

TUTELA PENAL ESTRUTURAL E SEGURANÇA PÚBLICA: A FUNÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA SUPERAÇÃO DE DISFUNÇÕES ESTRUTURAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CRIMINAIS

Vinícius Almeida Bertaia¹

Resumo: Este artigo aborda a aplicação das técnicas dos processos estruturais como mecanismo de enfrentamento de disfunções na segurança pública brasileira, um direito humano fundamental frequentemente negligenciado. Por meio de revisão bibliográfica e jurisprudencial, analisam-se os conceitos básicos sobre tutela estrutural, ressaltando suas potencialidades na superação de limitações das técnicas processuais convencionais. Identifica-se que problemas sistêmicos como a letalidade policial, impunidade estrutural e deficiências no sistema carcerário demandam tratamento prospectivo e coordenado. O Ministério Público é destacado como o órgão constitucionalmente mais apto a assumir essa função, devido às suas atribuições institucionais de tutela coletiva e controle externo da atividade policial. O estudo aborda resoluções recentes do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP nº 278, 279 e 310), que consolidam diretrizes estruturantes para o enfrentamento eficaz de tais problemas. Conclui-se que uma atuação estrutural, dialógica e baseada em evidências é essencial para transformar práticas institucionais e assegurar uma segurança pública democráticas e respeitosa aos direitos humanos.

Palavras-chave: Processo estrutural; Segurança Pública; Ministério Público.

Sumário: 1 Introdução; 2 Direito humano fundamental à segurança pública e processos estruturais: um encontro necessário; 3 Disfunções estruturais no sistema prisional e da segurança pública; 4 Atuação estrutural do Ministério Público na segurança pública: instituição de garantias para a efetivação de direitos; 5 A tutela penal estrutural: primeiros passos pelo CNMP; 6 As repercussões da ADPF 635/TJ e a consolidação do dever estrutural do MP; 7 Considerações finais.

1. INTRODUÇÃO

O Ministério Público brasileiro tem sido progressivamente instado a reconfigurar sua atuação diante da complexidade dos desafios relacionados à segurança pública. Em um cenário marcado por violações

1 Promotor de Justiça do MPDFT. Especialista em Processo Civil e em Direito Penal. E-mail: vinicius.bertaia@mpdft.mp.br.

sistemáticas de direitos humanos, especialmente em operações policiais com alto grau de letalidade, alto índice de nulidades probatórias e sentimento de insegurança, torna-se inadiável a superação de modelos de intervenção pontuais, reativos e fragmentados. O aprofundamento do protagonismo do Ministério Público no enfrentamento dessas disfunções exige não apenas a utilização de instrumentos jurídicos tradicionais, mas também a adoção de estratégias voltadas à transformação de estruturas institucionais disfuncionais — tarefa compatível com o modelo do processo estrutural.

Nesse contexto, o Conselho Nacional do Ministério Público editou, entre 2023 e 2025, três normativos fundamentais que ampliam e especializam as atribuições institucionais do *Parquet*: a Resolução nº 278/2023, que dispõe sobre a tutela coletiva da segurança pública; a Resolução nº 279/2023, que atualiza os parâmetros do controle externo da atividade policial; e a Resolução nº 310/2025, que disciplina a investigação direta de crimes praticados em contextos de intervenção policial, atendendo à sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. Esses atos normativos não apenas reafirmam o compromisso do Ministério Público com os direitos fundamentais e com a ordem constitucional, como também oferecem balizamento jurídico concreto para uma atuação de perfil estrutural, orientada à correção de disfunções sistêmicas e à implementação de mudanças institucionais duradouras.

Este artigo tem por objetivo demonstrar que essas resoluções viabilizam, no plano normativo-institucional, a consolidação de uma atuação estrutural do Ministério Público na tutela coletiva do direito à segurança pública, em consonância com os parâmetros internacionais de direitos humanos e com os precedentes do Supremo Tribunal Federal, especialmente no âmbito da ADPF 635/RJ. Pela análise do conteúdo normativo das resoluções e da doutrina nacional sobre processo estrutural, sustenta-se que o Ministério Público dispõe hoje de fundamentos jurídicos suficientes para atuar como agente de transformação institucional e garantidor da eficácia dos direitos fundamentais no campo da segurança pública.

2. DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA E PROCESSOS ESTRUTURAIS: UM ENCONTRO NECESSÁRIO

O Direito, enquanto fenômeno conceitual, atribui sentidos próprios aos fatos que busca juridicizar. Nesse contexto, é fundamental delimitar, desde logo, os conceitos de “segurança pública” e “processo estrutural” que serão adotados neste trabalho, a fim de conferir rigor analítico e clareza à exposição.

2.1. PROCESSOS ESTRUTURAIS: CONCEITO, ORIGEM E DIFERENCIAÇÃO EM RELAÇÃO AO PROCESSO COLETIVO TRADICIONAL

Sem pretensão de esgotar as controvérsias doutrinárias existentes, adota-se, neste artigo, uma concepção funcional de processo estrutural², segundo a qual sua finalidade precípua é a superação de problemas estruturais. A definição proposta pelo Projeto de Lei nº 03/2025³ — fruto de comissão de juristas com destacada atuação na área — elenca como características desses problemas as seguintes:

Art. 1º (...)

§ 1º Os problemas estruturais são aqueles que não permitem solução adequada pelas técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo, e que se caracterizam por elementos como:

I - multipolaridade;

II - impacto social;

III - prospectividade;

IV - natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias;

V - complexidade;

VI - existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e

VII - intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada.

Embora se trate de proposição de *lege ferenda*, a densidade técnica do texto justifica sua adoção como referencial teórico, especialmente porque contou com a participação dos principais membros da doutrina brasileira sobre o assunto, podendo-se compreender se tratar de resultado convergente de suas ideias e debates. Trata-se, em síntese, de um modelo processual — ou de técnicas processuais e extra-processuais — voltado à reestruturação institucional para correção de estados de violação sistemática de direitos fundamentais, visando à retomada da conformidade constitucional e convencional.

2 Apenas para citar duas divergências: VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. 6ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2025. p. 66: “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”. No mesmo sentido, em outro texto, VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, v. 43, n. 284, 2018, p. 333-369, out. 2018. Vejam-se ainda DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 45, n. 303, p. 45-81, maio 2020: “O processo estrutural se caracteriza por: (i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada; (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; (v) e pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo”.

3 Em tramitação no Senado, o PL 03/2025 decorre de anteprojeto solicitado pelo Senador Rodrigo Pacheco. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9889342&ts=1742333070064&rendition_principal=S&disposition=inline>.

Do ponto de vista histórico, destaca-se com frequência o emblemático caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, em especial sua fase posterior (*Brown II*⁴), como marco inaugural da adoção de medidas estruturais pelo Poder Judiciário nos Estados Unidos, com destaque para as *structural injunctions* proferidas pela Suprema Corte⁵, notadamente sob a presidência de Earl Warren. O combate à doutrina do “separados, mas iguais” projetou esse paradigma de tutela para além das fronteiras norte-americanas, notadamente pelos estudos de Owen Fiss⁶.

Menos comentado, mas igualmente relevante, é o precedente *Holt v. Sarver I e II*⁷, que enfrentou as condições desumanas do sistema penitenciário do Arkansas, ensejando a reorganização das instituições carcerárias e da própria execução penal. Tal exemplo revela que, desde sua gênese, a lógica estrutural é compatível com o enfrentamento de disfunções no âmbito penal.

Entretanto, no Brasil, observa-se certo hiato quanto à aplicação dessa metodologia à seara criminal, especialmente no tocante à segurança pública. Há concentração de esforços na persecução penal tradicional, com tímido uso da tutela coletiva e quase nenhuma articulação estrutural. Compreender a segurança pública como direito humano fundamental, dotado de relevância coletiva e passível de controle jurisdicional e extrajudicial é pressuposto inafastável para a superação dessa lacuna.

2.2. DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA

A doutrina brasileira, formada principalmente por membros do Ministério Público, trata da temática, explicitando seu caráter constitucional e convencional⁸. Trabalhando o direito à segurança (*macro*), em perspectiva individual, coletiva e difusa. A ideia se atrela às previsões constitucionais: preâmbulo, artigo 5º, *caput*, artigo 6º, *caput*, e artigo 144. Também às convencionais: artigo 7.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e artigos 3º e 22 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).

Em síntese, sustenta-se que a previsão do artigo 5º, *caput*, refere-se a uma segurança em face do Estado, que não obstará a livre fruição dos demais direitos, porquanto a própria natureza dos direitos

4 FISS, Owen M. *The forms of justice*. Harvard Law Review, v. 93, n. 1, p. 3, Nov. 1979. Disponível em: <https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/422/The_Forms_of_Justice.pdf?sequence=2>. Acesso em: 22 maio 2025.

5 FISS, Owen M. *The civil rights injunctions*. Addison Harris Lecture, Paper 7, 1978. Disponível em: <<https://www.repository.law.indiana.edu/harris/7/>>. Acesso em: 11 maio 2025.

6 FISS, Owen M. To make the Constitution a living truth: four lectures on the structural injunction. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais*. 3. ed., rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2021.

7 Desenvolvendo o caso: VIOLIN, Jordão. *Holt v. Sarver e a reforma prisional no Arkansas*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. *Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2022. Para um olhar mais dirigido aos casos estadunidenses: VIOLIN, Jordão. *Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos*. Salvador: JusPodivm, 2023.

8 SOUZA, Jadir Cirqueira de. *Direito à segurança social e à segurança pública: reflexões sobre o sistema único de segurança pública e o Ministério Público construtivo*. Editora D’Plácido: Belo Horizonte, 2019. COELHO, Marcial Duarte. *Direito à segurança: entre a proteção deficiente e o garantismo*. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2019, 214 p. SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. *Ministério Público e política criminal: uma segurança pública compromissada com os direitos humanos*. Curitiba: Juruá, 2012. SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. O Ministério Público na formulação das políticas de segurança pública. *Revista de Estudos Institucionais*, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 681–701, 2021. DOI: 10.21783/rei.v7i2.625. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/625>>. Acesso em: 16 maio 2025.

de 1ª dimensão se aproxima dessa ótica de prestação negativa⁹. Já o artigo 6º, *caput*, trata da segurança como direito social, demandando uma prestação positiva do Estado, como verdadeira garantia fundamental do cidadão de estabilidade das relações (laborais, por exemplo), segurança jurídica, entre outras facetas¹⁰. A previsão do artigo 144 da Constituição brasileira (CRFB), que trata propriamente da *segurança pública*, é relacionada como direito da coletividade, relacionado ao controle da criminalidade e preservação da ordem pública¹¹.

A segurança pública consiste, portanto, em direito fundamental heterotópico de natureza difusa, que visa proteger os demais direitos de violações injustas e ilegais, configuradoras de ilícito penal ou não, bem como, em alguma medida, assegurar a higidez do ordenamento jurídico, no que concerne à garantia da paz pública.

No plano internacional, visualiza-se algo semelhante, com previsões atreladas à segurança da liberdade de expressão, por exemplo, mas também da segurança pessoal, mais próxima da prevista no artigo 144 da CRFB, como no caso dos artigos 7.1 da CADH e 3º DA DUDH, ou seja, um direito humano à segurança pessoal (da coletividade, a segurança pública por se dizer).

O direito à segurança pública é constantemente violado, seja pela criminalidade, organizada ou não, que rechaça a paz pública e põe em questão a força do ordenamento jurídico¹², seja também pelo Estado, que não desenvolve políticas públicas de segurança capazes de diminuir os índices brasileiros, notadamente de mortes graves. Vide os últimos anuários de segurança pública do país.

Sendo direito fundamental de matriz constitucional, tal qual os demais, sua judicialização surge possível, como forma de assegurar a vigência da Constituição da República. Tal compreensão já foi, inclusive, objeto de decisão específica do Supremo Tribunal Federal, que bem traduz a colocação ora posta:

O direito a segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo. RE 559.646 AgR, rel. Min. Ellen Gracie, j. 7-6-2011, 2ª T, DJE de 24-6-2011, ARE 654.823 AgR, rel. Min. Dias Toffoli, j. 12-11-2013, 1ª T, DJE de 5-12-2013.

9 COELHO, Marcial Duarte. *Direito à segurança: entre a proteção deficiente e o garantismo*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 43.

10 COELHO, Marcial Duarte. *Direito à segurança: entre a proteção deficiente e o garantismo*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 44.

11 COELHO, Marcial Duarte. *Direito à segurança: entre a proteção deficiente e o garantismo*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 44-45.

12 SOUZA, Jadir Cirqueira de. *Direito à segurança social e à segurança pública: reflexões sobre o sistema único de segurança pública e o Ministério Público construtivo*. Editora D'Plácido: Belo Horizonte, 2019, p. 20.

2.3. A INADEQUAÇÃO DAS FERRAMENTAS TRADICIONAIS FRENTE A DISFUNÇÕES ESTRUTURAIS DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Tratando os problemas estruturais daqueles impassíveis de solução pelas técnicas processuais convencionais, e que políticas públicas ausentes ou insuficientes são um dos principais casos em que se fazem presentes as diversas características apontadas no conceito apresentado anteriormente, verifica-se que a segurança pública pode ser assegurada mediante tutela estrutural¹³. Afinal, trata-se de política pública como todas as outras, visam assegurar direitos fundamentais coletivos também como os demais. Cabe observar a inadequação das técnicas ordinárias.

A eficiência da segurança pública (e assim, da suficiência da política pública), que passa pelo papel de diminuir os índices de criminalidade, gerar investigações precisas e assegurar a devida resposta estatal, sob pena de sucumbir à impunidade, são alguns parâmetros a serem analisados quanto à sua conformação constitucional e convencional. Se há grande número de anulações de provas obtidas por forças policiais em razão de vícios no exercício de sua atuação fim, é sinal de que, possivelmente, algum elemento da política pública precisa ser aperfeiçoado. Se os índices de criminalidade seguem elevados, é outro indicativo. Uma análise *ex post* é salutar para fomentar revisão a aprimoramento.

A letalidade policial é indicador muito importante a ser observado quanto ao bom desenvolvimento do serviço público de segurança. Analisar os excessos cometidos, existência de controle interno aos atores, medidas de conscientização e inibição sobre o comportamento, entre outras posturas, podem ser apontadas como passíveis de aprimoramento da atividade estatal.

Por fim, o sistema carcerário também pode ser apontado como elemento de uma política pública digna de nota, a política carcerária, mas que guarda relação fundamental com a segurança pública. A boa execução da pena, de maneira rigorosa, mas também respeitosa (tanto das disposições inerentes à sanção penal imposta quanto aos direitos do preso), o funcionamento da instituição prisional, seu corpo de servidores, aportes orçamentários para o bom desempenho de seu exercício e constante aperfeiçoamento tecnológico e de infraestrutura são também itens importantes para que ela (a política pública) seja considerada bem avançada. Assegurar a eficácia positiva e negativa, geral e especial, da pena é crucial para que a segurança pública não seja violada pela reiteração, assim como pela inibição de comportamentos similares.

Um problema grande para a tutela adequada da segurança pública é que, na imensa maioria dos casos, concentra-se em ações penais. A resposta penal não é, nem pode ser, o mecanismo eficaz de solução de problemas na segurança pública. São diversos os casos de processos em que se buscou resolver problemas na tutela penal em sentido amplo sem sucesso, mesmo em sede de recursos ou *Habeas Corpus* às altas Cortes. Todavia, importante observar que se reconheceu, em alguns casos, o problema estrutural na segurança pública brasileira. Observemos, no capítulo seguinte, dois casos convencionais e outros dois nacionais.

13 Para aprofundamento sobre o tema das tutelas estruturais: MARINONI, Luis Guilherme. *Tutela Estrutural*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2025.

3. DISFUNÇÕES ESTRUTURAIS NO SISTEMA PRISIONAL E DA SEGURANÇA PÚBLICA

3.1. O SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO E A INSUFICIÊNCIA DAS RESPOSTAS CONVENCIONAIS

O sistema carcerário brasileiro é palco de violações massivas e sistemáticas de direitos humanos, persistentes ao longo de décadas. Diversas ações civis públicas foram ajuizadas com o intuito de obter providências pontuais, como a interdição parcial ou total de unidades prisionais, reformas estruturais, melhorias na assistência médica e na alimentação dos detentos, entre outras demandas.

Em resposta à incapacidade do Estado brasileiro de assegurar condições mínimas de dignidade às pessoas privadas de liberdade, a Corte Interamericana de Direitos Humanos concedeu diversas medidas provisórias em face de unidades prisionais brasileiras¹⁴. Em dois casos paradigmáticos – o Complexo Penitenciário do Curado¹⁵ (PE) e o Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho¹⁶ (RJ) – a Corte determinou, inclusive, o cômputo da pena em dobro, reconhecendo o grau extremo das violações.

Apesar dessas medidas, não se observou melhoria substancial e duradoura nas condições do sistema penitenciário brasileiro, tampouco nas regiões diretamente afetadas. As decisões judiciais tradicionais, de caráter pontual e reparatório, revelaram-se incapazes de alterar a realidade estrutural do sistema, inclusive demandando que o Superior Tribunal de Justiça confirmasse a eficácia da determinação da Corte IDH de cômputo em dobro do tempo de pena cumprida, em razão da resistência de cumprimento da medida e reestruturação do funcionamento do sistema de justiça como um todo¹⁷.

Nesse contexto, ganha relevo a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, proposta para questionar o “estado de coisas inconstitucional” do sistema carcerário nacional. O Supremo Tribunal Federal reconheceu formalmente essa condição¹⁸ e, após avanços doutrinários e experiências exitosas com processos estruturais, passou a adotar esse modelo de intervenção. O STF determinou

14 Uma consulta simples a acervo mantido pelo Supremo Tribunal Federal permite verificar outras medidas provisórias da Corte IDH: <<https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/relacoes-internacionais/monitoramento-e-fiscalizacao-das-decisoes-da-corte-idh/jurisprudencia-corte-idh/medidas-provisorias/>>.

15 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). *Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 28 de novembro de 2018. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Assunto do Complexo Penitenciário de Curado*. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado_se_06_por.pdf>. Acesso em: 17 maio 2025.

16 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). *Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 22 de novembro de 2018*. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido_se_03_por.pdf>. Acesso em: 12 maio 2025.

17 BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (STJ). *RECURSO EM HABEAS CORPUS Nº 136961 - RJ*. Relator Ministro Reinaldo Soares da Fonseca. Decisão Monocrática. DJe 28 abr. 2025. Publicado em 30 abr. 2021. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=125604537&tipo_documento=documento&num_registro=202002844693&data=20210430&formato=PDF>. Acesso em: 29 maio 2025.

18 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *ADPF 347-MC*. Relator Min. Marco Aurélio, Relator para o Acórdão Min. Luís Roberto Barroso. Julg. 04-10-2023. DJe 18-12-2023. Disponível em: <<portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=773553256>>. Acesso em: 29 maio 2025.

a formulação de um plano de ação voltado à reestruturação da política penitenciária e ao restabelecimento de um padrão mínimo de conformidade constitucional¹⁹.

Sem entrar no mérito das qualidades ou não do plano homologado, é inegável que a estratégia processual adotada oferece maior potencial de transformação do que as ações civis públicas convencionais. A previsão de metas graduais, indicadores de avanço, mecanismos de fiscalização e a exigência de alocação orçamentária proporcionam um modelo mais realista e orientado à superação efetiva das disfunções institucionais.

3.2. A CRISE ESTRUTURAL DA SEGURANÇA PÚBLICA E OS LIMITES DA ATUAÇÃO JUDICIAL CONVENCIONAL

No campo da segurança pública, os desafios estruturais também se impõem. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem anulado reiteradamente provas colhidas por meio de abordagens policiais ilegais, revelando a presença de práticas seletivas, violentas e marcadas pelo racismo institucional. Essas anulações judiciais, embora necessárias em grande parte dos casos, refletem uma resposta fragmentada e reativa, incapaz de alterar os padrões estruturais de violação de direitos. Destaca a Corte estar numa “cruzada nacional” para qualificação das investigações, o que se concentra na atuação da polícia, assim como do Ministério Público, enquanto exercente do controle externo²⁰.

Um caso que chamou atenção foi o do Habeas Corpus nº 598.051, relatado pelo Ministro Rogério Schietti, no qual se determinou que todas as corporações policiais do país adotassem, em até um ano, o uso de câmeras corporais. A determinação foi qualificada pela Corte como estrutural²¹, nada obstante não observando as premissas doutrinárias.

A decisão foi qualificada como estrutural. No entanto, acabou revogada pelo Ministro Alexandre de Moraes, no Recurso Extraordinário nº 1.342.077, sob o argumento de violação à separação dos Poderes e invasão da esfera de discricionariedade administrativa.²²

Em verdade, a decisão do STJ não se adequava aos pressupostos do processo estrutural. Faltou a construção dialógica da solução, com escuta das 27 unidades federativas, análise de viabilidade orçamentária, logística e técnica, além de dados empíricos que fundamentassem o prazo e a medida eleita. O processo estrutural exige exatamente o contrário: o protagonismo dos gestores públicos na formulação

19 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Homologação em Processo Estrutural na ADPF 347-DF*. Relator Min. Marco Aurélio, Relator para o Acórdão Min. Luís Roberto Barroso. Julg. 19-12-2024. DJe 18-12-2023. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=783696753>>. Acesso em: 29 maio 2025.

20 Dentre as várias menções, destaca-se a presente no próprio portal do STJ: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalt/Paginas/Comunicacao/Noticias/14062022-Em-sessao-considerada-historica--Sexta-Turma-exalta-%E2%80%9C9Cruzada-nacional%E2%80%9D-para-qualificacao-da-investigacao-criminal.aspx>>. Acesso em: 20 maio 2025.

21 BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *Habeas Corpus nº 598.051-SP*, relator Ministro Rogério Schietti, Sexta Turma, julgado em 02/03/2021. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202001762449&dt_publicacao=15/03/2021>. Acesso em: 14 maio 2025.

22 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.342.077*. Decisão Monocrática. Rel. Min. Alexandre de Moraes. DJe: 03/12/2021. Publicado em 06-12-2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?i-d=15349033491&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2025.

do plano de ação, a participação dos grupos sociais afetados, o monitoramento judicial contínuo e a flexibilidade de ajustes com base em evidências.

O papel do Judiciário em processos estruturais é o de coordenador, de garantidor (*gatekeeper*) do diálogo, e não de formulador autônomo de políticas públicas. Ao desconsiderar essa premissa, a decisão do STJ revelou-se autoritária, centralizadora e incompatível com a lógica estrutural, comprometendo sua legitimidade e eficácia.

Não lhe cabia definir o plano, ou a solução do problema. Quem o faz são os atores envolvidos. O legitimado que ajuíza a ação, o gestor (ou gestores) responsável pela atividade geradora do estado de desconformidade que se visa reestruturar, bem como representante dos grupos diretamente interessados.

4. ATUAÇÃO ESTRUTURAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA SEGURANÇA PÚBLICA: INSTITUIÇÃO DE GARANTIAS PARA A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS

4.1. O CENÁRIO ESTRUTURAL DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A política de segurança pública no Brasil é objeto de reiteradas análises acadêmicas, investigações empíricas e, não raro, de condenações internacionais, como as impostas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Entre os fatores críticos estão a letalidade policial, a baixa eficácia investigativa e a seletividade punitiva que atinge desproporcionalmente grupos vulneráveis.

Casos emblemáticos como a ADPF 635 (conhecida como “ADPF das Favelas”) colocaram em evidência a violência institucional e a ausência de critérios objetivos na condução de operações policiais. Em contrapartida, propostas pontuais – como a imposição judicial do uso de câmeras corporais – têm sido tratadas como soluções definitivas, ainda que desconectadas da complexidade estrutural do problema.

O Brasil investiga pouco e investiga mal. A impunidade sistêmica é uma marca registrada, especialmente diante da incapacidade estatal de promover investigações eficazes, punir os responsáveis e garantir o direito à verdade – panorama que ensejou o reconhecimento da existência de uma impunidade estrutural no país²³.

23 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). *Caso Sales Pimenta vs. Brasil. Sentença de 30 de junho de 2022* (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_454_por.pdf>. Acesso em: 17 maio 2025.

4.2. O PAPEL CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

No desenho institucional brasileiro, o Ministério Público emerge como principal legitimado para a tutela coletiva dos direitos fundamentais, inclusive o direito à segurança pública, compreendido como direito humano de natureza social. A Constituição de 1988 consagrou a instituição como permanente, essencial à função jurisdicional e defensora da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127), sagrando-se como cláusula pétrea²⁴.

Os instrumentos previstos no art. 129 da CRFB — tais como o controle externo da atividade policial (inc. VII), a promoção de inquéritos civis (inc. III) e a defesa judicial de direitos difusos (inc. III e IX) — alicerçam uma atuação transformadora. Contudo, ainda prevalece uma concepção restrita e reativa da atuação do Ministério Público no campo da segurança pública, limitada ao eixo repressivo e penal da persecução criminal, cultura institucional que vigia até as décadas de 70 e 80 do século passado²⁵.

Essa visão reducionista precisa ser superada. O MP, como órgão vocacionado à defesa de direitos coletivos, deve desenvolver uma atuação ampla, proativa e estratégica, articulando o eixo da responsabilização penal com o eixo da tutela estrutural da política pública.

4.3. SEGURANÇA PÚBLICA COMO POLÍTICA PÚBLICA COMPLEXA

A segurança pública deve ser compreendida como um sistema complexo e multifatorial. A intervenção institucional, portanto, não pode se basear em soluções simplistas ou arbitrárias, mas deve levar em consideração variáveis como: (i) a formação e capacitação das forças policiais; (ii) a ausência de padronização nos critérios probatórios (*standard* de prova) para deflagração de investigações; (iii) a escassez de políticas baseadas em evidências; (iv) a fragmentação entre instâncias decisórias e gestoras; (v) dotações orçamentárias compatíveis com a realidade, entre outros.

Nesse cenário, a atuação do Ministério Público, especialmente no âmbito extrajudicial, deve se qualificar por uma perspectiva estrutural, visando à superação de déficits sistêmicos mediante pactuação, planejamento e monitoramento.

4.4. FERRAMENTAS ESTRUTURAIS À DISPOSIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A atuação ministerial estrutural se inicia preferencialmente por meios extrajudiciais. Numa ideia de justiça multiportas, a instituição é, em si mesma, uma das formas de acesso e efetivação da justiça.

Entre os instrumentos à disposição do *Parquet*, observa-se o uso de procedimentos administrativos estruturais, que monitoram indicadores de desempenho, promovem diagnósticos locais e articulam

24 GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*, São Paulo: Editora Saraiva, 2015, p. 48.

25 SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. *Ministério Público e política criminal: uma segurança pública compromissada com os direitos humanos*. Curitiba: Juruá, 2012, p. 172.

soluções entre o MP, gestores públicos e sociedade civil. As recomendações administrativas estruturais, quando baseadas em evidências e orientadas por metas, podem induzir melhorias na prestação do serviço de segurança, como o uso estratégico de câmeras corporais, reestruturação de efetivos, investimentos em capacitação e realocação de recursos. Os Termos de Ajustamento de Conduta também podem ser estruturais, quando pactos negociados que formalizam compromissos do ente público com vistas à conformidade constitucional da política pública. Por fim, destaca-se o inquérito civil público: ferramenta adequada para coleta robusta de provas, inclusive por meio de oitivas de comunidades afetadas, peritos, estudiosos e gestores, preparando o ajuizamento de eventual ação civil pública estrutural.

4.5. INTEGRAÇÃO PENAL E COLETIVA: COOPERAÇÃO INTRAINSTITUCIONAL

O inquérito policial, o procedimento investigatório criminal (PIC) e a ação penal não se configuram como processos estruturais, em razão de sua natureza preponderantemente retrospectiva (focada no tripé: reconstrução dos fatos, sanção dos responsáveis e tutela das vítimas). Porém, eles têm importância para a tutela coletiva, pois podem alimentar o diagnóstico estrutural. A integração entre os ramos penal e coletivo do MP é essencial para compartilhar informações, alinhar estratégias e maximizar o impacto institucional.

Conforme defende Suxberger²⁶, a atuação ministerial não deve se limitar à importantíssima faceta de responsabilização criminal, mas ir além, promovendo a cidadania ativa no tocante à participação civil no desenvolvimento da política de segurança pública (como dos conselhos de segurança). A “integração entre áreas governamentais e da comunidade na prestação de serviços de natureza social à família do preso e ao egresso; realização de diagnósticos locais com ampla participação de lideranças e organizações comunitárias para identificação dos projetos de maior pertinência e necessidade” são alguns exemplos alternativos.

Conforme sustenta Vitorelli, o MP deve agir como “agente de quebra da inércia”, promovendo transformações estruturais na segurança pública²⁷. A atuação repressiva não pode se dissociar da função transformadora.

A atuação ministerial deve ter caráter prospectivo, voltado à tutela inibitória ou de remoção do ilícito²⁸ e à reconstrução do estado de conformidade da política pública. Isso exige uma mudança paradigmática: da punição isolada para a reorganização sistêmica.

Por tudo o que já foi exposto, fica claro que uma atuação estrutural sobre políticas de segurança pública é bem-vinda e que o Ministério Público é a instituição mais bem posicionada do ponto de vista normativo para o enfrentamento dos problemas estruturais relacionados. Em acréscimo, há normativas do CNMP que reforçam essa atuação, as quais se observará no capítulo seguinte.

26 Ibidem, p. 236.

27 VITORELLI, Edílson. *Processo Civil Estrutural*, 6ª Ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, p. 169.

28 ARENHART, Sérgio Cruz. *Perfis da tutela inibitória coletiva*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

5. A TUTELA PENAL ESTRUTURAL: PRIMEIROS PASSOS PELO CNMP

A transformação do Ministério Público (MP) em uma instituição resolutiva marca uma guinada em sua atuação, antes centrada no paradigma exclusivamente demandista. Nesse novo cenário, abandona-se a ideia de que toda ilegalidade deva necessariamente culminar em ação judicial, em favor de uma resposta sistêmica, baseada na resolução dos problemas em sua raiz — especialmente quando se trata de questões estruturais que atravessam a segurança pública.

A resolutividade, nesse contexto, é entendida como a busca pela solução mais eficaz, seja ela judicial ou extrajudicial. A simples judicialização, isoladamente, já não satisfaz as exigências de uma política pública eficiente e transformadora. O MP é instado a atuar por meio de instrumentos adequados à complexidade do problema: Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), Recomendações Administrativas, Inquéritos Cíveis e Procedimentos Administrativos Estruturais. A ênfase não recai sobre tutelar o Estado, mas sobre promover um diálogo institucional construtivo, reconhecendo limites, capacidades e desafios concretos da gestão pública.

Nesse sentido, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em seu papel de órgão normativo e de controle, tem editado importantes resoluções que traçam as bases de uma verdadeira atuação estrutural na seara penal. Dentre elas, destacam-se três normas recentes que não apenas reforçam esse novo modelo, mas o integram de maneira coesa e estratégica, visando superar o cenário de insegurança, impunidade estrutural e violações de direitos fundamentais.

Passa-se a analisar com vagar cada uma delas e, como estas, vistas em conjunto, assegura-se a adequada tutela estrutural da segurança pública.

5.1. A RESOLUÇÃO CNMP Nº 278/2023: A TUTELA COLETIVA DA SEGURANÇA PÚBLICA

A Resolução CNMP nº 278/2023²⁹ representa um marco ao reconhecer a segurança pública como direito fundamental de natureza coletiva, cuja tutela ultrapassa a mera responsabilização penal individual. O texto normativo orienta o MP a formular diagnósticos estruturais, propor políticas públicas e utilizar instrumentos extrajudiciais e judiciais de natureza coletiva, com o objetivo de enfrentar as causas profundas da violência e da vulnerabilização de grupos historicamente marginalizados.

Em seu artigo 2º, reconhece a segurança pública como direito coletivo, cuja concretização exige atuação para além da esfera penal individual. Os arts. 4º e 6º estimulam a formulação de diagnósticos estruturais, a proposição de políticas públicas e o uso de instrumentos judiciais e extrajudiciais de natureza

29 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 278, de 12 de dezembro de 2023*. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva da segurança pública. Brasília, DF: Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 8-12, edição de 13/12/2023. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resolucao-278-de-2023.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2025.

coletiva para atuar sobre disfunções sistêmicas. O artigo 7º firma a centralidade da atuação resolutiva, focada em evidências e diálogo interinstitucional.

A resolução também propõe a integração de bases de dados, o fomento à transparência ativa e o monitoramento de planos estaduais e municipais de segurança pública com o planejamento nacional, permitindo ao Ministério Público desempenhar função sistêmica, integradora e transformadora, nos moldes do processo estrutural.

Ao dar relevância ao papel fundamental da tutela coletiva da segurança, sendo cabível, ou seja, verificados problemas estruturais, há disposições que sugerem uma atuação extrajudicial estrutural, devendo o *Parquet* reforçar sua participação na formulação de políticas públicas de segurança pública³⁰ que deem guarida aos anseios sociais, fomentando um modelo de governança pública participativa, não se limitando apenas à repressão.

5.2. A RESOLUÇÃO CNMP Nº 279/2023: O CONTROLE EXTERNO COMO VETOR ESTRUTURAL

A Resolução nº 279/2023³¹ fortalece a função do Ministério Público como órgão de controle externo da atividade policial, mediante a institucionalização de mecanismos de fiscalização sistemática, com potencial de induzir mudanças estruturais nas corporações policiais.

No art. 3º, o inciso I especifica o dever de garantir direitos fundamentais e preservar direitos humanos. As disposições dos incisos de IV a VI tratam da qualidade do serviço investigativo criminal desenvolvido, com uma produção probatória mais célere, técnica e compatível com as balizas normativas e jurisprudenciais, evitando nulidades, perda de recursos e impunidade. Já o inciso VIII é central ao mencionar explicitamente a possibilidade de “modificação das estruturas institucionais das forças policiais”, revelando a matriz estrutural de atuação ministerial.

Além disso, os arts. 6º a 8º detalham mecanismos de visitas regulares, coleta de dados e análise de falhas institucionais, planos de ação, relatórios e fiscalização contínua.

A normatização de atuação interinstitucional, com previsão expressa de articulação com corregedorias e órgãos de controle, também reforça o aspecto estrutural da atuação prevista. Trata-se, portanto, de um modelo de atuação que não se limita à repressão penal, mas que visa à reconfiguração de práticas e rotinas institucionais.

30 SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. O Ministério Público na formulação das políticas de segurança pública. *Revista de Estudos Institucionais*, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 681–701, 2021. DOI: 10.21783/rei.v7i2.625. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/625>>. Acesso em: 16 maio 2025.

31 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: Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 8-12, edição de 13/12/2023. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CAL/resolucoes/Resoluo-279-de-2023.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2025.

A resolução rompe com a atuação meramente punitiva e aposta na construção de diagnósticos institucionais, cooperação interinstitucional e produção de soluções preventivas. A arquitetura normativa aqui desenhada fornece ao MP os meios para atuar sobre causas sistêmicas de disfunções — como a letalidade policial e o racismo institucional —, sem se limitar à responsabilização individual posterior.

5.3. INTERSECÇÕES E CONVERGÊNCIAS: UM MODELO DE ATUAÇÃO PENAL ESTRUTURAL

A leitura conjunta das Resoluções nº 278 e nº 279 permite identificar um eixo de integração entre tutela coletiva, controle externo estruturado e resolução de problemas complexos de forma sistêmica. As diretrizes normativas dialogam entre si e consolidam o modelo estrutural de intervenção penal, centrado na reparação de falhas institucionais e no fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

O destaque ao artigo 10 da Resolução nº 279/2023 — que exige do MP planos específicos para monitoramento da letalidade e da vitimização policial³² — evidencia o esforço normativo de incorporar à atuação ministerial os pilares dos processos estruturais contemporâneos: diagnóstico técnico, metas, participação, transparência e correção progressiva.

O Conselho Nacional do Ministério Público, ao estruturar essas normas, viabiliza juridicamente uma atuação que não apenas combate os sintomas da disfunção do sistema penal, mas enfrenta suas raízes. Nesse quadro, o Ministério Público assume um papel transformador: indutor de políticas públicas qualificadas, defensor da cidadania e promotor da justiça social.

5.4. A RESOLUÇÃO CNMP Nº 310/2025: INVESTIGAÇÃO ESTRUTURAL E O CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA

A Resolução CNMP nº 310/2025 surge em resposta direta à condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, que evidenciou a falência investigativa estatal diante de execuções sumárias praticadas por agentes policiais. A sentença internacional impôs ao Estado brasileiro a obrigação de adotar mecanismos eficazes, imparciais e diligentes de apuração — exigências que ganham concretude por meio dessa nova resolução.

A Resolução assegura ao Ministério Público a competência para condução direta de investigações criminais envolvendo mortes decorrentes de ações policiais, especialmente em territórios vulnerabilizados. A norma estabelece protocolos rígidos que atendem a padrões internacionais de proteção dos direitos humanos: preservação de evidências; higiene da cadeia de custódia; coleta célere e técnica de provas; e proteção das vítimas e seus familiares. Isso atende não apenas aos parâmetros internacionais, mas também às exigências constitucionais de devido processo, imparcialidade e controle da letalidade.

32 Vide o anuário brasileiro de segurança pública, com dados de 2023, apontando um aumento de 188,9% de letalidade policial desde 2013: ATLAS DA VIOLÊNCIA. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Rio de Janeiro: IPEA, 2023. Infográfico. Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/f0c6dde5-5347-47da-9374-1bf491b0aff6>>. Acesso em: 28 maio 2025.

Embora a investigação, por si só, não configure atuação estrutural — uma vez que se refere a eventos pretéritos —, a Resolução nº 310/2025 introduz elementos prospectivos, conectando-se diretamente com o modelo de tutela estrutural delineado nas Resoluções CNMP nº 278/2023 e nº 279/2023.

Destaca-se o *caput* do artigo 8º ao mencionar que “os órgãos de coordenação dos ramos e unidades do Ministério Público, com atribuição para a investigação dos crimes previstos nessa Resolução” poderão instituir “mecanismos de acompanhamento de operações dos órgãos de segurança pública”. O §1º ainda estabelece a requisição de diversos dados aos órgãos do art. 144 da CRFB, viabilizando a construção de diagnósticos institucionais sobre a atuação policial.

A atuação estrutural poderá se dar diretamente pelo órgão ministerial responsável por tal monitoramento, ou mesmo por aquele com atribuição para a tutela coletiva, que será municiado pelas informações obtidas pela instituição, atuação coordenada esta, entre órgãos e ramos do Ministério Público, que é mencionada nas três Resoluções, reforçando a compreensão.

Articulada com as Resoluções nº 278 e nº 279, a Resolução 310 cria um *ciclo completo de atuação estrutural*: investigação, fiscalização e proposição de medidas de reestruturação institucional, oferecendo resposta coordenada às falhas sistêmicas no sistema de segurança pública.

Essa integração reforça o papel do Ministério Público como ator institucional de transformação, capaz de atuar em múltiplas frentes com vistas à superação de problemas sistêmicos da segurança pública, especialmente aqueles que afetam populações vulnerabilizadas e envolvem violência institucional. Os primeiros passos para o avanço rumo à plenitude desse perfil institucional já foram dados pelo CNMP.

6. AS REPERCUSSÕES DA ADPF 635/RJ E A CONSOLIDAÇÃO DO DEVER ESTRUTURAL DO MP

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635/RJ³³, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, reconheceu a gravidade das violações sistemáticas praticadas por forças policiais no Rio de Janeiro, com especial atenção à letalidade em territórios periféricos e ao padrão de repressão racialmente seletiva³⁴. O STF não apenas impôs limites operacionais à atuação policial, mas também atribuiu ao Ministério Público função central no controle e responsabilização das instituições de segurança.

Nada obstante as controvérsias sobre a natureza estrutural da ação, é certo que ela trata de *alguns* problemas estruturais. Há questões sobre: racismo institucional; letalidade policial; desigualdade territorial e social; deficiências no controle externo e apuração de crimes envolvendo atividades das forças

33 BRASIL, Supremo Tribunal Federal, *ADPF 635-RJ*. Homologação de plano de ação. Rel. Min. Edson Fachin. DJe: 03.04.2025. Publicado em: 03.04.2025. Disponível em: <<https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2025/04/04093617/ADPF-635-Favelas-Voto-per-curiam.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2025.

34 Para uma visão mais detalhada, os dados produzidos pelo Fórum de Segurança Pública produzidos especialmente para a ADPF 635: Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/server/api/core/bitstreams/ffa31d66-7540-41e5-9004-08e-5c30b481e/content>>. Acesso em: 30 maio 2025.

de segurança; ausência de transparência efetiva; e insuficiência de diálogos institucionais. Um processo estrutural, em geral, deve possuir um objeto definido. A pluralidade tende a dificultar sua condução e, muito mais, seu encerramento, mas não se centrará nessa discussão neste artigo, demandando um autônomo para enfrentar a questão.

A decisão em sede de ADPF torna-se precedente normativo formalmente vinculante, com caráter *erga omnes*, de modo que, ao vincular o Ministério Público ao patamar de agente estruturante da ordem jurídica — não apenas promotor de ações judiciais, mas formulador e fiscalizador de políticas públicas. Essa função passa a se articular, normativamente, com as Resoluções CNMP analisadas.

Tendo em conta que a ADPF 635, em certa medida, trata no âmbito nacional do problema que deu ensejo ao Caso Favela Nova Brasília³⁵, e em ambos se salientou o papel fundamental do Ministério Público não só na investigação imparcial e eficaz, com *devida diligência*, dos crimes decorrentes de operações policiais em regiões ocupadas por grupos vulneráveis, mas também de que a instituição assegure o direito humano e fundamental à segurança pública.

A ADPF 635/RJ, portanto, consolida juridicamente o dever estrutural do MP em matéria de segurança pública, transformando-o de ator coadjuvante a protagonista na efetivação dos direitos fundamentais.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A efetivação dos direitos fundamentais, especialmente aqueles relacionados à segurança pública, exige do Ministério Público uma atuação para além dos limites tradicionais da persecução penal. Quando a ausência ou a precariedade das políticas públicas configura uma disfunção reiterada e multidimensional, revela-se um problema estrutural, nos moldes delineados pelo Projeto de Lei nº 03/2025. Nesses contextos, a tutela coletiva clássica mostra-se insuficiente, impondo-se o uso de técnicas e estratégias próprias da tutela estrutural, aptas a promover transformações institucionais duradouras.

A Constituição da República confere ao Ministério Público o papel de garantidor dos direitos fundamentais e, sendo a segurança pública reconhecida como direito humano de natureza social, sua proteção não pode limitar-se a um viés retrospectivo, centrado apenas na responsabilização criminal. Pelo contrário, impõe-se ao *Parquet* uma atuação prospectiva, voltada à prevenção de violações, ao enfrentamento de causas estruturais da violência estatal e à promoção de mudanças institucionais sustentáveis.

Esse dever é reafirmado tanto no plano internacional, por meio de decisões paradigmáticas da Corte Interamericana de Direitos Humanos — como no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil —, quanto no plano interno, por precedentes vinculantes do Supremo Tribunal Federal, a exemplo da ADPF 635/RJ.

35 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). *Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil*. Sentença de 16 de fevereiro de 2017 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf>. Acesso em: 17 maio 2025.

Em ambas as esferas, destaca-se o Ministério Público como ator estruturante, responsável por induzir políticas públicas, fiscalizar sua implementação e assegurar a proteção de grupos historicamente vulnerabilizados.

Nesse cenário, as Resoluções do CNMP nº 278/2023, nº 279/2023 e nº 310/2025 conformam um corpo normativo robusto, que dota o Ministério Público dos instrumentos necessários para exercer seu papel estruturante. Ao articularem investigação, fiscalização e proposição de medidas corretivas, tais normativas superam a lógica fragmentária e reativa da atuação institucional, promovendo uma abordagem integrada, preventiva e transformadora.

A consolidação dessa atuação estrutural representa não apenas uma inovação normativa, mas uma exigência jurídico-política de um sistema de justiça comprometido com a efetividade dos direitos humanos. Trata-se de um caminho normativamente viável, tecnicamente sustentado e socialmente necessário para a reconstrução de um modelo de segurança pública democrático, transparente e orientado à dignidade da pessoa humana — em benefício tanto das populações marginalizadas quanto da coletividade submetida à ineficiência e seletividade do sistema atual.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz. *Perfis da tutela inibitória coletiva*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *Revista de Processo Comparado*, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015.

ATLAS DA VIOLÊNCIA. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Rio de Janeiro: IPEA, 2023. *Infográfico*. Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/f0c6ddee-5347-47da-9374-1bf491b0aff6>>. Acesso em: 28 maio 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, [2025].

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *Habeas Corpus n. 598.051-SP*, relator Ministro Rogério Schietti, Sexta Turma, julgado em 02/03/2021. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202001762449&dt_publicacao=15/03/2021>. Acesso em: 14 maio 2025.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (STJ), *Recurso em Habeas Corpus nº 136961 - RJ*. Relator Ministro Reinaldo Soares da Fonseca. Decisão Monocrática. DJe 28 abr. 2025. Publicado em 30 abr. 2021. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=do

[cumento&componente=MON&sequencial=125604537&tipo_documento=documento&num_registro=202002844693&data=20210430&formato=PDF](https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349033491&ext=.pdf)>. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF*. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, 4 de outubro de 2023. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256>>. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Homologação em Processo Estrutural na ADPF 347-DF*. Relator Min. Marco Aurélio, Relator para o Acórdão Min. Luís Roberto Barroso. Julg. 19-12-2024. DJe 18-12-2023. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=783696753>>. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ*. Relator: Min. Edson Fachin, 18 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761100480>>. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.342.077*. Decisão Monocrática. Rel. Min. Alexandre de Moraes. DJe: 03/12/2021. Publicado em 06-12-2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349033491&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2025.

COELHO, Marcial Duarte. *Direito à segurança: entre a proteção deficiente e o garantismo*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 278, de 12 de dezembro de 2023*. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva da segurança pública. Brasília, DF: Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 8-12, edição de 13/12/2023. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-278-de-2023.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2025.

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: Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 8-12, edição de 13/12/2023. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-279-de-2023.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2025.

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: Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 8-12, edição de 13/12/2023. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-279-de-2023.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2025.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 45, n. 303, p. 45-81, maio 2020.

FISS, Owen M. The civil rights injunctions. *Addison Harris Lecture*, Paper 7, 1978. Disponível em: <<https://www.repository.law.indiana.edu/harris/7/>>. Acesso em: 11 maio 2025.

FISS, Owen M. The forms of justice. *Harvard Law Review*, v. 93, n. 1, p. 1-58, Nov. 1979. Disponível em: <https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/faculty/papers/The_Forms_of_Justice.pdf>. Acesso em: 22 maio 2025.

FISS, Owen M. To make the Constitution a living truth: four lectures on the structural injunction. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais*. 3. ed., rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

MARINONI, Luis Guilherme. *Tutela Estrutural*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). *Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 22 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido_se_03_por.pdf>. Acesso em: 12 maio 2025

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). *Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. Sentença de 16 de fevereiro de 2017* (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf>. Acesso em: 17 maio 2025

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). *Caso Sales Pimenta vs. Brasil. Sentença de 30 de junho de 2022* (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_454_por.pdf>. Acesso em: 17 maio 2025

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). *Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 28 de novembro de 2018*. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Assunto do Complexo Penitenciário de Curado. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado_se_06_por.pdf>. Acesso em: 17 maio 2025.

SOUZA, Jadir Cirqueira de. *Direito à Segurança Social e à Segurança Pública: reflexões sobre o sistema único de segurança pública e o Ministério Público construtivo*. Editora D'Plácido: Belo Horizonte, 2019.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. *Ministério Público e política criminal: uma segurança pública compromissada com os direitos humanos*. Curitiba: Juruá, 2012.

SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. O Ministério Público na formulação das políticas de segurança pública. *Revista de Estudos Institucionais*, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 681–701, 2021. DOI: 10.21783/rei.v7i2.625. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/625>>. Acesso em: 16 maio 2025.

VIOLIN, Jordão. Holt v. Sarver e a reforma prisional no Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. *Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

VIOLIN, Jordão. *Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos*. Salvador: JusPodivm, 2023.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, v. 43, n. 284, p. 333-369, out. 2018.

VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. 6ª Ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2025.