALIDADE E AUTORIA SUFICIENTEMENTE COMPROVADAS. [...]. Des. Rel. Sandra Brisolara Medeiros, Porto Alegre, 31 de julho de 2024d. Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50015143420248210087>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Primeira Câmara Criminal) Habeas Corpus Criminal nº 52040375420248217000. HABEAS CORPUS. LEI DE DROGAS. TRÁFICO DE DROGAS. ESTATUTO DO DESARMAMENTO. ARMA DE FOGO COM NUMERAÇÃO RASPADA. [...]. Des. Rel. José Conrado Kurtz de Souza, Porto Alegre, 22 de agosto de 2024. Publicação: 28 ago. 2024c. Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=52040375420248217000>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Primeira Câmara Criminal) **Apelação Criminal nº 50114759620208210003**. APELAÇÃO-CRIME. TRÁFICO DE DROGAS. SENTENÇA CONDENATÓRIA. RECURSO DEFENSIVO. 1. PRELIMINAR. VIOLAÇÃO DE DOMICÍLIO. AFASTAMENTO. LEGALIDADE DA APREENSÃO DOS ENTORPECENTES. [...]. Des. Rel. Andréia Nebenzahl de Oliveira, Porto Alegre, 28 de março de 2024j. Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50114759620208210003>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Primeira Câmara Criminal) **Apelação Criminal nº 50087729520208210003**. APELAÇÃO CRIMINAL. CRIMES DE TRÁFICO DE DROGAS. AUSÊNCIA DE FUNDADAS SUSPEITAS (JUSTA CAUSA) A JUSTIFICAR A BUSCA PESSOAL. [...]. Des. Rel. José Conrado Kurtz de Souza, Porto Alegre, 29 de junho de 2023f. Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50087729520208210003>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Primeira Câmara Criminal) **Apelação Criminal nº 50182403320218210073**. APELAÇÃO CRIME. TRÁFICO DE DROGAS. RECURSO DO RÉU. ILICITUDE DA PROVA. BUSCA PESSOAL. INCOMPETÊNCIA DA GUARDA MUNICIPAL. DILIGÊNCIA SEM VINCULAÇÃO À FINALIDADE DA CORPORAÇÃO [...]. Des. Rel. Jayme Weingartner Neto, Porto Alegre, 29 de junho de 2023g. Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50087729520208210003>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Primeira Câmara Especial Criminal) **Apelação Criminal nº 50104599420238210038**. APELAÇÃO CRIME. TRÁFICO DE DROGAS. SENTENÇA CONDENATÓRIA. IRRESIGNAÇÃO DEFENSIVA. SUFICIÊNCIA PROBATÓRIA. REDIMENSIONAMENTO DA PENA. 1.PRELIMINARES. [...]. Des. Rel. Viviane de Faria Miranda, Porto Alegre, 19 de abril de 2024i. Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50104599420238210038>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Primeiro Grupo de Câmaras Criminais). **Embargos Infringentes e de Nulidade nº 50168328620228210003**. EMBARGOS INFRINGENTES. TRÁFICO DE DROGAS. ABORDAGEM POR AGENTES DA GUARDA MUNICIPAL. NULIDADE DA PROVA. ABSOLVIÇÃO. [...]. Des. Rel. Rosaura Marques Borba, Porto Alegre, 10 de novembro de 2023c. Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50168328620228210003>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Quarta Câmara Criminal) **Apelação Criminal nº 50002925420228210005**. APELAÇÃO CRIMINAL. PORTE DE ARMA DE FOGO COM NUMERAÇÃO SUPRIMIDA. ART. 16, § 1º, IV, DA LEI Nº 10.826/2003. ABSOLVIÇÃO. RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ILICITUDE DA PROVA DA MATERIALIDADE. BUSCA VEICULAR. [...]. Des. Rel. Jayme Weingartner Neto, Porto Alegre, 26 de setembro de 2024a. Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50002925420228210005>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Quarta Câmara Criminal) **Apelação Criminal nº 50095069320188210010**. APELAÇÃO CRIME. PORTE DE ARMA DE FOGO DE USO PERMITIDO. ART. 14 DA LEI Nº 10.826/2003. RECURSO DO RÉU. ILICITUDE DA PROVA DA MATERIALIDADE. BUSCA VEICULAR. INCOMPETÊNCIA DA GUARDA MUNICIPAL. [...]. Des. Rel. Jayme Weingartner Neto, Porto Alegre, 20 de junho de 2024e). Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50095069320188210010>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Segunda Câmara Criminal) **Apelação Criminal nº 50026228720238210005**. APELAÇÃO CRIMINAL. TRÁFICO DE DROGAS. INSURGÊNCIA MINISTERIAL. ABORDAGEM REALIZADA POR AGENTES DA GUARDA MUNICIPAL. NULIDADE DA PROVA. ABSOLVIÇÃO NA ORIGEM. MANTIDA. [...]. Des. Rel. Rosaura Marques Borba, Porto Alegre, 22 de abril de 2024g. Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50026228720238210005>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Segunda Câmara Criminal) **Apelação Criminal nº 50617089820238210001**. APELAÇÃO CRIME. TRÁFICO DE DROGAS. ABSOLVIÇÃO EM RAZÃO DA NULIDADE DA PROVA. ABORDAGEM EFETUADA POR GUARDAS MUNICIPAIS. AFASTAMENTO. RECORRIDO QUE ESTAVA COMERCIALIZANDO ENTORPECENTES PARA USUÁRIOS, SITUAÇÃO VISUALIZADA PELA GUARDA MUNICIPAL, ATRAVÉS DAS CÂMERAS DO MONITORAMENTO. [...]. Des. Rel. Marcia Kern, Redator: Elaine Maria Canto da Fonseca, Porto Alegre, 22 de abril de 2024h. Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50617089820238210001>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Segunda Câmara Criminal) **Apelação Criminal nº 50083226820228210073**. APELAÇÃO CRIMINAL. TRÁFICO DE DROGAS. INSURGÊNCIA DEFENSIVA. ABORDAGEM REALIZADA POR AGENTES DA GUARDA MUNICIPAL. NULIDADE DA PROVA. PRELIMINAR ACOLHIDA. ABSOLVIÇÃO [...]. Des. Rel. Rosaura Marques Borba, Porto Alegre, 11 de dezembro de 2023a). Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50083226820228210073>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Segunda Câmara Criminal) **Apelação Criminal nº 50214397920218210003**. APELAÇÃO CRIMINAL. TRÁFICO DE DROGAS. SENTENÇA CONDENATÓRIA. INCONFORMIDADE DEFENSIVA. PRISÃO EM FLAGRANTE. EXISTÊNCIA DE FUNDADA SUSPEITA. ABORDAGEM PELA GUARDA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE NULIDADE. ADPF 995/STF. [...]. Des. Rel. Elaine Maria Canto da Fonseca, Porto Alegre, 11 de dezembro de 2023b). Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50214397920218210003>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Segunda Câmara Criminal) **Apelação Criminal nº 50138896720208210003**. APELAÇÃO CRIMINAL. TRÁFICO DE DROGAS MAJORADO (ARTIGO 33, CAPUT, C/C ARTIGO 40, INCISO IV, AMBOS DA LEI DE DROGAS). CONDENAÇÃO. INCONFORMIDADE DEFENSIVA. COMO SE PODE OBSERVAR, O CONJUNTO PROBATÓRIO DEMONSTRA, DE FORMA CLARA, A ATIVIDADE ILÍCITA EXERCIDA PELO APELANTE, CONSISTENTE EM TRÁFICO DE DROGAS, RAZÃO PELA QUAL DESCABIDOS OS PEDIDOS ABSOLUTÓRIO OU MESMO DESCLASSIFICATÓRIO FORMULADOS POR SUA DEFESA. CABE RESSALTAR QUE O AGENTE NÃO PRECISA SER FLAGRADO NA PRÁTICA DE ATO DE COMÉRCIO COM A DROGA PARA CONFIGURAR O NARCOTRÁFICO. [...]. Des. Rel. José Antônio Cidade Pitrez, Porto Alegre, 25 de set. 2023d. Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50138896720208210003>>. Acesso em: 16 maio 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Segunda Câmara Criminal) **Apelação Criminal nº 50098886820228210003**. APELAÇÃO. TRÁFICO DE DROGAS. RECURSO DEFENSIVO. PRELIMINAR ACOLHIDA, NULIDADE DA PROVA. ABSOLVIÇÃO. [...]. À UNANIMIDADE, ACOLHERAM A PRELIMINAR E DERAM PROVIMENTO AO APELO DEFENSIVO. Des. Rel. Rosaura Marques Borba, Porto Alegre, 24 de julho de 2023e). Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50098886820228210003>>. Acesso em: 16 maio 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Terceira Câmara Criminal) **Recurso em Sentido Estrito nº 50055256120248210005**. RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. TRÁFICO DE DROGAS. DECRETO DE REJEIÇÃO DO ADITAMENTO REFORMADO. JUSTA CAUSA. [...]. Des. Rel. José Luiz John dos Santos, Porto Alegre, 22 de agosto de 2024b. Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50055256120248210005>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. (Turma Recursal Criminal) **Apelação Criminal nº 50044939020228210037**. APELAÇÃO. POSSE DE DROGAS PARA USO PRÓPRIO. ART. 28 DA LEI Nº 11.343/2006. CONDUTA TÍPICA. ABORDAGEM E REVISTA PESSOAL PELA GUARDA MUNICIPAL. ILEGALIDADE. CONDENAÇÃO REFORMADA. [...]. Des. Rel. Anna Alice da Rosa Schuh, Porto Alegre, 17 de junho de 2024f. Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50044939020228210037>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

SAPORI, Luis Flavio. E agora, guarda municipal? decisão do STJ joga uma ducha de água fria em todos aqueles que estavam empenhados na militarização das Guardas Municipais, tornando-as forças repressivas do crime e, em especial, do tráfico de drogas. **Fonte Segura**. [S. l.], v. 152, 31 out. 2022. Disponível em: <<https://fontesegura.forumseguranca.org.br/e-agora-guarda-municipal/>>. Acesso em: 16 maio 2025.

SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil**: Desafios e Experiências no Campo da Segurança Pública. Porto Alegre: EdUPUCRS, 2017.

A POLÍTICA DE INCINERAÇÃO REGULAR DE ENTORPECENTES COMO ESTRATÉGIA DE EFICIÊNCIA NA PERSECUÇÃO PENAL: A EXPERIÊNCIA DO PROJETO INCINERAR+ NO ESTADO DO PIAUÍ

*THE POLICY OF REGULAR INCINERATION OF NARCOTICS AS A STRATEGY
FOR EFFICIENCY IN CRIMINAL PROSECUTION: THE EXPERIENCE OF THE
INCINERATE+ PROJECT IN THE STATE OF PIAUÍ*

Fabrícia Barbosa de Oliveira¹

Alexandra Santos Silva²

Ana Luíza Marques dos Reis³

Julietta Castelo Branco Ismael⁴

Sumário: 1 Introdução. 1.1 Justificativa e relevância institucional. 1.2 Objetivo e hipótese de pesquisa. 1.3 Metodologia adotada. 2. Da fundamentação. 2.1 A Lei nº 11.343/2006 e os marcos do controle judicial. 2.2 O papel do Ministério Público no controle externo da atividade policial e na persecução penal. 2.3 Diagnóstico Estrutural do Sistema de Custódia de Entorpecentes no Piauí: Fragilidades Institucionais e Impactos da Ausência de Regulação Operacional. 2.4. O Projeto Incinerar+: governança interinstitucional e inovação procedimental. 2.4.1. Governança institucional e interinstitucional: base para a efetividade do projeto. 2.4.2 Concepção e normatização conjunta entre MPPI, TJPI, SSP-PI e PCPI. 2.4.3 Protocolos operacionais: exames, amostras e incineração.

-
- 1 Promotora de Justiça titular da 1ª Promotoria de Justiça de Esperantina/PI. Coordenadora do Grupo de Atuação Especial de Controle Externo da Atividade Policial (GACEP) e ex-coordenadora do Gabinete de Gestão de Crises nos Sistemas de Segurança Pública e Prisional (GABCRISPP), ambos do Ministério Público do Estado do Piauí (MPPI). Pós-graduada em Ciências Penais e Segurança Pública. Especialista em Direito Civil e Processual Civil. Bacharela em Direito. Atuou como docente no curso de Bacharelado em Direito e na Pós-Graduação lato sensu em Licitações e Contratos da Universidade Estadual do Piauí (UESPI).
 - 2 Delegada de Polícia Civil | Polícia Civil do Estado do Piauí. Delegada da Diretoria de Polícia do Interior da Polícia Civil do Piauí. Ex-coordenadora do DENARC-Departamento Estadual de Repressão ao Narcotráfico. Atuou, entre outras, junto à unidade de Repressão a Roubos e Furtos de veículos e Delegacia de Combate à Corrupção. Ex-Diretora do SINDEPOL- Sindicato dos Delegados de Polícia do PI. Pós-graduada em Direito Penal e Processual Penal pela UCDB- Universidade Católica Dom Bosco. Bacharela em Direito (UESPI-Universidade Estadual do Piauí).
 - 3 Delegada de Polícia Civil do Estado do Piauí, atualmente lotada na Assessoria Especial da Delegacia Geral. Bacharela em Direito pela UFPI, com especialização em Direito Público e Privado pela FESMP/PI e pós-graduação em Ciências Penais e Segurança Pública pela Escola do Legislativo. Na Polícia Civil, atuou como Delegada Titular em Castelo do Piauí, União e Teresina, e como Delegada Regional de Campo Maior. Coordenou a Central de Flagrantes de Teresina entre 2016 e 2018, estando desde então na Assessoria Especial da Delegacia Geral.
 - 4 Perita Criminal da Polícia Civil do Estado do Piauí, lotada no Laboratório de Balística Forense do Instituto de Criminalística, vinculado ao Departamento de Polícia Científica da Secretaria de Segurança Pública. Mestre em Botânica Tropical pelo Museu Emílio Goeldi (Belém/PA) e bacharela em Ciências Biológicas pela UFPI. Já atuou como Gerente do Instituto de Criminalística e como Gerente de Meio Ambiente da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Teresina/PI.

2.4.4 Integração de sistemas (SIMP, AMPLO e PJE-Criminal). 2.4.6 Estratégia de Adesão dos Membros ao Projeto Incinerar+. 2.5. Resultados alcançados, impactos práticos e desafios de continuidade. 2.5.1 Redução de passivos e regularização das incinerações. 2.5.2 Otimização da atuação pericial e da atuação ministerial. 2.5.3 Pendências tecnológicas em fase de implementação. 3. Conclusão. Referências.

Resumo: Este artigo analisa a política de incineração regular de entorpecentes como instrumento de eficiência na persecução penal, com base na experiência do Projeto Incinerar+, implementado pelo Ministério Público do Estado do Piauí em parceria com a Polícia Civil. A pesquisa parte da hipótese de que a atuação coordenada, normativa e tecnológica entre os órgãos de segurança e justiça pode reduzir passivos, fortalecer o controle externo da atividade policial e promover maior efetividade no enfrentamento do tráfico de drogas. Utilizando metodologia qualitativa e dados empíricos coletados em visitas técnicas, relatórios e sistemas institucionais, o estudo demonstra a relevância do controle externo da atividade policial como eixo estruturante da política pública de destinação de drogas. São discutidos os fundamentos legais, os avanços operacionais, os impactos práticos e os desafios ainda pendentes, com recomendações voltadas à consolidação normativa e tecnológica da iniciativa.

Palavras-chave: entorpecentes; incineração; controle externo; cadeia de custódia; Ministério Público; segurança pública

Abstract: *This article analyzes the policy of regular drug incineration as a tool to improve criminal prosecution efficiency, based on the experience of the Incinerar+ Project, implemented by the Public Prosecutor's Office of the State of Piauí in cooperation with the Civil Police. The study assumes that coordinated, normative, and technological actions among justice and security institutions can reduce backlogs, reinforce the chain of custody, and increase the effectiveness of the response to drug trafficking. Using qualitative methodology and empirical data from technical visits, reports, and institutional systems, the paper highlights the role of external police oversight as a cornerstone of drug disposal policy. Legal foundations, operational advances, practical outcomes, and remaining challenges are examined, with recommendations for the normative and technological consolidation of the initiative.*

Keywords: *drugs; incineration; external control; chain of custody; Public Prosecutor's Office; public security*

1. INTRODUÇÃO

1.1. JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA INSTITUCIONAL

A destinação legal de drogas apreendidas representa um dos gargalos da persecução penal no Brasil, com impactos negativos na celeridade processual, na segurança das unidades policiais, no desvio da conduta policial e na integridade da cadeia de custódia dos vestígios criminais. A manutenção prolongada de entorpecentes em delegacias e institutos de perícia expõe agentes públicos a riscos físicos e institucionais, além de comprometer a credibilidade das provas e fragilizar o enfrentamento do tráfico de drogas.

No Estado do Piauí, durante visitas técnicas realizadas em unidades das Polícias Civil e Científica pelo Grupo de Atuação Especial do Controle Externo da Atividade Especial (GACEP) do Ministério Público, em cumprimento ao disposto na Resolução CNMP nº 279/2023, constatou-se **ausência de sistema de ventilação, precariedade da segurança e acondicionamento inadequado** de drogas e objetos apreendidos, com acúmulo de caixas em condições insalubres e risco à integridade física dos servidores.

A inexistência de normas estaduais específicas sobre apreensão, movimentação, exames e incineração, somada à falta de periodicidade na destruição dos entorpecentes, agrava o problema. Além disso, verificou-se a **ausência de dados consolidados** sobre a quantidade de substâncias apreendidas e pendentes de incineração, o que dificulta a gestão e o controle público dessas evidências criminais.

O risco institucional é real: em 2020, presos em fuga da Delegacia de Polícia de Bom Jesus/PI levaram consigo **drogas e armas que estavam sob custódia do Estado**, conforme noticiado pela imprensa.

Diante desse cenário, o Projeto Incinerar+, concebido e executado no âmbito do Ministério Público do Estado do Piauí (MPPI) integradamente com a Polícia Civil do Estado do Piauí (PCPI), desponta como iniciativa inovadora de **governança interinstitucional**, ao integrar o MP, o Judiciário, as polícias e os institutos de perícia em um fluxo normativo comum, com resultados concretos na **redução do passivo de entorpecentes**, na **otimização dos exames periciais**, na **prevenção de riscos institucionais e na melhoria da atuação estatal na persecução penal**. A análise dessa experiência é, portanto, relevante tanto do ponto de vista jurídico quanto de políticas públicas, servindo de referência para outros estados brasileiros.

1.2. OBJETIVO E HIPÓTESE DE PESQUISA

O presente artigo tem por objetivo analisar a política de incineração regular de entorpecentes como estratégia de aprimoramento da eficiência na persecução penal, tomando como referência o estudo de caso do Projeto Incinerar+, desenvolvido no Estado do Piauí. Parte-se da hipótese de que a atuação coordenada e integrada do Ministério Público com os demais órgãos que compõem os sistemas de segurança pública e de justiça, aliada à adoção de protocolos normativos interinstitucionais e ao uso de ferramentas tecnológicas de monitoramento e controle, contribui de forma significativa para a superação de gargalos processuais e para o aumento da resolutividade penal, com menor custo institucional e maior segurança jurídica.

1.3. METODOLOGIA ADOTADA

A metodologia utilizada baseia-se em uma abordagem qualitativa, com enfoque descritivo-exploratório, tendo como principais fontes os documentos institucionais elaborados no âmbito GACEP/MPPI, incluindo relatórios de visitas técnicas, protocolos de atuação funcional (PAFs), normativos estaduais, bem como dados empíricos extraídos dos sistemas SIMP, AMPLO e SINESP PPE.

Destaca-se, ainda, a utilização da base de dados estruturada no *Business Intelligence* – “Diag-

nóstico Situacional – Delegacias de Polícia Civil”, desenvolvido pela Coordenadoria de Tecnologia da Informação do MPPI, a requerimento do GACEP, com o objetivo de consolidar, analisar e apresentar o diagnóstico situacional das unidades da PCPI, com base nas informações obtidas por meio de visitas técnicas realizadas por membros do MPPI entre os anos de 2017 e 2021.

A pesquisa contempla, adicionalmente, a análise de apresentações institucionais realizadas em eventos sobre o Projeto Incinerar+, bem como o cruzamento de dados com referenciais normativos nacionais e com a doutrina especializada em controle externo da atividade policial, cadeia de custódia e política de drogas.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1. A LEI Nº 11.343/2006 E OS MARCOS DO CONTROLE JUDICIAL

A Lei nº 11.343/2006 estabelece, em seus artigos 50 e 50-A, os parâmetros legais para a destinação, guarda e destruição de substâncias entorpecentes apreendidas no curso da atividade policial, prevendo, inclusive, a possibilidade de incineração antecipada, mediante autorização judicial, após a realização do laudo de constatação preliminar. O § 4º do art. 50 dispõe que “a destruição das drogas será executada pelo delegado de polícia competente no prazo de 15 (quinze) dias, na presença do Ministério Público e da autoridade sanitária” (incluído pela Lei nº 12.961/2014), enquanto o § 5º do mesmo dispositivo determina que “o local será vistoriado antes e depois de efetivada a destruição das drogas referida no § 3º, sendo lavrado auto circunstanciado pelo delegado de polícia, certificando-se neste a destruição total delas”. Já o art. 50-A, com redação dada pela Lei nº 13.840/2019, estabelece que “a destruição das drogas apreendidas sem a ocorrência de prisão em flagrante será feita por incineração, no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados da data da apreensão, guardando-se amostra necessária à realização do laudo definitivo”.

Verifica-se, assim, que a legislação busca, a todo momento, equilibrar a necessidade de preservação da prova com a urgência de eliminar os riscos decorrentes do acúmulo de substâncias ilícitas em delegacias e institutos de perícia.

Contudo, a despeito da existência de norma geral e de prazos legalmente fixados, o que se constata na prática é o descumprimento sistemático desses dispositivos, com a permanência prolongada dos entorpecentes nas unidades policiais e periciais. Observa-se que a ausência de regulamentação procedimental no âmbito estadual compromete a eficácia da legislação federal, sobretudo quando não há definição clara de prazos operacionais, responsabilidades institucionais e fluxo interinstitucional entre os órgãos envolvidos. A esse desafio soma-se, ainda, a demora no andamento dos processos judiciais, bem como as limitações de recursos humanos e materiais no âmbito dos órgãos de segurança pública, que comprometem o cumprimento célere das determinações legais pelas polícias civis e científicas.

No Estado do Piauí, diante da constatação de lacunas normativas e de um cenário crítico de acúmulo de entorpecentes, o MPPI articulou, no ano de 2020, junto ao TJPI e à SSP/PI, a celebração do Acordo de Cooperação Técnica nº 40/2020 e, posteriormente, o 1º Termo Aditivo ao referido ACT. O objetivo central foi viabilizar a autorização imediata para destruição de drogas ar-

mazenadas nas unidades da Polícia Civil, inclusive sem a necessidade de nova provocação judicial, nos casos em que o magistrado já houvesse sido previamente comunicado. Tal medida permitiu a incineração célere e segura de entorpecentes acumulados de forma precária em diversas delegacias e institutos do Estado.

Após a superação do passivo emergencial de entorpecentes apreendidos sem a regular incineração, o MPPI passou a estruturar medidas normativas permanentes no âmbito do Projeto Incinerar+, com vistas à institucionalização de fluxos e rotinas de destruição regular. Nesse contexto, destacam-se como marcos relevantes:

- I. **Portaria Normativa nº 56/2021/PC-PI**, que regulamenta, no âmbito da Polícia Civil do Estado do Piauí, o procedimento integrado para apreensão, movimentação, perícia, acondicionamento, guarda e destruição de drogas, insumos e objetos correlatos;
- II. **Portaria nº 38/2022/PC-PI**, que estabelece o Procedimento Operacional Padrão (POP) para a realização de amostragem e testes laboratoriais definitivos pelo Departamento de Polícia Técnico-Científica, assegurando compatibilidade entre a produção da prova pericial e a incineração antecipada;
- III. **Provimento nº 151/2023 da Corregedoria-Geral de Justiça do TJPI**, que normatiza, entre outros aspectos, os prazos máximos para a certificação da regularidade dos laudos de constatação, a destruição imediata de drogas apreendidas em flagrante — com ou sem audiência de custódia —, bem como os mecanismos de comunicação entre Polícia Civil, Ministério Público e Poder Judiciário nos casos de apreensão de grandes volumes ou situações de risco à segurança institucional.

Tais medidas conjuntas passaram a constituir o arcabouço normativo fundamental para viabilizar a execução do Projeto Incinerar+, conferindo maior segurança jurídica, previsibilidade e efetividade ao controle judicial e à atuação extrajudicial articulada do Ministério Público.

2.2. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E NA PERSECUÇÃO PENAL

A Constituição Federal, em seu art. 129, inciso VII, confere ao Ministério Público a atribuição de exercer o controle externo da atividade policial. Trata-se de função essencial à regularidade e à adequação dos procedimentos empregados pelos órgãos de segurança pública, com vistas a assegurar a integração entre as funções ministeriais e policiais voltadas à persecução penal e ao interesse público. Essa atuação deve se orientar, especialmente, pela **celeridade, efetividade, aperfeiçoamento da investigação criminal** e pela preservação da **indisponibilidade da ação penal pública**.

Nesse contexto, cumpre destacar que, à época da criação do Projeto Incinerar+ e da realização das primeiras visitas técnicas pelo GACEP, vigorava a **Resolução CNMP nº 20/2007**, que previa expressamente, em seu art. 4º, inciso III, a incumbência dos órgãos do Ministério Público de **fiscalizar a destinação de substâncias entorpecentes apreendidas**. Esse marco normativo foi fundamental para subsidiar a atuação fiscalizatória do MPPI, incluindo a coleta de dados estru-

turada por meio de formulários próprios e o acompanhamento sistemático da periodicidade das incinerações.

Em 2023, a citada Resolução CNMP nº 20/2007 foi expressamente revogada e substituída pela **Resolução CNMP nº 279/2023**, que **manteve e ampliou os parâmetros de fiscalização e integração institucional** no controle externo da atividade policial, reafirmando o protagonismo do Ministério Público nesse eixo estratégico da persecução penal.

A experiência prática do GACEP/MPPI demonstrou que a ausência de periodicidade na incineração de drogas apreendidas, aliada à inexistência de normatização estadual própria, resultava em grandes volumes de entorpecentes armazenados em delegacias e institutos de perícia, em condições inadequadas de segurança, ventilação e salubridade. Essa realidade comprometia tanto a integridade da cadeia de custódia quanto a própria segurança dos agentes públicos envolvidos, além de favorecer o risco de desvios, furtos e prejuízos irreversíveis à persecução penal.

Nesse cenário, o Ministério Público não apenas atuou como órgão de controle e fiscalização, mas também assumiu função indutora e estruturante: **instaurou procedimento administrativo no âmbito do GACEP**, promoveu reuniões interinstitucionais e articulou, junto ao TJPI e à SSP-PI, a celebração do **Acordo de Cooperação Técnica nº 40/2020**, objetivando a construção e execução de um fluxo normativo e operacional integrado para apreensão, movimentação, acondicionamento, perícia e destruição de drogas no Estado do Piauí.

A atuação do GACEP/MPPI na indução de políticas estruturantes para a destinação adequada de entorpecentes resultou na elaboração e fiscalização da implementação de Procedimentos Operacionais Padrão (POP) para apreensão, movimentação, acondicionamento, armazenamento e incineração de drogas pelas forças de segurança pública. Essa prática foi posteriormente sistematizada e reconhecida nacionalmente por meio da aprovação de tese institucional no XXIV Congresso Nacional do Ministério Público, de autoria da coordenadora do GACEP, a qual afirma que:

o Ministério Público deve fomentar e fiscalizar a criação e implementação de Procedimento Operacional Padrão (POP) de apreensão, movimentação, acondicionamento, armazenamento e incineração de drogas apreendidas pelas forças de segurança pública, com a finalidade de prevenir e/ou corrigir irregularidades e desvios da conduta policial, bem como de suprir falhas na produção probatória, inclusive técnica, para fins de investigação criminal.

2.3. DIAGNÓSTICO ESTRUTURAL DO SISTEMA DE CUSTÓDIA DE ENTORPECENTES NO PIAUÍ: FRAGILIDADES INSTITUCIONAIS E IMPACTOS DA AUSÊNCIA DE REGULAÇÃO OPERACIONAL

A ausência de fluxos institucionais claros e integrados para a destinação de drogas apreendidas não representa apenas um entrave logístico à persecução penal, mas revela-se como um fator de risco sistêmico para a segurança pública, a integridade institucional e a confiabilidade do sistema de justiça criminal.

As visitas técnicas realizadas pelo GACEP, em conjunto com outras Promotorias de Justiça, es-

pecialmente no biênio 2019-2021, conforme já mencionado, revelaram um cenário crítico quanto ao acondicionamento e à destinação de substâncias entorpecentes apreendidas no estado do Piauí. As fiscalizações constataram a ausência de periodicidade na incineração das drogas, resultando em significativo acúmulo de entorpecentes nas unidades da Polícia Civil e nos institutos de perícia técnico-científica.

A equipe técnica do GACEP registrou, por meio de formulários padronizados e evidências fotográficas, diversas situações de risco institucional, como a falta de sistema de ventilação, precariedade da segurança física e acondicionamento improvisado dos materiais apreendidos em salas inadequadas, sem controle de acesso ou estrutura para garantir a integridade das provas. A ausência de normas estaduais específicas agravava o problema, pois exigia a aplicação direta e fragmentada da Lei nº 11.343/2006 e do Código de Processo Penal, sem uniformização de fluxos entre os órgãos envolvidos.

Entre os problemas mais recorrentes, também foram identificadas unidades que armazenavam amostras sem identificação e drogas apreendidas há mais de dois anos. Dados consolidados pelo BI “Diagnóstico Situacional - Delegacias de Polícia Civil”, desenvolvido pelo MPPI com base em informações colhidas desde 2017, demonstram que, no ano de 2019, 36,36% das unidades visitadas ainda possuíam entorpecentes apreendidos há mais de dois anos. Em 2021, após a implementação das primeiras etapas do Projeto Incinerar+, esse índice caiu para 7,14%, evidenciando avanços concretos.

Também se observou que, em 72,73% das unidades visitadas em 2019 e em 50% das unidades em 2021, as instalações físicas não proporcionavam condições mínimas de segurança e vigilância eletrônica para o depósito de entorpecentes. A ausência de monitoramento e controle de acesso elevava significativamente o risco de extravios, furtos e comprometimento da cadeia de custódia. Em paralelo, a preservação de pequenas amostras para fins de testes e eventual contraprova — exigência legal para garantir o contraditório e a ampla defesa — era negligenciada por parte considerável das unidades: 36,36% em 2019 e 35,71% em 2021 não preservavam as amostras.

Embora o BI não disponha de dados atualizados após 2021, as visitas técnicas realizadas mais recentemente pelo GACEP indicam um cenário positivo: **não têm sido identificados casos generalizados de armazenamento irregular de entorpecentes ou de substâncias mantidas sem a devida destinação legal. Nos poucos casos pontuais detectados, os órgãos envolvidos têm promovido, com base nos protocolos instituídos, a regularização imediata das pendências, demonstrando celeridade, compromisso institucional e aderência aos fluxos padronizados estabelecidos no âmbito do Projeto Incinerar+.**

O impacto desse cenário sobre a persecução penal foi evidente. Em relatório de 2022, foram identificados mais de 600 laudos periciais concluídos e não disponibilizados devido à permanência prolongada dos objetos no setor de saída do Órgão de Perícia. Em casos extremos, objetos aguardavam retirada havia mais de 700 dias. Isso comprometia a disponibilização oportuna das provas, fragilizava a cadeia de custódia e retardava o oferecimento da denúncia ou a sentença penal condenatória.

A ausência de tratamento normativo para pequenas apreensões — comuns em operações rotineiras das polícias — resultava na estocagem indefinida dessas substâncias, gerando um passivo permanente sem fluxo ágil de incineração. A vulnerabilidade estrutural e logística das unidades policiais também se converteu em risco à integridade dos agentes públicos, à credibilidade da persecução penal e à própria segurança da comunidade local.

Com base nesse diagnóstico, concluiu-se que a falta de um fluxo interinstitucional normatizado para o manuseio e destinação das drogas apreendidas configurava não apenas um entrave logístico e burocrático, mas um problema sistêmico de segurança pública, saúde institucional e efetividade penal. Portanto, a omissão estatal em estruturar um fluxo ágil, seguro e coordenado gera um ciclo de ineficiência, insegurança e descrédito institucional, que fragiliza o papel do Estado no enfrentamento do tráfico de entorpecentes e na garantia dos direitos fundamentais à segurança, à saúde e à justiça.

2.4. O PROJETO INCINERAR+: GOVERNANÇA INTERINSTITUCIONAL E INOVAÇÃO PROCEDIMENTAL

2.4.1. GOVERNANÇA INSTITUCIONAL E INTERINSTITUCIONAL: BASE PARA A EFETIVIDADE DO PROJETO

A resposta do MPPI aos riscos estruturais e operacionais relacionados ao acúmulo e ausência de regularidade e periodicidade na destinação de entorpecentes apreendidos se materializou no Projeto Incinerar+: uma iniciativa estratégica, resolutiva e de natureza interinstitucional, construída de forma integrada entre o MPPI e PCPI — à qual se vinculam os institutos de perícia oficial.

O êxito do projeto está diretamente relacionado à atuação dialógica e colaborativa entre as instituições, com destaque para a parceria do Poder Judiciário, que se mostrou essencial na reestruturação dos fluxos processuais e no cumprimento da legislação sobre a destruição de drogas. A articulação entre os órgãos permitiu a elaboração de soluções normativas, procedimentais e tecnológicas, baseadas na integração de sistemas (como SIMP, SINESP PPE, AMPLO e PJe), na definição de rotinas padronizadas e no acompanhamento eficaz da cadeia de custódia das substâncias ilícitas.

No âmbito do MPPI, o projeto foi impulsionado por uma mobilização institucional ampla, envolvendo a Administração Superior, a Corregedoria-Geral, e os membros com atribuição criminal. Esse engajamento interno somou-se ao esforço interinstitucional para viabilizar a efetiva governança da política de incineração, garantindo regularidade, transparência e eficiência à persecução penal.

Ao promover a integração das funções institucionais do Ministério Público e das polícias, conforme previsto no art. 3º, *caput*, da Resolução CNMP nº 279/2023, o Projeto Incinerar+ consolidou um modelo de atuação compartilhada voltado à efetividade no **enfrentamento da criminalidade** e à valorização da segurança pública como dever comum do Estado.

2.4.2. CONCEPÇÃO E NORMATIZAÇÃO CONJUNTA ENTRE MPPI, PCPI, SSP E TJPI

A formulação do Projeto Incinerar+ resultou da atuação coordenada do GACEP e de diversas Promotorias de Justiça, com o apoio da Procuradoria-Geral de Justiça e em articulação interinstitucional com o TJPI, a SSP/PI, a PCPI e o Órgão de Perícia Oficial.

A estruturação do projeto baseou-se na **formulação de um fluxo normativo comum**, com definição precisa de responsabilidades institucionais e prazos para:

- I. a coleta de amostras e a realização de perícias criminais;
- II. a manifestação ministerial com fundamento nos arts. 50 e 50-A da Lei nº 11.343/2006;
- III. a destruição regular de substâncias entorpecentes;
- IV. o controle e rastreamento das etapas em sistemas integrados.

Nesse processo, foram promovidas reuniões técnicas, pactuações em grupos de trabalho interinstitucionais e elaboração conjunta de minutas normativas. Destacam-se, como produtos normativos dessa construção colaborativa, as seguintes medidas:

- I. **Propostas de alteração no Provimento CGJ-PI nº 59/2020**, com o objetivo de uniformizar prazos e procedimentos de certificação judicial para fins de incineração;
- II. **Expedição da Recomendação Conjunta PGJ/CGMP-PI nº 01/2023**, que orienta os membros do MPPI quanto à adoção de providências legais e medidas de controle externo da atividade policial, para garantir a regularidade e a periodicidade da incineração de drogas apreendidas no Estado do Piauí, observando-se os arts. 50 e 50-A da Lei nº 11.343/2006, o ACTnº 40/2020 e seu Primeiro Termo Aditivo, bem como os protocolos estabelecidos pelas Portarias nº 56/2021/PC-PI e nº 38/2022/PC-PI. A recomendação conjunta constitui marco relevante na institucionalização do fluxo normativo do Projeto Incinerar+, ao alinhar a atuação do Ministério Público aos marcos legais e operacionais pactuados com os demais órgãos do sistema de justiça criminal, conferindo maior segurança jurídica, celeridade procedimental e padronização técnico-operacional ao tratamento das substâncias ilícitas apreendidas.

2.4.3. PROTOCOLOS OPERACIONAIS: EXAMES, AMOSTRAS E INCINERAÇÃO

O Projeto Incinerar+ instituiu **protocolos operacionais específicos** que disciplinam o seguinte:

- I. preservação de amostras mínimas para eventual contraprova;
- II. submissão dos entorpecentes a exame pericial com indicação obrigatória da massa total;
- III. fixação de prazos para manifestação ministerial quanto à destruição;
- IV. incineração regular sob fiscalização do MP e da autoridade sanitária;
- V. centralização da queima, reduzindo custos e riscos.

Esses protocolos foram difundidos por meio de **ofícios circulares, manuais de atuação, atos normativos e treinamentos técnicos**, permitindo padronização no cumprimento da Lei de Drogas, mitigando o acúmulo e os riscos de armazenamento prolongado.

2.4.4. INTEGRAÇÃO DE SISTEMAS (SIMP, AMPLO E PJE-CRIMINAL)

A atuação resolutiva do MPPI compreendeu também a **modernização digital para rastreio, controle e aferição da efetividade** das medidas:

- I. **No sistema AMPLO**, definiu-se como campo obrigatório o preenchimento das informações relativas à massa (kg) dos objetos periciados, como forma de garantir o controle e a fidedignidade dos dados sobre a quantidade de drogas analisadas.
- II. **No SIMP (Sistema Integrado do MPPI)**, foram criadas **movimentações específicas para manifestações ministeriais relativas à incineração de drogas**, nos termos dos arts. 50 e 50-A da Lei nº 11.343/2006, com vistas à mensuração da resolutividade institucional e da atuação finalística do MP.
- III. **No PJe Criminal**, foi pactuada com o TJPI a **inclusão de nova etapa obrigatória** no fluxo processual: a expedição de **certidão judicial sobre a situação e a destinação dos bens apreendidos, valores de fiança e drogas**. Tal movimentação passou a ser **obrigatória antes da sentença penal**, impedindo o arquivamento definitivo do processo sem que as providências legais tenham sido adotadas.

2.4.5. CAMPANHAS DE CONSCIENTIZAÇÃO E CAPACITAÇÕES INSTITUCIONAIS

A governança do Projeto Incinerar+ foi acompanhada por uma estratégia de mobilização e qualificação institucional, com foco na indução de práticas resolutivas e no fortalecimento da atuação do Ministério Público no controle da destinação de entorpecentes.

Em 2023, foi promovida a campanha educativa “Juntos, fazemos uma Segurança Pública mais eficiente”, com o objetivo de difundir, no âmbito do MPPI, os aspectos a serem observados nos controles concentrado e difuso da atividade policial, especialmente no que se refere à cadeia de custódia, à regularidade da incineração das drogas apreendidas e à eficiência da persecução penal. A campanha visou alinhar a atuação dos membros e servidores do MPPI às diretrizes do Projeto Incinerar+, sensibilizando-os para a importância da implantação dos fluxos.

A iniciativa também contou com a participação de integrantes da Delegacia-Geral da Polícia Civil, Delegados de Polícia, Peritos Criminais e representantes do Poder Judiciário, o que evidencia o caráter interinstitucional da política e o esforço coletivo para qualificar a gestão da prova penal.

No mesmo contexto, foi realizado o 2º Workshop “Aspectos Práticos do Controle Difuso da Atividade Policial – Regularidade e periodicidade da incineração de drogas apreendidas”, em parceria com a Corregedoria-Geral do MPPI e o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF). O evento, realizado em formato híbrido, contou com ampla adesão de membros, servidores, policiais e peritos, e tratou de temas como o Acordo de Cooperação Técnica nº 40/2020 e seu Primeiro Aditivo, além da aplicação prática das novas normas e sistemas integrados.

Essas ações demonstram que a atuação resolutiva do MPPI vai além da normatização: ela também se dá pela formação, pela mobilização institucional e pelo estímulo à cultura da resolutividade, que orienta o Projeto Incinerar+ como uma política pública sustentada por educação institucional e controle qualificado.

2.4.6. ESTRATÉGIA DE ADEÇÃO DOS MEMBROS AO PROJETO INCINERAR+

Após definir os fluxos interinstitucionais de trabalho e implementar diversas medidas normativas e procedimentais – como a integração do sistema interno do MP (SIMP) às plataformas PJ-e, SINESP-PPE e ao módulo de dados **AMPLO** –, o MPPI promoveu capacitações e campanhas internas de sensibilização, a exemplo do workshop “Aspectos Práticos do Controle Difuso da Atividade Policial”. Em sequência, estruturou-se uma etapa específica para incentivar a adesão formal dos membros com atribuição criminal ao **Projeto Incinerar+**. Para fomentar essa adesão, foram adotadas as seguintes medidas estratégicas:

- I. **Formulário eletrônico de adesão:** disponibilização de um formulário on-line para que promotores e procuradores manifestassem formalmente seu interesse em participar do projeto;
- II. **Oficina de instrução obrigatória:** exigência de participação dos membros aderentes em uma capacitação específica, voltada a orientá-los sobre os procedimentos padronizados e as diretrizes operacionais do Incinerar+;
- III. **Vinculação ao Protocolo de Atuação Funcional (PAF):** condicionamento da adesão ao cumprimento do PAF, instrumento instituído para uniformizar as rotinas de atuação e sistematizar a comprovação das ações realizadas. O atendimento ao PAF tornou-se requisito para a certificação da adesão e da efetiva execução das atividades do projeto por cada membro participante, assegurando a aplicação prática e monitorada das diretrizes estabelecidas.

Com essa estratégia, buscou-se consolidar o envolvimento institucional e ampliar a resolutividade do MPPI na persecução penal, além de **uniformizar o controle** dos fluxos de apreensão, perícia e incineração de drogas em todo o estado. Destaca-se que a campanha interna de adesão contou com a participação de representantes da **Delegacia-Geral** da Polícia Civil e de **delegados de polícia**, de **peritos criminais** e de membros do **Poder Judiciário**, evidenciando o caráter interinstitucional da iniciativa. Essa mobilização conjunta reforçou o compromisso de todos os órgãos envolvidos em aprimorar o controle difuso da atividade policial, agilizar a destruição de entorpecentes apreendidos e, em última análise, tornar mais eficaz a atuação do MPPI no enfrentamento do tráfico de drogas.

2.5. RESULTADOS ALCANÇADOS, IMPACTOS PRÁTICOS E DESAFIOS DE CONTINUIDADE

A implementação do Projeto Incinerar+ no Estado do Piauí produziu efeitos significativos na reestruturação da política de destinação de entorpecentes apreendidos. Por meio de ações integradas, fluxos interinstitucionais padronizados e inovações tecnológicas, o projeto promoveu avanços expressivos na regularização das incinerações, na celeridade dos exames periciais e na eficiência da persecução penal, ao passo que também revelou desafios pendentes para sua consolidação definitiva.

2.5.1. REDUÇÃO DE PASSIVOS E REGULARIZAÇÃO DAS INCINERAÇÕES

Um dos principais resultados do Projeto Incinerar+ foi a expressiva **redução do passivo histórico de drogas acumuladas nas unidades policiais e periciais**. Com a implementação de fluxos padronizados, a atuação do MPPI induziu a retomada sistemática dos pedidos de incineração, com prioridade para substâncias apreendidas há mais tempo e que representavam risco à integridade institucional.

O monitoramento constante, via SIMP, e a articulação com o Poder Judiciário e a Polícia Civil garantiram maior regularidade nos atos de destruição, em consonância com os prazos previstos nos arts. 50 e 50-A da Lei nº 11.343/2006.

2.5.2. OTIMIZAÇÃO DA ATUAÇÃO PERICIAL E DA ATUAÇÃO MINISTERIAL

A definição de protocolos operacionais e a delimitação do volume de amostras necessárias para fins probatórios possibilitaram a **racionalização dos exames periciais**, reduzindo a sobrecarga do Instituto de Criminalística e permitindo maior foco nos laudos efetivamente indispensáveis à instrução processual.

No âmbito ministerial, a atuação concentrada e difusa foi qualificada com o apoio de sistemas interligados e de ferramentas de controle implantadas no SIMP. A melhoria na gestão da informação e no acompanhamento dos procedimentos resultou em **maior efetividade no oferecimento de denúncias, na celeridade processual e no cumprimento das finalidades constitucionais do Ministério Público**.

2.5.3. PENDÊNCIAS TECNOLÓGICAS EM FASE DE IMPLEMENTAÇÃO

Apesar dos avanços significativos promovidos pelo Projeto Incinerar+, persiste uma pendência tecnológica para a consolidação da política de incineração regular de entorpecentes no Estado do Piauí: **a ausência de funcionalidade no sistema SINESP PPE que viabilize o registro obrigatório da massa (em quilogramas) de drogas apreendidas e incineradas**, bem como a vinculação automatizada dessas informações ao **auto circunstanciado de incineração**, com a respectiva **data da destruição**.

Tal funcionalidade é essencial para garantir a **rastreabilidade, a aferição precisa da periodicidade das incinerações e o controle do passivo existente**, sendo um requisito técnico para o monitoramento da regularidade e efetividade da política pública de destinação de entorpecentes.

Embora os demais sistemas utilizados pelo Ministério Público (SIMP e AMPLO) e pelo Judiciário (PJe) estejam parcialmente integrados à lógica do projeto, a ausência dessa solução no SINESP PPE — plataforma nacional utilizada para o registro dos procedimentos policiais eletrônicos — representa **a única pendência de implementação** até o presente momento.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Projeto Incinerar+ representa uma resposta institucional inovadora e resolutiva aos desafios históricos relacionados à destinação de entorpecentes apreendidos no Estado do Piauí. Por um diagnóstico estruturado, a iniciativa promoveu uma reconfiguração do modelo de atuação interinstitucional no controle da atividade policial, aliando normatização, inovação tecnológica e articulação estratégica para alcançar maior eficiência na persecução penal.

A experiência consolidou o papel do Ministério Público como agente articulador de soluções para o aprimoramento do sistema de justiça criminal, demonstrando que o controle externo da atividade policial pode — e deve — ir além da fiscalização reativa, assumindo um papel propositivo e estruturante. O Incinerar+ fortaleceu o monitoramento da cadeia de custódia, promoveu a regularidade das incinerações e qualificou a atuação investigativa, ao integrar sistemas, promover capacitações e induzir mudanças operacionais sustentáveis no âmbito do MPPI, da Polícia Civil e do Poder Judiciário.

Diante dos resultados concretos alcançados e da robustez dos instrumentos normativos e procedimentais desenvolvidos, o Projeto Incinerar+ oferece um modelo replicável para outras unidades do Ministério Público brasileiro. Sua metodologia — baseada em diagnóstico técnico, construção interinstitucional, normatização mínima e inovação digital — pode ser adaptada às realidades locais, contribuindo para o enfrentamento qualificado do tráfico de drogas, a segurança institucional das forças de segurança pública e o fortalecimento da confiança da sociedade no sistema de justiça.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 24 ago. 2006.

CIDADES NA NET. Presos fogem de delegacia e roubam drogas e armas apreendidas pela Polícia Civil no Sul do Piauí. **Cidades na Net**, 6 jun. 2023. Disponível em: <<https://cidadesnanet.com/news/policia/presos-fogem-de-delegacia-e-roubam-drogas-e-armas-apreendidas-pela-policia-civil-no-sul-do-piaui/>>. Acesso em: 6 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007**. Dispõe sobre o controle externo da atividade policial (revogada). Brasília, DF, 2007.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 279, de 18 de julho de 2023**. Dispõe sobre o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. Brasília, DF, 2023.

CORREGEDORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO TJPI. **Provimento nº 151/2023/CGJ/TJPI**. Teresina, 2023.

CORREGEDORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO TJPI. **Protocolo de Atuação Funcional – PAF Incinerar+**. Teresina: MPPI, 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. **Projeto Incinerar+**: relatórios técnicos e painel de indicadores. Teresina: MPPI, 2023–2025.

POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO PIAUÍ. **Portaria Normativa nº 56/2021/PCPI**. Teresina, 2021.

POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO PIAUÍ. **Portaria nº 38/2022/PCPI**. Teresina, 2022.

O COMBATE AO ASSÉDIO CONTRA A MULHER INTEGRANTE DAS FORÇAS POLICIAIS COMO GARANTIA DE UMA ADEQUADA TUTELA COLETIVA DA SEGURANÇA PÚBLICA (O PROJETO “MULHERES EM SEGURANÇA: ASSÉDIO NÃO”)

COMBATING HARASSMENT AGAINST WOMEN IN POLICE FORCES AS A GUARANTEE OF ADEQUATE COLLECTIVE PROTECTION OF PUBLIC SECURITY (THE “WOMEN IN SECURITY: NO TO HARASSMENT” PROJECT)

Karla Padilha Rebelo Marques¹

Lucas de Oliveira Fernandes²

Enmelly Rayane Azevedo da Rocha³

Sumário: 1. Introdução. 2. Controle Externo da Atividade Policial e uma adequada segurança pública. 3. Aspectos do Assédio Sexual e Moral que demandam atenção. 4. O Projeto “Mulheres Em Segurança: Assédio Não!” 5. Desafios na Implementação de Políticas Públicas. 6. Perspectivas Futuras e Recomendações. 7. Considerações Finais. Referências.

Resumo: O presente artigo analisa o enfrentamento do assédio moral e sexual contra mulheres integrantes das forças policiais como instrumento essencial à promoção de uma política de segurança pública eficaz e respeitosa aos direitos fundamentais. Parte-se do problema da omissão institucional diante das violações sofridas por mulheres nas corporações, o que compromete a dignidade das vítimas e a eficiência das estruturas policiais. Justifica-se a abordagem pela necessidade de garantir a integridade das profissionais de segurança e fortalecer a tutela coletiva da ordem pública. A metodologia utilizada é qualitativa e exploratória, com base na análise normativa, doutrinária e em projetos institucionais em curso, como o “Mulheres em Segurança: ASSÉDIO NÃO!”. A hipótese central sustenta que o Ministério Público, por meio do controle externo da atividade policial e de sua atuação resolutiva, pode catalisar mudanças estruturais que assegurem ambientes institucionais mais igualitários e saudáveis. A pesquisa também aponta a importância de ações

-
- 1 Doutora em Ciências Jurídico-Criminais pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Especialista em Inteligência de Estado, Inteligência de Segurança Pública e Direitos Humanos pela Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais. Promotora de Justiça Titular da Promotoria de Controle Externo da Atividade Policial e Tutela da Segurança Pública da capital e Coordenadora do Núcleo de Controle Externo (MPAL).
 - 2 Pós-Graduado em Direito Constitucional e Administrativo pelo Centro Universitário Tiradentes. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Alagoas. Analista da Área Jurídica do Ministério do Estado de Alagoas.
 - 3 Pós-graduada em Análise Criminal (FACEMINAS). Graduada em Administração (Unopar). Soldado da Polícia Militar de Alagoas (PMAL). Analista Criminal no setor de Estatística e Análise Criminal do Estado Maior Geral - PMAL. Graduanda em Direito pelo Centro Universitário CESMAC.

legislativas e administrativas que fortaleçam os mecanismos de prevenção, responsabilização e acolhimento, com vistas à construção de uma segurança pública orientada por uma perspectiva de gênero e respeito à dignidade humana.

Palavras-chave: Assédio institucional; Ministério Público; Segurança pública.

Abstract: *This paper analyzes the fight against moral and sexual harassment of women in police institutions as a fundamental strategy for ensuring effective public security based on respect for human rights. The central problem lies in institutional inaction in the face of violations suffered by female police officers, which compromises both individual dignity and institutional efficiency. The study is justified by the urgent need to protect women in law enforcement and to strengthen the collective protection of public order. The methodology is qualitative and exploratory, based on normative, doctrinal, and institutional project analysis, especially the initiative “Women in Security: NO to Harassment!”. The main hypothesis is that the Public Prosecutor’s Office, through its external control of police activity and its resolute profile, can promote structural changes that guarantee more equal and safe work environments. The study also emphasizes the importance of legislative and administrative actions aimed at enhancing mechanisms for prevention, accountability, and victim support, contributing to a gender-sensitive and rights-based approach to public security.*

Keywords: *Institutional harassment; Public Prosecutor’s Office; Public security.*

1. INTRODUÇÃO

O controle externo da atividade policial, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, é responsabilidade atribuída ao Ministério Público. Desde então, essa função evoluiu de um simples monitoramento de atos ilícitos para uma abordagem mais abrangente, focada na erradicação de disfunções nas forças policiais e na promoção de um serviço de segurança pública de maior qualidade, o qual irá depender, necessariamente, da garantia de um ambiente de trabalho seguro para os agentes integrantes das instituições policiais.

Trata-se de ferramenta essencial para assegurar transparência e a responsabilização dos membros das forças de segurança, de modo que os abusos de poder possam ser adequadamente identificados e corrigidos. Tal contexto normativo revela-se fundamental para realçar a função do MP na promoção de uma cultura de respeito e dignidade dentro das instituições de segurança.

Diante da detecção de uma alarmante ausência de ações efetivas de combate ao assédio moral e sexual nas instituições de segurança pública de Alagoas, a 62ª Promotoria de Justiça de Maceió, em colaboração com a Faculdade de Direito da Universidade Federal de Alagoas, lançou em 2020 o projeto “Mulheres em Segurança: ASSÉDIO NÃO!”. Tal iniciativa surgiu após o recebimento, no âmbito da Promotoria, de um considerável número de denúncias relacionadas a tais práticas nocivas, tendo como foco principal as mulheres que atuam nas forças de segurança.

O objetivo central desse projeto consistiu, justamente, em mapear e conscientizar sobre o assédio moral e sexual enfrentado por mulheres nas instituições de segurança, como a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros Militar, a Polícia Civil, a Polícia Científica e a Polícia Penal. O presente trabalho visa oferecer uma visão geral das ocorrências de assédio, avaliar a eficácia das legislações que protegem as vítimas e identificar os desafios que ainda persistem na proteção das mulheres

que integram as diversas instituições de segurança pública.

Por fim, serão evidenciados os avanços obtidos pela intervenção do Ministério Público do Estado de Alagoas por meio do Projeto “Mulheres em Segurança: ASSÉDIO NÃO!”, com a indicação das medidas que foram forjadas e, algumas delas, já adotadas para o enfrentamento do assédio sexual e moral, com destaque para a edição da Lei Estadual nº 9.033, de 6 de novembro de 2023, que trata deste último tipo.

2. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E UMA ADEQUADA SEGURANÇA PÚBLICA

2.1. CONTEXTO HISTÓRICO E NORMATIVO DO CONTROLE EXTERNO

A Constituição de 1988 representa um marco na história do Brasil, especialmente no que se refere aos direitos humanos e ao papel do Ministério Público (MP) na sociedade. O controle externo da atividade policial foi inserido no artigo 129, inciso VII, como uma resposta às violações de direitos que ocorreram durante o regime militar, período em que as forças policiais eram frequentemente utilizadas enquanto instrumentos de opressão. Assim, com a Assembleia Nacional Constituinte de 1988, consagrou-se o controle externo da atividade policial na perspectiva de se implementar um instrumento preventivo de proteção da sociedade contra os abusos cometidos entre os anos de 1964 e 1985, muitos deles atribuídos às corporações policiais.

Assim, resta claro que um dos aspectos fundamentais influenciadores do processo constituinte foi justamente o temor de retorno do regime autoritário superado a duras penas, razão pela qual decidiu-se pela criação de mecanismos que visaram ao bloqueio de eventuais tentativas nesse sentido, contexto em que o controle externo atividade policial assumiu um papel essencial (RANGEL, 2019):

Com o advento da Constituição de 1988, houve uma grita por parte de algumas autoridades policiais que não aceitavam (até porque desconheciam) o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. Achavam, como dissemos acima, que o Ministério Público queria ser a nova Corregedoria da Polícia.

No Brasil, onde a polícia serviu durante muitos anos como braço direito da repressão política e como instrumento de opressão da classe dominada, era natural a revolta e a repulsa aos novos ares democráticos. Até porque primeiro se prendia, para depois se investigar.

Hoje, dentro de um devido processo legal, a dignidade da pessoa humana não pode sofrer restrições que não as previstas em lei. A autoridade policial primeiro investiga (princípio da verdade processual) para depois, se necessário for, representar pela custódia cautelar do indiciado. Porém, tudo sob os olhos atentos do Ministério Público.

A ordem constitucional vigente, inaugurada com a promulgação da Constituição Federal 1988, promoveu profundas modificações no papel institucional outorgado ao Ministério Público, especialmente considerando a separação entre as funções de tutela dos direitos difusos e coletivos, que ficou a cargo do *Parquet*, e a defesa dos atos do Poder Executivo, que passou a ser realizada pelos órgãos que compõem a chamada advocacia pública. Com isso, ficou o MP proibido de promover a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Em razão dessa mudança de paradigmas, o Órgão Ministerial passou a desempenhar a missão de defender, permanentemente, a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, consoante disposto no art. 127 da CF/1988. Para alcançar tal desiderato, as funções institucionais do Ministério Público restaram significativamente expandidas, de modo que, além de figurar como o titular exclusivo da ação penal pública, passou a contar com outros instrumentos – judiciais e extrajudiciais –, como o inquérito civil, também a ação civil pública, a recomendação e, ainda, o termo de ajustamento de conduta.

Os principais atos normativos infraconstitucionais que regulamentam o exercício do controle externo pelo *Parquet* são a Lei Complementar nº 75/1993, que se aplica subsidiariamente aos Ministérios Públicos dos Estados, conforme art. 80 da Lei nº 8.625/1993, e a recente Resolução nº 279/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a qual entrou em vigor a partir de junho de 2024. (Brasil, 1993; Brasil, 1993a; Conselho Nacional do Ministério Público, 2023)

Assim, o art. 3º da LC nº 75/1993 determina que o Ministério Público exercerá o controle externo da atividade policial tendo em vista os seguintes aspectos, consoante consignado em seus incisos:

- a) o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei;
- b) a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;
- c) a prevenção e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder;
- d) a indisponibilidade da persecução penal;
- e) a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública. (BRASIL, 1993).

Diante da interpretação dos sobreditos dispositivos normativos, Ávila (2017) salienta que as atividades do controle externo da atividade policial, em resumo, podem ser agrupadas nas seguintes formas de atuação, entre as quais está a de controlar a eficiência das políticas de segurança pública:

- i) controle procedimental do inquérito policial para a eficiência da investigação criminal (direção mediata derivada da titularidade da ação penal);
- ii) controle procedimental do inquérito policial para a não arbitrariedade da investigação criminal (*custos legis*);
- iii) controle extraprocessual de eficiência da investigação criminal;

- iv) controle extraprocessual de eficiência das políticas de segurança pública;
- v) controle extraprocessual de não arbitrariedade da investigação criminal e do policiamento de segurança pública (prevenção e responsabilização). (ÁVILA, 2017).

De forma complementar, atualmente, no âmbito infralegal, o instrumento normativo mais importante que regula as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial é a Resolução nº 279/2023 do CNMP, a qual revogou a antiga Resolução CNMP nº 20/2007.

O novo ato normativo trata de forma mais densa sobre o controle externo atividade policial exercido pelo Órgão Ministerial e indica, expressamente, que estão sujeitos ao controle externo do *Parquet* não só os órgãos policiais citados no art. 144 da Constituição Federal (polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares, polícias penais federal, estaduais e distrital) (Brasil, 1988), mas também quaisquer forças de segurança que integrem outros órgãos a que se atribua parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública ou a persecução penal, como os demais entes que compõem o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), criado pela Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.

Dessa forma, em seu art. 3º, a Resolução CNMP nº 279/2023 estabelece que o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na atividade policial, bem como a integração das funções do MP e das forças de segurança voltadas à persecução penal e ao interesse público, atentando, especialmente, para as seguintes finalidades:

- I - o respeito aos direitos fundamentais e a preservação dos direitos humanos assegurados na Constituição Federal, nos tratados e convenções internacionais e nas leis;
- II - a manutenção da ordem pública;
- III - a prevenção da criminalidade, bem como a manutenção da legalidade e da efetividade das ações policiais ostensivas;
- IV - a finalidade, a celeridade, a eficácia, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade das atividades de investigação criminal conduzidas por órgãos de segurança pública;
- V - a prevenção ou a correção de irregularidades, ilegalidades ou abuso de poder relacionados às atividades de investigação criminal e de natureza correicional conduzidas por órgãos de segurança pública;
- VI - a superação de falhas na produção probatória, inclusive técnicas, para fins de investigação criminal;
- VII - a probidade administrativa no exercício da atividade-fim policial; e
- VIII - a modificação das estruturas institucionais das forças policiais, para adequado enfrentamento e superação das desigualdades de-

correntes do preconceito e da discriminação étnico-racial, socioeconômica e de gênero, no exercício da atividade policial. (Conselho Nacional do Ministério Público, 2023).

Essa relação imediata estabelecida entre o controle externo da atividade policial e uma atuação voltada à manutenção da ordem pública, à prevenção da criminalidade e à absorção de todas as instituições que compõem o Sistema Único de Segurança Pública deixa claro que o controle externo não se restringe apenas à investigação criminal, mas envolve, de uma forma geral, um conjunto ampliado de ações estruturantes, com a finalidade de promover a prestação de um serviço de segurança pública mais consentâneo com as necessidades sociais, na perspectiva de garantia da paz social.

2.2. A EVOLUÇÃO DO PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Outrossim, de acordo com o Art. 127, § 1º, e Art. 128, § 5º, inc. I, CF. (Brasil, 1988), destaca-se que, para o pleno exercício das suas atribuições, seus membros gozam de autonomia e independência funcional e das prerrogativas de inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade de subsídios, estando inseridos em uma instituição pautada pela unidade e indivisibilidade, de modo que podem atuar com imparcialidade na defesa incondicional do estado democrático e dos direitos difusos e coletivos.

Historicamente, o MP foi concebido como uma instituição protetora dos interesses da sociedade. Com a Constituição de 1988, sua função resultou expandida, tornando-se um defensor ativo dos direitos difusos e coletivos. Essa evolução permitiu ao MP não apenas atuar na esfera judicial, mas também desenvolver uma abordagem extrajudicial, focada na prevenção e na resolução de conflitos.

Ainda no contexto de ampliação do papel constitucional do Ministério Público e da incorporação da noção de *accountability* — compreendida como a necessidade de prestação de contas perante a sociedade —, destacam-se dois modelos constitucionais de atuação do *Parquet*: o modelo demandista, voltado à atividade eminentemente jurisdicional, e o modelo resolutivo, que se concentra na intervenção extrajudicial para composição de conflitos. (Ismail, 2014)

O fortalecimento do MP enquanto agente de controle social representou um passo crucial para a efetividade das políticas públicas de segurança. A atuação proativa do MP no controle da atividade policial ajudou a criar um ambiente mais seguro e justo para todos os cidadãos. Nesse sentido, incumbe ao Ministério Público agir de forma preventiva, quando constatada a ineficiência ou insuficiência de uma intervenção meramente judicial, utilizando seu poder de articulação e seus instrumentos extrajudiciais para buscar solucionar questões relevantes, sem a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário (Rodrigues, 2018).

Com a expansão de suas atribuições, o Ministério Público tem conquistado um papel cada vez mais relevante na sociedade, haja vista sua função de controle das políticas públicas. Isso ocorre porque a defesa dos direitos difusos e coletivos reforça a legitimidade da instituição perante a população, ao aproximá-la dos outros atores sociais e da comunidade diretamente envolvida, que deposita no *Parquet* suas expectativas na busca por soluções para os conflitos sociais e coletivos, havendo a necessidade de que exerça uma verdadeira “prestação de contas” sobre suas atividades.

2.3. OBSTÁCULOS E EXPECTATIVAS

Apesar das conquistas, o Ministério Público enfrenta desafios significativos na implementação de suas funções. A resistência interna nas forças policiais, a carência de recursos e a cultura institucional constituem barreiras que dificultam a eficácia do controle externo. A superação desses obstáculos requer um comprometimento contínuo por parte do MP e das instituições de segurança, bem como a mobilização da sociedade civil.

Com os aprimoramentos teórico e prático, e por meio da evolução normativa acerca do controle externo da atividade policial, as percepções sobre essa atividade têm avançado, fazendo com que esta deixe de ser vista como um papel meramente correccional assumido pelo Ministério Público, voltado a solucionar casos de ilícitos e condutas desviantes eventualmente praticadas por agentes policiais, passando a se inserir em uma perspectiva mais ampla de atuação, focada em entregar uma política de segurança pública mais eficiente, bem como em enfrentar concretamente as disfunções existentes no seio das corporações policiais.

Além disso, de forma particular, devem ser envidados esforços para corrigir as disfunções observadas no exercício da atividade policial, notadamente aquelas provenientes de condutas discriminatórias de ordem étnico-racial, socioeconômica e de gênero, as quais, infelizmente, ainda fazem parte do cotidiano das corporações, razão pela qual são expressamente citadas no art. 3º, inc. VIII, da Resolução CNMP nº 279/2023. (Conselho Nacional do Ministério Público, 2023)

Em face do arcabouço normativo no qual está imerso, imbuído de dever de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, resta claro que:

[..] a CRFB/1988 redesenhou o Ministério Público, perspectivando-o como elo da sociedade civil com os poderes constituídos e como um agente de concretização das normas institucionais. Essa perspectiva está expressa no fortalecimento da atuação do Ministério Público na defesa dos direitos difusos e coletivos, de sua atuação como *Ombudsman* na fiscalização dos direitos fundamentais dos cidadãos e no fortalecimento de sua atuação extrajudicial. (Ávila, 2017, p.17).

Portanto, o Ministério Público, enquanto órgão constitucional de controle externo, possui postura ativa e resolutiva no que concerne ao dever institucional de zelar pela qualidade do serviço prestado pelas instituições que atuam na execução do serviço de segurança pública, incluindo-se a promoção dos aperfeiçoamentos institucionais essenciais ao efetivo respeito aos direitos fundamentais, para o controle de abusos e correção dos desvios de conduta. Noutras palavras, busca-se a garantia de uma atividade de segurança pública que não exorbite no desempenho de suas funções (princípio da proibição do excesso⁴), aliada a uma atuação que se revele eficaz e adequada ao atingimento de seu dever de proteção da sociedade (princípio da proibição da proteção deficiente⁵).

4 *Übermassverbot* (princípio que limita o poder estatal).

5 *Untermassverbot* (Proibição de proteção deficiente/insuficiente).

3. ASPECTOS DO ASSÉDIO SEXUAL E MORAL QUE DEMANDAM ATENÇÃO

3.1. DEFINIÇÃO E TIPIFICAÇÃO DO ASSÉDIO SEXUAL

O delito de assédio sexual encontra-se tipificado no artigo 216-A do Código Penal, que caracteriza a conduta de constranger alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual. Esse tipo penal é restrito a relações de poder, onde o assediador ocupa uma posição hierárquica superior em relação à vítima.

Assim, não configura o delito de assédio sexual hipótese em que vítima e assediador possuam o mesmo nível dentro da estrutura laboral ou se a conduta for praticada por subordinado contra superior. Tal tipo penal de assédio sexual, portanto, só ocorre na modalidade vertical descendente, ou seja, quando se trata de conduta perpetrada por superior hierárquico em detrimento de subordinado.

O assédio sexual configura expressão de poder que transcende a esfera individual, refletindo uma cultura de opressão que permeia as instituições. Para combatê-lo, impõe-se uma compreensão clara de sua definição e das implicações legais a ele associadas.

Além disso, para que o crime se configure, é suficiente o constrangimento impregnado de um elemento subjetivo específico, qual seja, a intenção de obter vantagem ou favorecimento sexual, independentemente de essa vantagem ou favorecimento de cunho sexual terem sido efetivamente auferidos.

Outro aspecto que merece destaque se refere à possibilidade de o assédio sexual configurar ato de improbidade administrativa. Está-se aqui a falar de um processo judicial em que restou reformada sentença de primeiro grau, junto ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), condenando-se por improbidade administrativa um professor de uma universidade gaúcha que havia sido condenado criminalmente em sentença transitada em julgado por assediar aluna.

No caso em questão⁶, toda a controvérsia se deu quanto à alegação de aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021, que alterou a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92). Questionava-se na decisão se o assédio sexual continuava a configurar ato de improbidade, após as alterações havidas na legislação. Malgrado as alterações legislativas apontadas, foi defendido pelo Ministério Público que a nova redação imposta à LIA colidiria com a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, norma superior, conhecida como Convenção de Belém do Pará, da qual o Brasil é signatário. O tratado estabelece o dever do Estado de coibir todas as formas de violência contra as mulheres, entre as quais o assédio sexual no âmbito público. “Afastar essa conduta do rol de atos de improbidade seria um desrespeito a essa Convenção e implicaria ofensa ao princípio da vedação ao retrocesso social”, afirmou o procurador Christian Reis de Sá Oliveira, que trabalhou no caso.

Para além, o MPF também defendeu que a revogação da modalidade culposa da improbidade não estaria a alcançar os atos dolosos, os quais permanecem puníveis, mesmo após as mudanças legislativas, conforme entendimento do próprio STF.

.....

6 Processo 5001764-23.2020.4.04.7101/RS, que tramita em segredo de justiça.

Diante de tais argumentos, o TRF4 reconheceu os atos dolosos do réu⁷, concluindo que o comportamento do professor teria violado os princípios da moralidade, da legalidade e da dignidade da pessoa humana, caracterizando improbidade administrativa à luz da legislação: eis aqui uma outra possibilidade de responsabilização da prática do assédio sexual, no âmbito civil, com efeitos severos para a vida funcional e pessoal do seu autor.

3.2. O CENÁRIO DO ASSÉDIO MORAL NAS INSTITUIÇÕES

O assédio moral, embora não possua uma definição legal específica no código penal, é amplamente reconhecido em legislações estaduais, como a Lei nº 9.033/2023 em Alagoas. Referido diploma legal descreve o assédio moral como qualquer ato que vise atingir a autoestima e a autodeterminação do servidor, causando danos ao ambiente de trabalho. Outros entes federativos também possuem legislações locais editadas com a finalidade de proteger seus servidores públicos do assédio moral.

As instituições de segurança pública, compostas por estruturas hierárquicas rígidas, são particularmente vulneráveis a práticas de assédio moral. A cultura militar, que enfatiza a disciplina e a hierarquia, pode criar um ambiente propício para abusos, tornando difícil para as vítimas denunciarem suas experiências.

Existem alguns projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, como o Projeto de Lei nº 4742/200, aprovado pela Câmara dos Deputados e atualmente em tramitação no Senado Federal, que pretende inserir a tipificação do crime de assédio moral no Código Penal. (Brasil, 2001).

Em Alagoas, a recente Lei Estadual nº 9.033/2023 passou a disciplinar o assédio moral em seu art. 2º, conceituando-o da seguinte forma:

Considera-se assédio moral todo exercício, palavra ou gesto, praticado durante o exercício abusando de seus poderes que tenha por objetivo atingir a autoestima e a autodeterminação do servidor, com danos ao ambiente de trabalho, aos serviços prestados ao público e ao próprio usuário, bem como, interferir na evolução da carreira ou na estabilidade funcional do servidor constrangido. (ALAGOAS, 2023).

Da leitura do supramencionado conceito jurídico, deflui-se que o sujeito ativo do assédio moral não precisa necessariamente ser um superior hierárquico, diferente do disposto no tipo penal do assédio sexual, de modo que sua prática pode ocorrer tanto de modo vertical (ascendente ou descendente) quanto horizontal.

Tal definição prevista na legislação estadual vai ao encontro do entendimento contido nos conceitos doutrinários de saberes de áreas extrajurídicas sobre assédio moral, como definido, por exemplo, por Marie-France Hirigoyen (2002):

.....

7 Com a decisão, o réu foi condenado por ato de improbidade administrativa a pagar multa civil de 24 vezes o valor de sua remuneração; também foi determinada a proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, por prazo de três anos.

qualquer conduta abusiva, manifestando-se sobretudo por comportamentos, palavras, gestos ou escritos que possam trazer dano à personalidade, à dignidade ou à integridade física ou psíquica de uma pessoa, pôr em perigo seu emprego ou degradar o ambiente de trabalho. (Hirigoyen, 2002).

É imperioso ressaltar que a legislação estadual, além de apresentar um conceito geral nos incisos do art. 2º, § 1º, estabelece algumas condutas que podem ser caracterizadas como assédio moral, conferindo uma maior densidade normativa e orientando a aplicação no âmbito da administração pública:

I – determinar o cumprimento de atribuições estranhas ou atividades incompatíveis com o cargo do servidor ou em condições e prazos inexecutáveis;

II – designar para funções triviais, o exercente de funções técnicas, especializadas ou aquelas para as quais, de qualquer forma, sejam exigidos treinamento e conhecimento específicos;

III – apropriar-se do crédito de ideias, propostas, projetos ou de qualquer atividade de natureza administrativa ou funcional de outrem;

IV – torturar psicologicamente, desprezar, ignorar ou humilhar o agente público, isolando-o de contatos com seus colegas e superiores hierárquicos ou com outras pessoas com as quais se relacione funcionalmente;

V – sonegar informações que sejam necessárias ao desempenho das funções ou úteis à vida funcional do agente público;

VI – divulgar rumores e comentários maliciosos, bem como críticas reiteradas, ou subestimar esforços que atinjam a saúde mental do agente público;

VII – expor o agente público ou o funcionário a efeitos físicos ou mentais adversos, em prejuízo de seu desenvolvimento pessoal e profissional. (Alagoas, 2023).

Em que pese não configurar um elemento essencial, é de se observar que as relações interpessoais que envolvem subordinação ou poder se revelam substancialmente importantes para que se possa compreender o que caracteriza o assédio moral, sobretudo quando se está a falar de um ambiente pautado por contornos de disciplina e hierarquia, como é aquele que permeia a maioria das instituições de segurança pública.

Vale ainda observar o que Macêdo (2002) afirma quando identifica como terreno fértil para tais práticas a existência de um desequilíbrio de forças entre duas partes que ostentam interesses divergentes. Isso porquanto tal situação implica a imposição da vontade de uma parte (a mais forte) em detrimento da outra, fazendo com que esta realize condutas que, de outra forma, não o faria.

Na cartilha do CNMP (2016) que versa sobre o assunto, constam listados os aspectos que tornam o ambiente mais favorável à sua incidência, quais sejam: uma estrutura hierarquizada, burocracia excessiva, regulamentação insuficiente, ausência de compromisso e alta competitividade.

Ora, em análise a tais questões, vale destacar que, malgrado se tenha a falsa ideia de que existe disciplinamento excessivo e satisfatório no âmbito das forças de segurança pública em Alagoas. (CNMP, 2016).

Entretanto, uma análise mais detida dos atos normativos vigentes leva à rápida conclusão de que muitos termos e regramentos lá dispostos ostentam conteúdo jurídico fraco e que, portanto, confere ensanchas a manipulações que mais se afastam de um suposto interesse público e que, pela discricionariedade e vaguidade de seus termos, favorece o uso de mecanismos de pressão e de punição que podem configurar verdadeiro assédio moral, mas que se torna muitas vezes indenunciável e, portanto, insuscetível de qualquer tipo de controle.

Observe-se que tais conclusões foram produzidas pelas diversas narrativas obtidas por ocasião de entrevistas realizadas no bojo do Projeto: “Mulheres em Segurança: Assédio Não!”, as quais oportunizaram às profissionais de todas as instituições de segurança pública com atuação em Maceió o relato de experiências envolvendo assédio moral e sexual.

Muitas dessas mulheres se referiram a “transferências” imotivadas ou por vingança, com verdadeiro desvio de finalidade, a pretexto de atender ao interesse público da instituição, mas que, na verdade, funcionavam como disfarce para verdadeira punição decorrente de episódios de assédio – moral ou sexual – anteriormente perpetrado. Na prática, o silenciamento e temor reforcam ainda mais uma nítida e inescandível subnotificação nos registros oficiais de tais assédios.

Para além, os números apontam ainda que, quando se está a falar de assédio moral e sexual, é certo que as maiores vítimas serão sempre as mulheres, em se tratando de órgãos de segurança pública. Em pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pela Fundação Getúlio Vargas em parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), com o tema “Mulheres nas Instituições Policiais”, realizada junto a 13.055 (treze mil e cinquenta e cinco agentes policiais), na qual 80,83% dos participantes eram homens e 18,87% mulheres, quando questionados se já teriam experimentado algum tipo de assédio moral ou sexual dentro das suas instituições, fazendo-os sentir desrespeitados ou coagidos a darem consentimento, 20,1% dos homens disseram que sim, enquanto tal índice subiu para 39,2% em relação às mulheres (Bueno, 2015).

Esse quadro se deve, em boa medida, ao ingresso tardio do gênero feminino nas corporações policiais. O ambiente nas instituições de segurança pública permanece, assim, impregnado de um machismo estrutural que resulta na ocupação maciça, pelos homens, dos cargos mais estratégicos das corporações. A título elucidativo, foi apenas em 28 de novembro de 1989 que a Polícia Militar de Alagoas formou a sua primeira turma de mulheres, tendo ainda sido promulgada a Lei Estadual nº 8.118/2019 (Alagoas, 2019), instituindo o Dia da Policial Feminina do Estado de Alagoas, a ser comemorado, anualmente, no dia 28 de novembro. Por sua vez, no Corpo de Bombeiros Militar alagoano, o ingresso da primeira mulher se deu somente no ano de 1994. (Santos, 2019)

Portanto, em razão dessa presença recente das mulheres nas instituições de segurança pública, prevalece uma atmosfera sexista e de superioridade e dominação masculina, sendo a mulher constantemente desqualificada para que se justifiquem e tolerem as práticas de assédio, conforme salienta Ribeiro (2018):

O machismo fortemente ancorado na sociedade e presente nas interações no local de trabalho habitualmente responsabiliza a mulher por dinâmicas desiguais de poder. A estratégia do agressor é a de desqualificar a sua vítima e, assim, justificar o seu comportamento inadequado. (Ribeiro, 2018).

3.3. IMPACTOS PSICOLÓGICOS E PROFISSIONAIS

Os efeitos deletérios do assédio moral e sexual revelam-se profundos e duradouros. As vítimas frequentemente enfrentam consequências psicológicas, como depressão, ansiedade e baixa autoestima, desejo ou concretização da saída das fileiras da corporação, tentativas de suicídio, conflitos familiares, automutilação, vergonha, tristeza generalizada. Além disso, a experiência de assédio pode afetar o desempenho profissional, levando a uma diminuição da produtividade e ao afastamento do trabalho, como forma inconsciente de reagir à violência sofrida.

Estudos demonstram que o assédio não afeta apenas as vítimas diretas, mas também compromete a qualidade do serviço prestado pelas instituições. Para garantir uma segurança pública efetiva, é fundamental abordar essas questões de forma sistemática e integrada.

De tudo isso se conclui que o assediador, quando investido de interesses inconfessáveis, age em descompasso com os princípios constitucionais que lhe são impostos, agindo muitas vezes motivado pela frustração de desejos lascivos não atendidos, dentro de um ambiente pautado pela hierarquia e disciplina exacerbadas e por práticas de assédio moral e até sexual tolerados *interna corporis*: eis aqui mais um componente que reforça o perfil de um ambiente que favorece e até legitima o assédio.

Para melhor ilustrar as situações observadas no seio das corporações de segurança pública de Alagoas, cita-se o exemplo que se extrai do relato público e corajoso feito por Cristiane Sampaio Valões da Rocha, Tenente-coronel do Corpo de Bombeiros Militares de Alagoas, contido no livro “Mulheres na segurança pública: narrativas de vivências de integrantes da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar, da Polícia Civil, da Polícia Científica e da Polícia Penal de Alagoas” (Rocha, 2023). Referida oficiala conta que, mesmo sendo detentora de formação profissional aprofundada como piloto de helicóptero, foi submetida a diversas situações caracterizadoras de assédio, tendo o exercício de sua função sido flagrantemente obstruído, fato que lhe acarretou depressão profunda e o abandono de sua carreira como militar:

[...] A começar, era única piloto que se formou e ficou na instituição de origem, por cinco anos. Os demais pertenciam ao Grupamento Aéreo da Secretaria de Segurança Pública de Alagoas. *Privada da função no Grupamento, buscava, ao menos, concorrer às escalas de voo, o que demorou injustificável um ano e meio para acontecer. Quando passei a concorrer, aconteceram inúmeras situações constrangedoras: algumas vezes, outros pilotos era mandados para voar no meu serviço. Ou era retirada da escala, como represália. Foram pagos capacetes de voo para todos os pilotos, menos para mim. Era chamada atenção de forma desnecessária; discriminada; criticada constantemente. Recebia ameaça de nunca mais voar, ameaça de responder a processos.*

[...]

Em alguns momentos, confesso que decidi sair, mas a perseverança ‘falou’ mais alto. Não tive força para desistir do meu sonho, mais quando já era real.

Tinha ainda o apoio dos meus amigos, que me incentivavam a não sair. *Acabei saindo e de vez, quando para o período de férias e fiquei só em cima da cama com o passar dos dias. Eu estava com depressão. No último mês, após algum ‘constrangimento’, eu ia para o banheiro chorar, depois retornava, como se nada tivesse acontecido e só pensava que estava perto de descansar nas férias. ‘Desencasei’ até demais! Pois eu havia desperdiçado toda minha energia em um combate desleal.*

Infelizmente, perdi muito mais do que tempo, perdi meus amigos na tragédia da queda do helicóptero, perdi amados familiares, *‘perdi minha vida’ por quase dois anos, em uma depressão profunda, sem contar os anos seguintes em tratamento.* (ROCHA, 2023).

O estresse ocupacional sofrido pelas mulheres militares é bem retratado por Cláudia Bezerra, Maria Cecília Minayo e Patrícia Contantino (Bezerra, Minayo, Constantino, 2013):

Além dos principais estressores já citados, as mulheres, principalmente entre as praças que exercem atividades operacionais, incluem o assédio sexual. Relatam sua dificuldade em construir estratégias para escapar dele, nesse ambiente predominantemente masculino e dominado por forte hierarquia. Entre as oficiais, o assédio não aparece diretamente como causador de estresse, mas como uma dificuldade peculiar em que não há reconhecimento de que estão em tal posto por seu mérito...A gente tem que lidar com essa questão da sexualidade [de gênero] o tempo todo mostrando para eles que a gente está do lado deles, não tem diferença. (Oficial/operacional). [...] Eles dizem: eu hein! Eu vou ter que cuidar do bandido e da mulher, pois ao invés dela dar tiro vai ficar passando batom. (Praças/operacionais).

4. O PROJETO “MULHERES EM SEGURANÇA: ASSÉDIO NÃO!”

4.1. METODOLOGIA E COLETA DE DADOS

O projeto “Mulheres em Segurança: ASSÉDIO NÃO!” foi desenvolvido por meio de uma abordagem metodológica robusta, que incluiu a realização de pesquisas qualitativas e quantitativas. Questionários foram distribuídos para servidoras de diversas instituições de segurança, permitindo uma coleta de dados abrangente sobre as experiências de assédio.

As entrevistas realizadas durante o projeto proporcionaram uma visão aprofundada das dinâmicas de poder e das práticas de assédio nas instituições, revelando um panorama preocupante da realidade enfrentada pelas mulheres.

4.2. RESULTADOS DA PESQUISA

Os resultados da pesquisa foram alarmantes, indicando uma prevalência significativa de assédio moral e sexual nas instituições de segurança pública. As mulheres participantes relataram experiências variadas, desde comentários inadequados até comportamentos mais graves de assédio.

Esses dados colhidos não apenas evidenciam a gravidade da situação, mas também servem como base para a formulação de políticas públicas e intervenções necessárias visando ao enfrentamento do problema.

4.3. AÇÕES IMPLEMENTADAS E CAMPANHAS

Como parte do projeto, foram realizadas campanhas de conscientização e capacitação, para fins de promoção de um ambiente de trabalho mais seguro e respeitoso. A utilização de mídias sociais, palestras e *workshops* ajudou a aumentar a visibilidade do tema e a estimular o diálogo sobre assédio.

Além disso, a criação de canais de denúncia seguros e a promoção de um ambiente acolhedor para as vítimas revelaram-se medidas fundamentais para encorajar as mulheres a se manifestarem sobre suas experiências.

Diante dos dados coletados e pela identificação dos problemas com base na pesquisa realizada e no diálogo com todos os atores envolvidos, a 62ª Promotoria de Justiça da Capital, por meio da Promotora de Justiça Karla Padilha Rebelo Marques, expediu a Recomendação nº 0008/2021/62PJ-Capit (Marques, 2021), também subscrita pelo então Ouvidor-Geral do Ministério Público de Alagoas e pela Diretora da Faculdade de Direito de Alagoas, segundo a qual foi recomendado ao Secretário de Segurança Pública de Alagoas bem como aos gestores das forças de segurança pública que adotassem providências efetivas voltadas a evitar condutas que se pudessem se amoldar a qualquer tipo de assédio moral e sexual cometido contra as suas respectivas servidoras, dentre as quais se destacam:

- i) a instituição de órgãos de ouvidoria especializados, preferencialmente fora das instalações físicas de trabalho, que assegurem o contato via canais virtuais e a preservação do sigilo e também ofereçam um ambiente de acolhimento e escuta adequados, com equipe multiprofissional comandada e formada por mulheres, tecnicamente aptas à efetiva adoção das medidas necessárias a partir do recebimento das denúncias de assédio moral e sexual em cada uma das instituições de segurança pública;
- ii) a implementação, de forma obrigatória, em todos os cursos de ingresso na carreira e em cursos de capacitação continuada, necessários à formação profissional e/ou promoção ao longo da carreira, de disciplina que aborde adequadamente o tema do assédio moral e sexual dentro das instituições de segurança pública;

iii) a capacitação dos órgãos correccionais respectivos de equipes tecnicamente preparadas para uma eficiente e adequada abordagem, tratamento e apuração administrativa dos casos de assédio moral e sexual que lá aportem.

Diante da sobredita Recomendação, foram alcançados alguns avanços, ressaltando-se, de forma geral:

- i) a ampla divulgação do teor da Recomendação entre os integrantes dos órgãos de segurança pública;
- ii) a realização de campanhas e eventos institucionais de conscientização no âmbito dos órgãos que fizeram parte do projeto;
- iii) a criação de canais de atendimento, presenciais e remotos, para o recebimento das denúncias;
- iv) a designação de mulheres para postos-chave no recebimento das denúncias dos casos de assédio moral e sexual. (Marques, 2021).

5. DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

5.1. BARREIRAS ESTRUTURAIS E CULTURAIS

As barreiras estruturais e culturais nas instituições de segurança pública representam um obstáculo significativo para a implementação de políticas eficazes contra o assédio. A resistência à mudança aliada a uma cultura de silêncio e impunidade dificultam a adoção de medidas efetivas e idôneas à proteção da vítima. É essencial que as instituições reconheçam a necessidade de mudanças e trabalhem para a criação de uma cultura organizacional que valorize o respeito e a dignidade.

Também o machismo estrutural contribui para a resistência ao enfrentamento do tema. Nesse sentido, pontua ainda Karla Marques que a existência de uma mulher Promotora de Justiça no âmbito do controle externo da atividade policial “traz implicações positivas para a promoção de ações que enfrentem o paradigma estrutural de gênero nas instituições de segurança pública sujeitas à coordenação externa do Ministério Público, nos termos do art. 129, inc. VII, da Constituição Federal de 1988”. (Marques, 2023).

O silêncio e a vergonha ainda funcionam como elementos de resistência ao descortinamento das situações de assédio, que somente vêm à tona quando se decide enfrentar o problema sem rodeios, preconceitos ou estigmas sexistas que intentem preservar índices de subnotificação mascaradores do tamanho e da extensão do problema. E essas barreiras vão além, quando dificultam a adesão das mulheres para a discussão do tema, em busca de encaminhamentos que possam, de fato, ir ao encontro de seus interesses de proteção contra o assédio. Essas agentes de segurança pública precisam se sentir seguras de que o trabalho a ser implementado não se cingirá à

exposição do problema, mas resultará na garantia efetiva de que elas não sofrerão retaliações ou punições em razão de eventual denúncia feita.

As cifras ocultas quanto ao registro dos casos de assédio moral e sexual dentro das instituições de segurança pública se verificam justamente porque as mulheres vítimas custam a acreditar na eficácia dos mecanismos atualmente existentes para a punição dos assediadores. Sobre o assunto, referindo-se à desigualdade de gênero enquanto fator que contribui para a prática do assédio na segurança pública, observa Karla Marques (2023), que:

[...] as concausas que atualmente se incumbem de cercear a igualdade de gênero não mais defluem de ordenações institucionalizadas, como ocorria antes da Constituição de 88, mas sim, da ausência de um sistema de responsabilização efetivo, capaz de apurar e, eventualmente, punir integrantes das forças de segurança pública que perpetrem assédio e/ou importunação sexual e moral, além da inexistência de um canal de diálogo e de uma rede acolhimento segura para atendimento à mulher vítima desse tipo de violência. (Marques, 2023).

5.2. O PAPEL DA FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO

A formação e a capacitação constituem ferramentas cruciais para a mudança de cultura nas instituições de segurança. Programas de treinamento que abordem questões de gênero, assédio e direitos humanos devem ser implementados em todos os níveis, desde a formação inicial até a capacitação continuada.

A educação representa, portanto, uma chave para transformar a mentalidade das corporações e promover um ambiente de trabalho mais inclusivo e respeitoso. Desde o ingresso nas instituições de segurança pública há de se desenhar para os novos profissionais um cenário que se revele incompatível com qualquer tipo de abuso ou violência de cunho sexual ou moral, a despeito da necessidade de que se estabeleça um clima de hierarquia e disciplina, no seio do ambiente laboral.

6. PERSPECTIVAS FUTURAS E RECOMENDAÇÕES

À medida que o projeto “Mulheres em Segurança: ASSÉDIO NÃO!” avança, é fundamental que as lições aprendidas sejam incorporadas às políticas públicas de segurança. A continuidade das ações e a expansão das iniciativas de conscientização se revelam essenciais para garantir que as mulheres com atuação nas forças de segurança possam trabalhar sem medo de virem a sofrer assédio.

Nesse diapasão, cabe ao Ministério Público de Alagoas persistir no contínuo monitoramento da situação, estabelecendo parcerias com organizações da sociedade civil e promovendo um diálogo contínuo com as instituições de segurança. O fortalecimento das redes de apoio e a utilização de protocolos claros para o atendimento às vítimas constituem passos fundamentais para a construção de um ambiente de trabalho seguro, eficaz e respeitoso.

Com base nos resultados práticos alcançados, impôs-se a necessidade de expedição de novas Recomendações ministeriais as quais, de inovação, trouxeram os seguintes pontos:

1) Criar protocolo de atendimento às vítimas de assédio sexual e/ou moral no âmbito da instituição, pelas Ouvidorias; 2) Apresentar cronograma para campanha organizacional focada no combate à prática do assédio sexual e moral; 3) Comprovar a existência de suporte psicossocial apto a atender às vítimas de assédio sexual e moral; 4) Determinar a instalação de QR codes em todas as viaturas, com frase indicativa do seu objetivo, os quais permitam o direcionamento das vítimas a um canal de comunicação específico para as profissionais que desejem noticiar a prática de assédio no ambiente laboral. (Marques, 2025).

Cuida-se, como visto, de um trabalho que exige amadurecimento e aperfeiçoamento contínuos, com redirecionamento de rotas, dado o seu caráter dinâmico e com respeito às especificidades orgânicas e estruturais de cada instituição de segurança pública.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As iniciativas voltadas ao combate ao assédio moral e sexual nas instituições que integram a segurança pública se traduzem em um desafio que não se resolve com deliberações pontuais ou com ajustes simplistas. É fundamental que se estabeleçam estruturas de apoio e proteção para as vítimas, garantindo que elas possam atuar sem temor de retaliações.

O fortalecimento da presença feminina nas corporações revela-se essencial para promover mudanças significativas e duradouras. A luta contra o machismo e o assédio nas forças de segurança pública implica um processo contínuo e que demanda comprometimento e ação efetiva de todos os envolvidos, especialmente do Ministério Público. Trata-se de romper paradigmas, mudar perspectivas, enfrentar a invisibilidade do tema na mente e vida das mulheres e homens que compõem as forças de segurança pública. Trata-se, ainda, de defender com unhas e dentes a valorização e o reconhecimento dessas mulheres com base em sua capacidade para o desempenho de toda e qualquer função na área de segurança pública, de acordo com suas habilidades técnicas nos aspectos intelectual e físico.

Afinal, são profissionais que já foram avaliadas de forma criteriosa quando da realização de concurso público para os cargos que ocupam, em igualdade de condições com os candidatos homens, respeitadas as diferenças orgânicas que requerem a fixação de parâmetros distintos em alguns quesitos, conforme consta dos respectivos editais.

Trata-se, finalmente, de valorizar as mulheres não por seus atributos físicos associados à beleza, mas, sim, por sua capacidade laboral, apta a contribuir para a garantia de uma sociedade mais segura, mais igual e realmente garantidora dos direitos humanos essenciais reservados para todos. E essas mulheres não estão mais sozinhas: agora contam com uma rede de apoio que as ouve, orienta, oferece acolhimento e, acima de tudo, busca assegurar sua dignidade e seu prazer pelo trabalho.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS. **Decreto nº 33.376/1989**. Aprova o regulamento para movimentação de oficial e praças da Polícia Militar do Estado de Alagoas - REMOP. Disponível em: <<https://gcs2.sefaz.al.gov.br/#/documentos/visualizar-documento?access=1&key=9SRHXsxGkLo%3D>>. Acesso em: 9 fev. 2025.

ALAGOAS. **Lei Estadual nº 8.118/2019**. Institui o dia da policial militar feminina do Estado de Alagoas. Disponível em: <https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2019/1606/lei_no_8.118_de_21.06.2019_1.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2025.

ALAGOAS. **Lei nº 9.033/2023**. Trata do assédio moral no âmbito da administração pública direta e indireta do Estado de Alagoas. Disponível em: <https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2023/2727/lei_no_9.033_de_6_de_novembro_de_2023.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2025.

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.mpdfp.mp.br/jspui/handle/123456789/924>>. Acesso em: 9 fev. 2025.

BEZERRA, Cláudia de Magalhães; MINAYO, Maria Cecília de Souza; CONSTANTINO, Patrícia. Estresse ocupacional em mulheres policiais. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, nº 3, p. 657-666 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/bs9zVccSn4c9rjxJbWL9Mfq/>>. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4742/2001**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar o assédio moral. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1718190&filename=Tramitacao-PL%204742/2001>. Acesso em: 13 fev. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 9 fev. 2025.

BUENO, Samira; TONELLI, Maria José; SANTOS, Thandara (coord.). **As mulheres nas instituições policiais**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/bitstreams/a3a5b91c-0d69-4869-83a6-2d4ab5e4e7ac/download>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

Conselho Nacional do Ministério Público. **Assédio moral e sexual**: previna-se / Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília: CNMP, 2016. Assédio Moral e Sexual. Previna-se. Fls. 07. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/assedio-moral-e-sexual.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2025.

Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Resolução nº 279/2023, de 12 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial. Brasília/DF. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-279-de-2023.pdf>>. Acesso em: 9 fev. 2025.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Assédio moral**: a violência perversa no cotidiano, 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil; 2002. p. 65

ISMAIL, Mona Lisa Duarte Abdo Aziz. **O papel do Ministério Público no controle de políticas públicas.** Disponível em: <<https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/cientificas/index.php/boletim/article/view/423/376>>. Acesso em: 5 fev. 2025, p. 185.

MACÊDO, Kátia Barbosa. Cultura, poder e decisão na organização familiar brasileira. **RAE eletrônica**, São Paulo, v. 1, nº 1, jan./jun. 2002.

MARQUES, Karla Padilha Rebelo; ARAÚJO, Lean Antônio Ferreira de; COSTA, Elaine Cristina Pimentel. 62ª Promotoria de justiça da Capital/Ministério Público de Alagoas. **Recomendação nº 0008/2021/62PJ-Capit.** Disponível em: <<https://sistemas.mpal.mp.br/DiarioOficialEletronico/download/diario/2969>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

MARQUES, Karla Padilha Rebelo; COSTA, Elaine Cristina Pimentel. 62ª Promotoria de justiça da Capital/Ministério Público de Alagoas. 62ª Promotoria de justiça da Capital/Ministério Público de Alagoas. **Recomendações nº 0001 a 0006/2025/62PJ-Capit.** Disponíveis em: <<https://sistemas.mpal.mp.br/DiarioOficialEletronico/?dataPublicacao=14%2F02%2F2025>>. Acesso em: 15.04.2025.

MARQUES, Karla Padilha Rebelo; NASCIMENTO, Matheus Oliveira do. O Impacto da Representatividade Feminina no Controle Externo da Atividade Policial: o Projeto “Mulheres em Segurança: Assédio Não” do Ministério Público de Alagoas. In **Reflexos [livro eletrônico]:** as mulheres e suas imagens no sistema de justiça / organização Ana Lúcia Stumpf Gonzáles.[et al.]. -- 1. ed. – Brasília/DF: Associação Nacional dos Procuradores da República, 2023. (fls. 105-123).

RANGEL, Paulo. **Direito Processual Penal**, 27. ed. – São Paulo: Atlas, 2019 (*e-book*), p. 205.

RIBEIRO, Ludmila. **Polícia Militar é lugar de mulher?** Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1806-9584.2018v26n143413>>. Acesso em: 13 fev. 2025.

ROCHA, Cristiane Sampaio Valões da. Intrépidas Asas de Fênix. In: COSTA, Elaine Cristina Pimentel; OLIVEIRA, Joyce (org.). **Mulheres na segurança pública:** narrativas de vivências de integrantes da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar, da Polícia Civil, da Polícia Científica e da Polícia Penal de Alagoas. Maceió/AL: EDUFAL, 2023. p. 91-92.

RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público Resolutivo e um Novo Perfil na Solução Extrajudicial de Conflitos:** Lineamentos sobre a Nova Dinâmica. Disponível em: <https://es.mpsp.mp.br/revista_justitia/index.php/Justitia/article/view/89/46>. Acesso em: 5 fev. 2025, p. 400.

SANTOS, Thássia. **Primeira turma de bombeiros após a separação da PMAL completa 25 anos de serviço.** Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Alagoas, Maceió, 22 de abr. 2019. Disponível em: <<https://www.cbm.al.gov.br/noticias/view/1686/primeira-turma-de-bombeiros-apos-a-separacao-da-pmal-completa-25-anos->>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

O NOVO MODELO DE OUVIDORIAS DE POLÍCIA NO BRASIL: PIONEIRISMO, EXPERIÊNCIA DA PARAÍBA E A CONDUÇÃO DE UMA OUVIDORIA AUTÔNOMA E INDEPENDENTE

THE NEW MODEL OF POLICE OMBUDSMAN OFFICES IN BRAZIL: PIONEERING EFFORTS, THE EXPERIENCE OF PARAÍBA, AND THE IMPLEMENTATION OF AN AUTONOMOUS AND INDEPENDENT OMBUDSMAN OFFICE

Mário Gomes de Araújo Júnior¹

Sumário: 1. Introdução. 2. Fundamentação Jurídica e Doutrinária. 3. A Experiência da Paraíba: Modelo Unificado da Ouvidoria. 4. Diretrizes para Ouvidorias Autônomas e Independentes. 5. Desafios Estruturais e Culturais. 6. Inovação Tecnológica e Atendimento Multicanal. 7. Controle Social, Participação Cidadã e Cultura de Diálogo. 8. O Papel Estratégico das Ouvidorias na Política de Segurança. 9. Análise Comparativa e Propostas Nacionais. 10. Considerações Finais. Referências.

Resumo: Este artigo analisa o novo modelo de Ouvidorias de Polícia Autônomas e Independentes no Brasil, com foco especial na experiência pioneira desenvolvida no Estado da Paraíba. Ao centralizar todos os serviços de ouvidoria relacionados à segurança em um único espaço institucional e garantir autonomia funcional e modernização digital, o Estado criou um modelo de referência que reforça a transparência, a eficiência e a participação cidadã. O artigo apresenta diretrizes estratégicas e propostas complementares que podem servir de base para um padrão nacional, especialmente à luz da Emenda Constitucional da Segurança Pública atualmente em discussão no Congresso Nacional.

Palavras-chave: Ouvidoria; Segurança Pública; Controle Social; Transparência; SUSP (Sistema Único de Segurança Pública); Participação Cidadã.

Abstract: *This article analyzes the new model of Autonomous and Independent Police Ombudsman Offices in Brazil, with special focus on the pioneering experience developed in the state of Paraíba. By centralizing all security-related ombudsman services in a single institutional space and guaranteeing functional autonomy and digital modernization, the state has created a reference model that reinforces transparency, efficiency, and citizen participation. The article presents strategic guidelines and complementary proposals that can serve as the basis for a national standard,*

1 Ouvidor-Geral do Sistema Único de Segurança Pública da Paraíba (SUSP-PB). Doutor em Direito pela Universidad del Museo Social Argentino (UMSA). Formado em Direito pela UNIPE, com especializações em Direito Constitucional, Direito Penal, Processo Penal e Direito Público (UFPB), além de Criminologia e Investigação Forense (UNIPE). Palestrante em diversas conferências nacionais, atua há mais de uma década na defesa de Ouvidorias autônomas, na mediação de conflitos e na promoção dos direitos humanos no campo da segurança

especially in light of the Public Security Constitutional Amendment currently under discussion in the Brazilian National Congress.

Keywords: *Ombudsman; Public Security; Social Control; Transparency; SUSP; Citizen Participation.*

1. INTRODUÇÃO

As Ouvidorias de Polícia vêm se consolidando como importantes instrumentos de controle externo, transparência e aproximação entre o Estado e a sociedade civil. No Brasil, a construção de uma cultura institucional voltada à escuta ativa da população enfrenta desafios históricos ligados à estrutura verticalizada das forças de segurança. Contudo, iniciativas como a da Ouvidoria do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) da Paraíba indicam um novo paradigma: o da autonomia funcional, da escuta qualificada e da articulação interinstitucional como ferramentas estratégicas na gestão da segurança pública.

Este artigo apresenta uma análise do modelo adotado na Paraíba como referência nacional, especialmente diante da Proposta de Emenda Constitucional da Segurança Pública em tramitação no Congresso Nacional. Ao unificar, modernizar e integrar as ouvidorias das instituições que compõem o sistema estadual de segurança, a Paraíba consolidou um modelo que respeita a diversidade institucional sem abrir mão da padronização dos procedimentos e da agilidade na resposta às demandas sociais.

Partindo da experiência paraibana e de marcos legais como a Lei nº 13.460/2017, que regula os direitos dos usuários dos serviços públicos, e a Lei nº 13.675/2018, que estrutura o SUSP, o presente trabalho propõe diretrizes mínimas e complementares para a institucionalização de Ouvidorias Autônomas e Independentes em todos os estados brasileiros. A proposta reforça os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, alicerces do Estado democrático de direito.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA E DOUTRINÁRIA

A institucionalização das ouvidorias no Brasil é respaldada por um conjunto normativo que busca garantir transparência, acesso à informação, controle social, a efetiva participação do cidadão na avaliação e melhoria dos serviços públicos. A Lei nº 13.460/2017, marco regulatório dos direitos dos usuários dos serviços públicos, estabelece, em seu Capítulo IV, que a administração pública deve disponibilizar canais de ouvidoria independentes, capazes de receber, analisar e responder a reclamações, sugestões, elogios e denúncias. A norma determina ainda que todas as manifestações sejam tratadas com celeridade, respeito ao sigilo e resposta fundamentada.

No campo específico da segurança pública, a Lei nº 13.675/2018 instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), prevendo, em seu artigo 34, a importância da atuação das ouvidorias como mecanismos essenciais de controle externo, responsáveis por receber, encaminhar manifestações da sociedade civil e fomentar a transparência na atuação policial. Trata-se de um reconhecimento da necessidade de criar espaços institucionais, onde o cidadão possa se manifestar de forma livre, segura e com a expectativa legítima de resposta.

Do ponto de vista constitucional, a criação de ouvidorias autônomas está alicerçada nos princípios administrativos da publicidade, eficiência e moralidade (art. 37 da Constituição Federal), além da garantia do contraditório e ampla defesa (art. 5º, incisos LIV e LV). A atuação da ouvidoria representa, portanto, a materialização do direito fundamental de petição e do dever estatal de responder ao cidadão de forma qualificada, especialmente em áreas sensíveis como a segurança pública, historicamente marcada por déficits de escuta e responsabilização.

Além do marco legal, a doutrina contemporânea destaca o papel das ouvidorias como expressão do Estado em sua face republicana e democrática. Para Canotilho (2002), a legitimação do poder público passa pela ampliação dos espaços de participação cidadã, o que inclui canais institucionais de controle popular, como as ouvidorias. Por sua vez, ao estudar a democracia participativa no Brasil, Gonçalves (2020) enfatiza que as ouvidorias públicas devem atuar de forma transparente, imparcial e com autonomia decisória para que não se tornem meras caixas de coleta de reclamações sem impacto real sobre a gestão.

3. A EXPERIÊNCIA DA PARAÍBA: MODELO UNIFICADO DA OUVIDORIA DO SUSP

A experiência da Paraíba, pioneira no contexto nacional, introduz um modelo inovador ao integrar, em um único espaço físico e institucional, as ouvidorias da Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Penal, Corpo de Bombeiros Militar, Detran, Guarda Municipal e, por meio de articulação, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal. Essa centralização objetiva facilitar o acesso do cidadão aos canais de escuta, padronizar fluxos e promover a articulação eficiente entre os diversos órgãos do sistema de segurança pública.

O modelo permite que cada instituição mantenha um ouvidor setorial, com atuação técnica e autonomia decisória, garantindo o acolhimento adequado das demandas específicas de cada corporação. Essa descentralização funcional, aliada à centralização física, representa uma solução equilibrada entre a especialização das respostas e a racionalização do atendimento. O cidadão não precisa mais buscar órgãos distintos ou repetir sua manifestação várias vezes: o fluxo unificado evita retrabalho, reduz burocracia e aumenta a confiança nas instituições.

O prédio da Ouvidoria-Geral do SUSP/PB localiza-se fora das dependências de comando das corporações policiais, o que garante um ambiente desmilitarizado, acessível e acolhedor, favorecendo a escuta sem intimidações. A informalidade no atendimento – muitas vezes mediado por um simples café ou conversa reservada – aproxima o servidor público da população, criando vínculos de confiança e encorajando a manifestação espontânea e qualificada dos usuários dos serviços de segurança.

O impacto prático da iniciativa é significativo: além de reduzir a duplicidade de registros e os custos administrativos, o modelo gerou agilidade nas respostas, ampliou a capacidade de resposta institucional e promoveu a valorização da cidadania. A sistematização dos dados recebidos, cruzados com informações da imprensa e redes sociais permite análises estratégicas e intervenções preventivas, inclusive na formulação de políticas públicas. O modelo paraibano, assim, não apenas escuta, mas transforma a escuta em ação governamental efetiva.

4. DIRETRIZES PARA OUVIDORIAS AUTÔNOMAS E INDEPENDENTES

Com base na experiência consolidada da Paraíba e na observação crítica de modelos implantados em outros estados, apresentam-se as diretrizes mínimas que devem orientar a criação e o funcionamento das Ouvidorias de Polícia Autônomas e Independentes. Essas diretrizes foram construídas com base na prática institucional, no diálogo com a sociedade civil e na análise dos principais gargalos enfrentados por ouvidorias subordinadas ou fragilizadas.

4.1. DIRETRIZES ESTRUTURANTES

ATUAÇÃO POR ATO DE OFÍCIO

A Ouvidoria deve dispor de autonomia funcional para encaminhar a abertura de procedimentos, especialmente quando embasada em denúncias recebidas, cabendo-lhe trazer os fatos ao conhecimento das autoridades competentes, expor as razões e solicitar as providências legais e administrativas às Corregedorias, além de comunicar os fatos ao Ministério Público, quando necessário.

Nesse sentido, vale destacar o disposto na Lei Estadual nº 8.574, de 10 de junho de 2008, que instituiu a Ouvidoria da Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social do Estado da Paraíba, estabelecendo:

Art. 3º Para a consecução de seus objetivos, o Ouvidor da Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social atuará:

I – por solicitação do Secretário de Estado;

II – por iniciativa própria;

III – em decorrência de denúncias, reclamações e representações de qualquer pessoa e/ou entidades representativas da sociedade.

Diante do disposto no inciso II do referido artigo, o Ouvidor, “por iniciativa própria”, por meio de Ato de Ofício, detém legitimidade para solicitar instauração de procedimento, sempre que constatar afronta aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência por parte de operador da Segurança Pública.

ESTRUTURA FUNCIONAL

É imprescindível uma equipe técnica qualificada, composta por cargos comissionados especializados e servidores com formação em Direito, Gestão Pública, Psicologia ou áreas afins. O organograma deve incluir assessor jurídico, oficial da Polícia Militar, delegado de classe especial e equipe administrativa.

AUTONOMIA FINANCEIRA

A Ouvidoria deve contar com orçamento próprio, previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA), com verbas específicas para custeio de diligências, viagens, capacitações e equipamentos.

INTERAÇÃO INSTITUCIONAL LIVRE

Deve haver liberdade para interlocução direta com o Ministério Público, Defensoria Pública, OAB, Controladorias, Tribunais de Contas e demais órgãos de controle.

INTEGRAÇÃO COM CONTROLADORIA INTERNA

A atuação articulada com corregedorias e controladorias internas fortalece o tratamento das demandas, sem comprometer a autonomia funcional.

RELAÇÃO TRANSPARENTE COM CORREGEDORIAS

A Ouvidoria deve manter colaboração institucional com as corregedorias, sem relação hierárquica ou dependência operacional.

VINCULAÇÃO DIRETA AO GOVERNADOR

A vinculação direta ao chefe do Executivo estadual assegura independência frente às corporações policiais.

INDEPENDÊNCIA FRENTE À OUVIDORIA-GERAL DO ESTADO

Evita interferências políticas e garante liberdade técnica na análise e encaminhamento das demandas.

VALORIZAÇÃO DO CARGO DE OUVIDOR

O cargo de Ouvidor deve ter remuneração compatível com o último nível das carreiras da segurança pública (Coronel, Delegado Classe Especial etc.).

PERFIL TÉCNICO E ÉTICO DO OUVIDOR

Devem-se estabelecer critérios objetivos como: idade mínima de 35 anos, formação superior em Direito, ausência de vínculo com corporações policiais e ficha judicial limpa.

PRESENÇA ATIVA EM CONSELHOS

Participação regular no Conselho Estadual de Segurança, Conselho Penitenciário, Conselho de Trânsito e demais instâncias deliberativas.

MODELO ÚNICO ESTADUAL

Cada estado deve adotar uma única Ouvidoria de Polícia, vinculada ao SUSP, concentrando a escuta e o tratamento das demandas em um sistema unificado.

4.2. PROPOSTAS COMPLEMENTARES

MANDATO COM ESTABILIDADE JURÍDICA

Fixação de mandato (ex: 2 ou 4 anos) com mecanismos legais que impeçam exoneração imotivada.

OBRIGATORIEDADE DE RESPOSTAS FORMAIS

Os órgãos denunciados devem responder formalmente às demandas da Ouvidoria, sob pena de responsabilização.

RELATÓRIOS PÚBLICOS ANUAIS

A publicação de relatórios com dados consolidados reforça a transparência e permite o controle social.

CAPACITAÇÃO CONTÍNUA DA EQUIPE

É essencial o investimento em formação permanente sobre direitos humanos, escuta qualificada e resolutividade.

PROTEÇÃO FUNCIONAL E PESSOAL AO OUVIDOR

Garantias legais devem proteger o ouvidor e sua equipe contra assédio, perseguições ou retaliações.

ESTRUTURA FÍSICA PRÓPRIA E ACESSÍVEL

As instalações devem ser adequadas, com acessibilidade, privacidade e ambiente humanizado.

INCLUSÃO DIGITAL E SISTEMA INTEGRADO

Criação de um sistema eletrônico unificado, com interface amigável e integração com demais órgãos.

FUNDO NACIONAL DAS OUVIDORIAS DO SUSP

Criação de fundo específico para financiamento, estruturação e modernização das ouvidorias estaduais.

5. DESAFIOS ESTRUTURAIS E CULTURAIS

A implementação de Ouvidorias Autônomas no campo da segurança pública exige não apenas reformas legais e administrativas, mas também mudanças culturais profundas. A estrutura tradicional das corporações policiais brasileiras, marcada por hierarquia rígida, disciplina militarizada e baixa permeabilidade ao controle externo, representa um dos principais entraves à consolidação de espaços de escuta independente.

Na experiência da Paraíba, alguns dos principais desafios enfrentados incluíram a resistência interna de setores corporativos, que viam na Ouvidoria uma instância de fiscalização ou ingerência externa; a dificuldade de articulação com corregedorias que, historicamente, concentravam o recebimento de denúncias; e a ausência inicial de regulamentações normativas que previssem um fluxo cooperativo entre as instâncias de controle interno e externo.

A superação desses obstáculos exigiu diálogo, planejamento estratégico e decisões políticas firmes. Uma das estratégias bem-sucedidas foi a reconfiguração do fluxo de tratamento das manifestações, definindo a Ouvidoria como porta de entrada das demandas da sociedade civil. Esse fluxo foi organizado em quatro etapas: recepção e triagem, mediação e esclarecimento, encaminhamento à corregedoria (quando necessário) e retorno ao cidadão. Esse processo promoveu resoluções mais céleres, evitando que demandas simples se transformassem em processos formais desnecessários.

Além disso, a construção de um ambiente desmilitarizado e acolhedor foi determinante para consolidar a confiança da população e afastar a percepção de que a Ouvidoria seria mais um braço das corporações. O espaço físico próprio, com sinalização institucional, acessibilidade e equipe técnica não vinculada às forças policiais, contribuiu para reforçar a identidade civil e democrática da Ouvidoria.

Outro desafio superado foi a integração tecnológica entre as diversas ouvidorias setoriais. A adoção de um sistema unificado de triagem e encaminhamento de demandas, aliado ao treinamento contínuo dos servidores, permitiu a padronização dos atendimentos e a criação de uma base de dados robusta para análise institucional. Essa base é usada, por exemplo, para identificar padrões de reclamações, monitorar unidades reincidentes e orientar decisões estratégicas dos gestores.

6. INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E ATENDIMENTO MULTICANAL

Um dos pilares da modernização da Ouvidoria-Geral do SUSP na Paraíba é o uso estratégico da tecnologia para ampliar o acesso, garantir a segurança da informação e dar celeridade ao atendimento das manifestações. A transformação digital foi fundamental para consolidar o modelo unificado de ouvidoria, com um sistema que integra diferentes órgãos e evita a duplicidade de registros — um dos problemas mais recorrentes nas ouvidorias públicas.

Antes da implantação do modelo, o mesmo fato podia ser registrado simultaneamente em diversas instâncias: Disque 100, Ouvidoria da Polícia Militar, Ouvidoria da Polícia Civil, Ouvidoria da Polícia Federal, entre outras. Isso gerava retrabalho, fragmentação de informações, gasto excessivo de papel e perda de tempo no encaminhamento de demandas repetidas. Hoje, a centralização tecnológica permite que cada manifestação passe por uma triagem única, com direcionamento direto ao órgão competente e eliminação de duplicidades.

O sistema eletrônico desenvolvido pela Ouvidoria do SUSP/PB opera com base em filtros de classificação e protocolo unificado. A ferramenta permite: (i) o registro imediato da demanda, (ii) a visualização do andamento pelo cidadão, (iii) o cruzamento com dados de outras denúncias e (iv) o envio de relatórios sintéticos para os gestores. Isso amplia a transparência, a confiabilidade e a eficiência do serviço.

Além do sistema informatizado, a Ouvidoria investiu na diversidade dos canais de atendimento. O telefone 181 foi padronizado como canal oficial de denúncias anônimas, em parceria com o Disque-Denúncia Nacional. O número 0800 281 9010 oferece atendimento gratuito e personalizado. A ferramenta WhatsApp, com número fixo e monitorado por equipe treinada, permite interação direta, inclusive com envio de vídeos, áudios e documentos.

A presença nas redes sociais também foi estruturada com responsabilidade. A Ouvidoria possui perfis institucionais no Instagram e Facebook, utilizados para receber manifestações e divulgar campanhas educativas. Todo esse ecossistema digital está protegido por protocolos de segurança da informação compatíveis com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), garantindo o sigilo e a integridade das informações recebidas.

Essa estratégia multicanal tem impactos mensuráveis: aumento no número de manifestações legítimas, redução de reclamações improcedentes, maior inclusão digital dos usuários e facilidade de acesso à população do interior. O uso da tecnologia é, portanto, um instrumento de democratização da segurança pública.

7. CONTROLE SOCIAL, PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E CULTURA DE DIÁLOGO

A efetividade das ouvidorias no campo da segurança pública não se limita à sua estrutura organizacional ou aos meios tecnológicos empregados. Um dos aspectos mais determinantes de seu sucesso é a construção de uma cultura institucional voltada à escuta ativa, ao diálogo horizontal com a sociedade civil e à participação social qualificada. Nesse sentido, a Ouvidoria do SUSP da Paraíba se consolidou como um espaço democrático de controle social.

Na prática cotidiana, essa vocação democrática se expressa de modo informal, porém estratégico. As salas de atendimento da Ouvidoria se tornaram ambientes de acolhimento, onde cidadãos, representantes de movimentos sociais, conselheiros e líderes comunitários se sentem à vontade para conversar, sugerir melhorias e relatar problemas que muitas vezes não chegam às autoridades por canais formais. Esse ambiente é cultivado com empatia, escuta atenta e compromisso com a transformação das manifestações em ações concretas.

A informalidade do atendimento — frequentemente intermediado por um café, uma conversa direta ou até mesmo uma visita a dada comunidade — permite que temas delicados como abusos, negligências, omissões e discriminações sejam abordados com segurança e sensibilidade. Isso fortalece a confiança institucional e legitima a atuação da Ouvidoria como verdadeira ponte entre o cidadão e o Estado.

Essa cultura de diálogo se articula com o Orçamento Democrático Estadual, instrumento por meio do qual o Governo da Paraíba percorre os municípios ouvindo a população e priorizando investimentos com base nas demandas populares. A Ouvidoria do SUSP atua em sinergia com essa política, transformando os dados colhidos em análises qualificadas e recomendações institucionais. O mesmo ocorre com o acompanhamento de conselhos como o Conselho Estadual de Segurança, o Conselho Penitenciário, o Conselho de Direitos Humanos, entre outros.

Outro aspecto relevante da participação cidadã está na colaboração com entidades protetoras de animais, defensores de direitos da infância, associações de bairro e organizações religiosas. Essas parcerias ampliam o alcance da Ouvidoria e trazem novas perspectivas sobre segurança pública, revelando demandas antes invisibilizadas, como a necessidade de delegacias especializadas ou maior presença de rondas em horários e locais específicos.

A valorização dessa escuta cidadã é um diferencial do modelo paraibano. A Ouvidoria não apenas acolhe a voz do povo, mas organiza essas manifestações, analisa seus padrões e as traduz em propostas viáveis para os gestores públicos. Trata-se de uma atuação técnica, ética e comprometida com a cidadania como eixo estruturante da política de segurança.

8. O PAPEL ESTRATÉGICO DAS OUVIDORIAS NA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA

No atual cenário de crise da segurança pública no Brasil, marcado pela violência estrutural, desigualdade social e desconfiança nas instituições, as Ouvidorias assumem um papel estratégico como instâncias mediadoras, catalisadoras de dados e formuladoras de soluções. Sua atuação vai além da recepção de denúncias: trata-se de um verdadeiro observatório social com capacidade de antecipar conflitos, propor correções e influenciar a formulação de políticas públicas.

A experiência da Ouvidoria do SUSP da Paraíba mostra que, quando bem estruturada, uma ouvidoria pode contribuir para o uso eficiente da inteligência institucional. Exemplo disso foi a articulação preventiva feita com empresas de internet e o setor de inteligência da Polícia Militar ao identificar, por meio de manifestações, ameaças a técnicos que prestavam serviços em comunidades vulneráveis. Nesse caso, a Ouvidoria atuou como radar social, incentivando a intervenção antecipada e evitando que crimes se consumassem.

Outra iniciativa relevante foi o recebimento, por meio de entidades de proteção animal, de diversas manifestações solicitando a criação de uma delegacia especializada para atendimento a maus-tratos contra animais de estimação. A Ouvidoria compilou os dados, produziu relatório técnico e encaminhou a proposta à Delegacia-Geral de Polícia Civil, que atualmente estuda a viabilidade de implementação da nova unidade. Isso demonstra a vocação propositiva da Ouvidoria enquanto canal de inteligência cidadã.

As manifestações recebidas diariamente também servem como fonte de indicadores para avaliar a atuação dos órgãos de segurança pública. Reclamações frequentes sobre o desaparecimento de viaturas em determinadas regiões, ausência de delegados em plantões, uso excessivo de força ou omissões operacionais alimentam diagnósticos concretos e permitem o aperfeiçoamento da política de segurança.

Esse papel estratégico das Ouvidorias deve ser institucionalizado e reconhecido como política de Estado. Mais do que mecanismo de correção de falhas, a Ouvidoria é elemento fundamental de legitimidade democrática. Ao oferecer escuta, garantir proteção ao denunciante e promover a responsabilização institucional, ela amplia a confiança da população e contribui para a pacificação social.

Nesse sentido, a PEC da Segurança Pública, em tramitação, deve contemplar, de forma explícita, a exigência de Ouvidorias Autônomas, com competência legal para atuar em todos os níveis do SUSP, protegidas contra interferência política e com estrutura funcional condizente à complexidade de suas atribuições.

9. ANÁLISE COMPARATIVA E PROPOSTAS NACIONAIS

O modelo de Ouvidoria adotado pela Paraíba se destaca como referência nacional por reunir, em um só espaço, escuta qualificada, independência funcional, uso estratégico da tecnologia e atuação em rede com os demais órgãos do sistema de segurança pública. No entanto, outras unidades da federação também têm adotado iniciativas relevantes que merecem ser registradas e analisadas sob a perspectiva de um modelo nacional de Ouvidorias Autônomas e Independentes.

No estado de Pernambuco, a Ouvidoria de Polícia funciona com atuação reconhecida e forte articulação com o Ministério Público e a Defensoria Pública. Apesar de a vinculação institucional ainda não ser totalmente desvinculada da estrutura da Secretaria de Defesa Social, a equipe atua com independência técnica, produzindo relatórios detalhados e promovendo diálogos constantes com a sociedade civil organizada.

Em Minas Gerais, destaca-se a atuação de ouvidores oriundos da sociedade civil, com mandato definido e forte inserção nos conselhos estaduais. O modelo mineiro aposta na formação permanente de sua equipe e na interação com universidades para produção de conhecimento e avaliação das políticas públicas de segurança.

No Amazonas e no Rio Grande do Norte, a escuta multicanal e a presença em comunidades interioranas são marcas das Ouvidorias com ações itinerantes e uso intensivo das redes sociais para alcançar populações vulneráveis, sobretudo em áreas rurais e de periferia urbana. A aposta na capilaridade é um diferencial importante para o fortalecimento do controle social.

Diante dessas experiências e da consolidação do modelo paraibano, é possível formular uma proposta nacional que integre boas práticas e estabeleça parâmetros mínimos para a atuação das Ouvidorias de Polícia em todo o país. Essa proposta deve incluir:

- Criação de uma legislação nacional que regule as Ouvidorias de Polícia como órgãos independentes, vinculadas ao SUSP e protegidas por mandato legal;
- Previsão orçamentária específica e obrigatória para funcionamento pleno das ouvidorias, com estrutura física e equipe técnica qualificada;
- Estabelecimento de um sistema unificado nacional de ouvidorias da segurança pública, com plataforma digital interoperável entre estados e governo federal;
- Instituição de um Fundo Nacional das Ouvidorias do SUSP, com recursos destinados à modernização, capacitação e pesquisa;
- Obrigatoriedade da participação dos ouvidores em conselhos de segurança pública, penitenciários, direitos humanos e comissões temáticas estaduais;
- Definição de critérios técnicos e éticos para nomeação dos ouvidores, com vedação de vínculos a corporações e partidos políticos.

A implementação dessa proposta requer vontade política, mobilização da sociedade civil e articulação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Mais do que uma inovação administrativa, a consolidação de Ouvidorias Autônomas e Independentes é uma resposta à demanda histórica por uma segurança pública mais justa, democrática e alinhada aos valores constitucionais.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Ouvidorias de Polícia são instituições essenciais para o fortalecimento do Estado democrático de direito, especialmente em um país como o Brasil, marcado por desigualdades históricas, conflitos sociais e desafios estruturais na área da segurança pública. Sua consolidação como mecanismos autônomos, independentes e propositivos representa um avanço civilizatório que deve ser reconhecido, incentivado e institucionalizado em âmbito nacional.

A experiência da Paraíba, com a criação da Ouvidoria-Geral do SUSP, inaugura um novo paradigma na escuta cidadã ao unificar diferentes ouvidorias em um só espaço, preservar a autonomia dos ouvidores setoriais, utilizar tecnologias modernas de atendimento e promover uma cultura de diálogo com a sociedade civil. Esse modelo revela que é possível fazer mais com menos, ampliando o alcance institucional, otimizando recursos e gerando impactos reais na gestão da segurança pública.

Ao rememorar uma metáfora ouvida pelo autor durante seu doutorado: “A Ouvidoria não é a lança que fere o dragão, nem o cavalo que sustenta o guerreiro, mas sim a cela que dá equilíbrio e segurança a São Jorge na luta contra o mal”. Trata-se de um espaço de estabilidade democrática, que garante voz ao povo, contribui para a correção de desvios e aproxima o Estado das legítimas necessidades da população.

Diante da tramitação da PEC da Segurança Pública, torna-se urgente que o legislador brasileiro reconheça, de forma inequívoca, o papel estratégico das ouvidorias. A previsão constitucional da obrigatoriedade de Ouvidorias Autônomas e Independentes, com mandato fixo, orçamento próprio e proteção contra interferências, é medida imprescindível para o avanço do controle social e a humanização das políticas de segurança pública.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO JÚNIOR, Mário Gomes de. **Entrevistas e relatórios técnicos da Ouvidoria Geral do SUSP/PB** (2023–2025).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.** Institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** Coimbra: Almedina, 2002.

CARVALHO, Salo de. **Segurança Pública e Direitos Humanos.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

GONÇALVES, Juliana. **Ouvidorias Públicas e Democracia Participativa.** São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2020.

O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E O SEU MICROSSISTEMA NORMATIVO: UMA RESPOSTA ÀS DISFUNÇÕES ESTRUTURAIS DA SEGURANÇA PÚBLICA

EXTERNAL CONTROL OF POLICE ACTIVITY AND ITS REGULATORY MICROSYSTEM: A RESPONSE TO THE STRUCTURAL DYSFUNCTIONS OF PUBLIC SECURITY

Suelim Iasmine dos Santos Braga¹

Sumário: 1. Introdução. 2. A perspectiva tradicional do controle externo da atividade policial: fundamentos constitucionais e legais. 3. Releitura institucional do controle externo: impactos das Resoluções nº 278/2023 e nº 279/2023 do CNMP. 4. Impactos convencionais no controle externo da atividade policial: a jurisprudência da corte interamericana. 5. A nova conformação da atividade policial à luz do Decreto nº 12.241/2024. 6. A Resolução nº 310/2025 do CNMP e seu impacto nas ações operacionais dos órgãos de segurança pública. 7. Controle externo da atividade policial: há um microssistema normativo em consolidação? 8. O controle externo da atividade policial como problema estrutural: perspectivas e desafios institucionais. 9. Conclusão. Referências.

Resumo: O presente artigo analisa o controle externo da atividade policial como uma atribuição constitucional do Ministério Público brasileiro, com especial atenção à sua conformação normativa e institucional nas últimas décadas. A pesquisa parte da compreensão de que o exercício dessa função não se limita à fiscalização pontual de atos policiais, mas constitui uma resposta institucional a um problema estrutural de violações sistemáticas de direitos fundamentais no âmbito da segurança pública. A consolidação de um microssistema normativo, composto por normas constitucionais, leis infraconstitucionais, resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público e diretrizes internacionais, é examinada como instrumento de fortalecimento da atuação ministerial. O artigo também considera a influência da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e as decisões estruturantes do Supremo Tribunal Federal, como no caso da ADPF 635, para demonstrar a necessidade de uma atuação coordenada, estratégica e tecnicamente qualificada do Ministério Público na indução de políticas públicas e na responsabilização de abusos institucionais. Conclui-se que o controle externo da atividade policial, compreendido como uma demanda estrutural, exige não apenas normatização, mas também o fortalecimento institucional do Ministério Público como agente de transformação democrática no campo da segurança pública.

1 Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia. Servidora Pública do Ministério Público do Estado de Goiás entre os anos de 2015 e 2024. Pós-graduada pela Universidade Federal de Goiás. Autora do Livro Inovação de Tese Defensiva na Tréplica: uma análise sob a ótica da paridade de armas, Editora Lumen Iuris - 2. ed. Autora de artigos e capítulos de livros publicados em obras diversas.

Palavras-chave: Controle externo da atividade policial; Ministério Público; Microsistema normativo; Demanda estrutural.

Abstract: *This article analyzes the external control of police activity as a constitutional duty of the Brazilian Public Prosecutor's Office, with special attention to its normative and institutional configuration over recent decades. The study begins with the understanding that the exercise of this function is not limited to the punctual oversight of police actions, but rather constitutes an institutional response to the structural problem of systematic violations of fundamental rights within public security. The consolidation of a normative microsystem—composed of constitutional norms, infra-constitutional laws, resolutions of the National Council of the Public Prosecutor's Office, and international guidelines—is examined as a tool to strengthen prosecutorial action. The article also considers the influence of the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights and the structural decisions of the Federal Supreme Court, such as in ADPF 635, to demonstrate the need for a coordinated, strategic, and technically qualified role of the Public Prosecutor's Office in guiding public policy and holding institutional abuses accountable. It concludes that external control of police activity, understood as a structural demand, requires not only regulation, but also institutional strengthening of the Public Prosecutor's Office as an agent of democratic transformation in the field of public security.*

Keywords: *External control of police activity; Public Prosecutor's Office; Normative microsystem; Structural demand.*

1. INTRODUÇÃO

O controle externo da atividade policial configura-se como uma das mais relevantes e complexas atribuições institucionais conferidas ao Ministério Público pela Constituição da República de 1988. Trata-se de uma função que transcende o âmbito da persecução penal e insere-se no conjunto de mecanismos de salvaguarda da ordem jurídica e dos direitos fundamentais, notadamente no contexto da atuação estatal em matéria de segurança pública. A previsão constitucional contida no art. 129, inciso VII, da Carta Magna é acompanhada de regramentos infraconstitucionais que delineiam os contornos da fiscalização da atividade policial, posicionando o Ministério Público como garantidor da legalidade e da legitimidade na atuação das forças de segurança.

A evolução normativa e jurisprudencial sobre o tema revela um movimento de ampliação do escopo e da densidade técnica do controle externo, aproximando-o de um modelo de atuação institucional proativa, estruturada e baseada em dados empíricos. Tal transformação é impulsionada por exigências internas de responsividade do sistema de justiça e por compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, especialmente no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Nesse contexto, o controle externo da atividade policial passa a ser compreendido não apenas como um mecanismo de fiscalização funcional, mas como uma resposta institucional às disfunções estruturais que historicamente permeiam a atuação policial no país.

Nos últimos anos, tem se consolidado um verdadeiro microsistema normativo voltado ao controle externo da atividade policial, composto por normas constitucionais, leis orgânicas, resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público, jurisprudência dos tribunais superiores e parâmetros internacionais. Esse microsistema reflete um amadurecimento institucional do Ministério

Público e tem por objetivo orientar, padronizar e qualificar a atuação ministerial na fiscalização das forças policiais, em uma perspectiva que privilegia a prevenção de abusos, a promoção da responsabilização e a proteção de direitos fundamentais.

O presente artigo propõe-se a analisar o controle externo da atividade policial sob a ótica da sua conformação normativo-institucional, explorando suas bases constitucionais, seu desenvolvimento regulatório recente, as influências da jurisprudência internacional e os desafios colocados à sua efetiva implementação como resposta às violações estruturais e persistentes no campo da segurança pública. Ao final, busca-se demonstrar que o controle externo, mais do que uma atribuição formal, é uma ferramenta essencial para a construção de um modelo de segurança cidadã, democrática e respeitosa dos direitos humanos.

2. A PERSPECTIVA TRADICIONAL DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

A Constituição da República de 1988 alçou o Ministério Público à categoria de função essencial à justiça, consagrando-o em capítulo próprio e conferindo-lhe estrutura, prerrogativas e atribuições de forma minuciosa e inédita no constitucionalismo brasileiro. A instituição, cuja origem remonta ao modelo francês e é influenciada por institutos do direito lusitano antigo², foi qualificada pelo constituinte originário como uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CF).

Com efeito, o Ministério Público contemporâneo não se limita à persecução penal, exercendo também função institucional de fiscalização constitucional, inclusive contra o próprio Estado, a fim de garantir o respeito aos direitos fundamentais. Para a concretização dessas finalidades, a Constituição assegura ao *Parquet* instrumentos próprios, tais como o inquérito civil, a ação civil pública, a requisição de diligências investigatórias e de instauração de inquérito policial (art. 129, incisos III, VI, VII e VIII, da CF).

Roberto Antonio Dassié Dianna³ reforça que a atuação do Ministério Público diante do próprio Estado se revela como mecanismo de proteção dos direitos fundamentais, inclusive contra a omissão ou negligência dos poderes públicos. Entre os mecanismos constitucionais de atuação institucional, inclui-se o exercício do controle externo da atividade policial, atribuição que se fundamenta não apenas no art. 129, VII, mas também no art. 129, II, da Constituição.

Segundo Dianna, o dever de promover medidas para assegurar os direitos constitucionais abrange a fiscalização da atividade estatal exercida pelas forças policiais, demandando do Ministério Público providências para prevenir abusos e garantir a legalidade. Nesse contexto, a Lei Complementar nº 75/1993, que rege o Ministério Público da União, destina capítulo específico à

2 SOUZA, Alexander Araújo de. **O Ministério Público como Instituição de Garantia**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2020. p. 23.

3 DIANNA, Roberto Antônio Dassié. O controle constitucional pelo Ministério Público e o controle externo da atividade policial: fundamentos e natureza jurídica, necessidade, objetivo, extensão, exercício e cláusula pétrea. In: Salgado, Daniel de Resende; Dallagnol, Deltan Martinazzo. Cheker, Monique (coord.). **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Belo Horizonte: ANPR, 2016. p. 90

matéria, estabelecendo, no art. 9º, que o controle externo da atividade policial será exercido por meio de medidas judiciais e extrajudiciais, permitindo ao Ministério Público, entre outras prerrogativas: livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais; acesso a documentos relativos à atividade-fim policial; representação à autoridade competente; requisição de inquéritos; e proposição de ações penais por abuso de poder.

O mesmo regramento é estendido aos Ministérios Públicos estaduais por força do art. 80 da Lei nº 8.625/1993, o qual estabelece que “aplicam-se aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União”.

Ademais, as Constituições Estaduais também possuem previsões a respeito da atuação ministerial no controle externo da atividade policial, como o artigo 138, VIII, da Constituição do Estado da Bahia; artigo 120, VI, da Constituição Estadual de Minas Gerais; artigo 117, inciso VI, da Constituição do Estado de Goiás; artigo 120, inciso VI, da Constituição do Estado do Paraná; artigo 111, inciso IV, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

3. RELEITURA INSTITUCIONAL DO CONTROLE EXTERNO: IMPACTOS DAS RESOLUÇÕES Nº 278/2023 E Nº 279/2023 DO CNMP

A edição das Resoluções nº 278 e nº 279, ambas de 12 de dezembro de 2023, pelo Conselho Nacional do Ministério Público, representa um marco normativo significativo na consolidação de uma nova conformação institucional da atuação ministerial voltada à segurança pública. Trata-se de uma releitura do controle externo da atividade policial, em consonância com os fundamentos constitucionais, os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e as exigências contemporâneas de um sistema de justiça comprometido com a proteção dos direitos fundamentais.

A Resolução nº 279/2023 atualiza e revoga a antiga Resolução CNMP nº 20/2007, disciplinando de forma mais abrangente e técnica o exercício do controle externo da atividade policial. A norma parte da premissa de que o Ministério Público exerce tal função com base no art. 129, inciso VII, da Constituição da República, não se limitando, contudo, às suas atribuições criminais. Seu escopo é mais amplo e abrange todos os órgãos policiais previstos no art. 144 da Constituição Federal, bem como quaisquer outras forças de segurança às quais se atribua parcela de poder de polícia, relacionadas à segurança pública ou à persecução penal.

O objetivo precípua da resolução é garantir a regularidade e a adequação dos procedimentos policiais, promovendo a integração entre o Ministério Público e os órgãos de segurança pública na defesa do interesse público. Tal atuação deve atentar, especialmente, para o respeito aos direitos humanos, para a manutenção da ordem pública, para a legalidade e efetividade das ações policiais e para a prevenção e correção de irregularidades, abusos de poder e falhas na produção da prova. Ressalta-se, ainda, o dever institucional de contribuir para a modificação das estruturas policiais a fim de superar desigualdades decorrentes de preconceito étnico-racial, de gênero ou socioeconômico.

A Resolução estabelece duas modalidades de atuação: o controle externo difuso, a cargo de todos os membros do Ministério Público com atribuição nas áreas criminal ou cível, no curso dos

procedimentos investigatórios ou judiciais sob sua responsabilidade; e o controle concentrado, a ser realizado por órgãos especializados com estrutura compatível com a complexidade das atribuições. Prevê-se, inclusive, a possibilidade de atuação conjunta entre os dois modelos.

O Ministério Público passa a contar com amplas prerrogativas para o desempenho dessa função institucional. Dentre elas, destacam-se o livre acesso a estabelecimentos e unidades policiais, inclusive aquartelamentos militares; a obtenção de informações, registros, documentos e imagens relacionados à atividade policial; o contato direto com pessoas presas; a requisição de instauração de inquéritos; e a atuação imediata diante de fatos ilícitos ou indícios de irregularidade.

A norma ainda disciplina a realização de visitas institucionais às unidades policiais, com a finalidade de fiscalizar a existência de registros de ocorrências, o fluxo de inquéritos, a custódia de vestígios, o cumprimento de mandados, a situação das instalações e a atuação dos gestores. Tais visitas devem ocorrer semestralmente, mediante planejamento prévio e análise de dados, com posterior elaboração de relatórios, que poderão ensejar instauração de procedimentos administrativos, ações investigativas ou comunicações formais às autoridades competentes.

Outro ponto inovador da Resolução nº 279/2023 é o tratamento específico destinado à letalidade e à vitimização decorrentes de intervenções policiais. Os Ministérios Públicos deverão instituir planos de ação próprios para o acompanhamento de tais ocorrências, com atenção à produção de diagnósticos, à criação de fluxos de monitoramento, à qualificação das abordagens, à formação de agentes de segurança e à proteção das vítimas.

O controle das investigações deverá ocorrer desde o início da apuração, com acesso pleno aos elementos informativos e verificação do cumprimento de todas as providências legais, como exame necroscópico, coleta de evidências, rastreamento de viaturas e análise de escalas de serviço. A norma impõe ainda a notificação da vítima ou de seus familiares nas hipóteses de arquivamento do procedimento.

Complementando esse marco normativo, a Resolução nº 278/2023 disciplina as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva da segurança pública. Embora tenha escopo próprio, a norma se articula com a Resolução nº 279/2023 ao reconhecer que a atuação ministerial não se limita à repressão criminal, mas envolve o monitoramento, o diagnóstico e a fiscalização das políticas públicas de segurança, com base em diretrizes de atuação institucional coordenada, integrada e pautada na proteção de direitos fundamentais.

A Resolução nº 278/2023 reforça a necessidade de acesso e tratamento de dados de segurança pública, da promoção de políticas voltadas a públicos vulneráveis, da governança participativa com a sociedade civil e da articulação entre os diversos ramos e órgãos ministeriais, bem como com o Sistema Único de Segurança Pública.

Exige-se a elaboração de diagnósticos fundamentados em dados concretos, com o uso de ferramentas tecnológicas e indicadores de avaliação, podendo os Ministérios Públicos firmar parcerias com universidades e entidades técnicas. A norma estimula a atuação proativa, com foco em resultados, em conexão com as previsões orçamentárias, planos de segurança pública e demais políticas públicas correlatas, como saúde, moradia e educação.

Importante destacar que a Resolução nº 278/2023 respalda sua fundamentação na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, bem como no entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a obrigatoriedade do cumprimento de decisões internacionais em matéria de direitos humanos. Nesse sentido, afirma-se a vinculação do Ministério Público brasileiro às

decisões da Corte Interamericana, conforme o disposto no art. 68 da Convenção Americana de Direitos Humanos, reforçando-se o dever institucional de zelar pela conformidade da atuação estatal aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Ambas as resoluções são supervisionadas pela Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública do CNMP, que também é responsável por emitir orientações e consolidar os dados oriundos da atuação dos ramos e unidades do Ministério Público. As disposições das duas normas impõem aos MPs a obrigação de desenvolver planos de implementação, respeitadas as limitações orçamentárias e operacionais, com vistas à efetiva integração dessas diretrizes à gestão institucional.

Em síntese, as Resoluções nº 278/2023 e nº 279/2023 constituem uma verdadeira releitura institucional do controle externo, ao deslocarem a atuação ministerial de uma lógica meramente reativa para uma postura ativa, estratégica e orientada à transformação estrutural do sistema de segurança pública. A densidade normativa das resoluções reflete o amadurecimento do papel do Ministério Público na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos fundamentais, mediante fiscalização rigorosa, articulação interinstitucional e propositura de soluções fundadas em evidências e parâmetros técnicos, com observância irrestrita ao marco constitucional e convencional vigente.

4. IMPACTOS CONVENCIONAIS NO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL: A JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA

A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos tem desempenhado um papel determinante na conformação dos limites e das obrigações estatais em matéria de controle externo da atividade policial, especialmente ao reafirmar a necessidade de investigações independentes e imparciais em casos de violações de direitos humanos.

Essa orientação é reiteradamente fundamentada na interpretação dos artigos 8.1 e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos⁴, que consagram o direito ao juiz natural e à proteção judicial efetiva. A Corte tem destacado que o controle das ações estatais voltadas à segurança pública deve observar não apenas os princípios da legalidade e da responsabilidade, mas também a centralidade da dignidade humana, da não discriminação e da prevenção da impunidade.

Ademais, a respeito do controle externo e competência para investigação, a Corte tem reiterado que, em um Estado Democrático de Direito, a jurisdição penal militar deve ser excepcional, restrita a militares da ativa e apenas nos casos em que os atos praticados atentem contra bens jurídicos próprios da ordem militar. Em diversos precedentes – como Cruz Sánchez vs. Peru, Durand e Ugarte vs. Peru, Palamara Iribarne vs. Chile, Ergin vs. Turquia e Herzog e Outros vs. Brasil –, o Tribunal sustentou que a apuração de violações aos direitos à vida, à integridade pessoal e à liberdade deve ser processada pela justiça ordinária, mesmo quando os autores sejam membros das forças armadas ou policiais.

4
Convenção Americana de Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 1º jun. 2025.

Em tais casos, a Corte entendeu que o foro militar não apenas viola o princípio do juiz natural como também compromete a imparcialidade e a eficácia investigativa. A Corte também afirmou que a jurisdição militar, quando aplicada a civis ou a crimes comuns praticados por militares, configura afronta aos compromissos convencionais assumidos pelos Estados.

Colaciona-se o precedente do Caso Durand e Ugarte vs. Peru⁵, que bem explica o tema:

117. Em um Estado democrático de direito, a jurisdição penal militar deve ter um alcance restritivo e excepcional e estar direcionada a proteção de interesses jurídicos especiais, vinculados com as funções que a lei atribui às forças militares. Assim, deve estar excluído do âmbito da jurisdição militar o julgamento de civis e só deve julgar militares pelo cometimento de delitos ou faltas que, por sua própria natureza, atentam contra bens jurídicos próprios da ordem militar.

Já o Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil⁶ ilustra com clareza o impacto dessas orientações na responsabilização internacional do Estado brasileiro. A Corte considerou que houve violação aos direitos à vida, à integridade pessoal e às garantias judiciais e de proteção judicial, em razão de 26 homicídios e três casos de violência sexual ocorridos em operações policiais no Complexo do Alemão, nos anos de 1994 e 1995. As investigações foram conduzidas por estruturas vinculadas às próprias corporações envolvidas nos crimes, como a Polícia Civil e a Polícia Militar do Rio de Janeiro, e resultaram em arquivamentos e prescrições.

A Corte estabeleceu parâmetros rigorosos sobre o dever de investigar com independência desde a *notitia criminis*, com participação do Ministério Público e com afastamento da polícia envolvida da condução dos atos investigatórios.

Além das obrigações de responsabilização individual, a Corte determinou ao Estado brasileiro a adoção de reformas institucionais e medidas estruturais, como a capacitação permanente de agentes públicos em direitos humanos, a extinção do uso da expressão “autos de resistência”, a coleta e sistematização de dados sobre letalidade policial e a participação ativa de órgãos autônomos no controle das forças de segurança.

O sumário executivo elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça reforça esses pontos, destacando a necessidade de garantir a independência do órgão investigador, inclusive no plano técnico-pericial, com o envolvimento de profissionais desvinculados da força policial investigada. A Corte também determinou que o Brasil preste reconhecimento público de sua responsabilidade e adote medidas para combater o racismo institucional e as desigualdades estruturais nas ações policiais.

Outros precedentes relevantes reforçam essa jurisprudência.

No Caso Honorato e Outros vs. Brasil⁷ (Operação Castelinho), a Corte demonstrou que a investigação conduzida exclusivamente pela Polícia Militar – responsável pelas execuções extrajudiciais

5 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_68_ing.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2025.

6 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2025.

7 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_14_2024_port.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2025.

– apresentou falhas graves e reiteradas, como a alteração do local dos fatos, desaparecimento de provas, omissão de perícias balísticas e ausência de cadeia de custódia.

A Corte concluiu que o Estado violou os direitos à vida (art. 4.1), às garantias judiciais e à proteção judicial (arts. 8 e 25), bem como o dever de adotar disposições de direito interno e de respeitar e garantir os direitos previstos na Convenção Americana (art. 1.1). O Tribunal também reconheceu a violação do direito à integridade pessoal dos familiares das vítimas, em razão do sofrimento ocasionado pelas mortes e pela falta de esclarecimento dos fatos.

Como reparações, a Corte determinou ao Brasil a reabertura das investigações com independência e imparcialidade, o reconhecimento público de responsabilidade internacional, o pagamento de indenizações às vítimas e seus familiares, além da adoção de medidas estruturais para prevenir a repetição de tais práticas. Entre as garantias de não repetição, inclui-se o fortalecimento do controle externo da atividade policial, a capacitação continuada em direitos humanos e a adequação do marco normativo à jurisprudência interamericana sobre uso da força e responsabilidade estatal.

A sentença destaca, por fim, a persistência de um padrão de violência institucional, impunidade e discricionariedade no uso da força por parte das polícias brasileiras, especialmente no Estado de São Paulo, recomendando a adoção de políticas públicas voltadas à segurança cidadã, à responsabilização efetiva de agentes e à justiça para as vítimas e seus familiares.

Já no Caso Tavares Pereira e Outros vs. Brasil⁸, a Corte determinou que o Brasil deve readequar seu ordenamento jurídico para que a Justiça Militar não detenha competência para julgar delitos cometidos contra civis, reafirmando que a jurisdição castrense deve restringir-se a crimes estritamente militares cometidos por militares da ativa no exercício de suas funções.

A jurisprudência interamericana também impactou diretamente o ordenamento interno. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635, conhecida como “ADPF das Favelas”, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, adotou os parâmetros internacionais ao determinar que o Estado do Rio de Janeiro elaborasse plano de redução da letalidade policial, com metas, prazos e controle social. Referiu-se expressamente ao Protocolo de Minnesota, que estabelece normas internacionais para investigações eficazes em casos de morte potencialmente ilícita, e aos Princípios Básicos sobre o Uso da Força pela Polícia, ambos documentos fundamentais do sistema internacional de proteção dos direitos humanos.

Ademais, em 3 de abril de 2025, o referido Tribunal homologou parcialmente o plano de redução da letalidade policial apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro, no âmbito da ADPF 635, também conhecida como “ADPF das Favelas”⁹. Reconhecendo a omissão parcial do Estado e a violação de direitos fundamentais, a Corte determinou a adoção de medidas complementares, como a elaboração de plano de reocupação de áreas sob domínio de organizações criminosas e a instauração de inquérito, pela Polícia Federal, para investigar crimes de repercussão interestadual e internacional, com ênfase no combate às milícias e à lavagem de capitais.

A decisão, construída por consenso entre os ministros, reforçou o papel do Ministério Público

8 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_542_por.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2025.

9 Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/adpf-das-favelas-stf-homologa-parcialmente-plano-do-estado-do-rio-de-janeiro-para-reduzir-letalidade-policial/#:~:text=A%20decis%C3%A3o%20reconheceu%20omiss%C3%A3o%20relevante,ou%20seja%2C%20representam%20uma%20obriga%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 25 maio 2025.

no controle externo da atividade policial, determinando sua atuação imediata em casos de mortes decorrentes de intervenções. Também prorrogou o prazo para a instalação de câmeras corporais e sistemas de gravação nas viaturas e uniformes das polícias Militar e Civil, estabeleceu diretrizes para o uso proporcional da força e ordenou a criação de programa de saúde mental para agentes de segurança.

A ADPF foi proposta em 2019 pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), com fundamento na condenação do Brasil no caso Favela Nova Brasília pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. A decisão do STF reafirma o compromisso da jurisdição constitucional brasileira com os direitos humanos, a fiscalização das ações policiais e a superação da violência institucional.

Importante ainda lembrar que o Conselho Nacional de Justiça, por meio da Unidade de Monitoramento das decisões da Corte IDH, reconheceu o caso Favela Nova Brasília como paradigma da relação entre violência policial, racismo estrutural e ineficiência investigativa. Enfatizou a importância de ações estruturantes no sistema de justiça, como a regulamentação das audiências de custódia, a capacitação permanente de agentes públicos, o monitoramento do cumprimento de sentenças internacionais e o papel do Judiciário na formulação de políticas públicas para a segurança cidadã. Também destacou a importância de políticas de redução da letalidade e de transparência ativa sobre os dados de violência institucional.

Portanto, a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos não apenas tem orientado a reforma institucional do sistema de justiça criminal no Brasil, como também impõe padrões de legalidade, independência e eficácia investigativa que devem ser observados por todos os ramos do Estado.

Nos termos do art. 5º, §2º, da Constituição da República, tais decisões integram o bloco de convencionalidade e devem ser incorporadas às práticas institucionais, inclusive pelo Ministério Público, que detém o dever constitucional de zelar pelo efetivo respeito aos direitos assegurados na Constituição e nos tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte.

Cabe, assim, ao Ministério Público assumir papel ativo, tanto no controle externo da atividade policial quanto na indução de políticas públicas de segurança, articulando-se com o Poder Judiciário e com a sociedade civil para assegurar a responsabilização funcional, a proteção dos direitos fundamentais e a construção de um modelo de segurança pública baseado em parâmetros democráticos e humanitários, fundado na prevenção, no respeito à legalidade e na superação das desigualdades históricas que permeiam a atuação das forças estatais no Brasil.

5. A NOVA CONFORMAÇÃO DA ATIVIDADE POLICIAL À LUZ DO DECRETO Nº 12.241/2024

Com a publicação do Decreto nº 12.341, de 23 de dezembro de 2024, regulamentador da Lei nº 13.060/2014, o ordenamento jurídico brasileiro deu um importante passo rumo à institucionalização de diretrizes modernas, jurídicas e técnicas sobre o uso da força pelos profissionais de segurança pública. O novo decreto estabelece parâmetros claros para a atuação policial, alinhando-a a princípios constitucionais, ao respeito aos direitos humanos e à exigência de responsabilização funcional em caso de abusos.

O art. 1º do Decreto define expressamente que seu objetivo é disciplinar o uso da força e dos instrumentos de menor potencial ofensivo, promovendo eficiência, valorização dos profissionais e respeito aos direitos fundamentais. São consagrados, como princípios basilares da atuação policial a legalidade, precaução, necessidade, proporcionalidade, razoabilidade, responsabilização e não discriminação (art. 2º), o que demonstra uma orientação normativa clara para a contenção do uso excessivo da força e a mitigação de danos.

Um dos pontos centrais do Decreto é a institucionalização do uso diferenciado da força, cujo artigo 3º exige que a força seja utilizada de forma graduada, com base em critérios objetivos de ameaça real ou potencial. O emprego de armas de fogo passa a ser expressamente caracterizado como último recurso, vedado contra pessoas desarmadas em fuga ou veículos que desrespeitem bloqueio policial sem oferecer risco iminente (art. 3º, §§ 2º e 3º).

O dispositivo exige, ainda, que o uso da força letal seja acompanhado de relatório circunstanciado, assegurando o controle posterior das ações (art. 3º, § 5º).

Outro aspecto relevante é a ênfase na capacitação continuada dos profissionais de segurança pública. O art. 4º estabelece a obrigatoriedade de treinamentos anuais, no horário de serviço, com conteúdo específico sobre o uso adequado de armas de fogo e instrumentos de menor potencial ofensivo. A formação deve observar as diretrizes da Matriz Curricular Nacional, que será adaptada às disposições do Decreto e da legislação correlata.

A implementação das medidas previstas na norma será coordenada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, a quem compete financiar, regulamentar e supervisionar a execução de políticas sobre o uso da força (art. 5º). Aos órgãos de segurança pública, por sua vez, impõe-se o dever de regulamentar condutas, registrar e divulgar dados, garantir equipamentos de proteção e instrumentos de menor potencial ofensivo, além de promover atenção à saúde mental dos agentes envolvidos em ocorrências críticas (art. 6º).

Importa destacar a criação de mecanismos de controle e monitoramento, como a previsão de Comitê Nacional de Monitoramento do Uso da Força – CNMUDF (art. 8º), que deverá avaliar a implementação das políticas públicas correlatas, com participação da sociedade civil e integração com comitês estaduais e distrital. Também é prevista a obrigatoriedade de registro formal das ocorrências envolvendo uso de força que resultem em morte, lesão corporal ou uso de armamento não letal em estabelecimentos prisionais (art. 7º, parágrafo único).

Por fim, o art. 9º do Decreto condiciona o repasse de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública e do Fundo Penitenciário Nacional ao cumprimento das normas ora estabelecidas, o que demonstra o caráter vinculante da política de uso da força no sistema federativo brasileiro.

Assim, o Decreto nº 12.341/2024 inaugura uma nova conformação da atividade policial no Brasil, pautada na legalidade, na racionalidade do uso da força e no compromisso com a proteção da vida e dos direitos fundamentais. Trata-se de avanço normativo relevante, que visa não apenas proteger a integridade das populações abordadas, mas também qualificar a atuação dos agentes públicos e reduzir os índices de letalidade e vitimização policial.

6. A RESOLUÇÃO Nº 310/2025 DO CNMP E SEU IMPACTO NAS AÇÕES OPERACIONAIS DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA

A Resolução nº 310, de 29 de abril de 2025, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) representa um marco normativo na conformação da atuação do Ministério Público brasileiro nas hipóteses de crimes decorrentes de ações operacionais dos órgãos de segurança pública.

Editada com fundamento no art. 130-A, §2º, I, da Constituição Federal, a norma regulamenta o dever institucional do *Parquet* de investigar, com autonomia e imparcialidade, crimes como homicídio doloso, tortura, violência sexual, desaparecimento forçado e demais violações graves de direitos humanos, sempre que existirem indícios de envolvimento de agentes estatais da segurança.

O texto normativo dialoga diretamente com a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, especialmente com o ponto resolutivo da sentença proferida no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, que impôs ao Estado brasileiro a obrigação de garantir investigações independentes, conduzidas por autoridades distintas dos órgãos de segurança envolvidos nas intervenções.

A Resolução nº 310/2025 materializa esse compromisso internacional ao conferir ao Ministério Público a atribuição para, de ofício, instaurar procedimentos investigatórios criminais nas hipóteses previstas, independentemente da exclusão de ilicitude ou do dolo já definidos.

Entre as principais inovações, a norma estabelece que as investigações devem garantir a preservação da cadeia de custódia da prova, a requisição de imagens, áudios e registros dos equipamentos utilizados nas ações policiais, o comparecimento do membro do Ministério Público ao local do fato e a realização de exames necroscópicos completos. Além disso, prevê medidas específicas de atendimento às vítimas, como proteção, apoio psicossocial, direito à informação, à reparação de danos e à inclusão em programas de proteção, com atenção especial às vítimas de violência sexual, crianças e adolescentes.

A Resolução também determina que os membros do Ministério Público sejam assistidos por equipes técnicas e periciais desvinculadas dos órgãos policiais envolvidos na ocorrência, em consonância com protocolos internacionais como o Protocolo de Minnesota, o Protocolo de Istambul, os Princípios de Méndez e o Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero do CNJ. Ressalta-se ainda que o *Parquet* deve instituir mecanismos internos de acompanhamento e normatização, inclusive com a criação preferencial de grupos especializados de controle externo da atividade policial.

No que tange ao impacto nas ações operacionais dos órgãos de segurança pública, a Resolução nº 310/2025 impõe um novo paradigma de responsabilização e transparência, exigindo que todas as ações que resultem em morte, violência sexual, tortura ou desaparecimento forçado sejam passíveis de apuração direta pelo Ministério Público. Isso implica mudanças operacionais significativas, como o fortalecimento dos mecanismos de monitoramento interno, a necessidade de registro e conservação de provas audiovisuais, e a obrigatoriedade de comunicação imediata ao MP em casos de letalidade decorrente de intervenção.

Por fim, a Resolução estabelece a atuação ativa das corregedorias ministeriais na fiscalização do seu cumprimento e impõe a elaboração de relatórios semestrais de transparência, a serem

compilados pela Corregedoria Nacional do Ministério Público. Revogando a antiga Resolução nº 129/2015, o novo diploma normativo consolida o papel do Órgão Ministerial como instituição central na garantia dos direitos fundamentais frente às ações do aparato estatal de segurança, promovendo uma atuação mais rigorosa, técnica e compatível com os padrões internacionais de direitos humanos.

7. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL: HÁ UM MICROSSISTEMA NORMATIVO EM CONSOLIDAÇÃO?

A evolução recente do controle externo da atividade policial no ordenamento jurídico brasileiro permite afirmar, de modo seguro, que está em processo de consolidação um verdadeiro microssistema normativo voltado à regulação dessa atividade. Esse microssistema é composto por normas de natureza constitucional, legal, infralegal e convencional, que, articuladas entre si, conferem coerência e densidade à atuação institucional do Ministério Público nesse campo.

Trata-se de uma estrutura normativa cada vez mais precisa e sistematizada, que reflete não apenas um conjunto de regras isoladas, mas um corpo articulado de diretrizes com capacidade regulatória efetiva.

Essa conformação normativa não é estanque e tem se desenvolvido de maneira incremental, em resposta tanto à demanda social por maior transparência e controle das atividades de segurança quanto à necessidade de alinhamento do Estado brasileiro aos compromissos internacionais de proteção dos direitos humanos. O microssistema em questão compreende, portanto, uma malha normativa complexa e integrada, na qual coexistem normas constitucionais que legitimam a atuação fiscalizatória do Ministério Público, dispositivos legais que operacionalizam essas atribuições e atos normativos que especificam os procedimentos, instrumentos e objetivos da atuação ministerial.

A articulação entre essas fontes não se dá de maneira difusa ou aleatória, mas mediante diretrizes coordenadas que visam à efetiva responsabilização dos agentes públicos e à prevenção de abusos institucionais, especialmente aqueles relacionados à letalidade policial, à vitimização de populações vulneráveis e à perpetuação de práticas discriminatórias. Esse microssistema ainda incorpora preceitos derivados da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, cujas decisões têm funcionado como vetores interpretativos e normativos obrigatórios, com fundamento no bloco de convencionalidade previsto no art. 5º, §2º, da Constituição da República.

O que se observa, portanto, é a formação de um conjunto normativo com identidade própria, voltado não apenas à repressão de desvios funcionais, mas também à promoção de uma cultura institucional fundada na legalidade, na transparência, na dignidade da pessoa humana e na segurança cidadã.

A consolidação desse microssistema pressupõe a atuação coordenada de diversos órgãos, o desenvolvimento de mecanismos internos de controle, a produção de dados confiáveis, a formação continuada de agentes de segurança e o engajamento do Ministério Público na fiscalização, no planejamento e na avaliação das políticas públicas de segurança.

Para além do aspecto normativo, o microssistema se revela como uma estrutura funcional com implicações concretas sobre a organização institucional do Ministério Público. A existência de unidades especializadas, a adoção de protocolos padronizados, a exigência de relatórios periódicos e o fortalecimento das corregedorias são manifestações materiais desse arcabouço sistêmico. A função de controle externo passa a ser compreendida como atividade técnica especializada, que demanda planejamento estratégico, capacidade investigativa independente e articulação interinstitucional.

Ademais, a consolidação do microssistema não prescinde da incorporação de boas práticas internacionais, de mecanismos de escuta social qualificada e da internalização de parâmetros de avaliação de resultados. O controle externo eficaz exige não apenas a fiscalização da legalidade formal dos atos policiais, mas também o acompanhamento da efetividade das medidas adotadas e da correlação entre a atuação das forças de segurança e a garantia dos direitos fundamentais.

Em conclusão, a resposta à questão proposta é positiva: há, sim, um microssistema normativo de controle externo da atividade policial em consolidação, cuja evolução reflete o amadurecimento institucional do Ministério Público e o fortalecimento da ordem jurídica voltada à proteção dos direitos fundamentais, à prevenção de abusos estatais e à construção de uma segurança pública compatível com os ideais democráticos e humanitários.

8. O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL COMO PROBLEMA ESTRUTURAL: PERSPECTIVAS E DESAFIOS INSTITUCIONAIS

O controle externo da atividade policial, previsto no art. 129, inciso VII, da Constituição Federal de 1988 constitui uma das principais atribuições do Ministério Público na preservação da legalidade e dos direitos fundamentais. Sua finalidade é fiscalizar a atuação dos órgãos de segurança pública e assegurar que suas atividades se pautem pelos princípios do Estado Democrático de Direito.

Contudo, mais do que um simples mecanismo funcional de controle, tal atribuição deve ser compreendida como uma resposta institucional a um problema estrutural profundamente enraizado nas dinâmicas de funcionamento do sistema de justiça criminal brasileiro: a violação sistêmica de direitos por parte do aparato policial.

A noção de problema estrutural remete a situações de violação persistente, reiterada e generalizada de direitos fundamentais, cujas causas estão associadas a disfunções institucionais que ultrapassam casos isolados¹⁰. Trata-se de contextos em que as falhas são sistêmicas, exigindo soluções abrangentes e transformadoras, com reformulação de políticas, marcos regulatórios e práticas institucionais.

10 Para Edilson Vitorelli, "o processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural" (VITORELLI, Edilson. "Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças". *Revista de Processo*. São Paulo: Thomson Reuters, outubro/2018, vol. 284, p. 333-369).

Owen Fiss¹¹, ao discutir as injunções estruturantes na jurisdição constitucional norte-americana, já advertia que, diante de tais situações, é necessária a adoção de remédios jurisdicionais complexos, com planejamento, monitoramento e metas, em substituição às tradicionais sentenças declaratórias.

No âmbito brasileiro, a compreensão do controle externo como uma demanda estrutural ganha reforço à luz da jurisprudência da Suprema Corte, especialmente nos casos da ADPF 347 (sistema penitenciário) e da ADPF 635 (segurança pública no Rio de Janeiro). Em ambas as situações, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de um estado de coisas inconstitucional, caracterizado pela incapacidade do Estado de assegurar direitos fundamentais em razão de omissões estruturais e disfuncionalidades institucionais prolongadas¹².

Sob essa perspectiva, o controle externo da atividade policial exige não apenas a atuação individualizada em casos específicos, mas a implementação de uma política institucional de fiscalização sistêmica, com uso de diagnósticos baseados em dados empíricos, planejamento estratégico, articulação interinstitucional e participação social. Impõe-se ao Ministério Público o dever de se estruturar para atuar tecnicamente na fiscalização da legalidade das ações policiais, no combate à impunidade institucional e na promoção de transformações nas práticas abusivas de atuação policial.

A consolidação recente de um microsistema normativo voltado ao controle externo da atividade policial — compreendendo as Resoluções nº 278, nº 279 e nº 310 do Conselho Nacional do Ministério Público — reflete o amadurecimento institucional dessa compreensão. Tais normas não apenas detalham os meios de atuação ministerial, como também impõem a necessidade de estruturação de grupos especializados, produção de relatórios periódicos, formulação de diagnósticos regionais e estabelecimento de mecanismos de prevenção da letalidade policial.

O controle externo, nesse sentido, passa a ser compreendido não como uma atribuição formal, mas como um processo institucional permanente, exigente de capacidades técnicas, autonomia funcional, dados confiáveis e integração entre órgãos do sistema de justiça. A sua efetiva implementação também está condicionada à superação de resistências corporativas e à institucionalização de uma cultura de responsabilização baseada em evidências, e não em discursos de autoridade.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635 (“ADPF das Favelas”) é um exemplo emblemático dessa configuração. A decisão do Supremo Tribunal Federal, especialmente no deferimento da medida cautelar e na homologação parcial do plano de redução da letalidade em 3 de abril de 2025, revelou o reconhecimento judicial inequívoco da dimensão estrutural do problema. As medidas determinadas pelo STF não se limitaram à resolução de litígios pontuais, mas exigiram transformações institucionais amplas, como a instalação de câmeras corporais, a elaboração de planos de reocupação territorial, a criação de comitês de monitoramento e o fortalecimento das capacidades de investigação do Ministério Público.

11 FISS, Owen. “Two models of adjudication”. In: DIDIER JR. Fredie, JORDÃO, Eduardo Ferreira (Coord.). **Teoria do processo**: panorama doutrinário mundial. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 761.

12 Nas palavras de Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira “o problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação)”. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documentos/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2025.

Ao reconhecer a natureza estrutural das violações, o Supremo impôs um novo paradigma para a atuação institucional. A decisão dialoga diretamente com a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, especialmente no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, que reforça o dever do Estado de garantir investigações independentes e eficazes em casos de letalidade policial. Tal jurisprudência reforça a obrigação de o Ministério Público assumir protagonismo na estruturação de respostas institucionais diante de padrões de violência institucional.

Em conclusão, o controle externo da atividade policial, compreendido como problema estrutural, exige do Estado brasileiro — em especial do Ministério Público — uma atuação robusta, planejada e persistente, voltada à transformação institucional. Os desafios não se limitam à normatização, mas envolvem a construção de capacidades institucionais, a articulação federativa, o financiamento adequado e o envolvimento contínuo da sociedade civil. Somente com o reconhecimento dessa dimensão estrutural será possível implementar um modelo de segurança pública compatível com os princípios democráticos, com os direitos fundamentais e com os compromissos internacionais de proteção à dignidade humana.

9. CONCLUSÃO

O controle externo da atividade policial consolidou-se, nas últimas décadas, como uma das mais significativas ferramentas institucionais voltadas à defesa da legalidade e dos direitos fundamentais no contexto da atuação das forças de segurança pública. Com base nas previsões constitucionais do art. 129, incisos II e VII, da Constituição da República, o Ministério Público passou a exercer uma função que transcende a fiscalização pontual e reativa, assumindo o protagonismo na formulação de respostas estruturantes às disfunções históricas do sistema de justiça criminal.

A evolução normativa, evidenciada pela edição das Resoluções nº 278, nº 279 e nº 310 do Conselho Nacional do Ministério Público, pela promulgação do Decreto nº 12.341/2024 e pela interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal em julgados paradigmáticos, como a ADPF 635, aponta para a consolidação de um verdadeiro microsistema normativo de controle externo da atividade policial. Trata-se de um arcabouço jurídico multifacetado, sustentado por normas constitucionais, infralegais e por obrigações decorrentes da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que confere densidade, coerência e legitimidade à atuação do Ministério Público nesse campo.

Nesse cenário, a atuação ministerial deixa de ser meramente formal e fragmentada, passando a operar como política pública institucional, estruturada com base em diagnósticos empíricos, indicadores de avaliação, protocolos padronizados e planejamento estratégico. Essa configuração permite compreender o controle externo não apenas como uma atribuição, mas como uma resposta sistêmica a um problema estrutural: a persistência de padrões de letalidade, discriminação e impunidade na atividade policial.

A caracterização do controle externo como uma demanda estrutural impõe ao Ministério Público o dever de desenvolver capacidades institucionais robustas, de adotar mecanismos efetivos de monitoramento e de se articular com os demais atores do sistema de justiça e da sociedade civil. Além disso, exige o comprometimento com a implementação de medidas que impactem diretamente na cultura institucional das forças de segurança, promovendo a prevenção de abusos,

a responsabilização funcional e a consolidação de um modelo de segurança pública orientado pela legalidade e pela dignidade da pessoa humana.

Em conclusão, o controle externo da atividade policial, enquanto ferramenta de enfrentamento de um problema estrutural, reafirma o papel do Ministério Público como guardião da ordem jurídica e dos direitos fundamentais, e destaca a necessidade de sua contínua qualificação técnica, normativa e institucional. Apenas por meio de uma atuação articulada, fundamentada e transformadora será possível superar os déficits históricos da segurança pública no Brasil e construir uma atuação policial compatível com os princípios do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635/RJ** (ADPF das Favelas). Relator: Edson Fachin. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em: 15 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Sumário Executivo – Caso Favela Nova Brasília**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/>>. Acesso em: 15 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Série Cadernos de Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos – Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil**. Brasília: CNJ, 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório do Grupo de Trabalho – ADPF 635**. Brasília, 2024. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/04/relatorio-gt-cnj-adpf-635.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Cruz Sánchez e outros vs. Peru**. Sentença de 17 de abril de 2015. Série C nº 292.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Durand e Ugarte vs. Peru**. Sentença de 16 de agosto de 2000. Série C nº 68.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Ergin vs. Turquia**. Corte Europeia de Direitos Humanos. Sentença de 4 de maio de 2006.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil**. Sentença de 16 de fevereiro de 2017. Série C nº 333.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil**. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C nº 219.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Herzog e outros vs. Brasil**. Sentença de 15 de março de 2018. Série C nº 353.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Honorato e outros vs. Brasil** (Operação Castelhinho). Sentença de 26 de novembro de 2021. Série C nº 441.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Palamara Iribarne vs. Chile**. Sentença de 22 de novembro de 2005. Série C nº 135.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil**. Sentença de 7 de outubro de 2023. Série C nº 507.

FISS, Owen. "Two models of adjudication". In: DIDIER JR. Fredie, JORDÃO, Eduardo Ferreira (Coord.). **Teoria do processo**: panorama doutrinário mundial. Salvador: Juspodivm, 2008.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Diagnóstico da Segurança Pública no Rio de Janeiro**: impactos e desafios após a ADPF 635. São Paulo: FBSP, 2024. Disponível em: <<https://apidSPACE.forumseguranca.org.br/server/api/core/bitstreams/ffa31d66-7540-41e5-9004-08e5c30b481e/content>>. Acesso em: 5 maio 2025.

MACHADO, André Figueiredo. **Estado de coisas inconstitucional no Brasil**: análise crítica e desafios do controle jurisdicional. Salvador: JusPodivm Digital, 2024. Disponível em: <https://juspodivmdigital.com.br/cdn/arquivos/jus0499_previa-do-livro.pdf>. Acesso em: 20 maio 2025.

MARQUES, Gabriel Peixoto. A violência policial no Brasil e as violações aos direitos humanos: uma perspectiva histórica e racial. **Revista Forense & Tecnologia**, v. 28, nº 135, jun. 2024. Disponível em: <<https://revistaft.com.br/a-violencia-policial-no-brasil-e-as-violacoes-aos-direitos-humanos-uma-perspectiva-historica-e-racial/>>. Acesso em: 20 maio 2025.

NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo de Minnesota sobre a Investigação de Mortes Potencialmente Ilícitas**. Nova York: Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, 2016.

NAÇÕES UNIDAS. Princípios Básicos sobre o Uso da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei. **8º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Tratamento dos Delinquentes**, Havana, 1990.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

SOUZA, Alexander Araújo de. **O Ministério Público como Instituição de Garantia**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>>. Acesso em: 17 maio 2025.

VITORELLI, Edilson. "Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças". **Revista de Processo**. São Paulo: Thomson Reuters, outubro/2018, vol. 284.

O CONTROLE DA NEUTRALIDADE POLÍTICA DA ATIVIDADE POLICIAL

CONTROL OF THE POLITICAL NEUTRALITY OF POLICE ACTIVITY

Wendell Beethoven Ribeiro Agra¹

Sumário: 1. Introdução. 2. Segurança pública e princípio da neutralidade da administração pública. 3. Natureza jurídica dos atos policiais e a politização da polícia. 4. O dever jurídico de imparcialidade e algumas condutas que podem violar o dever de neutralidade política na atividade policial. 4.1. Na comunicação institucional. 4.2. No *marketing* digital pessoal. 4.3. A interferência do poder político na atividade policial. 5. Neutralidade política na Constituição do Estado do Rio Grande do Norte. 6. Controle externo da neutralidade da atividade policial pelo Ministério Público. 7. Conclusão. Referências.

Resumo: A atividade policial é executada por servidores integrantes de carreiras de estado por meio de atos administrativos, que estão sujeitos a controles, internos e externos, tidos como essenciais no Estado Democrático de Direito. Os serviços dos órgãos de segurança pública, assim como outros da administração pública, devem observar os princípios da impessoalidade e da moralidade, e ainda a vedação à discriminação, do que decorre o dever de neutralidade política. Todavia, no Brasil ainda é comum a interferência política na atividade policial, e, por outro lado, é crescente o engajamento de servidores policiais em atividades político-eleitorais, o que demanda uma atuação fiscalizatória mais eficiente do Ministério Público enquanto órgão constitucionalmente encarregado do controle externo da atividade policial.

Palavras-chave: Atividade policial; Neutralidade política; Controle; Ministério Público.

Abstract: *Police activity is carried out by civil servants who are members of state careers through administrative acts, which are subject to internal and external controls, considered essential in the democratic rule of law. The services of the public security agencies, like others in the public administration, must comply with the principles of impersonality and morality and guarantee the prohibition of discrimination, from which stems the duty of political neutrality. However, political interference in police activity is still common in Brazil and, on the other hand, police officers are increasingly involved in political and electoral activities, which calls for more efficient monitoring by the Public Prosecutor's Office as the body constitutionally responsible for external control of police activity.*

Keywords: *Police activity; Political neutrality; Control; Public Prosecutor's Office.*

.....

1 Promotor de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Norte. Especialista e mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mestre em Segurança Pública pelo Instituto Universitário da Polícia Federal Argentina. Doutorando em Direito Constitucional no IDP/Brasília.

1. INTRODUÇÃO

O termo *neutralidade* designa, no direito internacional, a condição jurídica dos Estados que permanecem alheios a um conflito bélico entre dois ou mais Estados, que assumem perante a comunidade internacional o dever de abstenção de todo comportamento capaz de propiciar vantagem ou prejuízo para uma das partes antagônicas (Mosconi, 2000, p. 821-822). Fora do contexto bélico, nas democracias consolidadas, baseadas no pluralismo político, a *neutralidade* indica a condição do que é imparcial, objetivo, cujo comportamento não é afetado por preferências ou ideologias políticas.

No regime democrático, essa característica neutral assume especial importância no funcionamento do Estado e da sua máquina burocrática no atendimento às necessidades dos seus cidadãos, notadamente em relação às organizações armadas incumbidas da defesa nacional e da segurança interna, a fim de que o poder armado esteja sempre subordinado ao democrático e não seja utilizado como instrumento da política partidária. Uma característica comum aos regimes despóticos, em todo o mundo, é o emprego das forças militares e policiais com objetivos políticos, principalmente para a obtenção ou manutenção do poder ou para a perseguição ou eliminação de opositores. Mesmo em regimes democráticos, a atuação policial pode ser executada de forma discriminatória (em razão de preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade, classe social ou outro fator) ou influenciada por vieses político-ideológicos, adotando práticas diferentes, mais rigorosas ou tolerantes, em face de condutas ou eventos similares, conforme as convicções pessoais dos agentes que a realizam ou comandam.

A atividade policial, na história brasileira, desde o período imperial até a ditadura militar, foi marcada pela influência política, sendo manipulada por oligarquias regionais ou utilizada como instrumento de manutenção do poder ou para perseguir adversários políticos. Em que pese a notável evolução institucional das polícias brasileiras pela redemocratização, sob a égide da Constituição de 1988, a política partidária ainda exerce significativa influência na execução dos serviços dos órgãos de segurança pública.

A forma como é exercida a atividade policial e a sua interferência em direitos fundamentais têm merecido grande atenção dos tribunais superiores, seja para estabelecer parâmetros objetivos de atuação ou para coibir abusos. O Superior Tribunal de Justiça tem dedicado especial atenção a temas como abordagem para busca pessoal e ingresso em domicílio, por exemplo, a fim assegurar uma atuação mais impessoal dos policiais. Por outro lado, nos últimos cinco anos, têm sido questionados, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, atos de gestores de forças de segurança, como a discricionariedade do Presidente da República na nomeação do diretor-geral da Polícia Federal em 2020, a atuação da Polícia Rodoviária Federal nas eleições de 2022 ou a atuação da Polícia Militar do Distrito Federal nos atos antidemocráticos de janeiro de 2023. No âmbito dos Estados existem numerosos exemplos de interferência política na atuação das polícias estaduais.

Esses episódios chamam a atenção para o fenômeno da *politização da polícia*, que se apresenta em duas vertentes, sendo uma mais antiga, relacionada à formação do estado brasileiro, que é a interferência dos detentores de poder político na atividade policial, seja para proteger aliados ou perseguir adversários, e outra, mais recente, que é o engajamento mais frequente dos próprios policiais com objetivos político-eleitorais, não raro valendo-se de prerrogativas do cargo ou informações privilegiadas obtidas do seu exercício.

O presente ensaio busca examinar esse fenômeno sob o aspecto jurídico, abrangendo a sua relação com as normas constitucionais que regem a administração pública e a incidência do princípio da neutralidade política – inclusive o seu reconhecimento no âmbito do constitucionalismo subnacional, considerado um dispositivo genuíno da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte. São exploradas ainda a inserção da neutralidade política no contexto da segurança pública e a natureza jurídica dos atos policiais, com a exposição de algumas condutas violadoras do dever de neutralidade, concluindo que existe, no ordenamento jurídico brasileiro, um direito fundamental à atividade policial politicamente neutra, que deve ser objeto de controles, em especial o externo exercido pelo Ministério Público.

2. SEGURANÇA PÚBLICA E PRINCÍPIO DA NEUTRALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, já previa a necessidade de uma força pública para a garantia dos direitos fundamentais que enunciava, que deveria ser “instituída para fruição por todos, e não para utilidade particular daqueles a quem é confiada” (artigo 12º). O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotado pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 1966 e promulgado no Brasil pelo Decreto 592/1992, estabelece no seu art. 26:

Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação alguma, a igual proteção da Lei. A este respeito, a lei deverá proibir qualquer forma de discriminação e garantir a todas as pessoas proteção igual e eficaz contra qualquer discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação.

A Constituição da República vigente, além de reconhecer a segurança como um direito fundamental individual, coletivo e social, dedica um capítulo ao tema *segurança pública* (arts. 5º, 6º e 144), que é caracterizada, quanto à titularidade, como um dever prestacional do Estado, que corresponde a um direito e, ao mesmo tempo, uma responsabilidade de todos, o que lhe confere natureza difusa. Os seus objetivos são a preservação da (i) da ordem pública e da (ii) incolumidade das pessoas e do patrimônio. O Estado se desincumbe dessa missão por suas forças policiais, federais e estaduais, e das guardas municipais, cujas competências foram delimitadas na própria Constituição.

Todas as pessoas se relacionam com as forças de segurança pública ou estão sujeitas à sua intervenção, de forma voluntária ou não. Sob essa perspectiva, de todos os serviços públicos, os exercidos pelas forças policiais são os que podem interferir de forma mais grave e imediata na esfera de direitos individuais, inclusive os fundamentais, como a vida, a liberdade e os bens (integrantes do núcleo essencial da dignidade humana), podendo resultar, em alguns casos, na sua restrição (prisão) ou até na supressão (morte), razão pela qual essa intervenção exige permanente controle e só será legítima se realizada dentro dos parâmetros legais.

Os órgãos de segurança encarregados do cumprimento da lei exercem, em nome do Estado, o monopólio do exercício legítimo da força e, por isso, devem observar, em suas atividades, o ordenamento jurídico, em especial as normas constitucionais que estabelecem o objetivo fundamental da República de *promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação* (art. 4º, IV), o direito fundamental da igualdade material perante a lei, *sem distinção de qualquer natureza*, a previsão de que *a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais* (art. 5º, *caput* e XLI) e os princípios regentes da administração pública (art. 37, *caput*), entre eles o da *impessoalidade*, que é reforçado pela vedação de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos na publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos (art. 37, § 1º).

Decorre do princípio da impessoalidade os princípios da imparcialidade e da neutralidade da administração pública. Caio Tácito (1996, p. 7) registra que o princípio da impessoalidade se aproxima, em suma, do princípio da imparcialidade, um e outro subordinados à regra da neutralidade e isenção administrativas. A imparcialidade, de acordo com Nery Junior (2019, p. 696), impõe o dever de a administração pública conferir tratamento igualitário ao administrado, acrescentando que, em relação aos agentes públicos, é aplicável o sistema de impedimento e suspeição da Lei do Processo Administrativo (arts. 18 a 20 da Lei nº 9.784/1999).

Já Soares (1997, 91-92) correlaciona tais princípios à regra constitucional de estabilidade do servidor público efetivo, que encontra justificativa na manutenção da igualdade de tratamento entre os cidadãos na medida em que promove o exercício de uma função administrativa isenta, protegendo os servidores de eventuais pressões provenientes do governo, que possui um caráter temporário, enquanto os funcionários efetivos simbolizam a permanência da administração. Acrescenta que o princípio da neutralidade política é a garantia da estabilidade da função pública para a satisfação de interesses gerais por parte dos corpos administrativos permanentes, que não estão a serviço de um governo em particular.

O conjunto dessas regras e princípios constitucionais aponta a existência do direito de todas as pessoas à prestação de serviços de segurança pública sem preconceitos ou discriminação de qualquer natureza. A neutralidade política da atividade policial impõe que a atuação das polícias seja isenta de preferências partidárias, ideológicas ou de interesse político. Por outro lado, os órgãos policiais devem pautar a sua atuação na promoção do bem comum, com base na legislação, sem que os seus agentes atuem de forma a privilegiar ou prejudicar pessoas determinadas, em razão de alguma condição pessoal, nem tampouco para se beneficiarem pessoalmente de sua atividade profissional.

As polícias, como instituições de envergadura constitucional, devem atuar como órgãos de estado, e não de governo. A instrumentalização política das forças policiais representa um risco para o regime democrático e, ao mesmo tempo, mina a confiança pública nessas imprescindíveis instituições.

3. NATUREZA JURÍDICA DOS ATOS POLICIAIS E A *POLITIZAÇÃO DA POLÍCIA*

A atividade policial deve ser compreendida como o conjunto de ações desenvolvidas pela administração pública para a manutenção da ordem pública, que, por sua vez, proporciona aos cidadãos em geral as condições práticas para o efetivo exercício dos direitos fundamentais, o que demanda um ambiente seguro de tranquilidade pública. Assim, constitui obrigação comum das forças de segurança proteger os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, pois de nada valeria a sua previsão formal na Constituição se o Estado não disponibilizasse os meios adequados ao seu efetivo exercício.

A atividade policial é, por suas características, a face mais visível do poder estatal, exercido pela coercibilidade decorrente de supremacia do Estado e do interesse público. De acordo com Bayley (2006, p. 20), a competência exclusiva da polícia é o uso da força física, real ou por ameaça, para afetar o comportamento, esclarecendo que a polícia se distingue não pelo uso real da força, mas por possuir autorização para usá-la. Segundo Ávila (2016, p. 695), a atividade policial abrange um conjunto variado de funções, que podem ser sintetizadas em: inteligência, prevenção, repressão, investigação, manutenção da ordem, gestão de crises e de urgências. Uma característica marcante de toda atividade policial é o uso (efetivo ou potencial) da força (poder de coerção) para a realização de suas finalidades.

Os órgãos policiais, encarregados de atividades de natureza coercitiva, atuam na prevenção e na repressão de comportamentos que ameacem ou violem a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. A atividade preventiva engloba a vigilância e a dissuasão de comportamentos ilícitos pela atuação ostensiva e, ainda, atividades típicas de polícia administrativa, como a fiscalização migratória e de fronteiras. São também atividades preventivas o patrulhamento de rodovias, a segurança dos estabelecimentos penais (vigilância e custódia de presos), a defesa civil (de atribuição dos corpos de bombeiros), a proteção de bens, serviços e instalações municipais (de competência das guardas municipais) e a segurança viária. Já a polícia repressiva atua para investigar os delitos ocorridos de modo a reunir provas para a persecução penal perante o Poder Judiciário. Outras atividades que permeiam a prevenção e a repressão são a inteligência policial e a análise criminal, essenciais para o controle da criminalidade e, por consequência, à gestão das atividades policiais. Todas essas atividades podem interferir em direitos fundamentais.

É importante observar que, apesar de os instrumentos de investigação policial (inquérito policial e termo circunstanciado de ocorrência) estarem disciplinados em leis processuais, as atividades desenvolvidas pelas autoridades policiais e seus agentes e pelos peritos criminais se materializam em atos administrativos que devem preencher os requisitos de validade (competência, forma, finalidade, motivo e objeto). Como observa Dezan (2019, p. 73-74), esses atos possuem a conformação inaugural ao regime jurídico-administrativo, de modo que não há como fugir dessa essência: autoridades administrativas, ao manifestarem a sua vontade em nome da administração pública – ao amparo da teoria do órgão –, produzem atos administrativos. De acordo com França (2007, p. 53), todo e qualquer ato jurídico emitido pela administração, ou que tenha como um de seus emissores um ente da administração, é um ato jurídico administrativo. Portanto, os policiais, no desempenho cotidiano de todas essas atividades, praticam *atos jurídicos administrativos*.

A fim de assegurar a neutralidade política da administração pública em sentido amplo, o ordenamento jurídico nacional estabelece regras de impedimento de atividades políticas por agentes públicos, que variam de acordo com a natureza do cargo². Aos magistrados e membros do Ministério Público a própria Constituição Federal veda a atividade político-partidária (arts. 95, parágrafo único, II, e 128, § 5º, II, e). O militar da ativa (federais e estaduais) não pode estar filiado a partido político (CF, arts. 42, § 1º c/c o art. 142, § 3º, V), porém, aquele com mais de 10 anos de carreira pode se afastar temporariamente das funções para concorrer em pleitos eleitorais, retornando à caserna se não for eleito ou passando à inatividade, no ato de diplomação, se eleito (CF, art. 14, § 8º). Em relação aos demais servidores públicos, inclusive policiais de carreiras civis, a legislação eleitoral estabelece regras de afastamento das funções apenas no período eleitoral³, mas veda algumas condutas que podem afetar a igualdade dos pleitos⁴, ao passo que as leis penais e de regime jurídico tipificam condutas que podem caracterizar crimes funcionais ou infrações disciplinares.

Nada obstante, ocorre no Brasil o fenômeno denominado *politização da polícia*, caracterizado, por um lado, pela crescente participação de policiais nas disputas eleitorais, e, por outro, pela influência da política partidária na atividade policial. O Fórum Brasileiro de Segurança Pública realizou, nos últimos anos, alguns levantamentos na base de dados da Justiça Eleitoral sobre as candidaturas de profissionais da segurança pública e constatou que, nas seis eleições realizadas entre 2010 e 2020, mais de 25 mil policiais e integrantes das Forças Armadas candidataram-se a cargos eletivos, sendo que 1.860 conseguiram efetivamente se eleger até 2018 (FBSP, Anuário 2020). Nas eleições gerais de 2022, a presença de candidatos oriundos das forças de segurança foi ainda maior que em 2018 (FBSP, Informe 2022), muitos eleitos para o Congresso Nacional e as Assembleias Legislativas.

Uma das consequências dessa maior participação de candidatos oriundos das forças armadas e de segurança nos pleitos é a exacerbação de ideologias políticas nas corporações. No Informe de Análise de 2022, o FBSP registra o potencial dessas candidaturas no segmento que denomina “famílias militar e policial”, compostas por mais de 18 milhões de pessoas. Por outro lado, afirma que, paradoxalmente, houve um enfraquecimento das tradicionais lideranças ligadas a sindicatos e associações, que mantinham as demandas corporativistas no debate político e lançaram nomes a cargos eletivos, destacando ainda a intensa atuação dos candidatos policiais nas principais redes sociais (Facebook, Instagram, TikTok e Twitter), informadas ao Tribunal Superior Eleitoral, nas quais somavam aproximadamente 65 milhões de seguidores.

Nesse contexto, existe o risco de atividades policiais serem direcionadas à promoção pessoal de policiais que queiram concorrer a cargos eletivos ou para beneficiar aliados ou prejudicar adversários políticos valendo-se de prerrogativas do cargo ou do acesso a informações privilegiadas que o seu exercício propicia. É possível ainda que a própria instituição policial seja instrumentalizada com finalidade eleitoral, seja por gestores dos órgãos de segurança pública, lideranças polí-

2 Tramita no Senado o Projeto de Lei Complementar nº 112/2021, já aprovado na Câmara dos Deputados, que visa à reforma de toda a legislação eleitoral brasileira, inclusive revogando o Código Eleitoral e a Lei das Eleições, o qual contém disposição que pretende restringir as condições de elegibilidade de agentes de determinadas carreiras de Estado, inclusive com quarentenas para ex-integrantes da Magistratura e do Ministério Público e das polícias federais e estaduais e guardas municipais, que teriam que se afastar definitivamente das respectivas carreiras para concorrerem nas eleições. A demora na tramitação e o volume de emendas ao projeto (349 até 10 de junho de 2025), todavia, indicam que o Senado deve modificar significativamente o texto, de modo que, após a votação final, a matéria deve retornar à Câmara dos Deputados.

3 Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

4 Art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

ticas regionais ou locais ou mesmo por policiais já eleitos que buscam consolidar a sua influência nas estruturas policiais. Com efeito, a atividade policial tem peculiaridades que a diferencia de todos os demais serviços públicos, como o monopólio do uso da força (inclusive com o auxílio de armas) em nome do Estado e a autoexecutoriedade, o que exige uma atuação pautada exclusivamente em critérios técnicos.

A atuação de uma organização armada ou mesmo de policiais isoladamente, mas agindo no exercício da função pública ou a pretexto de exercê-la, pode desequilibrar disputas eleitorais, seja privilegiando determinados candidatos ou prejudicando outros. Em muitos aspectos, o poder simbólico ou real de um policial armado pode ser maior ou mais intimidador do que o de um promotor ou juiz, uma vez que a atuação daquele pode ser executada de forma imediata, sem possibilidade de recurso jurídico eficaz (Agra, 2024, p. 160-161). Por outro lado, como alerta Ziehe (2023, p. 88-89), as polícias estaduais estão sujeitas à forte influência de grupos políticos no poder para atender interesses políticos partidários, o que resulta em ingerência política com diversos desdobramentos sobre a segurança pública.

A organização e o funcionamento das forças armadas e das polícias foram intensamente discutidos na Assembleia Nacional Constituinte em razão do protagonismo que assumiram as primeiras no cenário político e da instrumentalização das últimas durante a ditadura militar. Embora a Constituição de 1988 não tenha alterado substancialmente o modelo estrutural dessas instituições, que são o *braço armado* do Estado, criou uma série de barreiras jurídicas, no próprio texto constitucional, para impedir a interferência de organizações armadas – oficiais ou clandestinas – no cenário político democrático. Além das restrições à filiação partidária e à sindicalização de militares (arts. 14, § 8º, e 142, § 3º, IV e V), vedou a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar (art. 17, § 4º)⁵ e até a existência de simples associações de caráter paramilitar (art. 5º, XVII). Ao mesmo tempo inseriu no texto constitucional, pela primeira vez na história do Brasil, as competências das forças policiais e estabeleceu o controle externo das atividades policiais pelo Ministério Público.

Os legisladores constituintes tinham a clara percepção, até pela memória recente, do risco que organizações armadas representam ao regime democrático. Por isso, inseriram na própria Constituição da República um conjunto de normas que repele a participação de organizações ou grupos armados na política, ao mesmo tempo em que reconheceram a imprescindibilidade de instituições armadas para a defesa do Estado, das instituições democráticas e da população. E fizeram isso sem criar um paradoxo: a política pluripartidária e as instituições armadas são igualmente importantes no regime democrático, mas elas não devem jamais se confundir. É dizer: não se faz política partidária com armas; e os interesses partidários não devem direcionar ou influenciar as atividades das instituições armadas.

É importante registrar, contudo, que a maior participação de policiais no cenário político-eleitoral é legítima e democrática. O policial, como cidadão detentor de direitos políticos, pode, fora do serviço e sem fazer uso da autoridade do cargo, professar qualquer ideologia e participar de atos políticos, nas mesmas condições que os demais cidadãos. O que se deve coibir é a utilização do cargo público e da autoridade inerente à atividade policial em benefício pessoal, inclusive eleitoral, e o uso político do aparato das forças de segurança pública.

.....

5 A Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), que regulamenta os dispositivos constitucionais na matéria, estabelece no seu art. 6º: *É vedado ao partido político ministrar instrução militar ou paramilitar, utilizar-se de organização da mesma natureza e adotar uniforme para seus membros.*

4. O DEVER JURÍDICO DE IMPARCIALIDADE E ALGUMAS CONDUTAS QUE PODEM VIOLAR O DEVER DE NEUTRALIDADE POLÍTICA NA ATIVIDADE POLICIAL

Diversas condutas inerentes à atividade policial podem ser praticadas com alguma forma de discriminação político-ideológica. Na atividade finalística, os princípios constitucionais da igualdade, da impessoalidade e da moralidade já impõem a todos os agentes públicos o dever de atuação isenta. No plano infraconstitucional, as Leis nº 9.784/1999 (processo administrativo) e nº 12.813/2013 (conflito de interesses) já indicavam parâmetros para assegurar uma atuação imparcial de autoridades públicas e, embora destinadas à aplicação no âmbito da administração federal, podem ser aplicadas por analogia às demais esferas governo que eventualmente não disponham de legislação própria sobre essas matérias. A legislação específica das carreiras policiais também contém disposições no mesmo sentido.

A Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis (Lei nº 14.735/2023) estabelece, como alguns de seus princípios institucionais básicos, a “atuação imparcial na condução da atividade investigativa e de polícia judiciária” e a “autonomia, imparcialidade, tecnicidade e cientificidade investigativa, indiciatória, inquisitória, notarial e pericial” (art. 4º, XII e XV), relaciona como competência específica (atrelada às competências gerais) a de “executar com autonomia, imparcialidade, técnica e cientificidade os seus atos procedimentais no âmbito das atribuições dos respectivos cargos” (art. 6º, XXVII) e, por fim, fixa o seguinte dever: “Todos os ocupantes de cargos efetivos da polícia civil, nos limites de suas atribuições legais e respeitada a hierarquia e a disciplina, devem atuar com imparcialidade, objetividade, técnica e cientificidade” (art. 29). A imparcialidade da autoridade policial é matéria de interesse público e a sua inobservância pode ensejar a avocação e redistribuição do inquérito policial, na forma do art. 2º, § 4º, da Lei nº 12.830/2013, que dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia.

A Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (Lei nº 14.751/2023), da mesma forma, prevê, como princípio básico ser observado pelas instituições militares estaduais e distritais, no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais, a “impessoalidade”, e, como diretriz, a “racionalidade e imparcialidade” (arts. 3º, V, e 4º, V).

Em que pese a clareza da legislação nacional, que é complementada pelas leis orgânicas estaduais (ou municipais para as guardas) e estatutos das respectivas categorias, agentes das forças de segurança pública ou os seus gestores políticos podem eventualmente praticar condutas violadoras do dever de neutralidade política da atividade policial. Na sequência são apresentados alguns exemplos divididos em três categorias.

4.1. NA COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL

Os principais órgãos públicos, de todos os Poderes da República, adotam estratégias de comunicação para divulgar a sua atuação, servindo também à prestação de contas e ao fortalecimento da imagem institucional. Muitos dispõem de setores específicos com profissionais de comunicação social que realizam a tarefa com profissionalismo. Além da propaganda direta realizada em suas páginas oficiais na internet ou pela contratação de peças publicitárias em diferentes meios

de comunicação, as instituições mantêm perfis oficiais nas principais redes sociais disponíveis no país, como X, Facebook e Instagram.

A publicidade oficial é tão importante que foram inseridos na própria Constituição Federal os seus parâmetros, no mesmo dispositivo que trata dos princípios gerais da administração pública, de modo a estabelecer um vínculo indissociável entre estes e aquela. O texto do § 1º do art. 37 é muito claro:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

A norma veda o chamado *merchandising político*.

A inobservância dessa regra constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, subsumível ao art. 11, inciso XII, da Lei nº 8.429/1992:

[...] praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos (incluído pela Lei nº 14.230/2021).

Essa modalidade de ato ímprobo prescinde de danos aos cofres públicos, pois, em razão do caráter subsidiário ou residual do art. 11 da LIA, se do ato decorrer efetivo dano ao erário, restará configurada a modalidade do art. 10 da mesma lei (Torres; Holanda Jr., 2024, p. 453).

A comunicação institucional, assim como a comunicação em geral, experimentou significativa mudança com a consolidação das mídias digitais, a rápida ascensão das redes sociais e o relativo declínio da imprensa tradicional. Num passado recente, os assessores de imprensa dos órgãos públicos produziam material informativo (*release*) sobre assunto de interesse institucional para distribuir às redações de jornais, rádios e emissoras de televisão na expectativa de despertar o interesse na produção de reportagens. Havia, assim, o filtro da imprensa entre o que o órgão queria divulgar e o *que e como* era efetivamente publicado. Na atualidade, a divulgação é realizada diretamente nos perfis oficiais nas redes sociais sem intermediários e, com frequência, os portais de notícias e blogs apenas replicam. Em alguns casos, todavia, a publicidade oficial é realizada de forma indevida, fora do padrão constitucional, fazendo preponderar a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Nas forças de segurança pública, a dinâmica é a mesma: o *marketing* institucional divulga a atividade policial com a finalidade de promover a imagem do órgão perante a opinião pública. Tornou-se comum, por exemplo, a filmagem de operações policiais cujos vídeos, depois de editados para os padrões das redes sociais (normalmente breves), são divulgados como propaganda institucional. Essa publicização, como aponta Stábile (2023, p. 15), é importante na disputa com outros órgãos do Poder Executivo por recursos orçamentários para investimentos, pois, ao contrário do

que ocorre com as áreas de saúde e educação, por exemplo, não há mandamento constitucional ou legal quanto ao valor mínimo a ser empregado na segurança pública. O fortalecimento da imagem institucional também atende, ainda que indiretamente, a interesses corporativos, como a busca por melhor remuneração e outros direitos.

A insuficiência de recursos orçamentários para investimentos nas polícias abriu espaço para uma situação ainda pouco explorada, que é a busca por recursos de emendas parlamentares, que senadores, deputados federais e estaduais e até vereadores podem direcionar anualmente, de forma discricionária, o que dá ensejo a uma relação delicada entre gestores de forças policiais (ou até de unidades específicas) e parlamentares. O aporte financeiro pode ser direcionado a uma obra ou aquisição de equipamentos para uma unidade determinada, mesmo fora de um planejamento estrutural. Uma vez atendido o pedido, é frequente a produção de peças publicitárias pelo parlamentar, inclusive com a participação dos gestores dos órgãos de segurança pública, o que confere a aparência de apoio institucional. As próprias forças policiais costumam postar nas redes sociais oficiais a entrega da obra, viaturas ou equipamentos, por exemplo, enaltecendo a imagem tanto dos seus gestores quanto do parlamentar, numa espécie de *agradecimento institucionalizado*.

O Brasil é um país violento, como evidenciam todas as estatísticas divulgadas, o que causa angústia e preocupação em grande parcela da população. A segurança pública tornou-se, assim, um tema de grande importância e que desperta interesse na opinião pública. Os mandatários são permanentemente cobrados sobre as políticas de segurança e exigem que as forças policiais apresentem os resultados (positivos, obviamente) do seu trabalho. Uma boa atuação na nessa área pode gerar importante capital político-eleitoral para a eleição ou reeleição ou, ao revés, uma atuação muito ruim pode sepultar carreiras ou pretensões políticas. Em qualquer caso, porém, existe uma pressão para o desenvolvimento de estratégias de *marketing institucional* que pode ser indevidamente associado ao *marketing eleitoral*, como ferramenta para cativar o eleitorado.

Nesse contexto, é possível, por exemplo, a manipulação de dados sobre a estatística criminal, a produção de informações distorcidas, a realização de operações policiais com propósito mais midiático do técnico ou a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, entre outros vícios, situação em que a gestão da segurança pública deixa de se orientar por critérios técnicos e a publicidade oficial viola o padrão constitucional, tornando-se ilícita e podendo, inclusive, configurar ato de improbidade administrativa.

4.2. NO MARKETING DIGITAL PESSOAL

A atividade funcional de agentes das forças policiais pode, quando divulgada, colocá-los em grande evidência perante a opinião pública, ainda que involuntariamente. A atuação em casos criminais de grande repercussão na mídia pode tirar o agente do quase-anonimato (comum aos servidores públicos em geral) e torná-lo amplamente conhecido, por vezes em escala nacional, o que evidentemente pode despertar o interesse (legítimo) na política partidária. São numerosos os exemplos de políticos oriundos das forças de segurança pública que se tornaram conhecidos do grande público em razão de sua atuação profissional.

A larga utilização das redes sociais, todavia, tornou possível a exploração da própria imagem como ferramenta de *marketing* pessoal em perfis privados. Nesse caso, não se trata de publicida-

de oficial, mas o conteúdo pode vincular a pessoa natural à atividade funcional. Brito Júnior (2023, p. 140), tratando do *marketing* digital na atividade policial, alerta que policiais podem, eventualmente, aliar essa forma de publicidade ao interesse eleitoral, utilizando o exercício do cargo como ferramenta para a captura do eleitorado, acrescentando que as mídias sociais se tornaram a grande arena pública de disseminação de ideias.

Nesse contexto, pode ocorrer a chamada *espetacularização da atividade policial*, em que a atuação técnica e impessoal é substituída pela exaltação da própria imagem dos agentes públicos envolvidos em busca de notoriedade. Por vezes, isso é feito à custa da violação de direitos fundamentais de pessoas investigadas, presas ou até mortas em operações policiais, o que viola diversos dispositivos legais⁶. Em relação às polícias civis, especificamente, LONPC relaciona, como um dos seus princípios institucionais básicos, a serem observados por todos os policiais civis, a *proteção da dignidade humana e dos direitos fundamentais no âmbito da investigação criminal*, e, como uma de suas diretrizes, a *padronização da comunicação social* (arts. 4º, I, e 5º, XIV). Já a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares foi além e proibiu expressamente os militares estaduais de *divulgar imagens de pessoas sob sua custódia sem prévia autorização judicial* (art. 19, VI, da Lei nº 14.751/2023), regra cuja inobservância configura o crime militar de recusa de obediência (art. 163 do CPM).

Essas condutas, mesmo praticadas por perfis privados em redes sociais, podem violar o princípio da impessoalidade e configurar infração disciplinar, de acordo com o estatuto de cada categoria. A Lei nº 14.735/2023, no seu art. 34, veda expressamente:

[...] a divulgação, a qualquer tempo e fora da esfera policial, de técnicas de investigação utilizadas pelas polícias civis e de qualquer dado ou informação obtidos por meio de medida cautelar judicial, ressalvadas as hipóteses legais, e o infrator deve responder civil, administrativa e criminalmente pela divulgação não baseada na lei.

Em determinadas circunstâncias, a conduta pode também configurar ato de improbidade administrativa.

4.3. A INTERFERÊNCIA DO PODER POLÍTICO NA ATIVIDADE POLICIAL

As polícias são organizações armadas e por isso devem, num regime democrático, estar submetidas ao poder civil de gestores legitimamente eleitos. É inadmissível a ideia de polícia autônoma. Isso não interfere, todavia, na sua condição de instituição de estado essencial nem tampouco afasta o dever de atuação imparcial e politicamente neutra.

6 A Lei de Execução Penal estabelece, como direito do preso, a proteção contra qualquer forma de sensacionalismo (art. 41, VIII). A Lei de Abuso de Autoridade tipificou como crime dessa natureza a conduta de *constranger o preso ou o detento, mediante violência, grave ameaça ou redução de sua capacidade de resistência, a exhibir-se ou ter seu corpo ou parte dele exibido à curiosidade pública ou submeter-se a situação vexatória ou a constrangimento não autorizado em lei* (art. 13 da Lei n. 13.869/2019). Por outro lado, o art. 3º-F do Código de Processo Penal estabelece a competência (dever) do juiz das garantias de impedir a exploração indevida da imagem de pessoa presa (o Supremo Tribunal Federal, no julgamento das s ADIs 6.298, 6.299, 6.300 e 6305, declarou a constitucionalidade do *caput* e atribuiu interpretação conforme ao parágrafo único do dispositivo para assentar que “a divulgação de informações sobre a realização da prisão e a identidade do preso pelas autoridades policiais, ministério público e magistratura deve assegurar a efetividade da persecução penal, o direito à informação e a dignidade da pessoa submetida à prisão”).

No Brasil, as forças policiais estão inseridas no Poder Executivo, o que confere notável poder ao Presidente da República e aos Governadores dos Estados (e, ainda que de forma mais restrita, aos Prefeitos em relação às guardas municipais). Esses mandatários, auxiliados por seus ministros ou secretários de Estado, na condição de gestores políticos dos órgãos de segurança pública, exercem, de fato, poderes com acentuada discricionariedade, tanto no que diz respeito ao emprego operacional da estrutura policial quanto em relação à carreira dos servidores (promoções, lotações, designações, punições disciplinares etc.). Muitos desses atos são praticados sem a fundamentação adequada ou transparência. Nessas condições, existe o risco de alinhamento ideológico dos policiais ao grupo político no poder, com reflexo direto na atividade policial.

Nos Estados, o emprego das forças policiais pode ser direcionado para atender interesse político-eleitoral, sobretudo das polícias militares, cuja atuação preventiva é autoexecutável e, por isso, independe de autorização prévia ou de documentação posterior em processo judicial. Exemplificativamente, não são raros os questionamentos de políticos de oposição quanto aos critérios de distribuição do efetivo regular nos municípios sob a alegação de que o alinhamento ideológico dos políticos locais interfere na decisão. O mesmo ocorre em eventos sazonais que demandam intensificação do policiamento. Por outro lado, é comum a requisição de relevante número de policiais miliares para a segurança pessoal do governador e do vice-governador sem que haja um controle efetivo das atividades desempenhadas por esses agentes, que podem, ao menos em tese, ser empregados em missões sigilosas com objetivos diferentes.

Nas polícias civis, embora a necessidade de documentação de investigações e de prévia autorização judicial para medidas de restrição de direitos fundamentais viabilize um maior controle por parte do Ministério Público e do Poder Judiciário, o que pode inibir a sua instrumentalização para perseguir adversários políticos dos gestores públicos, ainda existe muito espaço para a influência política. Com efeito, em alguns Estados os governadores, além da nomeação do delegado-geral (de livre escolha entre os delegados de polícia), ainda nomeiam à livre escolha os diversos diretores (inclusive de áreas policiais sensíveis como inteligência ou combate ao crime organizado), mesmo não havendo relação direta de confiança entre estes e o mandatário (a que deve existir é entre os diretores e o delegado-geral). Isso pode facilitar, em tese, o vazamento seletivo de informações e investigações sigilosas ou o emprego de estruturas policiais na espionagem de adversários.

Em alguns Estados, as estruturas das polícias militar e civil em municípios do interior é precária, muitas vezes faltando recursos para a manutenção básica das unidades, o que cria as condições para a captura dessas instituições pelo poder político local. As unidades nessa condição passam a ter as necessidades supridas pelas prefeituras municipais, que por vezes ainda criam subterfúgios para cooptar policiais mediante alguma vantagem pessoal dissimulada, o que aumenta paulatinamente a dependência e estabelece vínculos que prejudicam a atuação imparcial. Em alguns casos, os políticos locais assumem posição de real ascendência sobre o aparato policial estadual.

A violação do dever de neutralidade política na atividade policial, todavia, adquire mais evidência em períodos eleitorais. Situação comum em períodos de campanha eleitoral é a segurança de alguns candidatos executada por policiais de folga, demandados para esse serviço em razão do treinamento e experiência profissionais e do direito ao porte de arma de fogo⁷.

.....

7 A Lei nº 14.967/2024, que instituiu o Estatuto da Segurança Privada, somente permite a prestação de serviços de segurança privada por pessoas jurídicas especializadas, vedando expressamente a sua prestação de forma cooperada ou autônoma, inclusive relacionando as atividades que caracterizam tais serviços, entre as quais a vigilância patrimonial e a segurança de eventos em espaços de uso comum do povo, o transporte ou a escolta de numerário, bens ou valores e a execução de segurança pessoal com a finalidade de preservar a integridade física de pessoas (art. 5º, IX).

Eventos recentes, ocorridos nas eleições de 2022 e nos atos antidemocráticos do início de 2023 em Brasília, apurados em processos em curso no Supremo Tribunal Federal, apontam que o fenômeno da politização da polícia também ocorre na esfera federal e com maior potencial lesivo.

5. NEUTRALIDADE POLÍTICA NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Os direitos fundamentais, embora extensamente relacionados na Constituição da República, podem ser também instituídos nas Constituições Estaduais. Sgarbossa e Bittencourt (*apud* Macedo, 2022), todavia, apontam que há, na maioria destas, um padrão de *reenvio formal* à Constituição Federal, isto é, apenas a prescrição de que o Estado protegerá os direitos fundamentais previstos nesta última. Porém, asseveram que o rol federal de direitos fundamentais deve ser interpretado como *piso* ou *standard* mínimo de direitos, passíveis de acréscimo e complementação pelo poder constituinte dos Estados. Para Macedo (2022, p. 400), a compreensão dos direitos fundamentais federais (positivados na Constituição Federal) como um *piso mínimo*, permite que as constituições estaduais possam inovar, assegurando maior proteção a idênticos direitos ou protegendo direitos diversos.

No federalismo brasileiro, segundo Araújo e Meyer (2022, p. 417, 423-425), o constitucionalismo subnacional teria como pontos focais a estruturação dos poderes estaduais e, também, o desenvolvimento de uma pauta de direitos fundamentais nas constituições de cada Estado-Membro da federação, o que autoriza falar em *direitos fundamentais estaduais*, acrescentando que a legislação sobre tal matéria não é exclusiva da União e, portanto, há muitos temas que podem receber atenção de mais de um ente da federação, desde que a legislação estadual não gere prejuízo à uniformidade do estado federal. Registram ainda que, no caso de a própria constituição estadual prever uma carta de direitos, a opção político-jurídica do constituinte ganha peso e dimensão especial para o Executivo e Legislativo estaduais, que deverão ter tais direitos como parâmetro para a sua atuação, seja ela positiva (elaboração de política legislativa para densificar direitos estaduais prestacionais) ou negativa (não produzir leis contra as regras constitucionais que entrincheiram direitos nas constituições estaduais).

A Constituição do Rio Grande do Norte possui um capítulo dedicado aos direitos e deveres individuais e coletivos (arts. 3º a 7º) que, assim como outras congêneres, assegura, nos limites de sua competência, os direitos e garantias fundamentais que a Constituição Federal enumera, ou seja, faz o reenvio formal ao rol federal. Todavia, a Assembleia Constituinte potiguar inovou ao inserir nesse capítulo um dispositivo com o seguinte conteúdo:

A lei coíbe a discriminação política e o favorecimento de partidos ou grupos políticos pelo Estado, autoridades ou servidores estaduais, assegurando ao prejudicado, pessoa física ou jurídica, os meios necessários e adequados à recomposição do tratamento igual para todos (art. 6º).

A norma constitucional norte-rio-grandense ampliou o âmbito de proteção para instituir, como direito fundamental, a neutralidade política da atuação administrativa do Estado por quaisquer de seus agentes, com o fim específico de garantir o tratamento igual para todos. O objetivo da norma é assegurar que a ação estatal e o comportamento dos seus agentes sejam orientados exclusivamente pelos princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), e não influenciados ou determinados por critérios de natureza política ou partidária. O favorecimento é vedado tanto em relação aos *partidos* (estruturas formais) quanto aos *grupos políticos* (informais). O dispositivo presume, de forma expressa, que a atuação administrativa baseada em critério político ou partidário prejudica os administrados, pessoas físicas ou jurídicas, aos quais devem ser assegurados os meios necessários e adequados à recomposição do tratamento igualitário.

Por se tratar de norma definidora de direito fundamental, ela tem aplicabilidade imediata (CF, art. 5º, § 1º). Assim, o comando para que a lei coíba a discriminação política e o favorecimento de partidos ou grupos políticos pelo Estado, autoridades ou servidores estaduais, não reduz a garantia constitucional à condição de norma programática nem condiciona o exercício do direito fundamental à neutralidade política da administração pública estadual à existência de uma lei infraconstitucional específica. Na verdade, o comando constitucional se projeta sobre toda a legislação estadual, de modo que os diversos atos normativos (leis, decretos e outros atos infralegais) que disciplinem o funcionamento dos órgãos e a conduta dos agentes públicos estaduais devem ser interpretados em conformidade com aquela vedação, independentemente de sua repetição em cada texto.

O Ministério Público do Rio Grande do Norte, por meio da promotoria de Justiça com atribuição para o controle externo concentrado da atividade policial de Natal, expediu, com amparo naquele dispositivo da Constituição Estadual, antes das eleições municipais de 2024, recomendação destinada aos agentes e gestores dos órgãos estaduais e municipais de segurança pública. Aos servidores, recomendou que se abstivessem, mesmo de folga ou no gozo de férias/licença, de realizar, por conta própria, a segurança privada ou que incidam em condutas vedadas pela lei eleitoral, pelos estatutos jurídicos das respectivas carreiras ou que caracterizassem conflito de interesses em benefício de candidatos, partidos ou grupos políticos, com o alerta de que a violação daquele dever específico poderia configurar crime militar ou, para os servidores civis, infração disciplinar punível com demissão. Aos gestores dos órgãos de segurança pública recomendou que adotassem providências para coibir a prática das transgressões relacionadas à violação do dever de neutralidade política e, ainda, que registrassem e arquivassem os contatos:

[...] com candidatos, dirigentes ou representantes de partidos ou grupos políticos, inclusive eventuais integrantes dos governos federal, estadual ou municipais, que visem a tratar da atuação de agentes de segurança pública no período eleitoral de 2024, informando previamente tal circunstância ao interlocutor”⁸.

8
Recomendação nº 19/2029, expedida pela 19ª Promotoria de Justiça da comarca de Natal em 26 de setembro de 2024 nos autos do Procedimento Preparatório 03.23.2080.0000094/2024-06, publicada no Diário Oficial do Estado de 27/09/2024 (p. 53-54).

6. CONTROLE EXTERNO DA NEUTRALIDADE DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público, como órgão constitucionalmente incumbido de zelar pelo efetivo respeito pelos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, e encarregado do controle externo da atividade policial (CF, art. 129, II e VII), deve fiscalizar a neutralidade dessa atividade.

Além das providências que deve adotar na seara eleitoral, no que for da competência da Justiça Eleitoral, como a fiscalização das condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais e a repressão ao abuso de poder por violação à regra do § 1º do art. 37 da Constituição Federal (arts. 73 e 74 da Lei nº 9.504/1997), que pode resultar na inelegibilidade do candidato (art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990), deve investigar e promover, perante a Justiça Comum, a responsabilidade dos policiais ou gestores dos órgãos de segurança pública pela prática do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, inciso XII, da Lei nº 8.429/1992 (incluído pela Lei nº 14.230/2021).

A Resolução nº 279/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público, que regulamenta o exercício do controle externo da atividade policial, estabelece, como um dos objetivos dessa função institucional, a de promover “a probidade administrativa no exercício da atividade-fim policial”. Embora o ato normativo pareça restringir a tutela da probidade administrativa às atividades finalísticas (atos típicos ou materialmente policiais, que somente podem ser praticados por policiais no exercício da função ou a pretexto de exercê-la), não relativiza a necessidade de repressão aos atos ímprobos na atividade-meio das forças de segurança pública, mas apenas aponta que devem ser apurados por outro órgão ministerial diverso daquele especializado no controle externo da atividade policial, de acordo com as normas internas de distribuição de atribuições de cada Ministério Público. É possível, por exemplo, que o ato ímprobo seja atribuído ao Governador do Estado, caso que deve atuar o Procurador-Geral de Justiça (art. 29, VIII, da Lei nº 8.625/1993).

O órgão ministerial encarregado do controle externo da atividade policial deve também requisitar à corregedoria de polícia competente a instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar (art. 26, III, da Lei nº 8.625/1993) e acompanhá-lo na forma do art. 15 da Lei de Improbidade Administrativa.

Além de identificar e reprimir os atos concretos de violação do dever de neutralidade política, o Ministério Público deve ainda adotar uma postura proativa para identificar as causas subjacentes, o que permite que a interferência político-ideológica na atividade policial ocorra, inclusive questionando, em ação de controle concentrado de constitucionalidade, a validade atos normativos que disciplinam o funcionamento das corporações policiais (alguns conflitantes com ordem constitucional vigente ou com leis federais que veiculam normas gerais, como as leis orgânicas nacionais das polícias militares e civis).

7. CONCLUSÃO

Os órgãos de segurança pública em geral, e as polícias em especial, desempenham atividades imprescindíveis e indelegáveis para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, exercidas por agentes públicos integrantes de carreiras típicas de Estado. Por serem organizações armadas, o regime democrático exige a sua subordinação ao poder político legitimamente eleito e a sujeição a mecanismos de controle, internos e externos. Embora institucionalmente sujeitas ao controle do poder político, representado por autoridades eleitas, as atividades finalísticas das polícias são de natureza técnica e operacional, executadas por meio de atos administrativos em sentido estrito, que devem observar os princípios constitucionais da administração pública.

Essas atividades devem ser realizadas, necessariamente, com neutralidade política, a fim de assegurar a sua legitimidade democrática. Isso, todavia, precisa ser compatibilizado com o direito à atividade política assegurado aos policiais enquanto cidadãos com direitos políticos e liberdade de expressão. É necessário, assim, que haja uma clara separação entre a conduta do policial no exercício do cargo, como autoridade que personifica a força do Estado, e o que faz como cidadão comum, fora do serviço. Essas duas condições não podem se confundir, nem mesmo de forma aparente. Em outras palavras: o policial, como um cidadão qualquer, pode, fora do serviço e sem fazer uso da autoridade do cargo, professar qualquer ideologia e participar de atos políticos; contudo, no exercício da atividade, deve, necessariamente, agir com imparcialidade e neutralidade político-ideológica. De mesma forma, os gestores das forças de segurança pública, inclusive os que exercem cargos de provimento em comissão ou funções de confiança, devem conduzir as suas atividades públicas com neutralidade política.

O aparato repressor do Estado não pode servir para proteger determinado grupo político ou perseguir outro, pois, do contrário, transforma-se em *polícia política*, isto é, numa estrutura absolutamente incompatível com o Estado Democrático de Direito. Numa democracia, não pode existir polícia com preferência político-ideológica, mas apenas polícias (militar, civil, penal, federal, rodoviária etc.), como órgãos técnicos e apolíticos. As polícias, como instituições de estado, e não de governo, não têm ideologia política nem preferências religiosas ou sociais. Por isso, não devem se alinhar a governos ou opositores politicamente. Como organizações armadas, devem, enquanto instituições, manter absoluta neutralidade político-ideológica. A instrumentalização política das forças policiais reduz o seu profissionalismo e mina a confiança da população nas instituições.

O Ministério Público, como órgão encarregado da defesa da ordem jurídica e do regime democrático, recebeu da Constituição da República a missão de exercer o controle externo da atividade policial. Trata-se de uma forma muito especial de fiscalização, não prevista para nenhum outro serviço público, que revela a preocupação do legislador constituinte com a legitimidade democrática da atividade policial. É dizer: cabe ao Ministério Público, pelo controle externo, assegurar que os órgãos de segurança interna do Estado, com mandato para o uso legítimo da força estatal (inclusive armada), atuem permanentemente em conformidade com o regime democrático. Esse regime, por sua vez, adota um modelo pluripartidário que repele a política armada.

REFERÊNCIAS

- AGRA, Wendell Beethoven Ribeiro. **Controle da atividade policial**: interpretação à luz das normas de direito público. Curitiba: Juruá, 2024.
- ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de; MEYER, Emilio Peluso Nader. Direitos fundamentais estaduais no Brasil: um debate necessário. In: SGARBOSSA, Luís Fernando; ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa (orgs.). **Direitos fundamentais estaduais e constitucionalismo subnacional**. Recife: Editora Publius, 2022.
- ÁVILA, Thiago André Pierobom de. **Fundamentos do controle externo da atividade policial**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.
- BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**: uma análise internacional comparativa. Tradução de Renê Alexandre Belmonte. 2a ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.
- BRITO JÚNIOR, Antônio Wellington. O *marketing* digital na atividade policial e a desvinculação da carreira como condição de elegibilidade. In: JORGE, Higor Vinícius Nogueira; LEITÃO JÚNIOR, Joaquim (coords.) **Comunicação, transparência e informação na atividade policial**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.
- DEZAN, Sandro Lúcio. **Direito administrativo de polícia judiciária**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020**, ano 14. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/anuario-14/>>. Acesso em: 21 out. 2023.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Informe de análise**: candidaturas de profissionais de segurança pública 2022. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/08/analise-candidaturas-2022.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2025.
- FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Estrutura e motivação do ato administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007.
- LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- MACEDO, José Arthur Castilho de. *Quando os direitos transbordam: direitos fundamentais estaduais e transfederalismo*. In: SGARBOSSA, Luís Fernando; ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa (orgs.). **Direitos fundamentais estaduais e constitucionalismo subnacional**. Recife: Editora Publius, 2022.
- MOSCONI, Franco. **Dicionário de política**. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola Matteucci; PASQUINO, Gianfranco (orgs.). Dicionário de política. Coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cascais. 5ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- NERY JUNIOR, Nelson. **Constituição Federal comentada**. 7ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.
- SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei Complementar nº 112/2021**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149849>>. Acesso em: 12 jun. 2025.
- SOARES, Fabiana de Menezes. Função administrativa, estabilidade e princípio da neutralidade: alguns apontamentos sobre a reforma administrativa. **Revista de Informação Legislativa**. v. 34, nº 136, p. 87-100, out./dez. 1997.

STÁBILE, Leandro Alberto Albuquerque. Imagem institucional como ferramenta de promoção da polícia judiciária em contraponto à orientação de gestão em segurança pública. *In*: JORGE, Higor Vinícius Nogueira; LEITÃO JÚNIOR, Joaquim (coords.) **Comunicação, transparência e informação na atividade policial**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

TÁCITO, Caio. O princípio da legalidade: ponto e contraponto. **Revista de Direito Administrativo**. nº 206. Rio de Janeiro: Renovar, out.-dez. 1996.

TORRES, Ronny Charles Lopes de; HOLANDA JR., André Jackson de. **Lei de improbidade administrativa comentada**. 2ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2024.

ZIEHE, Juliana Menescal da Silva. **Delegado de política**: uma análise do fenômeno da politização da polícia. Curitiba: Appris, 2023.

O OPERADOR INCOMPETENTE: POLÍCIA MILITAR NÃO PODE CUMPRIR MANDADO DE BUSCA E APREENSÃO DOMICILIAR EM CRIME COMUM

THE INCOMPETENT OPERATOR: MILITARY POLICE CANNOT FULFILL DOMESTIC SEARCH AND SEIZURE WARRANT IN A COMMON LAW OFFENSE

Hélvio Simões Vidal¹

Sumário: 1. Introdução. 2. Ampliação do raio de intervenção da Polícia Militar: efficientismo penal e inimigo interno. 3. Ambiguidades das invasões institucionais. 4. A polícia militar não tem competência para cumprir mandado de busca e apreensão domiciliar em crime comum. 5. O operador incompetente. 6. Conclusão. Referências.

Resumo: As regras de estrutura constitucional das instituições policiais e das habilitações recebidas pelo poder constituinte originário não permitem invasões na esfera alheia. O artigo discute os efeitos das Leis nº 14.735 e nº 14.751, ambas sancionadas e publicadas no ano de 2023, as quais instituíram, respectivamente, a Lei Orgânica Nacional das Polícias Cíveis e Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, prevendo, em nível infraconstitucional, a separação das funções institucionais da Polícia Civil e da Polícia Militar, reservando a esta a função de polícia judiciária militar exclusivamente nos crimes militares. Por força das nominadas leis, a polícia militar não possui competência para cumprir mandados de busca e apreensão em crimes comuns, considerando o *discrimen* taxativo de competências institucionais, tornando ilícitas as buscas e apreensões executadas pela polícia militar em crimes comuns.

Palavras-chave: Mandado de busca e apreensão domiciliar em crimes comuns; Incompetência da polícia militar para cumprimento.

Abstract: *The constitutional structure rules of police institutions and the qualifications received by the original constituent power do not allow invasions of another's sphere. The article discusses the effects of Laws 14.735 and 14.751, both of which were sanctioned and published in 2023, which established, respectively, the National Organic Law of the Civil Police and the National Organic Law of the Military Police and Military Firefighters Corps of the States, the Federal District, and the Territories, providing, at the infra constitutional level, the separation of the institutional functions of the Civil Police and the Military Police, reserving the latter exclusively the function of military*

1
1 Promotor de Justiça em Minas Gerais Titular da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos, Controle Externo da Atividade Policial e Defesa da Ordem Tributária da Comarca de Juiz de Fora. Mestre em Direito (UGF-RJ). Doutor em Ciências Sociais (UFJF-MG).

judiciary police in military crimes. Under the aforementioned laws, the military police do not have the authority to execute search, and seizure warrants for common offenses, given the specific discrimination of institutional competencies, making searches and seizures executed by the military police for common offenses unlawful.

Keywords: Domestic search and seizure warrant for common offenses; Incompetence of the military police to fulfill.

1. INTRODUÇÃO

Duas inovações legislativas, sancionadas pela Presidência da República em 2023, respectivamente, as Leis nº 14.735, de 23 de novembro de 2023, e nº 14.751, de 12 de dezembro de 2023, que instituíram a Lei Orgânica Nacional das Polícias Cíveis e Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, explicitaram a **taxatividade das funções institucionais das Polícias Cíveis e Polícias Militares**, separando, no campo da segurança pública, as funções de polícia judiciária cível e de apuração de infrações penais, materializadas em inquérito policial ou em outro procedimento de investigação, que é de competência da Polícia Civil, e a preservação da ordem pública, a polícia ostensiva e a polícia judiciária militar dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, conferindo-as à Polícia Militar.

As referidas Leis Orgânicas estão em conformidade com o art. 144, §§ 4º e 5º, da Constituição Federal, que endereça às polícias cíveis as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares, reservando à Polícia Militar a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública e aos corpos de bombeiros militares a execução de atividades de defesa civil.

O processo de **contaminação constitucional** (Streck, 2007) das nominadas Leis Orgânicas é, portanto, coerente com o conteúdo material da Constituição.

O objetivo de tornar, em nível infraconstitucional, nítida a separação das funções da Polícia Militar e da Polícia Civil chega muito tarde no contexto de retomada da normalidade constitucional e do governo civil, tratando-se de leis sancionadas 35 anos após a Constituição de 1988, mas que refletem o constante pêndulo entre rupturas e continuidades na política de segurança (Adorno, 1998).

2. AMPLIAÇÃO DO RAIO DE INTERVENÇÃO DA POLÍCIA MILITAR: EFICIENTISMO PENAL E INIMIGO INTERNO

Esse movimento de ampliação do raio de intervenção da Polícia Militar já tinha sido observado em um importante artigo de Beato Filho (1999), que apontou que as propostas de controle da criminalidade, deambulando entre a reforma social ou a dissuasão individual, trouxeram a preponderância das ideias de que o problema do crime é fundamentalmente uma questão de polícia e de legislação mais repressivas.

Obviamente, a desordem urbana, a violência e a luta contra o narcotráfico são as pautas

que justificam e naturalizam a ampliação do raio de intervenção da Polícia Militar, muito embora o raciocínio devesse ser outro, pois, em uma sociedade democrática, a estrutura da segurança pública deveria ser de natureza civil e preocupada mais com os interesses da cidadania (Júnior, 2010).

A despeito de não ser possível imaginar uma sociedade democrática sem segurança pública, a Polícia Militar, no Brasil, é uma instituição expansiva e que vem invadindo a esfera reservada às polícias civis, realizando, com o endosso do Poder Judiciário e de doutrinadores (Távora; Alencar, 2009; Feitoza, 2010), funções de polícia judiciária civil, tais como interceptações telefônicas e outras medidas cautelares, a exemplo do cumprimento de mandados de busca e apreensão domiciliar em crimes comuns.

Não há como deixar de reconhecer que a política de segurança pública se reflete nas decisões do Poder Judiciário. O eficientismo penal, política que adota os conceitos de guerra interna, de inimigo interno que ameaça e perturba a ordem estabelecida, gesta a metáfora da guerra que admite a dilatação e expansão das forças policiais para combate no palco social e neutralizar o risco, com a aceitação subliminar de que os conflitos exigem intervenção policial e o uso de uma força militar para manutenção da ordem.

Originária do contexto político-social da segurança pública e cunhada por sociólogos, a lógica dos “excessos inevitáveis” (Dornelles, 2003) serve para justificar, em outros campos, o eficientismo penal e o discurso da lei e da ordem.

Assim é que, no campo judiciário, as ameaças à ordem urbana produzem o arrefecimento das separações constitucionais entre as funções policiais, para legitimar **invasões consentidas de espaços institucionais**, refletindo-se como reação ao risco contra a ordem social existente.

No **combate às drogas**, qualquer corpo que o faça é bem-vindo e tem o aval para poder agir. Este é o caso da Polícia Militar, que é recebida pelo Judiciário, no espaço que não lhe cabe, vale dizer, na repressão criminal, com notável deferência.

A 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o HC 91.481-MG, relator Min. Marco Aurélio, decidiu, em 19 de agosto de 2008, que a circunstância de haver atuado a Polícia Militar não contamina o flagrante e a busca e apreensão realizadas, ante o disposto no art. 144 da Constituição Federal. Segundo o voto do Ministro relator, a atuação verificada é passível de ser classificada como **polícia ostensiva e de preservação da ordem pública**.

A corporação militar pode, inclusive, requerer a expedição de **mandado de busca e apreensão**, não havendo usurpação das funções da polícia civil, por ser classificada como atividade de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública (2ª Turma do STF, RE 404.593-ES, relator Min. César Peluso, j. 18/08/2009).

No ano de 2022 a 2ª Turma do STF apreciou um recurso extraordinário no qual se discutiu a possibilidade de realização de **interceptações telefônicas** pela Polícia Militar, com autorização judicial, tendo os Ministros admitido a legalidade da investigação (Ag.Reg. no RE com Agravo 1.406.623-SP, relator Min. Ricardo Lewandowski).

Essas decisões, a pretexto de inserirem as ações militares na polícia ostensiva e na preservação da ordem pública, legitimam a expansão da Polícia Militar para a seara da repressão das infrações penais, chancelando algumas violações constitucionais que, repetidas e validadas judicialmente, acabam por normalizar na comunidade jurídica e nas forças de segurança uma situação de **anomia institucional**, possuindo como mote a **segurança pública**.

É como se a divisão das funções entre as diversas instituições pudesse ser relativizada em nome da segurança pública, caso a Polícia Militar seja a instituição agente.

3. AMBIGUIDADES DAS INVASÕES INSTITUCIONAIS

Veja-se como o discurso pode se tornar ambíguo, quando se cria situações imaginárias que, colocando em xeque a autorização para invasões institucionais, passam a não se amoldar bagageiro jurisprudencial.

Se a Polícia Civil requeresse a expedição de mandado de busca e apreensão para obter prova da materialidade de um crime federal, fatalmente seria objetada e o pedido seria indeferido, pois a Polícia Civil não tem competência para investigar crime praticado em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas (art. 144, § 1º, I, da Constituição Federal).

Se a Polícia federal fizesse um pedido de mandado de busca e apreensão na justiça estadual, para obter a materialidade de um crime comum, a ela seria oposta a competência da Polícia Civil (art. 144, § 4º, da Constituição Federal).

A situação seria ainda mais crítica se a guarda municipal fosse a uma vara criminal estadual e ali protocolizasse um pedido de busca e apreensão para obtenção da materialidade de um crime de violação de direito autoral (art. 184 do Código Penal), contra um suspeito que estivesse comercializando CDs piratas em vias públicas.

Agora, imagine-se que a Polícia Militar fosse à vara federal e solicitasse a expedição de mandado de busca e apreensão para materializar um crime de tráfico transnacional de drogas (art. 70 da Lei nº 11.343/2006): haveria indeferimento liminar, considerando a incompetência da Polícia Militar para ações de polícia ostensiva e preservação da ordem pública de crimes caracterizados pela transnacionalidade.

Os casos podem ser multiplicados.

Suponha-se que a Polícia Penal tenha informações de que um crime de tráfico de drogas esteja sendo cometido fora do estabelecimento penal e, a despeito do que prevê o art. 144, § 5º-A, da Constituição Federal, requeira na vara criminal da justiça estadual a expedição de mandado de busca e apreensão. Neste caso, a medida cautelar seria fatalmente indeferida, haja vista que a Polícia Penal não possui competência para intervir fora dos estabelecimentos penais.

Caso a Polícia Militar estadual tenha notícia de um crime praticado por integrante das forças armadas, fatalmente não lhe seria concedido mandado de busca e apreensão, haja vista que o caso sugerido seria de competência da Justiça Militar da União (art. 124 da Constituição Federal), sendo vedada à Polícia Militar do estado a execução de ações de preservação da ordem pública e repressão de crime militar cometido por integrante das forças armadas.

Pois bem, as hipóteses retromencionadas sugerem que as Polícias Cíveis e Militares, não obstante integrarem operacionalmente o sistema Único de Segurança Pública (SUSP), instituído pela Lei nº 13.675/2018 (art. 9º, IV e V), não podem executar ações afetas a outras instituições, sendo, aliás, princípio da política nacional de segurança pública e defesa social o **respeito ao ordenamento jurídico** (art. 4º, I, da Lei nº 13.675/2018).

4. A POLÍCIA MILITAR NÃO TEM COMPETÊNCIA PARA CUMPRIR MANDADO DE BUSCA E APREENSÃO DOMICILIAR EM CRIME COMUM

A discussão ganha novos contornos ao se refletir sobre a supressão à **Polícia Militar** da função de cumprimento de mandados de busca e apreensão em crimes comuns e a sua colocação privativa como **polícia judiciária militar dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios**, a despeito de as Leis nº 14.735/2023 e nº 14.751/2023 terem introduzido outras limitações funcionais à corporação, por separar, de um lado, a função de preservação da ordem pública e, de outro, por atribuir à Polícia Civil a competência privativa para o cumprimento de mandados de busca e apreensão nos crimes comuns.

Essa **separação de funções**, embora lapidarmente estabelecida, tanto pela Constituição como pela legislação federal, recebe o impacto da *práxis* e da rotina dos juízes e tribunais, os quais legitimam a ação repressiva da Polícia Militar se o crime se insere na competência investigatória da Polícia Civil. Os casos de tráfico de drogas são paradigmáticos.

A justificação, sob o olhar externo dos operadores jurídicos, é a de que existe uma simbiose entre a Polícia Militar e a Polícia Civil, posto que, pertencendo ambas às estruturas da segurança pública dos estados federados, não faz mal que a Polícia Militar invada alguma área da Polícia Civil, sem que esta invasão cause vícios procedimentais.

Estaria à salvo a segurança pública, e a lesão às regras de competência seria chamada a ceder passo diante do valor expresso naquela.

Esse é o caso do cumprimento de mandados de busca e apreensão que a Polícia Militar realiza rotineiramente, especialmente nos casos de tráfico de drogas, mas que, na verdade, são invasões consentidas pelos juízes e tribunais à função das policiais civis.

A busca e apreensão se constitui em uma medida cautelar instrumental. Ela visa “à obtenção de uma prova para o processo, com o fim, portanto, de assegurar a utilização do elemento probatório no processo ou evitar o seu perecimento” (Lima, 2009), sendo por isto mesmo “destinada a evitar o desaparecimento das provas” (Noronha, 1994).

A despeito de admitir-se a realização de busca e apreensão antes da instauração do inquérito policial (art. 6º, II, do CPP), os elementos materiais apreendidos irão acompanhá-lo (art. 11 do CPP).

Como a polícia militar não pode instaurar inquérito policial, sendo esta função privativa dos delegados de polícia (Lei nº 12.830/2013), a eventualidade do sucesso da busca e apreensão irá condicionar a instauração ou não da investigação criminal.

Ninguém supõe que a polícia militar possa executar busca e apreensão no curso de inquérito policial regularmente instaurado ou paralelamente a ele.

Portanto, as buscas e apreensões requeridas pela polícia militar são feitas com base em **levantamentos e averiguações não materializadas no inquérito policial**.

E aqui reside um novo problema para a segurança pública, ou seja, a busca e apreensão, antes da instauração do inquérito policial, pressupõe alguma diligência investigativa que, sendo realizada pela Polícia Militar, confere a ela um poder que não tem: investigar crimes comuns. E, pior, prescindindo do inquérito policial.

É por isso que a Lei nº 14.751/2023 somente conferiu à Polícia Militar a função de Polícia Judiciária Militar dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (art. 5º, II), para que, neste caso, aí sim, tenha ela o poder de cumprir mandados de busca e apreensão e demais medidas cautelares (art. 5º, III) que são instrumentais ao inquérito policial militar (art. 9º do CPPM).

Havendo crime comum, incide a Lei nº 14.735/2023 (Lei Orgânica das Polícias Civis) e o Código de Processo Penal, competindo, portanto, à Polícia Civil, privativamente, as funções de Polícia Judiciária Civil e de apuração de infrações penais comuns, bem como o cumprimento dos mandados de prisão, mandados de busca e apreensão e demais medidas cautelares e de ordens judiciais expedidas no interesse da investigação criminal (art. 6º, I).

Quando a Constituição Federal disciplinou a segurança pública, estabeleceu para cada instituição estatal **competências taxativas**.

As **regras de estrutura** das instituições policiais, vale dizer, a regência das habilitações recebidas, estando situadas no andaime constitucional e submetidas a uma **disciplina rígida**, não permitem invasões na esfera alheia.

A Polícia federal detém a competência para apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja repercussão interestadual ou internacional exija repressão uniforme, segundo dispuser em lei (art. 144, § 1º), além do exercício exclusivo das funções de Polícia Judiciária da União (art. 144, § 1º, IV).

As polícias civis possuem competência, ressalvada a competência da União, para a apuração de infrações penais, exceto as militares e as funções de polícia judiciária (art. 144, § 4º).

Às polícias militares cabem a função de polícia ostensiva e a preservação da ordem pública (art. 144, § 5º).

Às polícias penais cabem a segurança dos estabelecimentos penais (art. 144, § 5º-A).

Às guardas municipais compete a proteção de bens, serviços e instalações dos municípios (art. 144, § 8º).

Não obstante tenha a Lei nº 13.675/2018, que criou o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), previsto como sua diretriz a atuação integrada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em ações de segurança pública (art. 5º, IV), não baralhou as competências constitucionais, nem atribuiu às diversas instituições de segurança pública funções concorrentes, de modo que uma pudesse executar a função institucional da outra.

A discriminação das competências das instituições de segurança pública (polícia federal, polícias civis, polícias militares, guardas municipais, polícia penal) é rígida e desenhada de acordo com o perfil constitucional de cada instituição.

É por isso que estão cobertos de razão Ravagnani e Popolim (2018), quando afirmam que

a tarefa de cumprir mandados de busca e apreensão domiciliar compete apenas e tão somente à Polícia Civil, ora exercendo a função judiciária (polícia judiciária) e ora a função investigativa no exercício de apuração de eventual infração penal e sua autoria (polícia investigativa), conforme claro mandamento constitucional, segundo o art. 144, § 4º, da Constituição Federal.

Partindo de ponto de vista absolutamente correto, sustentam os autores que, a seguir-se a corrente majoritária, de que a atuação da Polícia Militar no cumprimento de mandado de busca e apreensão domiciliar não fere a competência constitucional da polícia civil, indagam se compete, também, à Polícia Militar cumprir mandado de busca e apreensão domiciliar afeto à Polícia federal, para concluir que os argumentos da corrente majoritária não prosperam diante da indagação, pois não há possibilidade de a Polícia Militar também exercer as funções da Polícia federal.

Vale dizer, o legislador constituinte estabeleceu taxativamente competências distintas, que vedam à Polícia Militar exercer funções constitucionais da Polícia Civil.

A conclusão é perfeita e deve ser compartilhada.

As Leis nº 14.735/2023 e nº 14.751/2023 vieram apenas regulamentar o que, sob o ponto de vista do legislador constituinte, foi taxativamente estabelecido: **as funções da Polícia Civil não são executáveis pela Polícia Militar.**

Isso vale para todas as outras instituições de segurança pública.

A conclusão a que se chega é sumária: **desde a vigência das Leis nº 14.735/2023 e nº 14.751/2023, todas as buscas e apreensões domiciliares executadas pela Polícia Militar em cumprimento de mandado judicial, em crimes comuns, são ilícitas.**

Essa conclusão sequer dependia da edição de leis federais. Ela decorre da própria Constituição, tendo as nominadas leis, apenas, explicitado o que já se encontra latente na Lei Maior.

5. O OPERADOR INCOMPETENTE

A incompetência para executar a busca e apreensão domiciliar reflete no campo processual, por força da inadmissibilidade da prova obtida por meio ilícito (art. 5º, LVI, da Constituição Federal).

Isso porque, quando uma previsão constitucional e um dispositivo legal dizem **quem** pode realizar a prova e **de que modo** ela deve ser executada (“*quomodo*”), a violação à norma constitucional e infraconstitucional faz surgir o fenômeno conhecido dos juristas italianos da “*inutilizzabilità*”, ou seja, o descarte das provas obtidas em violação a proibições estabelecidas por uma norma de direito fundamental (Chiavario, 2009), o que nada mais é do que uma reação do ordenamento à vista da falta de respeito às condições para o exercício de um poder (Chiavario, 2009).

Trata-se de uma situação específica na qual a prova era admissível e teria sido legitimamente produzida se o operador tivesse observado certos limites (CORDERO, 2006), como são os casos da prova testemunhal obtida por manipulação psíquica: nada obstava o depoimento, mas o testemunho é extorquido, captado ou, mesmo, induzido por sugestão hipnótica, reações químicas *et cetera*, ou tendo havido interceptação telefônica, esta seja levada a efeito fora dos casos previstos.

Tais situações também são familiares à doutrina processual na Alemanha, que cunhou a expressão “prova de obtenção ilícita relativa” (*Relative Beweiserhebungsverbote*) para as situações, e.g., nas quais apenas determinadas pessoas estão autorizadas à sua execução, como a intervenção corporal (*Körperliche Eingriffe*) (§ 81a StPO) (Kindhäuser, 2006), que somente pode ser realizada por médico, ou a oitiva de pessoa investigada, sob compromisso de dizer a verdade, cuja real condição tenha sido ocultada pelo órgão do Ministério Público (Kindhäuser, 2006), ou o caso lembrado por Roxin e Schünemann (2012) da tomada de depoimento de determinado servidor público que esteja obrigado a guardar segredo na defesa do Estado.

São situações em que a prova deve ser excluída, a despeito de, “in abstracto”, ser admissível, o que depende do modo pelo qual foi adquirida, com a consequência de que: “invalida l’acquisizione, gli esiti costituiscono materiale spurio” (Cordero, 2006).

De fato, não há empecilho à realização da busca e apreensão domiciliar quando haja fundadas razões que a autorizem (art. 240 do CPP), inclusive, diante da inviolabilidade domiciliar; só a determinação judicial pode restringir o direito fundamental (art. 5º, XI, da Constituição Federal).

A invalidade surge no momento que um **operador incompetente** (Polícia Militar) extrapolou o limite constitucional e legal que não atribuía a ele a execução da medida. Nem é possível dizer que a ordem judicial convalida a prova. Nenhum juiz possui autorização para, no exercício da função judicante, violar a Constituição.

6. CONCLUSÃO

As leis orgânicas nacionais das Polícias Cíveis e das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios apenas tornaram explícito, em nível infraconstitucional, a separação das funções entre as duas instituições de segurança pública, o que já se encontrava latente no texto constitucional.

Tratam-se de leis que aspiram a restituir normalidade legal dos espaços das duas instituições de segurança pública em um contexto de confusão e invasão de competências entre duas instituições nodais ao Estado Democrático de Direito.

As referidas leis devem provocar uma recalibragem do padrão jurisprudencial, tanto do STF quanto, principalmente, do STJ, que permite à Polícia Militar realizar busca e apreensão domiciliar por não ser a função investigativa exclusiva das Polícias federal e civil, haja vista que a Lei nº 14.751/2023 outorgou às Polícias Militares a competência privativa da função de polícia judiciária militar dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, subtraindo delas a função investigativa de crimes comuns.

As instituições da segurança pública não possuem competências concorrentes, mas taxativas, não havendo fungibilidade das funções atribuídas às Polícias Militares e às Polícias Cíveis dos Estados.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio. Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: rupturas e continuidades. "In": **Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX**. Recife: Bagaço, 1998.
- BEATO FILHO, Cláudio C. **Políticas públicas de segurança e a questão policial**. São Paulo em perspectiva, vol. 13, 1999.
- CHIAVARIO, Mario. **Diritto processuale penale. Profilo Istituzionale**. 4ª edizione. Torino: UTED, 2009.
- CORDERO, Franco. **Procedura penale**. 8ª edizione. Milano: Giuffrè, 2006.
- DORNELLES, João Ricardo W. **Conflito e segurança (entre pombos e falcões)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- FEITOZA, Denilson. **Direito processual penal**. Teoria, crítica e *práxis*. 7ª ed. Niterói: Editora Impetus, 2010.
- JÚNIOR, José Maria Pereira da Nóbrega. A militarização da segurança pública: um entrave para a democracia brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 18, nº 35, fev. 2010.
- LIMA, Marcellus Polastri. **Manual de processo penal**. 4ª ed. Rio de Janeiro: 2009.
- TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de direito processual penal**. 3ª ed. Salvador: JusPodivm, 2009
- NORONHA, Magalhães. **Curso de direito processual penal**. 22ª edição. São Paulo: Saraiva, 1994 (atualizada por Adalberto José Q.T. de Camargo Aranha).
- KINDHÄUSER, Urs. **Strafprozessrecht**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2006.
- RAVAGNANI, Christopher Abreu; POPOLIM, Daiane Cristina Tomain. **A (in)constitucionalidade da busca judicial domiciliar pela polícia militar**. São Paulo: Nucleus, vol. 15, nº 2, out. 2018.
- ROXIN, Claus; SCHÜNEMANN, Bernd. **Strafverfahrensrecht**. 27. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2012.
- STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise. Uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

A GUARDA MUNICIPAL COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E A NECESSIDADE DE CONTROLE EXTERNO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

THE MUNICIPAL GUARD AS A PUBLIC SECURITY AGENCY AND THE NEED FOR EXTERNAL CONTROL BY THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

Bruno Carvalho de Alencar¹

Sumário: 1. Introdução. 2. A guarda municipal como órgão de segurança pública. 3. Necessidade de controle externo das guardas municipais pelo Ministério Público. 3.1. Uso de arma de fogo em serviço e autorização para porte fora do serviço; 3.2. Dever de realizar prisões em flagrante; 3.3. Atribuição para patrulhamento e abordagens; 3.4. Função de apoio à polícia judiciária; 3.5. Cuidado na preservação da cadeia de custódia da prova; 3.6. Fiscalização da atuação em grandes eventos e operações especiais; 3.7. Proteção dos grupos vulneráveis; 3.8. Garantia de transparência; 3.9. Garantia da independência e imparcialidade das guardas municipais; 4. Conclusão. Referências.

Resumo: O presente artigo científico tem por objetivo tratar sobre o controle externo exercido pelo Ministério Público sobre a atividade policial e a integração das guardas municipais dentro desse controle. Inicialmente, é feita uma breve explanação sobre aquele controle externo. Em seguida, é apresentada a evolução que ocorreu, principalmente na jurisprudência do STF, sobre a importância e a ampliação das atribuições das guardas municipais e a inclusão delas como órgão de segurança pública. Na sequência, como foco principal do trabalho, discutem-se as implicações desse movimento, precipuamente relacionadas à necessidade de atuação do Ministério Público no controle externo das guardas municipais, com a apresentação de direcionamentos para atuação do *Parquet* nessa atividade. Foi realizada pesquisa na legislação (por meio do site do Planalto), doutrina (em livros físicos) e jurisprudência (nos sites do STF e STJ) a fim de demonstrar a referida mudança de entendimento e suas implicações, principalmente relacionadas ao controle externo do Ministério Público.

Palavras-chave: Controle externo; Ministério Público; atividade policial; segurança pública; guardas municipais; jurisprudência; STF; evolução; direcionamentos.

1 Formado em Direito pela Universidade Regional do Cariri (URCA). Pós-graduado em Direito Administrativo e Gestão Pública pela mesma instituição. Técnico do Ministério Público de Sergipe, com função de assessor ministerial.

Abstract: *This scientific article aims to address the external oversight exercised by the Public Prosecutor's Office over police activity and the integration of municipal guards within this oversight. Initially, a brief explanation of this external oversight is provided. Next, the evolution that has occurred, primarily in the jurisprudence of the Supreme Federal Court (STF), regarding the importance and expansion of the responsibilities of municipal guards and their inclusion as a public security agency is presented. The main focus of this paper is then the discussion of the implications of this shift, primarily related to the need for the Public Prosecutor's Office to act in the external oversight of municipal guards, and the presentation of guidelines for the Public Prosecutor's Office's role in this activity. Research was conducted on legislation (through the Planalto Palace website), doctrine (in printed books), and jurisprudence (on the STF and STJ websites) to demonstrate this shift in understanding and its implications, primarily related to the external oversight of the Public Prosecutor's Office.*

Keywords: *External control; Public Prosecutor's Office; police activity; public safety; municipal guards; jurisprudence; STF; evolution; directions.*

1. INTRODUÇÃO

O controle externo exercido pelo Ministério Público sobre a atividade policial tem previsão constitucional no art. 129, VII, da CF/88.

De acordo com essa norma constitucional, a forma desse controle externo deve ser prevista em lei complementar.

No Ministério Público da União, a previsão do controle externo da atividade policial veio no art. 9º da Lei Complementar nº 75/93.

No que se refere ao Ministério Público dos estados, a matéria deve ser tratada nas leis complementares que tratem sobre a organização, atribuições e o estatuto de cada MP estadual, nos termos do art. 129, VII, c/c art. 128, § 5º, ambos da CF/88; e aquela LC 75/93 pode ser utilizada como parâmetro.

Ainda no âmbito de normatização sobre esse controle externo, mas agora de natureza infralegal, o Conselho Nacional do Ministério Público trata da matéria, principalmente, nas Resoluções nº 278/23 (dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva de segurança pública) e nº 279/23 (dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial).

De acordo com o art. 3º da Resolução nº 279/2023², o controle externo da atividade policial tem os seguintes objetivos:

Art. 3º O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na atividade policial, bem como a inte-

.....

2 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 279, de 12 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial. Brasília-DF. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALI/resolucoes/Resolucao-279-de-2023.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2025.

gração das funções do Ministério Público e das forças de segurança voltadas para a persecução penal e o interesse público, atentando, especialmente, para:

I - o respeito aos direitos fundamentais e a preservação dos direitos humanos assegurados na Constituição Federal, nos tratados e convenções internacionais e nas leis;

II - a manutenção da ordem pública;

III - a prevenção da criminalidade, bem como a manutenção da legalidade e da efetividade das ações policiais ostensivas;

IV - a finalidade, a celeridade, a eficácia, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade das atividades de investigação criminal conduzidas por órgãos de segurança pública;

V - a prevenção ou a correção de irregularidades, ilegalidades ou abuso de poder relacionados às atividades de investigação criminal e de natureza correicional conduzidas por órgãos de segurança pública;

VI - a superação de falhas na produção probatória, inclusive técnicas, para fins de investigação criminal;

VII - a probidade administrativa no exercício da atividade-fim policial; e

VIII - a modificação das estruturas institucionais das forças policiais, para adequado enfrentamento e superação das desigualdades decorrentes do preconceito e da discriminação étnico-racial, socioeconômica e de gênero, no exercício da atividade policial.

No âmbito doutrinário, há quem indique que o controle externo visa resguardar os direitos dos menos abastados contra possíveis abusos da polícia: “O controle da atividade policial objetiva preservar as prerrogativas dos cidadãos, principalmente dos cidadãos mais pobres, que têm seus direitos constantemente violados pelos órgãos oficiais” (Agra, 2018, p. 751).

Para encerrar este tópico introdutório, importante destacar que o controle externo do Ministério Público sobre a atividade policial não pode ser entendido como um controle hierárquico, pois o *Parquet* não é considerado pelo ordenamento jurídico como superior à polícia.

Nesse sentido: “O controle externo não significa subordinação ou hierarquia dos organismos policiais aos membros do Ministério Público, mas tão somente sujeição à efetiva fiscalização por parte destes, em razão do exercício de função administrativa e auxiliar ao Ministério Público” (Novelino, 2018, p. 823).

2. A GUARDA MUNICIPAL COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Segundo o art. 144, *caput*, da CF/88, a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das

peessoas e do patrimônio.

Para Bulos (2015, p. 1460):

Segurança Pública é a manutenção da ordem pública interna do Estado. A ordem pública interna é o inverso da desordem, do caos, da desarmonia social porque visa preservar a incolumidade da pessoa e do patrimônio [...] Como a convivência harmônica reclama a preservação dos direitos e garantias fundamentais, é necessário existir uma atividade constante de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas. A finalidade da segurança pública, pois, é manter a paz na adversidade, preservando o equilíbrio nas relações sociais. Daí a Carta de 1988 considerá-la um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida, pela polícia, para preservar a ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144, *caput*).

A guarda municipal, atualmente, não está listada nos incisos do *caput* do referido art. 144³. Ela veio prevista no § 8º desse artigo⁴.

O STF vinha entendendo que o rol do *caput* do art. 144 da CF seria taxativo: “[...] o rol de órgãos encarregados do exercício da segurança pública, previsto no art. 144, I a V, da CF, é taxativo e [...] esse modelo federal deve ser observado pelos estados-membros e pelo Distrito Federal”⁵.

Além disso, em 2018, o Supremo mencionou expressamente que a guarda municipal não era órgão de segurança pública. Isso ocorreu no julgamento do Mandado de Injunção nº 6515/DF⁶, em que o STF negou aposentadoria especial aos guardas municipais e utilizou, como um dos fundamentos, que essa categoria não se caracteriza como órgão de segurança pública.

Como uma das consequências de não ser considerada como órgão de segurança pública, o Superior Tribunal de Justiça vinha entendendo que apreensões feitas pela guarda municipal advindas de patrulhamentos e abordagens (incluindo busca pessoal) que não tivessem estreita ligação com a proteção de bens, serviços e instalações municipais era considerada ilegal e gerava nulidade dos elementos de prova⁷.

-
- 3 Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019). BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 fev. 2025.
 - 4 Art.144. § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 fev. 2025.
 - 5 ADI 2.827, rel. min. Gilmar Mendes, j. 16-9-2010, P, DJE de 6-4-2011. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo**. Comentário sobre o art. 144 da CF/88. Disponível em: <<https://constituicao.stf.jus.br/>>. Acesso em: 23 fev. 2025.
 - 6 STF. Plenário. MI 6515/DF, rel. Min. Roberto Barroso, julgamento em 20.6.2018. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção 6515/DF**. Relator Ministro Roberto Barroso. Plenário. Julgamento em 20.6.2018. Informativo 907/2018. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo907.htm>>. Acesso em: 23 fev. 2025.
 - 7 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.977.119/SP**. Relator Ministro Rogerio Schietti Cruz. Sexta Turma. Julgado em 16/8/2022. DJe de 23/8/2022. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>>. Acesso em: 1º mar. 2025.

No âmbito legislativo, a Lei nº 13.022/14⁸, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, não incluiu expressamente esses órgãos como de segurança pública. Essa lei se limitou a autorizar as guardas municipais a auxiliar os órgãos de segurança pública (art. 5º) e determinou que fosse reconhecida representatividade no Conselho Nacional de Segurança Pública, no Conselho Nacional das Guardas Municipais e, no interesse dos Municípios, no Conselho Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Segurança Pública (art. 20).

A Lei nº 13.675/18⁹ (que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social [PNSPDS] e institui o Sistema Único de Segurança Pública [Susp]) incluiu as guardas municipais como integrantes operacionais do SUSP (art. 9º, § 2º, VII), junto aos órgãos constantes do *caput* do art. 144 da CF/88:

Art. 9º [...]

§ 2º São integrantes operacionais do Susp:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III – (VETADO);

IV - polícias civis;

V - polícias militares;

VI - corpos de bombeiros militares;

VII - guardas municipais;

VIII - órgãos do sistema penitenciário;

IX – (VETADO);

X - institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação;

XI - Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp);

XII - secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres;

XIII - Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec);

XIV - Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas (Senad);

XV - agentes de trânsito;

XVI - guarda portuária;

XVII - polícia legislativa, prevista no § 3º do art. 27, no inciso IV do *caput* do art. 51 e no inciso XIII do *caput* do art. 52 da Constituição Federal. (Incluído pela Lei nº 14.531, de 2023)

No entanto, não ficou claro se essa legislação pretendeu reconhecer as guardas municipais como órgãos de segurança pública. Isso porque, no citado rol, há também órgãos não previstos no art. 144 da CF/88, como os constantes dos incisos X à XIV.

8 BRASIL. **Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014**. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm>. Acesso em: 3 mar. 2025.

9 BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública [...]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13675.htm>. Acesso em: 3 mar. 2025.

Inclusive, especificamente sobre os institutos de criminalística (órgãos de perícia em geral, de apoio à polícia judiciária), o STF¹⁰ entende que os estados não podem tratá-los como órgãos autônomos de segurança pública:

[...] 5. Ação direta julgada prejudicada na parte referente à Emenda à Constituição do Estado do Paraná nº 10/2001, e conferindo-se interpretação conforme à expressão ‘polícia científica’, contida na redação originária do art. 50 da Constituição Estadual, tão somente para afastar qualquer interpretação que confira a esse órgão o caráter de órgão de segurança pública.

Com isso, é razoável pensar que a inclusão das guardas municipais naquele rol não pode ser entendida, com firmeza, que, após aquela legislação (Lei nº 13.675/18), as guardas municipais foram reconhecidas como órgãos de segurança pública.

Voltando para o âmbito jurisprudencial, de acordo com o citado MI nº 6.515/DF, em 2018 o STF não considerava a guarda municipal como órgão de segurança pública. Mesmo assim, no ano de 2017, o Supremo, no RE 846854/SP¹¹ (julgado dia 1º de agosto de 2017 e publicado dia 7 de fevereiro de 2018), julgado sob a sistemática da repercussão geral, chegou a afirmar que as guardas municipais executam *atividade de segurança pública*.

Todavia, foi a partir do ano de 2021 que o STF passou a proferir decisões significativas que foram dando mais relevância às funções das guardas municipais.

O art. 6º da Lei nº 10.826/03¹² previa o seguinte:

Art. 6º É proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para:

[...] III – os integrantes das guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei; IV – os integrantes das guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço; (Redação dada pela Lei nº 10.867, de 2004).

No entanto, em 2021, no julgamento da ADI 5538/DF¹³ (em julgamento conjunto com a ADI 5948/DF e ADC 38), o STF declarou a inconstitucionalidade do inciso III do art. 6º da Lei nº 10.826/2003, a fim de invalidar as expressões “das capitais dos Estados” e “com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes”; e declarar também a inconstitucionalidade do inciso IV.

-
- 10 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2575**. Relator Ministro Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Julgado em 24-06-2020. DJe-272. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436309/false>>. Acesso em: 3 mar. 2025.
- 11 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 846854**. Relator Ministro Luiz Fux. Relator para Acórdão Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em 01-08-2017. DJe-022. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur380060/false>>. Acesso em: 3 mar. 2025.
- 12 BRASIL. **Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de arma de fogo [...]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.826.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.
- 13 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5538**. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em 01-03-2021. DJe-094. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446397/false>>. Acesso em: 4 mar. 2025.

Vale a transcrição de trechos do julgado:

[...] 1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública. 2. Dentro dessa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, o Plenário desta SUPREMA CORTE, no julgamento do RE 846.854/SP, reconheceu que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). [...] 8. Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do inciso III do art. 6º da Lei 10.826/2003, a fim de invalidar as expressões “das capitais dos Estados” e “com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes”, e declarar a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 6º da Lei 10.826/2003, por desrespeito aos princípios constitucionais da igualdade e da eficiência.

Consequentemente, a partir daquele julgado de 2021, os guardas municipais passaram a ter direito ao porte de arma de fogo mesmo fora das funções, independentemente do tamanho da população do ente.

Em 2023, por meio da ADPF 995¹⁴, o Supremo Tribunal Federal mencionou expressamente que as guardas municipais *são órgãos de segurança pública*:

[...] 4. O quadro normativo constitucional e jurisprudencial dessa SUPREMA CORTE em relação às Guardas Municipais permite concluir que se trata de órgão de segurança pública, integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente para, nos termos do artigo 144, §8º da CF, CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO aos artigos 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 DECLARANDO INCONSTITUCIONAL todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública.

Ou seja, o Supremo passou a afirmar que a guarda municipal *não apenas pode exercer atividade de segurança pública*, como vinha declarando antes, mas que, de fato, *faz parte dos órgãos de segurança pública*.

Semanticamente, dizer que a guarda municipal poderia apenas exercer determinadas ativida-

14 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 995**. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em 28-08-2023. DJe-s/n. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur488923/false>>. Acesso em: 4 mar. 2025.

des de segurança pública é um termo que indicava que o STF não entendia que as guardas municipais faziam parte da segurança pública.

Mesmo após a decisão do Supremo na ADPF supra, o STJ continuou entendendo que a atividade das guardas municipais deveria se limitar, apenas, ao combate a ilícitos que guardassem íntima relação com a proteção dos bens, serviços e instalações municipais, não podendo realizar abordagens de forma ampla, ainda que diante de suspeita de outro ilícito fora daqueles limites.

Ou seja, para o STJ, a atuação da guarda municipal deveria ocorrer apenas nos estritos limites da proteção dos bens, serviços e instalações municipais.

Segue a transcrição de parte de julgado em que o STJ expressa esse entendimento¹⁵:

[...] 19. Não é das guardas municipais, mas sim das polícias, como regra, a competência para investigar, abordar e revistar indivíduos suspeitos da prática de tráfico de drogas ou de outros delitos cuja prática não atente de maneira clara, direta e imediata contra os bens, serviços e instalações municipais ou as pessoas que os estejam usando naquele momento. [...] 21. No caso dos autos, guardas municipais estavam em patrulhamento quando depararam com o paciente em “atitude suspeita”. Por isso, decidiram abordá-lo e, depois de revista pessoal, encontraram certa quantidade de drogas no bolso traseiro e nas vestes íntimas dele, o que ensejou a sua prisão em flagrante delito. 22. [...] E, por não haver sido demonstrada concretamente a existência de relação clara, direta e imediata com a proteção dos bens, serviços ou instalações municipais, ou de algum cidadão que os estivesse usando, não estavam os guardas municipais autorizados, naquela situação, a avaliar a presença da fundada suspeita e efetuar a busca pessoal no acusado. 23. Ordem concedida para confirmar a liminar deferida e declarar ilícitas as provas colhidas por meio da busca pessoal, bem como todas as delas decorrentes e, por consequência, absolver o réu, com fundamento no art. 386, II, do CPP, da condenação a ele imposta [...].

No ano de 2025, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, houve uma autorização para *ampliação das atribuições das guardas municipais*.

Em julgamento pela sistemática da repercussão geral (Tema 656, Relator Min. Luiz Fux, *leading case* RE 608588¹⁶), com o mérito julgado dia 20 de fevereiro de 2025, o STF *reafirmou* que a guarda municipal é considerada *órgão de segurança pública*.

Além disso, a Suprema Corte afirmou que as guardas municipais podem realizar *policimento ostensivo e comunitário*, aparentemente sem as amarras de essas funções somente poderem ser feitas nos casos estritamente relacionados à proteção dos bens, serviços e instalações dos entes

15 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 830.530/SP**. Relator Ministro Rogerio Schietti Cruz. Terceira Seção. Julgado em 27/9/2023. DJe de 4/10/2023. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>>. Acesso em: 8 mar. 2025.

16 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 608588**. Tema 656 de Repercussão Geral. Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3832832&numeroProcesso=608588&classeProcesso=RE&numeroTema=65>>. Acesso em: 8 mar. 2025.

municipais (como vinha impondo o STJ), contanto que não invada as atribuições privativas da polícia judiciária.

A tese adotada foi a seguinte: é constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal e excluída qualquer atividade de polícia judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do artigo 129, inciso VII, da CF. Conforme o art. 144, § 8º, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional.

Consequentemente, diante da natureza do julgamento¹⁷, os demais órgãos do poder judiciário terão que admitir que os elementos de provas originados de abordagens e patrulhamentos realizados pelas guardas municipais devem ser considerados legais e válidos, servindo para utilização em juízo; mesmo que tais diligências não estejam intimamente relacionadas à proteção dos bens, serviços e instalações.

Diante de toda essa evolução sobre a importância e atuação das guardas municipais, surge a indispensabilidade de controle externo do Ministério Público sobre aqueles órgãos.

3. NECESSIDADE DE CONTROLE EXTERNO DAS GUARDAS MUNICIPAIS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em nenhuma das legislações citadas há expressa referência sobre o Ministério Público ter que exercer o controle externo sobre as guardas municipais.

Caso haja normatização legal nesse sentido, com alterações nas leis de organização, atribuição e estatuto de cada MP, entendo que, ao menos uma previsão de forma ampla, deverá ser feita por meio de lei complementar, diante do que dispõe o art. 129, VII, c/c art. 128, § 5º, ambos da CF/88¹⁸.

No âmbito infralegal, o art. 2º da Resolução nº 279/23¹⁹ chega a mencionar que o controle externo abrange os órgãos relacionados ao art. 144 da CF/88 e as forças de segurança que exerçam poder de polícia relacionado com a segurança pública ou persecução penal:

Art. 2º Estão sujeitos ao controle externo do Ministério Público, na forma do inciso VII do art. 129 da Constituição Federal, da legislação em vigor e da presente resolução, os órgãos policiais relacionados no art. 144 da Constituição Federal, bem como as forças de segurança de qualquer outro órgão ou instituição, a que se atribua parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública ou a persecução penal.

17 Considerando a consolidação do entendimento do STF da abstrativização do controle difuso quando realizado RE com repercussão geral (Tema de RG 885).

18 Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; Art. 128. O Ministério Público abrange: [...] § 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília-DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 mar. 2025.

19 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução n. 279, de 12 de dezembro de 2023. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial. Brasília-DF. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resolucao-279-de-2023.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2025

Em uma interpretação ampla do artigo supra, principalmente diante do entendimento que o STF passou a adotar, é possível incluir as guardas municipais dentro da parte final do dispositivo.

Na esfera institucional, o Conselho Nacional do Ministério Público, em 2024, publicou a primeira edição do Manual de atuação do Ministério Público no controle externo da atividade policial. Nesse manual, a guarda municipal foi inserida como um dos órgãos abrangidos pelo âmbito de controle do MP (capítulo 4, tópico 4.3.1).

Como visto no Tema 656 de Repercussão Geral, o STF indicou expressamente que o Ministério Público deve exercer o controle externo da guarda municipal.

Depreende-se que isso ocorreu diante do reconhecimento desse órgão como pertencente aos quadros da segurança pública e que pode realizar patrulhamento ostensivo e comunitário.

Não foram feitas pelo STF, todavia, maiores explanações sobre esse controle. Passa-se, então, a expor fundamentos que justificam a imprescindibilidade do controle externo do Ministério Público sobre a guarda municipal, bem como, principalmente, direcionamentos e orientações de aspectos que devem ser observados na realização dessa função, diante das especificidades daqueles órgãos municipais.

Antes, porém, destaca-se que esse controle externo não é apenas uma faculdade, mas uma necessidade imperiosa para garantir que as novas atribuições conferidas às guardas municipais sejam exercidas com estrita observância aos princípios constitucionais e legais, especialmente no que se refere ao respeito aos direitos fundamentais e à legalidade das ações.

3.1. USO DE ARMA DE FOGO EM SERVIÇO E AUTORIZAÇÃO PARA PORTE FORA DO SERVIÇO

Mesmo antes da decisão do Supremo Tribunal Federal no Tema 656 de Repercussão Geral, entendo que o Ministério Público já poderia (ou até mesmo deveria) exercer o controle externo sobre as guardas municipais após o STF, por meio da ADI 5538/DF, ter reconhecido uma maior relevância a esse órgão municipal com o direito ao porte de arma de fogo independentemente do tamanho do município.

Nesse contexto, o controle externo do Ministério Público é essencial para fiscalizar a forma de nomeação dos guardas municipais, se obedecem aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e eficiência. Ou seja, a fim de assegurar que os critérios de seleção sejam técnicos e meritocráticos, evitando ingerências políticas que possam comprometer a idoneidade e a capacidade técnica dos agentes.

Além disso, diante do alto potencial lesivo do uso de armas, é imprescindível que o MP atue no sentido de garantir que os guardas municipais recebam treinamento adequado para evitar excessos, como o uso desproporcional da força ou até mesmo execuções sumárias. Deve-se assegurar também que recebam boas técnicas de abordagem, direitos humanos, mediação de conflitos, etc.

Pode ser incluído o controle com o objetivo de evitar abusos fora das funções, tendo em vista que esses agentes públicos podem portar arma de fogo também quando não estiverem em serviço.

O porte de arma demanda, assim, treinamento adequado, capacitação técnica e psicológica, além de um processo seletivo que garanta a idoneidade dos candidatos.

3.2. DEVER DE REALIZAR PRISÕES EM FLAGRANTE

Como órgão de segurança pública, as guardas municipais passaram a ter não apenas o poder, mas o dever de realizar prisões em flagrante, nos termos do art. 301 do Código de Processo Penal (CPP).

Essa atribuição exige um controle sobre a legalidade do flagrante realizado pelas guardas municipais, especialmente no que diz respeito ao cumprimento das formalidades legais.

O Ministério Público deve atuar para garantir que as prisões sejam realizadas com estrita observância aos princípios constitucionais, evitando abusos como a tortura, o uso ilegal de algemas (em desrespeito à Súmula Vinculante 11 do STF) e a exposição desnecessária da pessoa presa, que podem causar constrangimento e violar a dignidade humana.

Além disso, é fundamental que o MP assegure também que sejam respeitados o direito ao silêncio (aviso de Miranda), evitando-se interrogatórios antecipados, deixando que esse ato seja realizado apenas na Delegacia, resguardando com isso, também, que a presunção de inocência seja respeitada.

Todo esse cuidado deve ser feito visando evitar nulidades decorrentes de flagrantes ilegais, para que não prejudique a prova relacionada com os elementos colhidos no flagrante.

3.3. ATRIBUIÇÃO PARA PATRULHAMENTO E ABORDAGENS

A possibilidade de as guardas municipais realizarem patrulhamento e abordagens ampliou significativamente suas atribuições, mas também aumentou os riscos de violações de direitos, especialmente no que diz respeito às buscas pessoais.

Conforme previsto nos arts. 240, § 2º, e 244 do CPP, a busca pessoal é um elemento de prova bem importante em processos penais, mas sua realização de forma ilegal pode gerar a nulidade das provas, comprometendo toda a persecução penal.

O controle externo do Ministério Público é essencial para garantir que as buscas sejam realizadas apenas nos estritos casos previstos no CPP.

Deve-se realizar o controle externo também como forma de evitar práticas como o *racial profiling* (perfilamento racial), a criminalização de populações vulneráveis (moradores de rua, comunidades periféricas) e a violação da intimidade dos cidadãos sem justificativa legal. Ou seja, para que se evitem abordagens discriminatórias e/ou abusivas.

Nesse ponto, a atuação do MP deve garantir também que as guardas municipais não se tornem instrumentos de opressão, mas sim agentes de proteção e promoção dos direitos de todos os cidadãos, evitando com isso arbitrariedades e violações de direitos.

3.4. FUNÇÃO DE APOIO À POLÍCIA JUDICIÁRIA

As guardas municipais também podem dar apoio à polícia judiciária em operações de cumprimento de mandados de busca e apreensão, tanto de pessoas quanto em domicílios.

Essa atribuição exige um controle externo rigoroso por parte do Ministério Público, especialmente para que sejam seguidos estritamente os parâmetros constitucionais e legais, objetivando a preservação dos elementos de prova obtidos, sob risco de nulidade dos elementos originados da diligência.

3.5. CUIDADO NA PRESERVAÇÃO DA CADEIA DE CUSTÓDIA DA PROVA

Relacionado aos tópicos anteriores, o controle externo deve assegurar que a cadeia de custódia das provas seja preservada, garantindo que os elementos de prova coletados diretamente pelas guardas municipais sejam mantidos íntegros e sem adulteração até o momento de sua apresentação em juízo.

Como se sabe, a falta de controle sobre a cadeia de custódia pode resultar na invalidação das provas e no comprometimento de todo o processo penal.

Assim, como passaram a ter atribuição de participantes ativos da produção de elementos probatórios, as guardas municipais devem seguir rigorosos protocolos para garantir a cadeia de custódia da prova, ou seja, a preservação da integridade e autenticidade dos elementos probatórios desde sua coleta até sua judicialização.

Nesse sentido, o controle externo do Ministério Público é essencial para assegurar que as provas sejam manuseadas e armazenadas de forma adequada, evitando contaminações, perdas ou adulterações que possam comprometer sua validade; garantindo que seja respeitada em todas as etapas da persecução penal.

3.6. FISCALIZAÇÃO DA ATUAÇÃO EM GRANDES EVENTOS E OPERAÇÕES ESPECIAIS

As guardas municipais, agora mais ainda com o reconhecimento como órgão de segurança pública, podem (ou até devem) ser requisitadas para atuar em grandes eventos, como festivais, shows e manifestações públicas.

Nessas situações, o risco de violações de direitos e abusos de poder é ainda maior, devido ao grande número de pessoas envolvidas e à complexidade das operações.

O controle externo do Ministério Público é essencial para garantir que as guardas municipais atuem com transparência e respeito aos direitos fundamentais, evitando práticas como a repressão violenta a manifestantes ou o cerceamento ilegal do direito de reunião.

Ademais, o *Parquet* deve exercer também um controle externo preventivo, verificando se os planos de ação estão em conformidade com a lei e se os guardas municipais estão preparados para atuar de forma adequada.

3.7. PROTEÇÃO DE GRUPOS VULNERÁVEIS

As guardas municipais podem enfrentar situações em que devam atuar em contextos que envolvam grupos vulneráveis, como quando envolve crianças e adolescentes, idosos, mulher em situação de violência doméstica, pessoas com deficiência, moradores de rua e populações indígenas.

A atuação desses agentes deve ser pautada por um olhar sensível e protetivo, evitando práticas que possam agravar a vulnerabilidade desses grupos.

O controle externo do Ministério Público é fundamental para garantir que as guardas municipais cumpram seu papel de proteção, sem cometer abusos ou violações de direitos, e fiscalizando como está sendo o treinamento daqueles órgãos municipais para o trato dessas situações.

3.8. GARANTIA DE TRANSPARÊNCIA

A atuação das guardas municipais, como órgãos de segurança pública, deve ser pautada pela transparência e pela prestação de contas. Com isso, o controle externo do Ministério Público é essencial para garantir que as ações desses agentes sejam documentadas e submetidas a uma conferência por órgão externo, evitando práticas de omissão na divulgação e publicidade das ações.

Nesse sentido, o *Parquet* deve fiscalizar a elaboração e a divulgação de relatórios periódicos sobre as atividades, garantindo que a sociedade tenha acesso a informações claras e precisas sobre a atuação daqueles órgãos.

Além disso, o controle externo é fundamental para garantir que as guardas municipais prestem contas de suas ações, especialmente em casos de denúncias de abuso de poder ou violações de direitos. A ausência de prestação de informações pode causar desconfiança da população nas guardas municipais e comprometer a legitimidade dessas instituições.

Assim, o MP deve garantir que os cidadãos tenham acesso a informações sobre as atividades desses órgãos, incluindo dados sobre abordagens, prisões, uso da força e operações realizadas, bem como a criação de canais de denúncia anônima e a implementação de códigos de ética e conduta, considerando que um dos pilares do controle externo é a transparência.

3.9. GARANTIA DA INDEPENDÊNCIA E IMPARCIALIDADE DAS GUARDAS MUNICIPAIS

Como órgãos de segurança pública, as guardas municipais devem atuar com independência e imparcialidade, sem interferência de interesses políticos ou pessoais.

O Ministério Público deve exercer um controle externo para garantir que as ações das guardas municipais sejam pautadas exclusivamente pelos ditames constitucionais e legais, objetivando sempre o interesse público, e não por pressões externas ou conveniências políticas.

O controle, nessa visão, é especialmente importante em contextos eleitorais ou de grande tensão política, quando há risco de que as guardas municipais sejam instrumentalizadas para fins ilegítimos, como a repressão a manifestações ou a perseguição de adversários políticos.

Desse modo, o MP deve atuar para garantir que as guardas municipais mantenham sua neutralidade e atuem sempre em defesa do ordenamento jurídico e da ordem democrática.

4. CONCLUSÃO

Diante da evolução da legislação e, principalmente, da jurisprudência sobre a importância e aumento do campo de atuação das guardas municipais, colocando-as como órgão de segurança pública, é evidente que o controle externo do Ministério Público sobre aqueles órgãos passou a ser uma necessidade.

Nesse sentido, cabe ao *Parquet* garantir que as guardas municipais cumpram suas atribuições com estrita observância aos princípios constitucionais, respeitando os direitos fundamentais e agindo sempre dentro dos limites da lei, evitando excessos.

Com isso, será possível estruturar e reconhecer a guarda municipal como órgão de segurança pública que tenha uma atuação eficiente, imparcial, transparente e democrática, capaz de promover a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, como determina o comando constitucional do art. 144, *caput*, da CF/88.

Sem esse controle do Ministério Público, há um risco significativo de excessos, de abusos de poder, violações de direitos, invalidação de elementos de provas e, inclusive, comprometimento da legitimidade dessas instituições perante a sociedade, que espera uma atuação dos órgãos de segurança pública dentro dos parâmetros constitucionais e legais.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 13 ed. Salvador: JusPodivm, 2018

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 279, de 12 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial. Brasília-DF. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resolucao-279-de-2023.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2025.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019). BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 fev. 2025.

Art.144. § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 fev. 2025.

ADI 2.827, rel. min. Gilmar Mendes, j. 16-9-2010, P, DJE de 6-4-2011. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo**. Comentário sobre o art. 144 da CF/88. Disponível em: <https://constituicao.stf.jus.br/>. Acesso em: 23 fev. 2025.

STF. Plenário. MI 6515/DF, rel. Min. Roberto Barroso, julgamento em 20.6.2018. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção 6515/DF**. Relator Ministro Roberto Barroso. Plenário. Julgamento em 20.6.2018. Informativo 907/2018. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo907.htm>. Acesso em: 23 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.977.119/SP**. Relator Ministro Rogerio Schietti Cruz. Sexta Turma. Julgado em 16/8/2022. DJE de 23/8/2022. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 01 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014**. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm. Acesso em 03 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2575**. Relator Ministro Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Julgado em 24-06-2020. DJE-272. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436309/false>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 846854**. Relator Ministro Luiz Fux. Relator para Acórdão Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em 01-08-2017. DJE-022. Disponível: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur380060/false>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de arma de fogo [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.826.htm. Acesso em: 04 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5538**. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em 01-03-2021. DJE-094. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446397/false>. Acesso em: 04 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 995**. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em 28-08-2023. DJE-s/n. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur488923/false>. Acesso em: 04 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 830.530/SP**. Relator Ministro Rogerio Schietti Cruz. Terceira Seção. Julgado em 27/9/2023. DJE de 4/10/2023. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 08 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 608588**. Tema 656 de Repercussão Geral. Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3832832&numeroProcesso=608588&classeProcesso=RE&numeroTema=65>. Acesso em: 08 mar. 2025.

SISTEMA PRISIONAL, CONTROLE EXTERNO DA
ATIVIDADE POLICIAL E SEGURANÇA PÚBLICA

REVISTA
2025

SEGURANÇA PÚBLICA

INSEGURANÇA PÚBLICA E MANIPULAÇÃO: O MEDO COLETIVO COMO ATIVO POLÍTICO NO BRASIL

PUBLIC INSECURITY AND MANIPULATION: COLLECTIVE FEAR AS A POLITICAL ASSET IN BRAZIL

João Gaspar Rodrigues¹

Sumário: 1. Introdução. 2. O medo como ferramenta política. 3. A ilusão da alternância: o pêndulo da (in)segurança pública. 4. A quem serve o medo? 5. O medo e o cálculo político utilitarista. 6. Considerações finais. Referências.

Resumo: O artigo analisa criticamente o papel do medo coletivo como instrumento político na formulação e condução das políticas de segurança pública no Brasil. Por meio de uma abordagem revisionista, tenta-se demonstrar que o medo não apenas reflete a realidade da violência, mas é frequentemente manipulado por atores políticos para justificar medidas autoritárias, simbólicas e ineficazes. A insegurança é explorada por discursos extremos – ora punitivistas, ora garantistas – que se revezam no poder sem gerar soluções consistentes. O medo, nesse contexto, converte-se em ativo político, legitimando práticas de controle social e impedindo avanços estruturais. O texto denuncia o uso utilitarista do medo, que privilegia ganhos políticos imediatos em detrimento do bem-estar coletivo. Ao fim, defende-se a superação da polarização ideológica por meio de políticas públicas baseadas em evidências, planejamento estratégico e respeito aos direitos fundamentais, de modo a restaurar a confiança social e a esperança num futuro livre do medo.

Palavras-chave: Segurança pública; Medo coletivo; Manipulação política; Insegurança social; Políticas punitivistas.

Abstract: *The article offers a critical analysis of the role of collective fear as a political instrument in the formulation and implementation of public security policies in Brazil. From a revisionist perspective, it seeks to demonstrate that fear not only reflects the reality of violence, but is often manipulated by political actors to justify authoritarian, symbolic, and ineffective measures. Insecurity is exploited by extreme narratives - sometimes punitive, sometimes garantist - that alternate in power without producing consistent solutions. In this context, fear becomes a political asset, legitimizing practices of social control and obstructing structural progress. The text denounces the utilitarian use of fear, which prioritizes immediate political gains at the expense of collective well-*

1
Doutorando em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestre em Direito pela Universidade de Coimbra (Portugal). Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Cândido Mendes/RJ. Promotor de Justiça do Ministério Público do Amazonas. Currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/3728284485798564>>.

being. Ultimately, it advocates for overcoming ideological polarization through evidence-based public policies, strategic planning, and respect for fundamental rights, in order to restore social trust and renew hope for a future free from fear.

Keywords: Public security; Collective fear; Political manipulation; Social insecurity; Punitive policies.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil é um país historicamente violento, com áreas dominadas pelo crime organizado e por milícias, talvez como rescaldo de seu passado colonial e escravocrata, dos lapsos autocráticos ao longo de sua história política com uso sistemático da violência estatal e do intrínseco caráter autoritário do Estado² (mesmo em período de afrouxamento democrático). A **naturalização da violência** está presente no cotidiano, nas instituições, na linguagem e na política.

Falar ou escrever sobre a insegurança pública derivada da violência e da criminalidade (tanto comum quanto oficial) é comparável a dizer que o sol nasce pela manhã e se põe à tarde, ou abrir portas já escancaradas. Não é segredo para ninguém, até por ser uma área que recebe alto grau de atenção pública, estando nas últimas décadas no topo das preocupações da sociedade brasileira. Mas o que permanece oculto por camadas de propaganda, de mistificações e de fraseologias *ad hoc*³ é o uso feito – político e econômico – desse fugidio elemento anímico fruto da insegurança coletiva: o medo.

A insegurança pública é um fenômeno instalado em todas as regiões do Brasil. É um fato consumado no país. Não há nenhum oásis que fuja ao padrão nacional. Nem o interior do país – outrora idílico – ostenta cenário diferente. O que resta ao estudioso do tema é extrair algumas premissas e tentar trabalhar sobre elas, indagando-se de saída: primeiro, quais parâmetros políticos estão sendo utilizados para encontrar meios de solucionar o problema? Segundo o medo derivado desse ambiente de insegurança coletiva, como é percebido e utilizado no dia a dia pelos gestores de segurança pública?

A história do pensamento humano é a história das boas perguntas. Posta a questão por essa maneira, o propósito deste ensaio, com base em uma metodologia revisionista e transversal, é demonstrar que boa parte das estratégias adotadas na segurança pública brasileira não se orienta por diagnósticos objetivos e consistentes, mas sim por percepções seletivas de medo, frequentemente manipuladas por narrativas políticas e um baile de máscara de interesses institucionais.

O trabalho busca ainda compreender como o medo coletivo é capturado como ferramenta de gestão e controle, servindo, em muitos casos, como ativo político predisposto à criação e manutenção de estruturas autoritárias. O método utilizado consiste em uma análise qualitativa de dados, por meio de extensa pesquisa bibliográfica, fontes normativas e documentos oficiais, visando identificar os padrões de racionalidade política que informam as práticas de segurança.

2 Sobre o caráter autoritário do Estado brasileiro, sempre se impõe o regresso à atualíssima afirmação do filósofo Tobias Barreto, feita nos fins do século XIX (Rodrigues, 2016, p. 25): “Do meu país só conheço duas coisas: o exator que me cobra os impostos e o soldado que me mete medo na rua – estou satisfeito”.

3 Como escreve Schumpeter (1984, p. 335), “os políticos apreciam uma fraseologia que lisonjeie as massas e que ofereça excelente oportunidade não apenas de fugir à responsabilidade, mas também de esmagar os oponentes em nome do povo”. E “algumas vezes, os políticos emergem das brumas fraseológicas” (p. 348).

Ao fim, pretende-se contribuir para o debate sobre as possibilidades de construção de políticas públicas de segurança que não se alimentem do medo em seus fundamentos subjacentes, mas que, por evidências científicas, o enfrente em sua raiz social e institucional.

2. O MEDO COMO FERRAMENTA POLÍTICA

O medo, como destaca Byung-Chul Han (2025, p. 09), “circula como um espectro”. As pessoas, numa perspectiva bastante desoladora, andam pelas ruas e avenidas das cidades brasileiras com medo. A todo instante, percebe-se claramente, olham de soslaio, numa tentativa de alargar seu raio de visão periférica por medo do outro ao seu lado ou atrás de si. “Se os olhos falam todas as línguas” (Bogardus, 1965, p. 24), a do medo é a mais universal em solo nacional. Mas os vigilantes olhos do cidadão e da cidadã brasileiros não são suficientes para um decente e inteligente enfrentamento da violência e da criminalidade. São ferramentas rudimentares de autodefesa, comparáveis às do animal selvagem em seu *habitat* de “todos contra todos”.

Os cidadãos brasileiros, além do temor do crime e da violência, ainda são reféns de novos sentimentos de angústia, colocando-se, inermes e impotentes, entre políticas que privilegiam ideologicamente, de um lado, o combate ao crime e ao criminoso (com expressões conhecidas que, veladamente, aprovam o extermínio físico, como “bandido bom é bandido morto”⁴, “atira primeiro, pergunta depois” ou que o Brasil é o “paraíso da bandidagem” - Garschagen, 2019, p. 260), e de outro, políticas mais voltadas ao garantismo penal, em proteger, a todo custo, as garantias do suspeito, do investigado e do acusado.

O extremo da primeira modalidade política seria a ferocidade e a brutalidade criminosas, e um claro reconhecimento de que a “a força é o valor autoritário por excelência” (Stanley, 2018); o da outra, um “poço de bondade” que beira a condescendência, numa espécie de garantismo penal de baixa densidade reflexiva. Mas, ambas as correntes, são eficientes no que se propõem, porque oferecem explicações simples para emoções irracionais, e neste processo linguístico não comunicacional, evocam e produzem paixões violentas.

Essas políticas referidas esquecem, em seus extremos ideológicos e em suas narrativas do inevitável, que há um interesse público relevante no centro de tudo isso (a simbolizar o todo), que é o de proporcionar ao cidadão e à sociedade na qual está inserido, a segurança necessária para se livrar desse ubíquo fantasma: o medo. O medo está por toda parte (Han, 2025, p. 23): “medo de falhar, medo de não atender às nossas próprias expectativas, medo de não acompanhar o ritmo ou medo de ficar para trás” etc. No ambiente líquido-moderno (Wermuth, 2011, p. 135), a vida transformou-se em uma constante luta contra o medo, companhia indissociável dos seres humanos.

4 Esta “política denota assim não a construção de uma boa sociedade, mas a exterminação de um inimigo” (Neumann, 1969, p. 214), sob as premissas maquiavélicas de que os melhores alicerces de um país são “boas leis e boas armas” (Cassirer, 1976, p. 166). O *slogan* mortal - *the only good bandit is a dead bandit* - é referido com ênfase em matéria do jornal britânico *The Sun* (fev. 2025) sob o título “*Streets of Blood – Inside world’s most dangerous police force as kids shot dead, suspects thrown off bridges & cops ‘wanting murders on CV’*” (tradução: “Ruas de Sangue – Dentro da força policial mais perigosa do mundo, onde crianças são mortas a tiros, suspeitos são jogados de pontes e policiais querem assassinatos em seus currículos”). Os adeptos dessa corrente ideológica têm pouco mais que metralhadoras, fuzis e pistolas a oferecer como solução para a segurança pública.

Em conjunto, longe do palanque e num realinhamento político fundamental, esses extremos ideológicos em análise poderiam equilibrar o enfrentamento da criminalidade e à violência, formando uma poderosa corrente de pensamento e de ação responsável. O primeiro deles, sustentando e tornando ousados os meios de enfrentamento; o segundo, moderando e civilizando a selvageria das paixões e dos métodos excessivos. A virtude republicana, como sempre, reside no meio-termo aristotélico.

Pertence ao bom-senso estender uma ponte de ouro sobre o abismo entre essas duas políticas opostas: suavizar os lemas antagonísticos, reduzir a paixão combatente a medidas racionais e marcar limites à generosidade penal. Importa também restringir a extravagância e a exorbitância de ambos os lados, confinando-as em categorias próprias, de acordo com as articulações naturais do ambiente social. Se o ambiente é mais beligerante e deflagrado, a forma de prover segurança pode assumir nuances próprias.

A sociedade, além de complexa em suas multirrelações, apresenta um mapa descontínuo da realidade com oscilações periódicas, não sendo ordeira, uniforme, a mesma em todo o lugar⁵. E cada aspecto social peculiar, cada oscilação conjuntural ou estrutural, precisa de um *approach* específico capaz de estabelecer relações. Não se previne ou se enfrenta, por exemplo, a criminalidade aquisitiva violenta no sistema de transporte coletivo de uma cidade da mesma forma exigida para fazer frente ao comércio ilegal de drogas.

A segurança coletiva é subalternizada e mesmo pervertida pelos processos ideológicos cuja intenção é estabelecê-la. A uniformidade pendular dos meios ideológicos em curso prejudica o poder crítico de hipóteses científicas em desenvolvimento. Um pluralismo de ideias é parte relevante e essencial de qualquer esforço racional para estabelecer padrões razoáveis de enfrentamento da insegurança pública.

Mas, nesse campo ideológico polar, a adesão a novas ideias é produzida por meios irracionais não argumentáveis, como propaganda, emoção (o medo como vetor central, sem uma determinação fenomenal do que é “temível em sua temeridade” – Heidegger, 2002, p. 195), hipóteses encomendadas (ou *ad hoc*), preconceitos de toda índole e outros métodos de persuasão sem apelo à razão. Esse arsenal de irracionalidade ou extrarracionalidade passa a sustentar todos os mecanismos montados para debelar a insegurança coletiva e cria uma lógica política própria.

Há, ao que parece, uma sutil, quando não aberta, manipulação do medo por essas políticas cacófonas e extremistas, que transformam o povo em uma multidão descontrolada e atônita. A elas foram dadas todas as oportunidades para mostrar, na prática, seu valor. Mas os índices de criminalidade, os números da violência e o sentimento mórbido de insegurança pública não param de crescer no país e revelam, com isso, o falhanço dessa política pendular em reproduzir, de modo adequado à realidade brasileira, os resultados quantitativos e qualitativos esperados.

Sentimentos como o medo não são, em hipótese alguma, bons conselheiros, pois como um dos males “agudamente temido” da caixa de Pandora, cega os homens, retardando – ou impedindo – a compreensão dos fatos. Desempenham, sob certas circunstâncias, “um grande papel na criação do mal e das más intenções” (Feyerabend, 2007, p. 339). O medo opera como um forte corrosivo e consegue dissolver todos os valores humanos (dignidade, liberdade, alteridade, confiança, cooperação etc.), sendo um ingrediente indispensável para se obter inquietação social.

5
Como estabelece Schumpeter (1984, p. 196), “os múltiplos aspectos, relações e efeitos de *tudo* elemento concreto do padrão social, excluem proposições simples e de sentido único”.

Sob o domínio do medo, a população é convencida a aceitar restrições à liberdade - como controle e vigilância⁶, por exemplo – que, em circunstâncias normais, não aceitaria sequer discutir. Isto por uma razão bem específica: a expressão de uma emoção tem um efeito calmante, indutor de segurança. Como ensina Cassirer (1976, p. 62) em estudo clássico, “um soco numa mesa pode mitigar a nossa cólera; as lágrimas podem aliviar a nossa dor e tristeza”. Não é diferente com o medo coletivo que, para aliviar-se, exprime-se acolhendo medidas restritivas da liberdade e criando o inferno na figura do outro. Um apelo enérgico a fatos familiares no cotidiano do cidadão amedrontado ajuda muito a aceitar a construção do que se deseja impor.

O homem da rua acha-se cheio de medo – e, portanto, sem um senso pleno de sua realidade –, não se sentindo, portanto, disposto a tolerar liberdades que não lhe parecem necessárias (Rodrigues, 2016, p. 42). E este cidadão, envolvido por uma representação social que coloca a violência como um ente difuso responsável pela insegurança coletiva e uma pleiade de outros males sociais empresta facilmente sua voz às demandas autoritárias de ordem e por um Estado penal repressivo e encarcerador, ou aplaude, sem entender, medidas garantistas de generosidade à guisa do “bom juiz Magnaud” (*le bon juge Magnaud*).

Liberdade sem restrições é perigosa, mas com restrições motivadas pelo medo é pior ainda. Byung-Chul Han (2025, p. 12-13), em suas elucubrações filosóficas, não consegue harmonizar medo e liberdade, ao dizer que:

A liberdade não é possível onde reina o medo. O medo e a liberdade se excluem mutuamente. O medo pode transformar toda a sociedade numa prisão, sim, numa quarentena. O que ele faz é apenas afixar tabuletas de aviso. (...) O medo obstrui o futuro, fechando-nos o acesso ao possível, ao novo.

A liberdade não é natural ao ser humano, não é um bem inato. Como anota Cassirer (1976, p. 306), “para possuí-la temos de criá-la”. Se o homem seguisse os seus instintos como bom gestor de energia, não lutaria nem empenharia força pela liberdade; escolheria antes a dependência. “É muito mais fácil”, destaca Cassirer (1976, p. 306), “depender dos outros do que pensar, julgar e decidir por nós mesmos”. Isso ajuda a compreender como a liberdade, tanto na vida particular quanto política, é considerada antes um encargo (uma responsabilidade, um fardo que se carrega) do que um privilégio ou um prêmio. Assim, sob condições extremas ou limítrofes, como as proporcionadas pelo medo e a insegurança generalizada, o homem facilmente cede o pesado encargo ou tolera sua limitação em prol do “privilégio” – ou da promessa – da segurança.

Os indivíduos quando expostos a energias irracionais como o medo e a insegurança coletiva podem “facilmente ser reduzidos a um estado de aquiescência, aceitando as coisas como se apresentam. Atuam como fantoches num teatro de bonecos – e nem mesmo sabem que as cordas que os movem e que movem toda a vida social e individual dos homens” (Cassirer, 1976, p. 304) são manipuladas por políticos oportunistas e suas construções discursivas, que, segundo Gomide *et al.* (2023, p. 22), “exploram as ambiguidades da política, reinterpretando os seus objetivos”.

O cidadão tomado pelo medo receia o futuro. De sair de casa, por exemplo, pela manhã para o trabalho e duvidar se volta íntegro no final do dia. Isto lhe rouba a esperança e o próprio futuro

.....

6 “Uma sociedade que se sujeita ao controle e à vigilância em nome da segurança se deteriora em totalitarismo” (Han, 2021, p. 46).

ou, como diz Han (2025, p. 53), “o vindouro, o que ainda-não-é, o ainda-não-nascido”⁷. Sem a perspectiva de um futuro seguro que faça sentido⁸, os cidadãos não se sentem incitados a agir em conjunto, cooperativamente. É cada um por si, isolado em si mesmo e nas imagens sugeridas pelo medo.

As pessoas só podem ter esperança em um futuro quando podem agir livremente: trabalhar, estudar, divertir-se, folgar, desconectar-se do cotidiano laboral etc. Neste sentido, a esperança é o motor da ação livre (livre do medo), enquanto o medo coloca-se como instrumento de divisão, de dominação e de opressão, proveniente, na sugestiva passagem de Schumpeter (1984, p. 70), “*da misteriosa sabedoria de uma duvidosa espécie de mamíferos chamados, com deferência, homens de Estado*”. Como o medo isola as pessoas, é impossível ter medo conjuntamente (Han, 2025, p. 30). O medo não cria comunidade, não traz um nós. Nele, cada um está isolado em si só.

O medo coletivo, e ainda com mais razão o medo coletivo pânico, é um subproduto político, cujo valor depende da forma como é instrumentalizado ou manipulado para justificar ou legitimar restrições à liberdade, discursos de ódio ou antagonismos egoísticos. Como destaca Bertrand Russell (1954, p. 136), “não se pode esperar que um homem, uma multidão ou uma nação ajam de maneira humana ou pensem de maneira sã sob a influência de um grande medo”. E, certamente, num mundo de razão e de bom-senso, o medo não foi projetado para manejar um poder tremendamente perigoso como o da liberdade humana.

Movida por impulsos irracionais e automáticos ditados pelas circunstâncias, a massa governada pode arrastar para a ruína tudo o que é particularmente humano, como liberdade, dignidade e segurança. O medo contínuo pode tornar o elemento humano tão frágil que dificilmente consegue erguer-se até a ideia de liberdade, sem qualquer noção do que seja o significado de uma personalidade livre e digna.

Os extremos político-ideológicos devem ser neutralizados entre si, em prol de um aporte técnico-científico, pois, como destaca Paul Feyerabend (2007, p. 08), “a ciência tem de ser protegida das ideologias”, principalmente das tóxicas. É intuitivo que, como assinala ainda o próprio Feyerabend (2007, p. 33), a ciência não conhece, de modo algum, “fatos nus”, mas todos os “fatos” já são vistos de certo modo e são, portanto, essencialmente ideacionais.

“O medo e o ressentimento lançam as pessoas nos braços dos populistas de direita, que atiçam o ódio”, diz Han (2025, p. 10/11). Em si, é um popular meio de dominação, pois torna as pessoas obedientes. Sob a tirania do medo, as pessoas não se sentem à vontade para expressar livremente suas opiniões, precisamente por temor de repressão. É um modelo que não agrada às pessoas democraticamente inclinadas.

Muitas vezes, o medo refugia-se em movimentos subterrâneos de vigilantismo, milícias, grupos de extermínio, execuções sumárias, torturas sistemáticas etc. Em Bogotá, na Colômbia, durante a década de 90 do século XX, conforme registro de John Carey (1993, p. 201), a polícia e esquadrões da morte de aluguel caçaram e mataram crianças de rua, muitas das quais passaram a viver nos esgotos da cidade para escapar ao extermínio. Situações como essa podem ter múltiplas “justificativas”, mas bem analisadas todas, encontraremos em destaque o medo coletivo inspira-

7 Ainda destaca o mesmo autor (2025, p. 101): “Sem esperança, estamos presos ao passado ou ao pessimamente existente. Somente a esperança gera ações significativas que trazem o novo para o mundo”.

8 “A produção de sentido é indispensável para orientar o comportamento humano. Em última instância é disso que se trata” (Bachur, 2020, p. 82).

do nas mais diversas vulnerabilidades sociais, mas cristalizado no crime e na violência.

Sob o acicate do medo, os homens “escolhem” seu curso de ação não em virtude de dados objetivos do ambiente, mas de pontos de vista, perspectivas e propensões moldados pelo ânimo vitorioso do momento. Ou como ensina Rovelli (2018, p. 120), “cada olhar que lançamos sobre o mundo provém sempre de uma perspectiva particular”.

Como sugerido acima, o medo também gera desconfiança entre as pessoas (olhar por cima do ombro é um indício clássico de medo/desconfiança). A confiança é a argamassa que converte um agrupamento de milhões de pessoas em uma sociedade razoavelmente policiada e obediente a regras comuns (Lewis e Weigert, 1985) ou, como diz Stanley (2018), em uma “democracia liberal saudável”. Sem confiar uns nos outros e refém do medo, a população do país vive sua singular – e extemporânea – “idade média” e numa espécie distópica de “estado da natureza”. No apocalipse, os quatro cavaleiros cavalgam juntos: criminalidade, violência, medo e desconfiança.

O Brasil, como desdobramento principalmente da insegurança pública, coloca-se como o país “onde as pessoas confiam menos umas nas outras” (Bregman, 2022, p. 289). Ou seja, no país há um dos piores níveis de confiança interpessoal. Se as pessoas são tratadas com violência, injustiça e desconfiança, elas pagarão na mesma moeda. Assim, a desconfiança (como o medo) reproduz-se, cresce, bloqueando o acesso dialogal ao outro. E, neste vazio simbólico, a comunidade é fraturada em indivíduos indiferentes, autorreferentes e amedrontados, pois não há mais o vinculante e integrativo sentimento de confiança mútua.

As pessoas existem no interesse mútuo e desempenham funções cooperativas úteis. Mas, para que esse esquema social funcione à perfeição, a premissa básica é um elevado nível de confiança interpessoal, compreendendo que o inferno não é o outro. E, de outro lado, faz-se necessária a neutralização de traços psicopolíticos que constroem as ações e as reações dos indivíduos.

O medo e a insegurança são fatores essenciais para compreender as relações sociais, especialmente, nas grandes cidades (Molero, 2001). E esses espaços sociais atomizados, cartesianos, desconfiados e atemorizados – como atributos da moderna sociedade anônima – são terrenos férteis para uma safra de oportunistas políticos⁹, de todos as dimensões do espectro ideológico, cuja ambição primária é adentrar na arena política e aí perdurar. Para Bauer e Knill (2014, p. 36), em uma democracia, os políticos têm uma “metapreferência” (*meta-preference*) em se manter no cargo – ou seja, buscar a eleição e a reeleição. Para essa espécie política, a segurança pública não é um sistema público de defesa social, mas unicamente uma vasta paisagem de oportunidades e de capital político na competição por votos. Como ensina Greene (1963, p. 12):

Em tempos de perigos extraordinários haverá, sempre, demagogos e inescrupulosos prontos para tirarem proveito das ansiedades do povo. O que é alarmante é o grande apoio popular obtido por esses homens, a falta de líderes, em todas as categorias sociais, para protestarem contra tais práticas e resitirem a elas, e, acima de tudo, a atmosfera de medo e desconfiança gerada em todo o país por tais táticas.

9 Esses políticos, observa Walzer (1973, p. 163-164), que “agem por nós e em nosso nome são necessariamente oportunistas e mentirosos” e tornam-se “o arquiteto visível de nossas restrições”. E “ninguém tem sucesso na política sem sujar as mãos”, sem aprender a lição que Maquiavel foi o primeiro a ensinar: “como não ser bom”. Isso pode explicar as raízes do desconforto e antipatia meio inconscientes que, em geral, sente-se pela classe política.

Quando a segurança e a existência digna – ou minimamente digna – de toda a comunidade encontram-se em perigo, tudo se subordina à luta caótica e anárquica pela sobrevivência, sem padrões jurídicos ou morais (Rodrigues, 2024, p. 265). Neste estágio, quando a sociedade está no limiar de confundir promessas constitucionais não cumpridas com ilusões democráticas, o Estado de Direito Democrático fragiliza-se e, não raro, é posto em xeque.

Todavia, mesmo em cenário de incerteza radical e de insegurança, a inteligência e a coragem sempre provam ter maior “valor de sobrevivência do que o medo histórico” (Hook, 1964, p. 164). Essa afirmação, longe de ser um apelo moralizante, traz uma advertência política relevante: a de que o pânico coletivo – frequentemente cultivado por discursos oportunistas – tende a obscurecer a razão e alimentar soluções impulsivas, que apenas reforçam o ciclo de violência e exclusão.

A história demonstra que sociedades que souberam equilibrar firmeza institucional com racionalidade e justiça conseguiram avançar mais no enfrentamento da violência do que aquelas que sucumbiram à histeria coletiva e ao populismo penal. Assim, a escolha que se coloca para os gestores públicos e para a sociedade brasileira não é entre segurança e direitos, mas entre o medo que paralisa e a coragem que faz avançar.

3. A ILUSÃO DA ALTERNÂNCIA: O PÊNDULO DA (IN)SEGURANÇA PÚBLICA

Numa era quântica em que as verdades e as narrativas são múltiplas (históricas, simbólicas, absolutas, relativas etc.), a segurança pública não pode ser o resultado de duas únicas forças políticas e morais em conflito que representam, para seus acólitos, uma luta maniqueísta entre o bem e o mal. A vida política e social do cidadão inseguro, que sente medo, não pode ser descrita e explicada por expressões ideologicamente lineares. Há muito a ser garimpado, até atingir a exata proporção. Prender-se ao *trade-off* de um modelo binário, quando a ciência – inspirada pelos modelos sociais – oferece tantas teorias e hipóteses de trabalho, é puro anacronismo.

Os efeitos dessa má política pendular (que por convenção pessoal é denominada de *superespecialização ideológica*) vão além. Quando à frente do governo, cada um dos gestores dentro de suas convicções imprime uma gestão de segurança pública compatível com suas ideologias. Substituído por outro gestor – dentro do espírito republicano da alternância de poder – com outros impulsos ideológicos, a gestão da segurança pública sofre uma solução de continuidade, seguindo rumo contrário. Não há, portanto, uma linha uniforme, um ponto comum de convergência (um consenso mínimo).

Há muita retórica de ambos os lados ou narrativas mais preocupadas em influenciar a vontade que convencer o intelecto. As frases de efeito e os *slogans*, fracos ou fortes, perdem seu aspecto essencial frente às evidências que os fatos oferecem¹⁰. Quando muito é dito e pouco (ou nada) é feito, é porque nenhum dos lados realmente se importa com as substanciais angústias populares. Pelo lado político, os *players* nunca veem no medo muito mais que um ativo (item 5) a ser administrado no melhor interesse próprio ou partidário.

10 “Na falta de fontes, métodos e conceitos bem definidos, é possível dizer qualquer coisa e, da mesma forma, o seu oposto” (Piketty, 2014, p. 10).

É da natureza do próprio jogo democrático o perde-ganha político; ora um grupo obtém o controle sobre os postos capazes de processar decisões governamentais, ora outro (Couto e Arantes, 2006, p. 49). As oscilações decorrentes desse processo refletem-se diretamente sobre a formulação e a implementação das *policies*, que são objetos da avaliação do eleitorado o qual – com base num juízo sobre o desempenho do governo – premia ou pune seus representantes nas eleições subseqüentes, por meio de escolhas eleitorais. Se a alternância de grupos (partidos) no governo é uma condição do regime democrático, a variação das políticas públicas (*policies*) é uma consequência prática inevitável (e desejável) desse princípio.

Assim, a gestão da segurança pública permanece nesse eterno movimento pendular: ora predominando a doutrina da “lei e ordem”¹¹ (expressão pronta e acabada do “Estado de Força” – Cassirer, 1976, p. 91, onde ainda se acredita na repressão pura sem perspectiva de reinserção ou de reeducação social), ora indo ao extremo de um garantismo penal sem meditação crítica (e pior ainda, executado). A conclusão parcial a que se chega na gestão brasileira da segurança pública é semelhante a uma imagem criada pelo físico italiano Carlo Rovelli (2018, p. 80): de que as políticas públicas neste setor da vida nacional “não se organizam em fila como os ingleses. Elas se amontoam em caos como os italianos”.

Sobre o “garantismo penal sem meditação crítica” ou “ingênuo”, há uma passagem extraída do comércio ordinário da vida profissional que, nesse sentido, é emblemática. Em determinada audiência judicial, o acusado alega que, durante sua prisão cautelar na delegacia de polícia (normalmente para pernoite), foi obrigado a ficar seminu, sem as calças e a camisa, apenas com as vestes íntimas. Ao tentar pegar as vestimentas lançadas no corredor da cela, foi censurado pelos policiais de plantão. Diante dessa narrativa, a defesa requereu, em prol da dignidade da pessoa humana, a apuração e a punição da conduta dos policiais.

Com efeito, *prima facie*, o fato de o preso permanecer seminu na cela parece violar, grosseiramente, a dignidade imanente do ser humano. Sem um suporte histórico e filosófico, as pessoas tendem a encarar situações assim como um “abuso”. Todavia, superado o verniz fenomênico que fere o senso comum, a conduta policial atende a um imperativo de bom-senso e a um protocolo de segurança do próprio aprisionado. A possibilidade de suicídios em delegacias é real e desafia suposições que nem precisam ser expressas, e o protocolo de desvestir os presos atende normas de segurança (para os presos) e de responsabilidade (para os policiais).

A situação pode, eventualmente, conter um elemento precário (dada a reduzida limitação temporal) de constrangimento, mas serve principalmente para garantir a integridade do preso, valor superior justificador, vez que ligado à própria preservação da vida sob tutela provisória do Estado.

A exposição do preso à nudez forçada – ou seminudez – pode configurar **tratamento degradante** se for prolongada e não houver justificativa objetiva, proporcional e documentada. O exemplo referido é inaceitável se se tratasse de unidade prisional (integrante do sistema prisional) onde se aplica, em toda sua extensão essencial, as chamadas “Regras de Mandela” (Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos [Nações Unidas, 2025]): “Todo preso que não tiver permissão para usar suas próprias roupas deverá receber um traje adequado ao clima e suficiente para manter sua saúde. Tal vestuário **não deve ser degradante nem humilhante** em nenhuma circunstância” (Regra 19, 1).

.....
11 É curioso observar que onde a *lei e ordem* têm de ser mantidas, o são por ações que estão, por si mesmas, fora da lei.

Superada essa digressão, a título ilustrativo, as duas correntes político-ideológicas preocupam-se com o criminoso, cada uma pelos seus motivos, mas ambas esquecem do personagem principal desse melodrama: o cidadão brasileiro amedrontado e ansioso por sentir-se seguro. Este cidadão – vítima desamparada e esquecida – sofre por todos os lados (Navarro, 2005, p. 04): a) pelo criminoso comum que lhe subtrai violentamente a propriedade, viola sua integridade física, atenta contra a sua vida, viola sua dignidade sexual etc.; b) por uma polícia pouco ou nada profissional que, ao invés de postar-se como garantidora de direitos, muitas vezes, sobe ao palco como violadora de direitos (aquela que “mete medo na rua”, como destaca Tobias Barreto); c) por uma política de segurança pendular, ora “lei e ordem”, ora garantista ao extremo, mas sempre hesitante e pouco efetiva na tarefa de enfrentar a violência e a criminalidade.

O extremismo político-ideológico, na implementação de suas ideias, força os limites constitucionais, tensionando normas não escritas de governança ou rompendo entendimentos constitucionais consolidados. E ainda sufoca a introdução de ideias novas, que se veem confrontadas não com argumentos, aos quais provavelmente poderiam ser refutados, mas com uma muralha impenetrável de reações predefinidas.

4. A QUEM SERVE O MEDO?

Alguém sempre lucra ou tira vantagem do caos e do séquito de sentimentos negativos que acompanham o temor. O medo coletivo de uma população refém da criminalidade e da violência serve de plataforma política a muitos pretendentes a cargos eletivos. Não é difícil inferir, então, que uma grande camada do *polity* tenha um patente interesse na inquietação social. Atores políticos selecionam estratégias para maximizar a utilidade do difuso elemento anímico em uma determinada estrutura de oportunidade política.

Não por outro motivo, o Congresso Nacional está recheado de policiais, eleitos sobre a onda do medo de seus eleitores (a chamada “Bancada da Bala”, com 44 deputados federais e dois senadores, entre “policiais civis, militares, bombeiros, policiais federais e integrantes do Exército”¹² para o exercício 2023/2026). E esses “representantes do medo”, dentro de suas bandeiras ideológicas, continuam alimentando o círculo vicioso da política pendular descrita nos itens anteriores, pois é intuitivo para todos – e não só para eles – que sentimentos como medo e raiva levam mais eleitores às urnas que princípios morais ou éticos.

Em uma entrevista de fevereiro de 2018, Steve Bannon – estrategista-chefe do primeiro mandato de Donald Trump – declarou (Stanley, 2018): “Fomos eleitos com ‘Esgote o Pântano’, ‘Prenham Ela’, ‘Construam o Muro’... Isso foi pura raiva. Raiva e medo são o que levam as pessoas às urnas”. Esse lado sombrio da vida cotidiana também é refletido pela mídia democrática, que prefere mostrar “a violência à sua solução social, o homem à personalidade pública, a injustiça à justiça” (Garapon, 1999, p. 93)¹³.

12 Dados levantados pelo “Instituto Sou da Paz” (Tomaz *et al.*, 2022). O gerente do referido Instituto, Felipe Angeli, ainda declara: “Esse termo [‘Bancada da Bala’] tem sido usado em várias acepções. Muitas vezes ligado aos parlamentares ligados às forças de segurança, outras para se referir ao grupo mais diretamente ligado à indústria de armas e ao armamentismo, outras para aqueles que defendem o endurecimento penal para resolver o problema da violência”.

13 As más notícias, parafraseando uma imagem de Carnelutti (2006, p. 08), assemelham-se às papoulas, que, quando há uma no campo, todos se dão conta dela, e as boas ações se escondem como as violetas, entre a grama do Prado.

Em geral, muitos dessa classe de políticos, na caça de votos, irão enfatizar a promessa de segurança em seu apelo imediato. Ao fazer isso, distorcem e degradam as expectativas sociais. Ao fim, o que resta é não apenas uma sociedade atemorizada, mas descrente em seus próprios padrões de segurança. Obviamente, essa classe específica de políticos não é, presumivelmente, mais oportunista que qualquer outra; simplesmente esposa esse viés da segurança pública enquanto e na medida em que sirva a seus ideais e interesses.

Diz Cassirer (1976, p. 299) que, se o homem moderno já não crê numa magia natural, continua acreditando numa espécie de “magia social”. Se um desejo coletivo é sentido em toda a sua força e intensidade, o povo pode ser facilmente persuadido de que tudo quanto necessita é de um homem providencial capaz de satisfazê-lo. Eis aí o espaço aberto para os políticos de ocasião e suas mistificações que, segundo ainda Cassirer (1976, p. 304), “atuam como a serpente que tenta paralisar sua vítima antes de atacá-la. Os homens caem sem qualquer resistência séria. Foram vencidos e subjugados antes de compreenderem o que lhes estava acontecendo”.

A vontade do cidadão – ou do eleitor, no caso da “metapreferência” política – não se concretiza apenas por

um feixe indeterminado de impulsos vagos que volteiam em torno de palavras de ordem ou de impressões equivocadas. Essa vontade definida teria de ser implementada pela capacidade de observar e interpretar corretamente os fatos diretamente acessíveis a todos e joeirar criticamente as informações sobre os fatos que não o são” (Schumpeter, 1984, p. 317).

O medo compartilhado coletivamente não conduz a essa conclusão clara e pronta quanto aos fatos e às questões referentes à segurança pública.

Na democracia, infelizmente, o povo não tem meios ou disposição para saber quem está ou não qualificado para os cargos. Muitos acabam ganhando a eleição devido à habilidade superior de apelar para os sentimentos do povo (Bogardus, 1965, p. 80) e, no caso especial da “bancada da bala”, ao medo da criminalidade e da violência. Muitos cientistas políticos e sociais concordam (Pinker, 2018, p. 249) que a maioria das pessoas reconhece que seu voto tem uma improbabilidade astronômica de afetar o resultado de uma eleição, e por isso prioriza o trabalho, a família e o lazer em vez de instruir-se sobre política e calibrar seus votos.

A polarização política do país compromete a efetividade de várias políticas públicas e, especialmente no enfrentamento da violência, serve-se do medo coletivo para criar mais cacofonia e caos. Em relação à segurança pública, tema no topo das preocupações da sociedade brasileira, os efeitos são mais visíveis e perversos. Visíveis porque os embates ideológicos frequentemente paralisam debates técnicos e travam a implementação de estratégias eficazes, transformando a segurança pública em um campo de disputa partidária. Perversos porque essa fragmentação impede consensos necessários, resultando em políticas descontinuadas, abordagens ineficazes e na priorização de discursos panfletários em detrimento de ações concretas para redução da violência e fortalecimento das instituições.

Mas o medo, além de ser um ativo político, também pode ser categorizado como um ativo econômico, ao impulsionar um pujante setor da economia: o da segurança privada. A expansão dos serviços de vigilância eletrônica, patrulhamento terceirizado e sistemas de controle territorial

revela uma promissora frente de negócios, cuja lucratividade depende da manutenção de um estado crônico de insegurança (e do correlativo medo).

5. O MEDO E O CÁLCULO POLÍTICO UTILITARISTA

Na política de segurança pública, o medo ocupa um lugar central – não apenas como reação social à violência, mas como recurso estratégico de mobilização e controle, um ativo ou recurso político¹⁴. Governantes e gestores públicos, ao lidarem com um ambiente de permanente insegurança, muitas vezes se valem de um **cálculo político utilitarista temperado com uma visão de curto prazo**, isto é, escolhem ações com base em ganhos políticos imediatos, ainda que resultem em soluções ineficazes ou até mesmo contraproducentes a longo prazo.

Em prol da verdade, é importante ressaltar, na linha clássica de Schumpeter (1984, p. 326), que os eleitores são maus juizes de seus próprios interesses de longo prazo, e apenas a premissa de curto prazo diz alguma coisa politicamente e apenas a racionalidade de curto prazo se afirma de modo efetivo no horizonte eleitoral. E, diante de grandes questões políticas, o cidadão perde o senso de realidade e de responsabilidade, e as coisas parecem muito distantes, alheias ao seu círculo íntimo de interesses. E “cada um sente como se andasse num mundo de ficção”.

Como destaca Schumpeter (1984, p. 328):

O cidadão típico, em assuntos políticos, tenderá a ceder a preconceitos e impulsos extra-rationais ou irracionais. A fraqueza do processo racional que ele aplica à política e a ausência de controle lógico efetivo sobre os resultados a que chega são, em si mesmos, suficientes para explicar isso. Além disso, pelo simples fato de não ter toda a clareza, ele também será mais concessivo quanto aos seus padrões morais usuais e ocasionalmente cederá a desejos mais obscuros, que as condições da vida privada ajudam-no a reprimir.

Essas constatações, captadas pela sensível antena política, induz a lógica de que, diante do clamor popular por respostas rápidas e de curto prazo, é mais vantajoso **atender à demanda simbólica por ordem** do que enfrentar as causas estruturais da criminalidade – como desigualdade, exclusão social, desorganização urbana, impunidade seletiva etc. Não se estabelece uma relação compreensível entre os aspectos estruturais da violência e seu efetivo enfrentamento, às vezes há até interesses contrários a tal reconhecimento. O medo coletivo é, nesse contexto, moldado e amplificado, não apenas como reflexo da realidade, mas como **ferramenta política de governo**: quanto maior o medo, maior a margem para medidas excepcionais, retóricas punitivistas e expansão de poderes repressivos.

14 O recurso (ou ativo) político, segundo a lição de Robert A. Dahl (1965, p. 15), “é um meio pelo qual uma pessoa consegue influenciar o comportamento de outras; recurso político, por conseguinte, compreende dinheiro, informação, alimento, ameaça de força, empregos, amizade, posição social, o direito de elaborar leis, votos e uma grande variedade de outras coisas”. Applebaum (2024, p. 52) ainda acrescenta, nesse rol, a fome e a desnutrição.

Toda escolha política deve ser feita unicamente com base em suas circunstâncias particulares e imediatas, ou seja, levando em conta as alternativas razoáveis, o conhecimento disponível, as consequências prováveis e assim por diante (Walzer, 1973, p. 169). Quando o conhecimento das opções e dos resultados é radicalmente incerto, o meio político enfrenta escolhas difíceis, mas sempre seguindo uma **racionalidade limitada** (*bounded rationality* – Simon, 1959), com o objetivo de maximizar sua utilidade dentro de uma estrutura de oportunidade política e sem correr o risco de despertar as faculdades críticas do povo.

No recorte da segurança pública, o discurso moral e político cotidiano constitui um **nível distinto de argumentação**, onde o conteúdo é, em grande parte, moldado mais por percepções difusas de risco e por clamor social do que por análises racionais, empíricas e contextualizadas. Nessa arena, o argumento político tende a simplificar dilemas complexos e, com frequência, converte incertezas em certezas fabricadas, legitimando ações imediatistas e simbólicas que raramente enfrentam as causas estruturais da violência.

Aspectos utilitários, antiintelectuais e anticientíficos da política brasileira dificultam a permeabilidade do sistema político às soluções embasadas em evidências científicas e observacionais apresentadas por especialistas nos temas de criminalidade, violência e segurança pública. Neste sentido, parte da estratégia é fazer com que os processos decisórios sejam separados do corpo técnico-burocrático e restritos às instâncias políticas superiores. Mas, sendo a segurança pública tema de extrema importância, qualquer intervenção tópica ou estrutural é questão para ser tratada com mentalidade adequada, por meio de pesquisas sérias, e não para ser enfrentada, como diz Schumpeter (1984, p. 257), em “estilo panfletário, com afirmativas arrojadas ou negativas igualmente corajosas”.

A tomada de decisões pautada em evidências, constantemente obscurecida por *slogans*, frases de efeito, retórica vazia e discursos simplificadores, dissolve-se sob o peso da indiferença generalizada. A supressão dessa escore básica das políticas públicas de segurança mostra a lógica incremental do processo de construção do modelo brasileiro de enfrentamento da criminalidade, da violência e do medo.

Em contextos marcados pela radical incerteza – como os que envolvem a gestão da criminalidade em territórios socialmente fragmentados e institucionalmente frágeis –, decisões políticas são frequentemente deslocadas do campo da ponderação cuidadosa para o da conveniência discursiva. Os canais institucionais predispostos a incorporar evidências ao processo decisório são subalternizados aos impulsos políticos (numa espécie de desmobilização da capacidade analítica do estrato burocrático). O medo, nesse cenário, torna-se moeda de troca e linguagem de convencimento. O resultado é uma política de segurança que, ao invés de buscar soluções sustentáveis baseadas em evidências, investe na teatralização da ordem e na ampliação dos mecanismos punitivos.

Assim, ao invés de escolhas situadas nas “alternativas razoáveis” de que fala Walzer (1973, p. 169), o que se observa, muitas vezes, é a adoção de soluções fáceis, com forte apelo midiático, mas pouca eficácia real. O discurso moralizante e a retórica do “inimigo interno” deslocam o debate para zonas de conforto ideológico, obscurecendo a complexidade do problema e impedindo avanços na formulação de políticas públicas mais racionais, justas e eficazes.

Nas democracias liberais, espera-se que os líderes políticos consultem tanto os cidadãos que representam quanto especialistas e cientistas capazes de explicar com maior precisão as exigências da realidade sobre as políticas públicas (Stanley, 2018). Mas investigações sobre o uso de

pesquisas apontam para **um baixo nível de utilização direta de evidências científicas por agentes públicos e organizações** em diversos países (Weiss, 1979; Cherney & Head, 2015; Veselý *et al.*, 2018; Koga *et al.*, 2024) e sobre múltiplas políticas públicas.

Mesmo onde esse cenário não se verifica, o uso de pesquisas empíricas e do conhecimento científico não tem apenas o propósito instrumental de buscar a melhor e mais comprovada solução para um problema de política pública (Koga *et al.*, 2024, p. 170). Diversas outras formas de uso podem ser destacadas como o uso simbólico, que consiste na seleção de evidências que justificam uma decisão previamente tomada na arena política mais ampla.

É certo que, como destaca Piketty (2014, p. 11), a pesquisa na área das ciências sociais é e sempre será balbuciante e imperfeita. E não terá, certamente, a pretensão de transformar os diversos ramos em ciências exatas. Contudo, ao procurar com cuidado e zelo fatos e regularidades e ao analisar de modo sóbrio os mecanismos econômicos, sociais e políticos que os expliquem, ela pode tornar o debate democrático mais bem informado e dirigir a atenção para as questões corretas. A pesquisa metódica pode ajudar a redefinir os termos do debate, desmascarando noções preconcebidas ou falsas e sujeitando todas as posturas ideológicas ao constante escrutínio crítico.

Ao privilegiar a gestão simbólica da ordem, sustentada por variáveis primárias como o medo, o poder público incorre não apenas na superficialidade das respostas, mas também inviabiliza a construção de alternativas estruturantes, baseadas em diagnósticos empíricos, pactuações sociais robustas e políticas intersetoriais articuladas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há mapa para uma sociedade melhor, nenhuma ideologia didática, nenhum livro de regras que consagre os passos necessários para alcançar esse objetivo (Applebaum, 2021, p. 150). Mas livrar uma sociedade do medo diário da violência e da criminalidade pode ser um bom ponto de partida para a construção de uma sociedade melhor. A felicidade do povo é o único alicerce legítimo de um país que o aproxima do conceito de comunidade perfeita. Aquilo que debilita o indivíduo debilita a sociedade¹⁵.

A segurança pública no Brasil é comparável a um campo de batalha no qual se encontram e incessantemente digladiam dois exércitos. Num dos lados, encontram-se os partidários da “lei e ordem” e, no outro, os partidários do garantismo penal extremado. E, no centro desse cenário, há uma sociedade que transita, tal como um pêndulo, ora como uma sociedade do medo, ora como uma sociedade da sobrevivência. E, neste movimento pendular, a confiança no outro define. A esperança no futuro sucumbe na cotidiana resolução de problemas e gerenciamento intérmino de crises.

Há uma quantidade infinda de razões (situações, volições, influências, ações e reações) para colocar-se em guarda contra as armadilhas ocultas no caminho das ideologias referidas neste estudo ao mesmo tempo em que se aceita – sob a pressão da acumulação de evidências – o *approach* técnico-científico como orientação mais adequada para a temática. Somente estabelecendo

15 O que é referido brilhantemente por Harold Laski (1946, p. 211) em estudo clássico: “Quanto mais profunda é a realização da personalidade individual, mais rica é a sociedade em que toma parte”.

fatos e identificando padrões e regularidades, para compreender o entorno social, é possível revelar os mecanismos em atuação e proporcionar os melhores modelos de segurança pública.

Para a ciência criminológica como ciência positiva, que tem de explicar ou descrever processos reais, o importante é perguntar de que modo as teorias aplicáveis à segurança pública funcionam como instrumento de análise – e o problema real é que, no atual cenário de medo e de insegurança, funcionam muito mal, pois embasadas numa lógica específica do sistema político. A efetividade de uma política pública de segurança depende de uma relação necessária e estreita (Koga *et al.*, 2024, p. 166): de um lado, sobre o que o aparato de gestão pública precisa; de outro, sobre o que a ciência tem a oferecer.

O principal problema de embates ideológicos em torno do melhor modelo de segurança pública é a perda de identidade dos interesses político-ideológicos com o bem-estar de toda a sociedade. O espetáculo logomáquico e ideológico assume tons autorreferentes e até partidários, erodindo a legitimidade técnico-científica e situando-se dentro de um fenômeno mais amplo que é a precarização do Estado¹⁶. Quando fala a ideologia, a verdade silencia, o bom-senso é lançado às favas e o povo acaba guiando-se pelo medo, pela desconfiança e por outros estereótipos irracionais ou extrarracionais, que faz dele o grande perdedor.

Como reencontrar a magia e o encanto de viver sem medo em um país cético e inseguro? Eliminadas as predisposições político-ideológicas (os “ídolos da tribo”), o gestor de segurança pública estará em condições de recolher fatos, organizá-los por categorias, tirar deles conclusões e agir de acordo com as leis resultantes. Às vezes, esse esforço gerencial é inconsistente com as evidências, não porque os dados sejam incorretos em si, mas por estarem contaminados ideológica e politicamente. Uma teoria científica aplicável no âmbito da segurança pública pode falhar em seus objetivos, por ser estruturada e avaliada em termos de concepções incompatíveis com as premissas técnico-científicas.

O crime e a violência ocorrem em um ambiente social em constante mudança, e essa transformação altera os dados da ação política, colocando custos e benefícios políticos numa métrica peculiar, sujeitos a uma calibração muito específica. Isso acaba refletindo-se em uma política intensa, mas pouco densa, em que os **custos e benefícios percebidos politicamente** são distintos dos **custos e benefícios sociais reais**. Se fosse prestada menos atenção aos desejos político-eleitorais e mais aos fatos e às análises empíricas, dúvidas imediatas surgiriam quanto às virtudes realistas de teorias que tendem a buscar resultados diferentes.

Os esforços homogêneos para livrar a sociedade do medo e da insegurança devem ser desenvolvidos às culminâncias, dentro de um espírito prático e técnico, sem apelo a ideologias ou mitos de cunho político, garantindo que as ações sejam fundamentadas em evidências, conceitos e terminologias consistentes (uma constelação conceitual bem estabelecida), planejamento estratégico e na promoção do bem-estar coletivo. Mas não basta essa habilidade analítica, é necessário desenvolver mecanismos (“tradutores de conhecimento”) para **levar o conhecimento ao poder** com o objetivo de alcançar **decisões políticas mais informadas e melhores**.

16 Jason Stanley (2018) reconhece nessa erosão técnico-científica traços ou vieses da política fascista quando diz: “A política fascista busca minar o discurso público por meio do ataque e da desvalorização da educação, da *expertise* e da linguagem. O debate inteligente torna-se impossível sem uma educação que ofereça acesso a diferentes perspectivas, sem o respeito pela *expertise* quando o próprio conhecimento se esgota, e sem uma linguagem suficientemente rica para descrever a realidade com precisão. Quando a educação, o conhecimento especializado e as distinções linguísticas são enfraquecidos, resta apenas o poder e a identidade tribal”.

Dessa forma, a construção de um ambiente seguro deve estar ancorada em políticas públicas eficazes (contínuas e baseadas em evidências), no fortalecimento das instituições e no respeito aos direitos fundamentais (sem apelos ideológicos de qualquer natureza), assegurando que a busca pela ordem e a segurança não comprometa a liberdade e a justiça social.

REFERÊNCIAS:

APPLEBAUM, Anne. Autocracia S. A. **Os ditadores que querem dominar o mundo**. Tradução de Alessandra Bonrruquer. 1a. edição. Rio de Janeiro: Record, 2024.

APPLEBAUM, Anne. **O crepúsculo da democracia**. Tradução de Alessandra Bonrruquer. 1a. ed. Rio de Janeiro: Record, 2021.

BACHUR, João Paulo. A teoria de sistemas sociais de Niklas Luhmann. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 36, nº 2, jul./dez. 2020, pp. 77-94.

BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy dismantling. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, nº 1, 2014, pp. 28-44. Disponível em: <<https://sci-hub.se/10.1080/13876988.2014.885186>>. Acesso em: 11. abr. 2025.

BORGADUS, Emory S. **A evolução do pensamento social**. Vol. 1. Tradução de Ruy Jungmann. 1a. ed. bras. São Paulo: Fundo de Cultura, 1965.

BREGMAN, Rutger. **Humanidade. Uma história otimista do homem**. Tradução de Claudio Carina. São Paulo: Planeta, 2022.

CAREY, John. **Os intelectuais e as massas**. Tradução de Ronald Kyrmse. São Paulo: Ars Poetica, 1993.

CARNELUTTI, Francisco. **As misérias do Processo Penal**. Tradução de Isabela Cristina Sierra. 2ª ed. Sorocaba/SP: Editora Minelli, 2006.

CASSIRER, Ernst. **O mito do Estado**. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

CHERNEY, A.; HEAD, B. Use of Academic Social Research by Public Officials Exploring Preferences and Constraints that Impact on Research Use. **Evidence & Policy**, 11(2), 2015, pp. 169–188.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 21, nº 61, São Paulo, jun. 2006, pp. 41-62.

DAHL, Robert Alan. **Modern political analysis**. 5a. edição. New Jersey: Prentice-Hall, 1965.

FEYERABEND, Paul. **Contra o método**. Tradução de Cezar Augusto Mortari. São Paulo: UNESP, 2007.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia**. O guardião das promessas. Tradução de Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

GARSCHAGEN, Bruno. **Direitos máximos, deveres mínimos**. Rio de Janeiro: Record, 2019.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Moraes de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta. Políticas Públicas em contexto de retrocesso democrático e populismo reacionário: desmontes e reconfigurações. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Moraes de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta (ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília, DF: Ipea: INCT/PPED, 2023, pp. 13-42. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11940/1/220426_LV_Desmontes_Cap01.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2025.

GREENE, Theodore Meyer. Liberalismo. Tradução de Leonidas Gontijo de Carvalho. São Paulo: Ibrasa, “**Clássicos da democracia**”, nº 5, 1963.

HAN, Byung-Chul. **O espírito da esperança. Contra a sociedade do medo**. Tradução de Milton Carmargo Mota. 2a. reimp. Petrópolis/RJ: Vozes, 2025.

HAN, Byung-Chul. **Capitalismo e impulso de morte**. Ensaios e entrevistas. Tradução de Gabriel Salvi Philipson. 1a. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2021.

HEIDEGGER, Martin. **Ser e tempo. Parte I**. Tradução de Márcia de Sá Cavalcante. 11a. Edição. Petrópolis: Vozes, 2002.

HOOK, Sidney. **Os paradoxos da liberdade**. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

KOGA, Natália M.; et al. Dismantling *Policies* Through (De)mobilization of Analytical Capacity: Cases from Brazil. In: MORAIS DE SÁ E SILVA, Michele; Gomide, Alexandre de Ávila. (eds.) Public Policy in Democratic Backsliding. **International Series on Public Policy**. Palgrave Macmillan, 2024, pp. 159-189.

LASKI, Harold. J. **Reflexões sobre a revolução de nossa época**. Tradução de Isa Silveira Leal e Enio Silveira. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1946.

LEWIS, J. David; WEIGERT, Andrew. Trust as a social reality. **Social Forces**, v. 63, nº 4, 1985, pp. 967-985.

MOLERO, Maria Naredo. Seguridad urbana y miedo al crime. Universidad de Los Lagos/Chile. Polis - **Revista de la Universidad Bolivariana**. Vol. 1, nº 2, 2001. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/305/30500214.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. **The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners**. Nova Iorque: Nações Unidas, [2025]. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-E-ebook.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2025.

NAVARRO, Susana Soto. La influencia de los medios em la percepción social de la delinquencia. **Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (RECPC)**, Barcelona, nº 07-09, 2005, pp. 01-46. Disponível em: <<https://revistacriminologia.com/07/recpc07-09.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2025.

NEUMANN, Franz. **Estado democrático e Estado autoritário**. Tradução de Luiz Corção. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. 1.a. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINKER, Steven. **O novo Iluminismo**. Em defesa da razão, da ciência e do humanismo. Tradução de Laura Teixeira Motta e Pedro Maia Soares. 1a. Edição. São Paulo: Companhia das letras, 2018.

RODRIGUES, João Gaspar. **Atividade policial, direitos fundamentais e controle externo**. Curitiba: Editora Juruá, 2016.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutivo: guardião das promessas constitucionais. Lisboa: **Revista do Ministério Público** (Sindicato dos Magistrados do Ministério Público - SMMP), v. 177, Janeiro: Março 2024, pp. 247-278.

ROVELLI, Carlo. **A ordem do tempo**. Tradução de Silvana Cobucci. Rio de Janeiro: Objetiva, 2018.

RUSSELL, Bertrand. **Ensaio impopulares**. Tradução de Brenno Silveira. São Paulo: Editora Nacional, 1954.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Sergio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SIMON, Herbert A. Theories of decision making in economics and behavioural science. **American Economic Review**, 49(3), 1959, pp. 253-283.

STANLEY, Jason. **How fascism works: the politics of us and them**. First edition. New York: Random House, 2018.

THE SUN. **Streets of Blood – Inside world’s most dangerous police force as kids shot dead, suspects thrown off bridges & cops ‘wanting murders on CV**. 16.02.2025. Disponível em: <<https://www.the-sun.co.uk/news/33288541/most-dangerous-police-force-sao-paulo>>. Acesso em: 3 mar. 2025.

TOMAZ, Kleber; DIAS, Carlos Henrique; RODRIGUES, Rodrigo. **Conheça a nova ‘Bancada da Bala’**: 57 deputados estaduais, 44 federais e 2 senadores eleitos vieram das forças de segurança, diz instituto. 25.10.2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2022/noticia/2022/10/25/conheca-a-nova-bancada-da-bala-57-deputados-estaduais-44-federais-e-2-senadores-eleitos-vieram-das-forcas-de-seguranca-diz-instituto.ghtml>>. Acesso em: 5 mar. 2025.

VESELÝ, A.; OCHRANA, F.; NEKOLA, M. When Evidence is not Taken for Granted: The Use and Perception of “evidence” in the Czech Republic Ministries. **NISPAcee Journal of Public Administration and Policy**, 11(2), 2018, pp. 219–234.

WALZER, Michael. Political Action: The Problem of Dirty Hands. **Philosophy & Public Affairs**, Vol. 2, nº 2 (Winter, 1973), pp. 160-180.

WEISS, C. H. The Many Meanings of Research Utilization. **Public Administration Review**, 39(5), 1979, pp. 426–431.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. Medo, direito penal e controle social. **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia**, v. 39, 2011, pp. 133-168.

O MINISTÉRIO PÚBLICO NA TUTELA COLETIVA DA EXECUÇÃO PENAL E O PAPEL DO CADASTRO NACIONAL DE PREDADORES SEXUAIS SOB A ÓTICA DOS FATORES DETERMINANTES DA DELINQUÊNCIA SEXUAL

THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN THE COLLECTIVE PROTECTION OF CRIMINAL ENFORCEMENT AND THE ROLE OF THE NATIONAL REGISTRY OF SEXUAL PREDATORS FROM THE PERSPECTIVE OF DETERMINANT FACTORS OF SEXUAL DELINQUENCY

Isabella Bastos Emmerick¹

Sumário: 1. Introdução. 2. Desenvolvimento. 2.1. Fatores e Efeitos da Delinquência Sexual. 2.2. O Cadastro Nacional. 2.3. O Papel do Ministério Público. 3. Conclusão. Referências.

Resumo: A presente pesquisa propõe uma análise crítica da tutela coletiva no âmbito da execução penal, com especial ênfase na eficácia jurídica e social do Cadastro Nacional de Pedófilos e Predadores Sexuais, inserido no contexto das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da delinquência sexual. Parte-se do pressuposto de que a criminalidade sexual decorre de uma complexa interação de fatores biopsicossociais, exigindo, assim, abordagens integradas entre a criminologia, a psicologia forense e o direito penal coletivo. Ao ressaltar a relevância da atuação do Ministério Público como agente de tutela de direitos difusos e coletivos na execução penal, o estudo amplia a compreensão acerca dos instrumentos legais disponíveis para a proteção da coletividade, sobretudo em casos caracterizados por reincidência e elevado grau de periculosidade.

Palavras-chave: Tutela coletiva; Execução penal; Cadastro Nacional de Pedófilos e Predadores Sexuais.

Abstract: *This research proposes a critical analysis of collective protection within the scope of criminal enforcement, with particular emphasis on the legal and social effectiveness of the National Registry of Pedophiles and Sexual Predators, as part of public policies aimed at combating sexual delinquency. It is based on the assumption that sexual criminality results from a complex interaction of biopsychosocial factors, thereby requiring integrated approaches involving criminology, forensic psychology, and collective criminal law. By emphasizing the relevance of the Public Prosecutor's role as a guardian of diffuse and collective rights in criminal enforcement, the study broadens the understanding of the legal instruments available for the protection of society, espe-*

1 Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia. Membro do Grupo de "Estudos sobre Crianças e Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência" e do Grupo de Pesquisa "O MP construindo enunciados na atuação cível", com Enunciado aprovado pelo CONCIVEL, ambos do Ministério Público do Estado da Bahia. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Sergipe, linha de pesquisa "Eficácia horizontal dos direitos fundamentais". Especialização em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Especialização em Direito Penal pela UniBF. Graduação em Direito pela Universidade Federal de Sergipe. Atuação prévia como Agente da Polícia Civil do Estado de Sergipe com lotação na Assessoria Jurídica da Superintendência da Polícia Civil, na Corregedoria de Polícia Civil e no Setor de Narcóticos da Delegacia Regional de Estância. Experiência como Docente nas áreas de Direito Penal e Processual Penal da Universidade Estácio de Sá/Sergipe, nas áreas de Direito Civil e Constitucional da Faculdade Ages - Filial Paripiranga/Bahia e na área de Direito Civil na Universidade Federal de Sergipe. Experiência como Advogada nas áreas de Direito Civil e Direito Penal.

cially in cases characterized by recidivism and a high degree of dangerousness.

Keywords: *Collective protection; Criminal enforcement; National Registry of Pedophiles and Sexual Predators*

1. INTRODUÇÃO

Este estudo realiza uma abordagem crítica da tutela coletiva no âmbito da execução penal, concentrando-se na análise da efetividade jurídica e social do Cadastro Nacional de Pedófilos e Predadores Sexuais, enquanto instrumento inserido nas políticas públicas voltadas à prevenção da delinquência sexual.

Parte-se do pressuposto de que os crimes sexuais resultam de uma intrincada rede de fatores de ordem biológica, psicológica e social, exigindo, portanto, uma resposta articulada entre os campos da criminologia, da psicologia forense e do direito penal coletivo. Com base nessa premissa, a pesquisa se propõe a analisar de forma aprofundada os múltiplos fatores causais que contribuem para a delinquência sexual, como distúrbios de personalidade, histórico de vitimização na infância, disfunções cognitivas e contextos socioeconômicos adversos, bem como os efeitos que esses fatores produzem tanto nas vítimas — incluindo traumas psicológicos e sociais de longo prazo — quanto nos ofensores, em relação à reincidência e à dificuldade de reintegração social. Para alcançar tal finalidade, adota-se uma abordagem qualitativa e exploratória, fundamentando-se em revisão bibliográfica e documental. As fontes consultadas incluem artigos científicos publicados, bem como doutrina e legislações nacionais e internacionais.

Nesse cenário, avalia-se a utilização de políticas públicas, mormente de cadastros nacionais específicos como ferramentas de prevenção e monitoramento, configurando-se como medidas controversas, porém potencialmente eficazes, quando articuladas a estratégias de ressocialização e vigilância estatal. Sob a ótica dos fatores determinantes da delinquência sexual, observa-se que a ausência de suporte psicossocial, o histórico de violência na infância e as falhas na reintegração social de egressos do sistema prisional figuram entre os principais catalisadores da reincidência criminal. Assim, a pesquisa propõe uma reflexão crítica sobre a eficácia real do Cadastro Nacional de Pedófilos e Predadores Sexuais, ponderando tanto os direitos fundamentais dos acusados quanto o direito à segurança da coletividade.

Na sequência, destaca-se o papel estratégico do Ministério Público na defesa de interesses difusos e coletivos no contexto da execução penal, contribuindo para o aprofundamento da análise dos mecanismos jurídicos voltados à proteção social, sobretudo em casos caracterizados por reincidência e elevado grau de periculosidade. Para tanto, são utilizados relatórios institucionais do Ministério Público e pareceres técnicos sobre a operacionalização do Cadastro Nacional. O método adotado é o dedutivo, com enfoque na análise normativa e na interpretação jurídica de dispositivos legais pertinentes à execução penal e à tutela coletiva de direitos.

Evidencia-se o papel essencial do Ministério Público como fiscal da lei e promotor da efetividade das decisões judiciais penais em benefício da sociedade, de modo que sua atuação transcende a esfera individual, consolidando ações estruturantes, como a fiscalização da execução de penas privativas de liberdade, o controle de medidas socioeducativas e o acompanhamento de egressos reincidentes em crimes sexuais. Compete, ainda, ao Ministério Público impulsionar

ações civis públicas e expedir recomendações para assegurar que políticas públicas, como o cadastro de predadores sexuais, sejam aplicadas com eficácia e em conformidade com os direitos fundamentais. Essa atuação é reforçada pelo protagonismo institucional do Ministério Público na proteção de interesses difusos, conforme delineado pela doutrina do *enforcement* coletivo.

Conclui-se que o aprimoramento da tutela coletiva na execução penal exige não apenas a aplicação eficaz dos mecanismos legais vigentes, mas também a integração interinstitucional de políticas públicas voltadas à prevenção da violência sexual, ao apoio às vítimas e ao acompanhamento sistemático de ofensores. A consolidação de um sistema de justiça penal mais equitativo e protetivo demanda, portanto, um equilíbrio entre a repressão qualificada e o respeito aos princípios constitucionais que estruturam o Estado Democrático de Direito.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. FATORES E EFEITOS DA DELINQUÊNCIA SEXUAL

A delinquência sexual constitui um fenômeno de natureza multifatorial, resultante da interação entre aspectos individuais, sociais, culturais e ambientais. Estudos indicam que a reincidência em crimes sexuais está associada a múltiplos fatores: histórico de abuso infantil, transtornos psiquiátricos, desestruturação familiar, falhas no processo de ressocialização, transtornos de personalidade, distorções cognitivas, desigualdade social e impunidade são elementos centrais na gênese da delinquência sexual. Tais evidências apontam que a criminalidade sexual não pode ser reduzida a aspectos exclusivamente punitivos, exigindo intervenções integradas de saúde, educação, assistência social e justiça criminal, além de políticas públicas eficazes voltadas para a prevenção e a reabilitação dos ofensores, com vistas à redução da reincidência.

Nesse contexto, a delinquência sexual constitui um problema de natureza social e criminológica que demanda uma abordagem interdisciplinar para ser compreendido em sua totalidade. Diversos modelos teóricos buscam compreender a delinquência sexual sob diferentes prismas, sem, contudo, lograrem êxito de maneira definitiva. O Modelo Quadripartido de Hall e Hirschman, por exemplo, sugere que os delitos sexuais decorrem da interação entre impulsos sexuais desviantes, déficits emocionais, déficits sociais e distorções cognitivas. O modelo de Finkelhor propõe quatro condições necessárias para a violência sexual ocorrer: a motivação do agressor, a superação de barreiras internas e externas e a resistência da vítima. Já a Teoria da Aprendizagem Social argumenta que comportamentos sexuais abusivos podem ser aprendidos em ambientes onde a violência é normatizada e reforçada (Vieira, 2010; Âmbito Jurídico, 2013).

Porém, conforme Vieira (Vieira, 2010), ofensores sexuais apresentam padrões cognitivos e comportamentais variáveis e distintos de outros tipos de criminosos, o que exige a análise aprofundada dos fatores subjacentes às suas condutas.

A literatura especializada destaca que muitos ofensores sexuais sofrem de distúrbios de personalidade, como transtorno antissocial, narcisismo patológico e transtorno de personalidade borderline, além de déficits emocionais e cognitivos que prejudicam a empatia e o autocontrole. A vitimização anterior também se mostra relevante: crianças abusadas sexualmente apresentam

maior propensão a desenvolver comportamentos desviantes na vida adulta, embora nem todas evoluam para a condição de ofensores, sugerindo que fatores genéticos e ambientais interagem de forma decisiva (Amazarray; Koller, 1998; Vieira, 2010). Ainda segundo Vieira (Vieira, 2010), distorções cognitivas frequentes entre esses indivíduos, como a minimização da culpa e a transferência de responsabilidade, reforçam a repetição dos crimes, especialmente quando aliadas a crenças distorcidas sobre sexualidade e consentimento.

O ambiente social em que o indivíduo está inserido também exerce papel determinante. Crianças expostas à negligência familiar, violência doméstica e desestruturação do lar tendem a reproduzir comportamentos violentos na vida adulta. A exclusão social e a ausência de suporte emocional funcionam como gatilhos para a adoção de práticas sexuais inadequadas, enquanto a vulnerabilidade socioeconômica amplia o risco de envolvimento tanto como vítimas quanto como ofensores. A escassez de educação e proteção institucional contribui para a perpetuação de ciclos intergeracionais de violência sexual (SciELO Brasil, 2015). Ademais, a cultura da impunidade, caracterizada por baixas taxas de denúncia e punição branda, fortalece a reincidência, uma vez que os ofensores não percebem consequências reais para seus atos (Vieira, 2010). Muitas vítimas se calam por medo ou desconfiança no sistema de justiça, perpetuando o silêncio institucional (Revista de Saúde Pública, 2020).

A influência cultural também é expressiva. Normas sociais que sustentam o patriarcado e reforçam estereótipos de gênero favorecem a naturalização da violência sexual e dificultam sua repressão efetiva. A exposição precoce a conteúdos sexualizados, como a pornografia, pode moldar comportamentos distorcidos, sobretudo em indivíduos com dificuldades de socialização. Além disso, discursos que minimizam o abuso ou culpabilizam a vítima contribuem diretamente para a manutenção do problema (Âmbito Jurídico, 2013).

No que tange aos impactos psicológicos, as vítimas frequentemente desenvolvem transtornos como depressão, estresse pós-traumático e dissociação, o que compromete seu desenvolvimento psicossocial e qualidade de vida. Em adultos, essas consequências podem resultar em dependência química e isolamento social.

A literatura científica demonstra que o abuso sexual está diretamente associado ao surgimento de transtornos mentais graves, cujas consequências se estendem da infância à vida adulta. Amazarray e Koller (Amazarray; Koller, 1998) destacam que crianças vítimas de abuso apresentam maior probabilidade de desenvolver quadros de ansiedade, depressão e transtorno de estresse pós-traumático (TEPT), condições que comprometem significativamente a qualidade de vida e dificultam a construção de vínculos interpessoais saudáveis. Esses impactos psicológicos não apenas persistem ao longo do tempo, como também tendem a se manifestar de formas variadas e debilitantes. Entre os principais efeitos, o TEPT se destaca como uma das consequências mais recorrentes da violência sexual. As vítimas frequentemente desenvolvem sintomas como hipervigilância constante, revivescência do trauma por meio de *flashbacks*, evitação de contextos associados ao abuso e dificuldades para regular emoções. Vieira (Vieira, 2010) evidenciou, em sua pesquisa, que muitas dessas pessoas apresentam reações fisiológicas exacerbadas diante de estímulos que remetem ao trauma, o que interfere na sua capacidade de lidar com situações cotidianas.

Outro efeito amplamente documentado é a incidência de depressão e ideação suicida entre sobreviventes. De acordo com dados da Revista de Saúde Pública (2020), vítimas de abuso sexual tendem a apresentar níveis elevados de desesperança, baixa autoestima e pensamentos autode-

preciativos, fatores que contribuem para o desenvolvimento de quadros depressivos crônicos. Além disso, há uma associação significativa entre o histórico de abuso e comportamentos autolesivos, sendo comum o recurso à automutilação como uma estratégia de enfrentamento da dor emocional. Transtornos dissociativos também figuram como respostas psicológicas frequentes ao abuso, manifestando-se por meio de episódios de amnésia dissociativa, nos quais partes do evento traumático são bloqueadas da consciência da vítima. Tal dissociação pode estar acompanhada por comportamentos autodestrutivos, como o uso abusivo de substâncias psicoativas – álcool, tabaco e drogas ilícitas –, empregados como mecanismos de anestesia emocional para minimizar o sofrimento psíquico (Âmbito Jurídico, 2013; Revista de Saúde Pública, 2020).

As consequências do abuso sexual, no entanto, extrapolam a esfera individual, repercutindo diretamente na dimensão social e relacional da vida das vítimas. A exclusão social, a revitimização constante e a dificuldade em estabelecer vínculos afetivos estáveis são efeitos colaterais persistentes. Muitas vítimas relatam dificuldades em estabelecer relações interpessoais baseadas na confiança, especialmente em contextos de intimidade. Vieira (Vieira, 2010) ressalta que a violação da autonomia corporal pode gerar uma percepção distorcida da sexualidade, resultando em comportamentos de hipersexualização ou, em contrapartida, em aversão ao contato físico. Além disso, estudos apontam que mulheres abusadas na infância possuem maior propensão a serem revitimizadas na vida adulta, uma vez que o trauma afeta a capacidade de identificar situações de risco, tornando-as vulneráveis a novos episódios de violência. Essa vulnerabilidade estende-se também ao campo econômico, visto que experiências traumáticas na infância estão correlacionadas a menor nível educacional, dificuldades de inserção no mercado de trabalho e maior exposição à pobreza e exclusão social (Âmbito Jurídico, 2013; Revista de Saúde Pública, 2020).

Outro fator que merece atenção é o impacto do abuso na percepção da Justiça. Muitas vítimas optam por não denunciar seus agressores por receio de retaliações, sentimentos de vergonha ou pela falta de confiança no sistema jurídico. A sensação de impunidade, quando somada à revitimização institucional, enfraquece a confiança nas instituições e desmotiva a busca por suporte psicológico e jurídico. Assim, o ciclo da violência sexual se perpetua, alimentado pela ausência de respostas efetivas por parte do Estado e da sociedade.

Quanto aos ofensores, a reincidência entre ofensores sexuais configura-se como um dos maiores desafios enfrentados pelas políticas públicas de segurança e justiça penal. Programas como os de “avaliação de risco de reincidência” (Risk-Need-Responsivity Model – RNR), que se baseiam em três princípios — o risco, que determina que o nível de intervenção deve ser proporcional à probabilidade de reincidência; a necessidade, que foca na identificação e tratamento dos fatores criminogênicos, como impulsividade, abuso de substâncias e distorções cognitivas; e a responsividade, que recomenda que as estratégias sejam adaptadas ao perfil individual do infrator, favorecendo o uso de métodos eficazes como a terapia cognitivo-comportamental — são amplamente utilizados em países como Canadá e Reino Unido, e oferecem uma alternativa mais precisa para o acompanhamento desses indivíduos. Tais modelos poderiam ser incorporados às práticas do sistema penitenciário brasileiro, oferecendo maior eficiência na redução da reincidência.

Ademais das medidas individualizadas, em caráter geral e voltado ao coletivo, o Cadastro Nacional de Predadores Sexuais configura-se como uma ferramenta estratégica no enfrentamento da reincidência criminal, especialmente nos casos de delitos sexuais de alta gravidade. Sua principal função é viabilizar o monitoramento contínuo de indivíduos condenados por crimes sexuais, facilitando a atuação coordenada de órgãos de segurança pública, Ministério Público e Poder Ju-

diciário. Ao permitir a identificação rápida de reincidentes e o compartilhamento de informações entre instituições, o cadastro contribui para a vigilância ativa e a adoção de medidas preventivas. Além disso, sua existência pode exercer um efeito dissuasório, na medida em que reforça a percepção de fiscalização e responsabilização, reduzindo a sensação de impunidade por parte dos ofensores. No entanto, sua eficácia está diretamente condicionada à atualização constante dos dados, à regulamentação clara de seus critérios de inclusão e à articulação com políticas de acompanhamento psicossocial. Assim, o cadastro deve ser entendido não como medida isolada, mas como parte de um sistema integrado de prevenção à reincidência, que combine repressão legal, intervenção terapêutica e reintegração social supervisionada.

Portanto, é evidente que a eficácia das políticas penais no enfrentamento da delinquência sexual depende da implementação de programas estruturados de reabilitação e monitoramento contínuo. Tais medidas constituem caminhos viáveis para transformar a execução penal em uma prática verdadeiramente ressocializadora. Para isso, é necessário um esforço institucional conjunto entre o Poder Legislativo, Poder Judiciário, o Ministério Público, os serviços de saúde mental e a sociedade civil, com vistas à construção de uma política criminal mais justa e eficaz.

2.2. O CADASTRO NACIONAL

A delinquência sexual é um fenômeno multifatorial, marcado por complexas interações entre aspectos individuais, familiares, sociais e culturais. Seu enfrentamento requer a formulação de políticas públicas abrangentes que integrem punição, prevenção e reabilitação. Fortalecer os mecanismos de proteção às vítimas, promover educação sexual crítica e desconstruir discursos permissivos são estratégias indispensáveis para mitigar a incidência desses crimes. Nesse sentido, foram criadas diversas políticas públicas de prevenção e proteção contra os riscos e consequências da delinquência sexual.

Para compreender a relevância e o impacto das políticas públicas voltadas aos crimes sexuais, é imprescindível analisar dados estatísticos que revelem a evolução do fenômeno nos últimos anos. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, as notificações de importunação sexual cresceram significativamente desde a tipificação desse crime, em 2018. Naquele ano, foram registradas 1.352 ocorrências, número que saltou para 13.576 em 2019, 16.190 em 2020, 19.996 em 2021 e 27.530 em 2022. Esse aumento pode ser atribuído, em parte, à maior conscientização da população e à formalização legal da conduta como crime. Ainda assim, os dados não abrangem a totalidade dos crimes sexuais, como estupros e abusos contra menores, o que sugere subnotificação e necessidade de ampliação dos mecanismos de registro e acompanhamento.

Ao se comparar a abordagem brasileira com legislações internacionais, observa-se que os países adotam diferentes políticas de registro e monitoramento de ofensores sexuais. Nos Estados Unidos, por exemplo, a chamada Lei de Megan obriga que informações sobre criminosos sexuais sejam disponibilizadas ao público, incluindo nome, foto, endereço e natureza do crime, geralmente por meio de plataformas governamentais estaduais. Já no Reino Unido, funciona o sistema ViSOR (*Violent and Sex Offender Register*), que armazena dados de ofensores sexuais e violentos, acessível apenas a autoridades policiais, serviços de liberdade condicional e agentes prisionais, não sendo aberto ao público. O Canadá adota abordagem semelhante por meio do *National Sex Offender Registry* (NSOR), implementado em 2004, também com acesso restrito a

agentes de segurança.

No Brasil, a Lei nº 15.035/2024 instituiu o Cadastro Nacional de Pedófilos e Predadores Sexuais, que se destaca por permitir a consulta pública de dados como nome completo e CPF de condenados por crimes sexuais. Essa política de transparência aproxima-se do modelo adotado nos Estados Unidos, em contraste com os modelos mais restritivos do Reino Unido e do Canadá. Tal medida visa reforçar o caráter preventivo do sistema penal brasileiro, facilitando o monitoramento social e institucional de ofensores sexuais reincidentes.

O Cadastro Nacional de Predadores Sexuais tem como objetivo monitorar indivíduos condenados por crimes sexuais, facilitando o controle estatal e a prevenção de novos delitos. No entanto, sua aplicação requer limites constitucionais e transparência. Che *et al.* (2024) alertam que a vigilância intensiva baseada em dados pode gerar distorções e reforçar estigmas sociais, especialmente quando os critérios para inserção no cadastro são vagos ou mal regulados. Ainda assim, sua adoção pode ser eficaz, desde que integrada a medidas de acompanhamento psicossocial e vigilância responsável.

A instituição do Cadastro Nacional de Predadores Sexuais representa uma medida legítima e necessária no enfrentamento da criminalidade sexual, especialmente quando analisada sob a ótica da ponderação entre direitos fundamentais. Embora o direito à privacidade e à intimidade seja constitucionalmente protegido (art. 5º, X, CF/88), esse direito não possui caráter absoluto e pode ser relativizado quando confrontado com bens jurídicos de maior relevância coletiva, como a segurança pública, a proteção à dignidade da vítima e a integridade física e psíquica de populações vulneráveis. Conforme Ieciona Barroso (2009), “a colisão entre princípios exige ponderação e proporcionalidade, não prevalência automática”, o que significa que, diante de um conflito entre privacidade e segurança, o intérprete deve avaliar qual direito deve ceder, total ou parcialmente, à luz do caso concreto.

No contexto dos crimes sexuais, a relativização do direito à privacidade do condenado encontra respaldo doutrinário e jurisprudencial, sobretudo em razão da gravidade e da reincidência frequente desse tipo de delito. De acordo com Silva (2016), “a exposição pública de dados de criminosos sexuais condenados pode ser justificada como medida de proteção difusa, especialmente quando houver risco concreto à integridade de terceiros”. A publicização de informações básicas — como nome completo, CPF, natureza do crime e localidade — tem caráter instrumental e não punitivo, visando apenas à efetivação da segurança preventiva. Nesse sentido, a medida se alinha ao princípio da proporcionalidade, pois restringe minimamente o direito à intimidade do agressor, já mitigado pela própria sentença penal condenatória, em favor da proteção de um bem jurídico de maior valor: a segurança da coletividade.

Além disso, a relevância da medida se acentua diante dos impactos devastadores que os crimes sexuais geram sobre as vítimas. Pesquisas como a de Amazarray e Koller (1998) demonstram que os danos psicológicos causados por abuso sexual na infância incluem transtornos de ansiedade, depressão, estresse pós-traumático e comportamento suicida. Vieira (2010) ainda aponta que ofensores sexuais frequentemente apresentam distorções cognitivas persistentes e alto grau de reincidência, fatores que exigem monitoramento rigoroso, especialmente quando inexistem políticas de reabilitação eficazes. A ausência de acompanhamento terapêutico estruturado e o estigma social dificultam a reintegração desses indivíduos, elevando o risco de reiteração delitiva (Âmbito Jurídico, 2013).

A proteção das vítimas de crimes sexuais ocupa posição de destaque no ordenamento jurídi-

co contemporâneo, refletindo uma mudança de paradigma que busca superar a visão centrada exclusivamente no infrator. O princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1º, III, da Constituição Federal, impõe ao Estado o dever de assegurar assistência integral, reparação dos danos e prevenção da revitimização. Segundo Greco (2017), “a vítima deve ser considerada sujeito de direitos e de proteção prioritária no processo penal, especialmente nos crimes que violam sua integridade física, psíquica e sexual”. No contexto dos crimes sexuais, os efeitos traumáticos, muitas vezes permanentes, exigem políticas públicas que combinem repressão eficaz, acolhimento psicológico e acesso à informação como mecanismo de autoproteção. O Cadastro Nacional de Predadores Sexuais, ao tornar públicos dados essenciais sobre condenados, contribui diretamente para esse processo de proteção e fortalecimento dos direitos das vítimas, reduzindo o risco de contato desavisado com ofensores reincidentes (Maia, 2020; Amazarray; Koller, 1998).

Comparando o Brasil com legislações internacionais, observa-se que o modelo adotado pela Lei nº 15.035/2024 — que criou o Cadastro Nacional de Predadores Sexuais com acesso público a certas informações — aproxima-se do modelo norte-americano, onde, segundo a Lei de Megan, a divulgação de dados de ofensores sexuais condenados é obrigatória e amplamente acessível. Já em países como o Reino Unido e o Canadá, os registros são restritos às autoridades. A opção brasileira, portanto, equilibra a transparência com o interesse coletivo, promovendo o acesso à informação como ferramenta de proteção social.

Em suma, o Cadastro Nacional de Predadores Sexuais é um instrumento de prevenção, não de punição, que busca conter a reincidência, proteger potenciais vítimas e garantir um ambiente mais seguro. Sua compatibilidade com os direitos fundamentais está assegurada pela ponderação entre valores constitucionais conflitantes, pela jurisprudência constitucional contemporânea e pelo princípio da máxima proteção à dignidade humana das vítimas.

2.3. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público desempenha papel essencial na tutela coletiva e na fiscalização da execução penal, especialmente em casos que envolvem crimes sexuais de alta gravidade. Conforme dispõe o art. 129 da Constituição Federal, incumbe ao MP a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o que inclui a promoção de ações civis públicas, a fiscalização de políticas de segurança pública e o controle externo da atividade policial. No contexto do Cadastro Nacional de Predadores Sexuais, cabe ao Ministério Público zelar pela correta inserção e atualização dos dados, bem como promover medidas judiciais e extrajudiciais para garantir sua efetividade. De acordo com Ferrajoli (2002), “a função do Ministério Público, em um Estado de Direito, deve ser orientada pela defesa intransigente dos direitos fundamentais e da legalidade substancial, inclusive quando isso implicar medidas preventivas em nome do interesse coletivo”. Assim, o MP é peça-chave tanto na operacionalização do cadastro quanto na articulação interinstitucional que garante sua finalidade protetiva e preventiva (Greco, 2017; Ferrajoli, 2002).

O Ministério Público exerce função essencial na defesa da ordem jurídica e dos direitos fundamentais, tendo legitimidade para fiscalizar a execução penal e promover ações coletivas. Sua atuação na tutela dos direitos da sociedade em casos de crimes sexuais ultrapassa a repressão individual, alcançando também a fiscalização de políticas públicas, tais como o uso do cadastro nacional como instrumento preventivo (Luo *Et AL.*, 2023). O MP também é responsável por fiscali-

zar o cumprimento das penas e promover a responsabilização do Estado diante da ineficiência de mecanismos de proteção e vigilância, na perspectiva da tutela coletiva e aplicação legal na esfera criminal.

A tutela coletiva, especialmente em contextos de discurso de ódio e crimes de natureza sexual, exige parâmetros jurídicos bem definidos para garantir uma aplicação eficaz das leis penais. Luo *et al.* (2023) destacam que a construção de modelos interpretativos baseados em definições legais pode alinhar os sistemas de proteção coletiva com os princípios constitucionais e assegurar sua aplicabilidade social efetiva. Ademais, em análise sobre redes criminosas, Ficara *et al.* (2021) demonstram que mesmo pequenas lacunas na coleta de dados podem comprometer seriamente a interpretação de estruturas delitivas organizadas, reforçando a necessidade de robustez nos sistemas informacionais que subsidiam decisões judiciais e políticas penais.

Dessa forma, o Cadastro Nacional de Predadores Sexuais consolida-se como um instrumento essencial de prevenção e proteção social, ao permitir o monitoramento eficaz de infratores sexuais, reduzir os riscos de reincidência e ampliar a segurança da coletividade, especialmente de grupos vulneráveis. Ao compatibilizar-se com os direitos fundamentais por meio da ponderação constitucional, o cadastro reforça o princípio da dignidade da pessoa humana, com ênfase na proteção das vítimas. Sua eficácia, no entanto, depende da atuação ativa e estratégica do Ministério Público, que exerce papel central na fiscalização da execução penal, na implementação de políticas públicas preventivas e na garantia da legalidade e efetividade do sistema. Assim, o cadastro, aliado à atuação diligente do MP, representa um avanço no enfrentamento dos crimes sexuais, promovendo uma justiça penal mais protetiva, preventiva e comprometida com os direitos fundamentais.

3. CONCLUSÃO

Diante da complexidade que envolve a delinquência sexual, evidencia-se que seu enfrentamento exige mais do que respostas meramente punitivas: requer uma abordagem sistêmica, integrada e interdisciplinar. A compreensão desse fenômeno como resultado da confluência entre fatores individuais, familiares, sociais, culturais e institucionais reforça a necessidade de políticas públicas articuladas, voltadas tanto à repressão quanto à prevenção e à reabilitação. A reincidência dos crimes sexuais, amplamente documentada na literatura especializada, demonstra que a simples privação de liberdade não basta para mitigar o problema, sendo imprescindível o investimento em programas estruturados de ressocialização, como o modelo RNR, bem como o fortalecimento de redes de apoio psicossocial para ofensores e vítimas.

A criação do Cadastro Nacional de Predadores Sexuais representa um importante avanço no monitoramento e controle de indivíduos condenados por crimes sexuais, sobretudo quando alinhado a princípios constitucionais de proporcionalidade e proteção à dignidade humana. Sua função preventiva e não punitiva deve estar vinculada a critérios objetivos, atualização permanente e à integração com ações educativas, assistenciais e terapêuticas. Embora inspire-se em legislações estrangeiras como a Lei de Megan, o modelo brasileiro deve adaptar-se às peculiaridades do ordenamento jurídico nacional, assegurando o equilíbrio entre o direito à privacidade do condenado e a segurança da coletividade.

O Ministério Público, por sua vez, consolida-se como peça-chave na operacionalização, fiscalização e aprimoramento dessa política pública. Cabe a esse órgão garantir que a aplicação do cadastro ocorra com base em parâmetros legais sólidos, evitando abusos e assegurando a máxima efetividade do sistema de justiça penal. Sua atuação estratégica contribui para a consolidação de uma justiça verdadeiramente protetiva, que não se limita à punição, mas que visa restaurar direitos, prevenir novas violações e fortalecer os vínculos sociais rompidos pela violência.

Portanto, conclui-se que a tutela coletiva da execução penal, especialmente quando voltada ao enfrentamento da delinquência sexual, deve ser compreendida como um instrumento de proteção social que equilibre repressão qualificada e garantia de direitos. A eficácia de políticas como o Cadastro Nacional de Predadores Sexuais depende diretamente de sua articulação com ações intersetoriais que enfrentem as raízes da reincidência sexual e promovam, de forma equânime, a responsabilização do ofensor, o acolhimento da vítima e a preservação do pacto democrático do Estado de Direito.

REFERÊNCIAS

AMAZARRAY, M. R.; KOLLER, S. H. Alguns aspectos observados no desenvolvimento de crianças vítimas de abuso sexual. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, Porto Alegre, v. 11, nº 3, p. 579–596, 1998. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/prc/a/d8R6VPvHJC9XLRVkrK6Sg>>. Acesso em: 25 mar. 2025.

ÂMBITO JURÍDICO. Um olhar criminológico sobre a delinquência sexual. **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, 2013. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br>>. Acesso em: 25 mar. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Código Penal. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 25 mar. 2025.

BRASIL. Lei de Execução Penal. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em: 25 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 15.035, de 27 de novembro de 2024**. Institui o Cadastro Nacional de Predadores Sexuais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 nov. 2024.

CHE, Yeon-Koo; KIM, Jinwoo; MIERENDORFF, Konrad. **Predictive Enforcement**. arXiv preprint, 2024. Disponível em: <<http://arxiv.org/abs/2405.04764v2>>. Acesso em: 25 mar. 2025.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FICARA, Annamaria *et al.* Criminal Networks Analysis in Missing Data Scenarios through Graph Distances. **PLOS ONE**, v. 16, nº 8, p. 1–18, 2021. Disponível em: <<http://arxiv.org/abs/2103.00457v1>>. Acesso em: 25 mar. 2025.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**: Parte Geral. 20. ed. Niterói: Impetus, 2017.

LUO, Chu Fei *et al.* **Towards Legally Enforceable Hate Speech Detection for Public Forums**. arXiv preprint, 2023. Disponível em: <<http://arxiv.org/abs/2305.13677v2>>. Acesso em: 25 mar. 2025.

MAIA, José C. A proteção dos direitos das vítimas no processo penal brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, v. 6, nº 2, p. 905–930, 2020. Disponível em: <<https://revista.ibraspp.com.br/index.php/rbdpp/article/view/518>>. Acesso em: 25 mar. 2025.

REVISTA DE SAÚDE PÚBLICA. Os impactos da violência sexual vivida na infância e adolescência em universitários. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 54, nº 107, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.org/article/rsp/2020.v54/107/>>. Acesso em: 25 mar. 2025.

SCIELO BRASIL. As possíveis consequências do abuso sexual praticado contra crianças e adolescentes. **Fractal: Revista de Psicologia**, v. 27, nº 2, p. 233–242, 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/fractal/a/7nGc6nxbJ7T3WYFGZz6HLHg/>>. Acesso em: 25 mar. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

VIEIRA, S. M. A. **Ofensores sexuais**: das crenças ao estilo de pensamento. 2010. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade do Minho, Braga, 2010. Disponível em: <<https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/12399>>. Acesso em: 25 mar. 2025.

A EXPERIÊNCIA DOS COLÓQUIOS INTERINSTITUCIONAIS MINISTÉRIO PÚBLICO E POLÍCIAS

*THE EXPERIENCE OF INTERINSTITUTIONAL COLLOQUIA BETWEEN THE PUBLIC PROSECUTOR'S
OFFICE AND THE POLICE*

Sandro Carvalho Lobato de Carvalho¹

Danilo José de Castro Ferreira²

Jonh Selmo de Souza do Nascimento³

Sumário: 1. Introdução. 2. O Centro de Apoio Operacional do Tribunal do Júri (CAOJÚRI). 3. O Projeto Colóquios Interinstitucionais Ministério Público e Polícias. 3.1 O que são os Colóquios Interinstitucionais? Qual sua dinâmica? 3.2. Justificativa e Temas Abordados. 3.3. Objetivos e Consonância com Diretrizes Nacionais. 3.4. Controle externo da atividade policial. 3.5. Abrangência. Resultados. Produtos. 3.6. A experiência dos Colóquios. 4. Conclusão. Referências.

Resumo: O presente artigo analisa a experiência do Projeto Colóquios Interinstitucionais, uma iniciativa do Ministério Público do Maranhão em parceria com a Secretaria de Segurança Pública. Seu objetivo é promover o diálogo e o alinhamento da atuação das polícias com a jurisprudência dos Tribunais Superiores e do TJMA. A justificativa reside na necessidade de adequar a atividade policial ao entendimento jurisprudencial atual para evitar alegações de nulidade, otimizar a atuação policial e garantir investigações eficientes, buscando a verdade e a justiça. Os problemas enfrentados na atividade policial são impactados pelas decisões dos Tribunais, exigindo atualização constante das Polícias. Os objetivos específicos incluem aprimorar a efetividade da persecução penal, assegurando direitos e garantias, e estimular a articulação interinstitucional e integrada. A metodologia envolve a realização de encontros com policiais civis e militares, abordando temas como busca domiciliar e pessoal, reconhecimento pessoal, testemunhos de “ouvir dizer”, entre outros. Os resultados esperados são uma abordagem mais segura, consistente e em conformidade com a lei, a melhoria da investigação e uma maior aproximação e integração entre Ministério Público e Polícias. A linha de pesquisa se insere na Segurança Pública, especificamente no tema diálogos interinstitucionais entre os atores dos Sistemas de Justiça e de Segurança Pública.

-
- 1 Graduado em Direito pelo CEUMA. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão. Coordenador do Centro de Apoio Operacional do Tribunal do Júri do Ministério Público do Estado do Maranhão. Mestrando em Criminologia (Universidade Fernando Pessoa-Porto/Portugal). Especialista em Ciências Criminais e Direito Anticorrupção pela Universidade Federal do Maranhão/Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Especialista em Direitos Difusos, Coletivos e Gestão Fiscal pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Especialista em Ciências Criminais pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP). Especialista em Psicologia Jurídica pela Universidade Candido Mendes.
 - 2 Graduado em Direito pela UFMA. Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão (Biênio 2024-2026). Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão. Mestre em Direito Penal (UFPE).
 - 3 Graduado em Engenharia da Computação (UEMA). Servidor do Ministério Público do Estado do Maranhão. Assessor Técnico III lotado no Centro de Apoio Operacional do Tribunal do Júri do Ministério Público do Estado do Maranhão Especialista em Ciência de Dados (UFMA).

Palavras-chave: Diálogo; Decisões Judiciais; Atuação.

Abstract: *This article analyzes the experience of the Interinstitutional Colloquium Project, an initiative of the Public Prosecutor's Office of Maranhão in partnership with the Public Security Secretariat. Its objective is to promote dialogue and alignment of police actions with the jurisprudence of the Superior Courts and the TJMA. The justification lies in the need to adapt police activity to current jurisprudential understanding in order to avoid allegations of nullity, optimize police action, and ensure efficient investigations, seeking truth and justice. The problems faced in police activity are impacted by the decisions of the Courts, requiring constant updating of the Police. The specific objectives include improving the effectiveness of criminal prosecution, ensuring rights and guarantees, and stimulating interinstitutional and integrated coordination. The methodology involves holding meetings with civil and military police officers, addressing topics such as home and personal searches, personal recognition, "hearsay" testimonies, among others. The expected results are a safer, more consistent approach that complies with the law, improved investigation, and greater rapprochement and integration between the Public Prosecutor's Office and the Police. The line of research falls within Public Security, specifically on the topic of interinstitutional dialogues between actors in the Justice and Public Security Systems.*

Keywords: *Keywords: Dialogue; Court Decisions; Action.*

1. INTRODUÇÃO

A partir principalmente do ano de 2020, o Superior Tribunal de Justiça passou a adotar uma posição mais restritiva em relação a alguns procedimentos policiais até então pouco questionados, em especial quanto ao reconhecimento formal de pessoas (HC 598.886/SC), ingresso domiciliar (HC 598.051/SP), busca pessoal (RHC 158.580/BA) e testemunho por ouvir dizer (AgRg no HC 751.046/RS), entre outros. Essa jurisprudência disruptiva do Tribunal da Cidadania, em um primeiro momento, acabou sendo adotada como um efeito cascata por vários Tribunais Estaduais/Federais e juízes de primeiro grau, inclusive no Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, o que acarretou na anulação de diversos processos criminais.

Com a postura do Superior Tribunal de Justiça, algumas consultas chegaram ao Centro de Apoio Operacional do Tribunal do Júri do Ministério Público do Maranhão (CAOJÚRI), especialmente sobre o reconhecimento de pessoas, busca domiciliar e testemunho por ouvir dizer. Também alguns membros do Ministério Público timbira, dentro de suas atribuições de controle externo da atividade policial, promoveram, individualmente, reuniões com as policiais militares atuantes em seus municípios para relatarem o novo entendimento jurisprudencial, em especial quanto ao ingresso domiciliar.

A experiência dos colegas chegou ao conhecimento do Centro de Apoio Operacional do Tribunal do Júri, que, ao conversar com outros colegas, percebeu a ausência de uma maior integração do Ministério Público com às Polícias Civil e Militar, em especial, quanto ao conhecimento do destino dos processos criminais após a fase policial e o desconhecimento, em regra, dos novos parâmetros adotados pelo Superior Tribunal de Justiça e, a reboque, pelo Tribunal de Justiça do Maranhão quanto aos procedimentos policiais.

Constatada essa realidade e analisadas as consultas até então formuladas e respondidas, o CAOJÚRI reuniu decisões importantes do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Justiça do Maranhão sobre: reconhecimento formal de pessoas/fotográfico; ingresso domiciliar; busca pessoal e veicular; acesso ao celular do investigado; “Aviso de Miranda”; atuação da guarda municipal e testemunhos de ouvir dizer, entre outros, tendo sistematizado também experiências e sugestões para atuação policial na coleta de provas, declarações policiais, cadeia de custódia, diligências mínimas para investigação de homicídio e atuação em casos de violência doméstica e familiar.

O CAOJÚRI então reuniu o material em forma de apresentação e levou a ideia até a Escola Superior do Ministério Público (ESMP) de se realizar um encontro com as forças policiais do Estado (Polícia Civil e Polícia Militar), de forma separada, para dialogar sobre as decisões judiciais que estavam impactando as atividades policiais e, por consequência, as atividades ministeriais, promovendo uma maior interação entre as instituições e um maior alinhamento de atuação, visando contribuir para o aperfeiçoamento da persecução penal e do sistema de segurança do Estado.

Aprovada a ideia na ESMP e contando com o irrestrito apoio do Procurador-Geral de Justiça, o CAOJÚRI promoveu reuniões com a Secretaria de Estado de Segurança Pública, Delegacia-Geral de Polícia Civil e Comando da Polícia Militar – e suas respectivas academias de polícia – para apresentar a proposta de encontros regionais com os policiais, visando integrar o Ministério Público e as Polícias, mostrar os novos posicionamentos judiciais e dialogar sobre ideias de melhoria nos procedimentos policiais. Os órgãos de segurança do Estado validaram a proposta e apoiaram a realização dos encontros regionais.

Então, no ano de 2022, o Centro de Apoio Operacional do Tribunal do Júri deu início ao Projeto Colóquios Interinstitucionais Ministério Público e Polícias.

2. O CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DO TRIBUNAL DO JÚRI (CAOJÚRI)

Os Centros de Apoio Operacional são órgãos auxiliares da atividade funcional do Ministério Público (art. 33 da Lei nº 8.625/93) e como tal servem “para colaborar com os órgãos de execução e de administração para que possam bem cumprir suas respectivas funções” (JÚNIOR, 2024, p.107).

Criado e instalado no ano de 2021, o Centro de Apoio Operacional do Tribunal do Júri tem atualmente suas atribuições previstas no Ato Regulamentar nº 33/2022, da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Maranhão. Consta do art.13 do citado Ato que: “O Centro de Apoio Operacional do Tribunal do Júri é destinado ao fornecimento de material de apoio técnico-jurídico, com o propósito de auxiliar a atuação na área, proporcionando maior capacitação dos Promotores de Justiça”.

Uma das atribuições do Centro de Apoio é “estabelecer intercâmbio permanente com entidades ou órgãos públicos ou privados que atuem em áreas afins, para obtenção de elementos técnicos especializados necessários ao desempenho de suas funções” (inciso III do art. 33 da Lei nº 8.625/93).

Outrossim, no artigo 1º do Ato Regulamentar citado, consta o rol de atribuições dos Centros de Apoio, sendo a do inciso XIX uma cláusula aberta, posto que permite ao Centro de Apoio exercer outras funções compatíveis com sua finalidade.

Nesse diapasão, sendo o Centro de Apoio um grande receptor de demandas, as questões relacionadas aos procedimentos policiais e ao novo posicionamento jurisprudencial em relação a tradicionais práticas policiais não passou despercebido, sobretudo pelo fato de casos de anulação em decorrência dos novos entendimentos terem ocorrido em processos de competência do Tribunal do Júri.

Diante da demanda e da importância da temática, sendo o Centro de Apoio um órgão que não exerce qualquer atividade de órgão de execução e que procura otimizar o trabalho dos membros do Ministério Público, de forma proativa, montou-se um evento de integração entre Ministério Público e Polícias para a troca de experiências e conhecimento sobre as decisões judiciais que mais estavam impactando o trabalho policial.

O CAOJÚRI capitanea os eventos, o compartilhamento das decisões com os policiais e às ideias de adequação, permite que os órgãos de execução ministerial fiquem à vontade de se manifestar nos autos do processo, sem eventuais amarras com o conversado com os policiais, sendo certo que o posicionamento do CAOJÚRI é alinhado com os membros do Ministério Público do local.

Na lição de Joaquim Ribeiro de Souza Júnior (2024, p.111):

Infere-se que os Centros de Apoio Operacional são órgãos auxiliares que de fato cumprem com o importante papel de contribuir com o incremento das atividades administrativas do Ministério Público, sendo evidente o seu papel de facilitador gerencial/operacional. Tal premissa é verdadeira tendo em vista que os Centros de Apoio Operacional, como já visto, atuam de forma a facilitar e melhorar o desempenho do *Parquet*, visando sempre contribuir com as atividades e garantir a melhor performance possível, mediante uma atuação proativa.

3. O PROJETO COLÓQUIOS INTERINSTITUCIONAIS MINISTÉRIO PÚBLICO E POLÍCIAS

3.1. O QUE SÃO OS COLÓQUIOS INTERINSTITUCIONAIS? QUAL SUA DINÂMICA?

São um conjunto de encontros, em formato de reunião/palestra/conversa com as Polícias Civil e Militar, em suas respectivas áreas de atuação, com o intuito de alinhar as atuações dessas polícias às mais recentes decisões proferidas pelos Tribunais Superiores e Tribunal de Justiça do Maranhão, em temáticas específicas, prevenindo eventuais ocorrências atentatórias aos direitos humanos e alegações de nulidades, visando a um aperfeiçoamento nos procedimentos policiais.

O encontro ocorre separadamente. Em um turno, o Ministério Público se reúne com a Polícia Militar e, em outro turno, com a Polícia Civil. Os encontros são fechados, somente com participação do Ministério Público e das Polícias, cada uma em seu turno. Os encontros demoram em torno de cinco horas, por turno, tempo em que são mostradas as decisões relevantes e apresentadas algumas sugestões de atuação, bem como debatida a atuação policial e momento de escuta dos policiais por parte do Ministério Público. Não há gravação do encontro, deixando os participantes à vontade para melhor debater sobre os temas.

Os eventos são precedidos de contato prévio do CAOJÚRI com membros do Ministério Público atuantes nas sedes das Regionais de Polícia, ocasião em que o encontro é alinhado. Após acordado com Promotores de Justiça da região, o CAOJÚRI alinha os encontros com o Comando-Geral da Polícia Militar e com a Delegacia-Geral de Polícia Civil, com anuência da Secretaria de Estado de Segurança Público.

Definidos data e local, os policiais são previamente convocados pelo Comando-Geral da PM e pela Delegacia-Geral da Polícia Civil para participarem dos encontros, tendo frequência no local que servirá para a expedição do certificado pela Escola Superior do Ministério Público.

O gasto para a realização dos encontros é mínimo. Normalmente apenas o coordenador do CAOJÚRI vai aos encontros, quando muito um único servidor o acompanha. Os encontros ocorrem nas sedes do Ministério Público no Município, nas sedes dos Batalhões da PM ou em local indicado pelos membros do MP atuante na sede da Regional de Polícia. Participam do encontro policiais de toda a Regional de Polícia.

A dinâmica do encontro consiste na apresentação pelo CAOJÚRI das decisões judiciais que mais impactam na atividade policial, com intervenção livre e a qualquer momento dos policiais participantes, sendo, ao final, apresentado um conjunto de sugestões de atuação que se tornam novo momento de intervenção dos participantes. Após, é apresentado aos policiais uma pesquisa de satisfação e encaminhado, via e-mail, o material de apoio elaborado pelo CAOJÚRI e que consiste de um pequeno resumo do apresentado durante o encontro.

Os Colóquios focam na interlocução entre as instituições e na prevenção, conhecer o que os Tribunais estão considerando como equívocos e prevenir novas ocorrências, pois, na lição de Siqueira (2017, p.130): “A perspectiva preventiva é extremamente relevante nas políticas de segurança pública, pois objetiva a minimização de ocorrências, da gravidade e das consequências das infrações, sejam criminais, sejam das chamadas incivildades”.

3.2. JUSTIFICATIVA E TEMAS ABORDADOS

Por meio de encontros, separados por turnos, com policiais civis e militares, o Ministério Público procura abordar temas cruciais que têm impactado significativamente tanto na atividade policial quanto no Ministério Público como: “busca domiciliar”, “busca pessoal”, “acesso ao aparelho celular do investigado”, “reconhecimento pessoal e fotográfico”, “aviso de Miranda”, testemunhos de “ouvir dizer”, entre outros.

A relevância desses temas é inquestionável, uma vez que decisões proferidas pelos Tribunais Superiores têm influenciado profundamente a condução das investigações criminais.

O conhecimento e a compreensão desses entendimentos jurisprudenciais são fundamentais para adequar a atuação dos órgãos policiais e do Ministério Público.

A principal justificativa do projeto é evitar alegações de nulidade (foco na prevenção), promover investigações mais eficientes e abrangentes, e otimizar a atuação dos profissionais, tornando-a mais segura, consistente e conforme as diretrizes judiciais, bem como promover uma maior integração e alinhamento entre as instituições.

3.3. OBJETIVOS E CONSONÂNCIA COM DIRETRIZES NACIONAIS

O objetivo do projeto é dar conhecimento às forças policiais, sobretudo as que atuam no interior do Estado, das decisões dos Tribunais que mais afetam a atividade policial, visando a uma melhoria na investigação policial, assim como já dito, objetivando também uma maior integração entre Ministério Público e Polícias.

É o Ministério Público atuando de forma proativa, antecipando-se a problemas que podem ocorrer devido à atuação policial em desacordo com os atuais entendimentos dos Tribunais.

Como objetivos específicos, pode-se indicar: o diálogo e troca de conhecimentos entre Ministério Público e Polícias para investigação de crimes; a discussão de temas relevantes e disseminação de boas práticas; a cooperação e atuação integrada no combate aos crimes; e a fixação de diretrizes e orientações conjuntas para eficiência nas investigações.

Os Colóquios Interinstitucionais alinham-se ainda a objetivos estratégicos do Ministério Público (PEN-MP 2020-2029 do CNMP e Planejamento Estratégico do MPMA 2021-2029), a saber:

Objetivo 1.2 Aprimorar a efetividade da persecução cível e penal, assegurando ainda direitos e garantias a acusados e vítimas.

Programa - Priorização da persecução à criminalidade organizada (tráfico de drogas e de armas, crimes econômicos, financeiros e tributários, crimes cibernéticos, crimes praticados por grupos de extermínio e milícias, entre outros)

Objetivo 1.3 Consolidar a atuação ministerial integrada e estimular a articulação interinstitucional. Programa - Fomento ao intercâmbio e ao compartilhamento de informações na área de segurança pública.

O projeto também está alinhado com o ODS 16 da ONU (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), em especial, o 16.6 - Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.

Por outro lado, os Colóquios Interinstitucionais estão em consonância com as diretrizes do Manual de Resolutividade do Ministério Público da Corregedoria Nacional do Ministério Público (CNMP). Especificamente:

Diretriz 9.2.1.13. Da necessidade de adoção de medidas que evitem abusos e situações que invalidem provas processuais produzidas a partir da investigação, em observância à tese firmada no STF em

repercussão geral (Tema 280). O órgão de execução do Ministério Público, no âmbito de suas atribuições, inclusive no exercício (difuso ou concentrado) do controle externo da atividade policial, precisa adotar medidas que evitem abusos e situações que invalidem provas processuais produzidas a partir da investigação, em observância à tese firmada no STF em repercussão geral, consubstanciada no Tema 280, referente à entrada em domicílio do investigado/autor do fato - “A entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade, e de nulidade dos atos praticados.”

Diretriz 9.3.3. No exercício difuso do controle externo da atividade policial, a importância de se promover reuniões e palestras com os integrantes das forças de segurança – policiais civis e militares. O Ministério Público, no âmbito de suas atribuições, no exercício difuso do controle externo da atividade policial, zelará para promover reuniões e palestras com os integrantes das forças de segurança – policiais civis e militares, com o fim de conformar a atuação policial com os precedentes das Cortes Superiores, quanto à legitimidade da abordagem e colheita de prova, notadamente para evitar abusos e situações que invalidem provas processuais produzidas a partir da investigação, em observância à tese firmada no STF em repercussão geral, consubstanciada no tema 280, quanto à entrada em domicílio do investigado/autor do fato - “A entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade, e de nulidade dos atos praticados.”

3.4. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

Segundo Ávila (2017), o controle externo da atividade policial é:

um conjunto de relações entre Ministério Público e Polícia com a finalidade de assegurar a eficiência da atuação policial e fiscalizar a não ocorrência de arbitrariedades, com foco na repressão de desvios ocorridos, mas sobretudo na prevenção da reiteração de ilegalidades e na promoção do contínuo aperfeiçoamento da promoção da segurança pública, numa função de Ombudsman da atividade policial.

De acordo com a Resolução nº 279/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público:

Art. 3º O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das forças de segurança voltadas para a persecução penal e o interesse público, atentando, especialmente, para:

I - o respeito aos direitos fundamentais e a preservação dos direitos humanos assegurados na Constituição Federal, nos tratados e convenções internacionais e nas leis;

II - a manutenção da ordem pública;

III - a prevenção da criminalidade, bem como a manutenção da legalidade e da efetividade das ações policiais ostensivas;

IV - a finalidade, a celeridade, a eficácia, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade das atividades de investigação criminal conduzidas por órgãos de segurança pública;

V - a prevenção ou a correção de irregularidades, ilegalidades ou abuso de poder relacionados às atividades de investigação criminal e de natureza correicional conduzidas por órgãos de segurança pública;

VI - a superação de falhas na produção probatória, inclusive técnicas, para fins de investigação criminal;

VII - a probidade administrativa no exercício da atividade-fim policial; e

VIII - a modificação das estruturas institucionais das forças policiais, para adequado enfrentamento e superação das desigualdades decorrentes do preconceito e da discriminação étnico-racial, socioeconômica e de gênero, no exercício da atividade policial.

Parágrafo único. O controle externo da atividade policial não limita as demais funções institucionais do Ministério Público que zelem pelos serviços de relevância pública relativos à atuação policial.

Assim, o objetivo do projeto Colóquios se alinha à prática resolutiva do controle externo da atividade policial (art.129, VII, da Constituição Federal) no sentido de que os eventos permitem que o Ministério Público indicar a adequação e o aperfeiçoamento de procedimentos empregados na realização da atividade policial (inciso IV do art. 3º da Resolução nº 279/2023-CNMP), assim como procura a integração das funções do Ministério Público e das Polícias, voltada para a persecução penal, a segurança pública e o interesse público, com a finalidade de prevenir eventuais ilegalidades ou abuso de poder (*caput* e inciso V do art. 3º da Resolução nº 279/2023-CNMP), de dar efetividade às ações policiais (inciso III do art. 3º da Resolução nº 279/2023-CNMP) e de se buscar a superação de falhas na produção da prova (inciso VI do art. 3º da Resolução nº 279/2023-CNMP).

O projeto, em resumo, segue assim a linha dos princípios norteadores da proatividade, de atuação preventiva, de integração das funções do Ministério Público e dos órgãos de segurança pública (capacitação e prevenção como forma de integração), transparência e capacidade de investigação plena, na forma como indicado no Manual de atuação do Ministério Público no controle externo da atividade policial, elaborado pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

3.5. ABRANGÊNCIA. RESULTADOS. PRODUTOS.

A perspectiva é de realização dos Colóquios tanto na Capital (São Luís) quanto em todas as 18 Regionais de Polícia do Estado do Maranhão, objetivando alcançar o máximo de policiais.

De 2022 a 2025, foram realizadas 15 edições dos Colóquios Interinstitucionais, em sete Regionais de Polícia (que abrangem em torno de 70 Municípios) e na Capital do Estado, com um total de 21 turmas e mais de 660 policiais civis e militares participantes e certificados pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão.

O Comando-Geral da PM já recebeu os Colóquios Interinstitucionais onde participaram os oficiais do Comando-Geral. Cadetes da Academia de Polícia Militar também já participaram dos Colóquios, como parte de sua formação para o ingresso nas fileiras da PM. Delegados, investigadores e escrivães de departamentos especializados como de repressão ao narcotráfico (Denarc) e homicídios (SHPP) participaram de encontros em São Luís. O Grupo de policiais que compõe a Força Estadual Integrada de Segurança Pública participou de uma das edições dos Colóquios na Capital maranhense.

Para o acompanhamento do projeto, o CAJÓRI desenvolveu um Painel de *Business Intelligence* (BI), garantindo também a transparência da iniciativa.

Além disso, o Centro de Apoio confeccionou material sobre Busca Domiciliar (vol. I), Busca Pessoal e Veicular (vol. II), Acesso ao Celular sem autorização judicial (vol. III) e Reconhecimento de Pessoa (vol. IV), que é, ao final do encontro, distribuído, via e-mail, aos policiais participantes dos encontros para apoio e consulta.

Devido ao compartilhamento de experiências entre Ministério Público e Polícias proporcionado pelos Colóquios, o CAJÓRI solicitou ao Comando-Geral da Polícia Militar e à Delegacia-Geral de Polícia Civil a elaboração de Procedimentos Operacionais Padrão para reconhecimento de pessoas, bem como a instituição, nos respectivos órgãos, de banco de dados para armazenamento dos depoimentos policiais e judiciais dos policiais facilitando a consulta para lembrança dos casos, evitando assim o esquecimento dos detalhes dos casos em decorrência do tempo.

Além da melhoria da atuação policial percebida pelos membros do Ministério Público maranhense, o que representa um grau interessante de resolutividade, os próprios policiais participantes indicaram a importância dos encontros institucionais para a melhor qualificação, de acordo com pesquisa de satisfação realizada pelo Centro de Apoio Operacional do Tribunal do Júri ao final de cada edição do projeto, que alcançam números superiores a 95% de satisfação e de aplicação em seu dia a dia, mostrando a efetividade da iniciativa.

O projeto Colóquios Interinstitucionais foi reconhecido como uma boa prática pelo Conselho Nacional do Ministério Público, por sua Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública, que registrou a iniciativa do CAJÓRI em seu “Banco de Boas Práticas” no ano de 2023.

Os Colóquios Interinstitucionais foi o projeto do CAOJÚRI apresentado na Correição de Fomento à Resolutividade, da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público, realizada no MPMA de 22 a 24 de novembro de 2023. Quando do relatório da Correição, foi sugerido que o Ministério Público do Maranhão firmasse termo de cooperação com a Polícia Civil e com a Polícia Militar para inclusão do conteúdo do Projeto Colóquios Interinstitucionais, ou seja, a análise de decisões judiciais que impactam a atividade policial, nos seus respectivos cursos de formação, tendo o Procurador-Geral de Justiça diligenciado para as tratativas para a confecção e assinatura do termo de cooperação.

3.6. A EXPERIÊNCIA DOS COLÓQUIOS

O Centro de Apoio Operacional do Tribunal do Júri é o idealizador, o condutor e o apresentador dos Colóquios para as forças policiais.

O formato pensado e executado para a realização dos encontros: turmas de policiais civis e militares separadas em turnos diversos; evento presencial e sem gravação; presença apenas da instituição policial e do Ministério Público tem permitido um compartilhamento sincero e honesto de experiências, angústias, reclamações e soluções entre as instituições envolvidas, com replicação para os demais atores policiais e aos membros do Ministério Público atuante nas Comarcas abrangidas.

O compartilhamento de experiências, mediante uma conversa sincera, honesta e direta, tem tornado as instituições mais próximas, desfazendo-se a impressão equivocada de que as instituições estão agindo sozinhas no combate à criminalidade.

Outrossim, a interlocução da Procuradoria-Geral de Justiça com o Comando-Geral da Polícia Militar, com a Delegacia-Geral de Polícia e com a Secretaria de Estado de Segurança Público para a realização dos encontros mostra uma aproximação maior entre os órgãos e uma preocupação no aperfeiçoamento das investigações policiais.

Igualmente os Colóquios proporcionam uma aproximação ainda maior do Centro de Apoio Operacional do Tribunal do Júri com os órgãos de execução ministeriais.

Por outro lado, durante os Colóquios, tem-se notado a indignação dos integrantes das forças policiais com algumas decisões e, principalmente, por não serem ouvidos pelos órgãos do Poder Judiciário em temas intrinsecamente ligados ao seu dia a dia.

Decisões, por exemplo, que tratam sobre o tirocínio policial na abordagem – rechaçado pelo STJ (RHC 158.580/BA) – causam sério desconforto nas forças policiais, por entenderem que as decisões tratam de tema desconhecido rotineiramente pelos julgadores. E esse desconforto é nacional.

Veja-se o que diz Luiz Fernando Knoll Jr. (2023, p.64-65):

Assim, o tirocínio do agente é utilizado quando há, por parte deste, a suspeita de que determinada pessoa traga consigo algo ilícito ou que esteja envolvida em algum ato delituoso. Temos o tirocínio como uma percepção mais acurada do agente estatal no que concerne a fatos que estão eminentemente relacionados a sua atividade.

de, complementando o conhecimento teórico advindo dos cursos de formação.

Tal atributo não se desenvolve por achismos como sugerem seus detratores, mas se realiza mediante uma análise técnica desenvolvida com arrimo na práxis daqueles que diuturnamente atuam no combate frontal à criminalidade, prática esta que lhes fornece o subsídio necessário para agir, sem se descurar, por óbvio, dos princípios constitucionais que norteiam o tema, sempre em consonância com os dispositivos legais.

Não aceitar tais observações é o mesmo que devanear acreditando que a dinâmica da criminalidade seria compatível com conceitos pueris.

Obviamente, os objetos utilizados para a prática de ilícitos, tais como drogas e armas, são portados de maneira velada pelos criminosos e só serão revelados mediante a ação oportuna dos policiais. Acreditar de maneira contrária é um entressonho!

Também quando decisões colocam em xeque a integridade da instituição policial, indicando que há um “padrão discriminatório” nas abordagens policiais (STJ, RHC 158.580/BA); que “policiais podem mentir em audiência” (STJ, AREsp. 1.936.393/RJ) etc., colocando a polícia como a vilã, desperta nos presentes no evento um sentimento de indignação e revolta.

Mais uma vez, cita-se Luiz Fernando Knoll Jr. (2023, p.86):

Essa subversão da ordem, tratando policiais como se bandido fossem, não traz nenhum benefício para a sociedade e revela um preconceito pelas forças de segurança pública que, nos moldes atuais, estão longe do ideário de polícia que compunha os regimes autoritários do passado.

Os Colóquios servem também para essa oitiva das forças policiais. Entender suas dificuldades, seus empenhos, suas críticas e suas sugestões.

Os Colóquios demonstram o compromisso das instituições em aprimorar continuamente suas atuações no combate à criminalidade, por meio do engajamento mútuo, da colaboração e da busca por soluções conjuntas, com o objetivo de promover a justiça e a segurança para a sociedade, reforçando ainda a importância da probidade na atuação dos profissionais envolvidos, fortalecendo os princípios éticos e morais no enfrentamento da criminalidade.

E como lembra Siqueira (2017, p.128): “O membro do Ministério Público é um agente político e, portanto, desempenha parte do poder estatal, assumindo a responsabilidade pela construção de um sistema eficiente de proteção de direitos”.

4. CONCLUSÃO

A integração das funções do Ministério Público e das forças de segurança voltadas para a persecução penal e o interesse público é um caminho a ser cada vez mais trilhado e necessário. A interlocução do Ministério Público com as Polícias é ação que resulta em benefício claro para a sociedade. Unidos, com o mesmo fim, o ganho todo é da sociedade.

O Projeto Colóquios Interinstitucionais Ministério Público e Polícias tem mostrado que as forças policiais anseiam por esse contato mais próximo com o Ministério Público e, de fato, entender como suas atividades estão sendo vistas pelo Poder Judiciário e cada vez mais melhorar sua atuação.

A fórmula usada para essa integração, promovida por um órgão que não é um órgão de execução ministerial, mas que é parte importante no alinhamento da atuação do Ministério Público, no caso o Centro de Apoio Operacional do Tribunal do Júri, por meio de encontros regionais, em formato de reunião/palestra, realizada separadamente com policiais civis e militares, mostrou-se eficiente ao criar um ambiente de troca sincera e honesta de experiências e conhecimentos. Abordando temas cruciais como busca domiciliar, busca pessoal, reconhecimento de pessoas e testemunhos de “ouvir dizer”, entre outros, os Colóquios visaram prevenir nulidades, otimizar a atuação policial, garantir investigações eficientes e assegurar direitos e garantias fundamentais.

A experiência tem se mostrado exitosa, com 15 edições realizadas até junho de 2025, abrangendo municípios do interior do Estado e a Capital maranhense e mais de 660 policiais certificados pela Escola Superior do Ministério Público com índice de satisfação dos policiais participantes de 95% e melhoria na atuação policial percebida pelos membros do Ministério Público maranhense.

Os Colóquios podem servir de modelo de diálogo, cooperação, escuta, apoio, integração e atualização contínua que tem potencial de gerar uma persecução penal mais eficaz, segura e de acordo com os ditames legais e jurisprudenciais atuais, em benefício da população.

Muito mais que uma capacitação, os Colóquios representam um verdadeiro fortalecimento da articulação e integração entre Ministério Público e Polícias, atuando de forma preventiva, visando evitar alegações de nulidades e ofensas a direitos fundamentais, materializando uma atuação resolutiva, na forma incentivada pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, por meio de seu Manual de Resolutividade.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. Controle externo de atividade policial pelo Ministério Público: fundamentos e áreas de atuação. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz Freire (coords.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo: Processo Penal. Marco Antonio Marques da Silva (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/438/edicao-1/controle-externo-de-atividade-policial-pelo-ministerio-publico-fundamentos-e-areas-de-atuacao>>.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Manual de atuação do Ministério Público no controle externo da atividade policial** / Conselho Nacional do Ministério Público. – 1. ed. - Brasília: CNMP, 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Manual de resolutividade do Ministério Público** [recurso eletrônico] /Corregedoria Nacional do Ministério Público. - 1. ed. - Brasília: CNMP, 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/manual_de_resolutividade.pdf>.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Planejamento Estratégico Nacional: Ministério Público 2020/2029** / Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília: CNMP, 2019.

SOUZA JÚNIOR, Joaquim Ribeiro de. **Processos Estruturais e a atuação do Ministério Público: reflexões sobre potencialização de resultados**. Londrina: Thoth, 2024.

KNOLL JR., Luiz Fernando. **Garantismo hiperbólico monocular: A deturpação do conceito garantista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

SIQUEIRA, Lia de Souza. **Segurança Pública e Ministério Público: judicialização e participação social para a prevenção do crime**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.




CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Acesse nosso portal
www.cnmp.mp.br



Siga o **CNMP** nas redes sociais:



 [conselhodomp](https://www.youtube.com/c/conselhodomp)

 [cnmpoficial](https://www.instagram.com/cnmpoficial)

 [@cnmp_oficial](https://twitter.com/cnmp_oficial)