

UNIVERSIDADE VILA VELHA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA

O MINISTÉRIO PÚBLICO E A SEGURANÇA PÚBLICA:
A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA E A NOVA POLÍTICA NACIONAL
COMO ESTRATÉGIAS DE APRIMORAMENTO FUNCIONAL

LIDSON FAUSTO DA SILVA

VILA VELHA
NOVEMBRO/2019

UNIVERSIDADE VILA VELHA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA

**O MINISTÉRIO PÚBLICO E A SEGURANÇA PÚBLICA:
A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA E A NOVA POLÍTICA NACIONAL
COMO ESTRATÉGIAS DE APRIMORAMENTO FUNCIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública da Universidade Vila Velha como pré-requisito para a obtenção do título de Mestre em Segurança Pública.

LIDSON FAUSTO DA SILVA

VILA VELHA
NOVEMBRO/2019

Catálogo na publicação elaborada pela Biblioteca Central / UVV-ES

S586m Silva, Lidson Fausto da.
O Ministério Público e a segurança pública: a atividade de Inteligência e a nova política nacional como estratégias de Aprimoramento funcional / Lidson Fausto da Silva. – 2019.
198 f. : il.

Orientador: Henrique Geaquinto Herkenhoff.
Dissertação (mestrado em Segurança Pública) - Universidade Vila Velha, 2019.
Inclui bibliografias.

1. Segurança Pública. 2. Criminalidade urbana. 3. Políticas Públicas I. Herkenhoff, Henrique Geaquinto. II. Universidade Vila Velha. III. Título.

CDD 363.3

LIDSON FAUSTO DA SILVA

**O MINISTÉRIO PÚBLICO E A SEGURANÇA PÚBLICA: A ATIVIDADE
DE INTELIGÊNCIA E A NOVA POLÍTICA NACIONAL COMO
ESTRATÉGIAS DE APRIMORAMENTO FUNCIONAL**

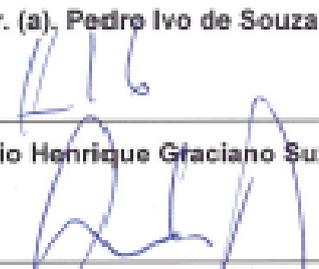
Dissertação apresentada à Universidade
Vila Velha, como pré-requisito do
Programa de Pós-graduação em
Segurança Pública, para a obtenção do
grau de Mestre em Segurança Pública.

Aprovado (a) em 11, de novembro de 2019,

Banca Examinadora:



Prof. (a). Dr. (a). Pedro Ivo de Souza (UFES)



Prof. (a). Dr. (a). Antônio Henrique Giaciano Suxberger (UniCEUB)

Prof. (a). Dr. (a). Sandro Lucio Dezan (UniCEUB)



Prof. (a). Dr. (a). Henrique Geaquinto Herkenhoff (UVV)
Orientador (a)

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida e pela misericórdia diária para com as minhas faltas.

A Jesus e Maria, que complementam a graça, referências de humildade e sabedoria.

Aos meus filhos, Pedro e Maria Rita, inspiração não somente para a pesquisa, mas para toda a minha existência.

Divido o título com a minha esposa, Renata, que cursou a tolerância nesse período e supriu as minhas necessárias ausências.

Aos meus pais, Geraldo e Assumpção, alicerces da minha educação e do meu caráter.
A Lujan, Gabriela, Renato, Denise e Daniela, pessoas especiais em minha vida.

Aos familiares e amigos que me brindam com afeto e companheirismo: obrigado pela honra da amizade e consideração.

A todos os professores do Mestrado em Segurança Pública, colegas de jornada.

À Administração Superior do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, pela colaboração e oportunidade.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Henrique Herkenhoff, exemplo de inteligência, experiência, sagacidade, disponibilidade e senso de humor, indispensáveis para o desfecho da dissertação.

A todos, o meu eterno agradecimento!

“A sabedoria e a fortaleza estão em Deus;
e Ele possui o conselho e a inteligência.”

Jó, 12:13

SUMÁRIO

RESUMO	15
ABSTRACT	16
1. INTRODUÇÃO	17
1.1. Problema.....	18
1.2. Hipótese	18
1.3. Objetivos.....	19
1.3.1. Gerais.....	19
1.3.2. Específicos	19
1.4. Metodologia	19
2. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A TUTELA DA SEGURANÇA PÚBLICA	22
2.1. O direito à segurança	22
2.1.1. Tendências conceituais.....	23
2.1.2. Evolução histórica	29
2.1.3. Natureza jurídica	32
2.1.4. Proposta de conceituação	39
2.1.5. Aproximação dos temas	39
2.2. O direito à segurança: a tutela judicial como prevenção aos riscos de seletividade e ineficiência	40
2.3. Análise crítica da atuação ministerial na segurança pública	45
3. A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA	48
3.1. Breve desenvolvimento histórico e os novos parâmetros normativos de 2018 ..	54
3.2. Inovações da política, do plano e do sistema nacional de segurança pública (Lei nº 13.675, de 11 de julho de 2018).....	58
3.2.1. A Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS): planos de segurança pública e defesa social e sistema nacional de informações e de gestão de segurança pública e defesa social	61
3.2.2. O Sistema Único de Segurança Pública (Susp).....	65
3.2.3. Conselhos de segurança pública e defesa social nacional, estaduais, distrital e municipais.....	68
3.2.4. O Susp e a atividade de inteligência	73
4. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA	76

4.1. A atividade de inteligência.....	76
4.1.1. Origens históricas.....	76
4.1.2. Histórico no Brasil.....	78
4.1.3. Conceito de inteligência	82
4.1.4. Ramos da inteligência	86
4.2. A inteligência ministerial	87
4.2.1. Contextualização.....	87
4.2.2. Atividade meio e atividade fim.....	91
4.2.3. As unidades de inteligência no Ministério Público brasileiro	103
5. PEQUISA DE CAMPO E ANÁLISE DE DADOS	110
5.1. Questionário: diagnóstico da atuação e das estruturas de inteligência e segurança pública do ministério público brasileiro.....	110
5.1.1. Metodologia.....	110
5.1.2. Questionário	112
5.1.3. Participantes da pesquisa	113
5.1.4. Resultados e discussões.....	114
5.2. Análise da dedicação e da produção científica dos membros do ministério público na área da segurança pública	128
5.2.1. Contextualização.....	128
5.2.2. Metodologia.....	130
5.2.3. Resultados	134
5.2.4. Debates e conclusões	146
6. PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO FUNCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA SEGURANÇA PÚBLICA	148
6.1. O regramento e a definição de um modelo nacional de inteligência ministerial pelo conselho nacional do ministério público.....	148
6.2. A inteligência ministerial aplicada à área de segurança pública. Proposta de inserção e reformulação do subsistema de inteligência de segurança pública (SISP)	154
6.3. O investimento em contrainteligência como salvaguarda da atuação ministerial na segurança pública.....	158
6.4. O incremento da atuação do ministério público com a nova política nacional de segurança pública: gestão e promoção de políticas públicas.....	165

6.5. A necessidade de aperfeiçoamento funcional, dedicação exclusiva e a criação de unidades especializadas na tutela coletiva da segurança pública pelo Ministério Público.....	171
7. CONCLUSÕES	176
8. REFERÊNCIAS.....	186

LISTA DE SIGLAS E ACRÔNIMOS

- Abin – Agência Brasileira de Inteligência
- AGE – Assessoria de Gestão Estratégica
- ASI – Assessoria de Segurança Institucional e Inteligência
- BI – *Business Intelligence*
- CACR – Centro de Apoio Operacional Criminal
- Caex – Centro de Apoio Operacional à Execução
- CDN – Conselho de Defesa Nacional
- CESeC – Centro de Estudos de Segurança e Cidadania
- CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
- CI-MPSP – Coordenadoria de Inteligência do Ministério Público do Estado de São Paulo
- CN-CNMP – Corregedoria Nacional do Ministério Público (órgão do CNMP)
- CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público
- CNPG – Conselho Nacional de Procuradores-Gerais
- CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- CPB – Código Penal Brasileiro
- CPPB – Código de Processo Penal Brasileiro
- CSI – Coordenação de Segurança Institucional e Inteligência
- DI/SAE – Departamento de Inteligência da Secretaria de Assuntos Estratégicos
- DOI-Codi – Destacamento de Operações de Informação (DOI) e Centro de Operações de Defesa Interna (Codi) (órgão criado pela ditadura militar, que vigorou no Brasil até 1985)
- Dops – Delegacias de Ordem Política e Social (estrutura extinta em 1970 para dar lugar ao DOI-Codi)
- ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
- ENIF – Encontro Nacional de Inteligência Fiscal
- ES – Estado do Espírito Santo
- Gaeco – Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado
- Gaesp – Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública
- GLO – Garantia da Lei e da Ordem
- GNCOC – Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas

GSI – Gabinete de Segurança Institucional (atualmente denominado Gabinete de Segurança e Inteligência)

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Ibope – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (atualmente denominado Ibope Inteligência)

IDH-AC – Informe sobre Desenvolvimento Humano para América Central

MP – Ministério Público

MPES – Ministério Público do Estado do Espírito Santo

MPF – Ministério Público Federal

MPU – Ministério Público da União

NCAP – Núcleo de Controle Externo da Atividade Policial

Nimp – Núcleo de Inteligência do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

PC – Polícia Civil

PCES – Polícia Civil do Estado do Espírito Santo

PF – Polícia Federal

PM – Polícia Militar

PNPC – Programa Nacional de Proteção do Conhecimento Sensível

PNSPDS – Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Sesp-ES – Secretaria Estadual de Segurança Pública do Espírito Santo

Sfici – Serviço Federal de Informações e Contrainformações

Sinaped – Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social

Sisbin – Sistema Brasileiro de Inteligência

Sisp – Subsistema de Inteligência de Segurança Pública

SNI – Serviço Nacional de Informações

SSI – Subsecretaria de Inteligência

STF – Supremo Tribunal Federal

Susp – Sistema Único de Segurança Pública

UNB – Universidade Nacional de Brasília

UVV – Universidade Vila Velha

VEP – Vara de Execuções Penais

LISTA DE TABELAS

	Pág.
Tabela 1 – Sinopse das ondas ou gerações de direitos fundamentais.....	29/30
Tabela 2 – Respostas ao quesito nº 1 do questionário.....	115/116
Tabela 3 – Respostas ao quesito nº 2 do questionário.....	118/119
Tabela 4 – Respostas ao quesito nº 3 do questionário.....	120/121
Tabela 5 – Respostas ao quesito nº 4 do questionário.....	124/125

LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico 1 – Amostra total – 493 currículos.....	135
Gráfico 2 – Área de atuação dos membros.....	136
Gráfico 3 – Titulação.....	137
Gráfico 4 – Publicações	143
Gráfico 5 – Quantidade de publicações por ano.....	144
Gráfico 6 – Temas abordados.....	145
Gráfico 7 – Temas abordados.....	145

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1 – Linhas prioritárias de atuação do MP.....	139
Figura 2 – Consulta externa.....	141
Figura 3 – Consulta interna.....	142

RESUMO

SILVA, Lidson Fausto da, M.Sc Universidade de Vila Velha – ES, novembro de 2019. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A SEGURANÇA PÚBLICA: A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA E A NOVA POLÍTICA NACIONAL COMO ESTRATÉGIAS DE APRIMORAMENTO FUNCIONAL. Orientador: Prof. Dr. Henrique Geaquinto Herkenhoff.

As modernas estatísticas de criminalidade no Brasil revelam perfis requintados de violência, inclusive a organizada, corrupção endêmica, os dados e as ocorrências de ilícitos cumulativos e ascendentes. Não por acaso, a segurança pública tomou a pauta da discussão nacional, figurando como uma das principais inquietações da população brasileira. É preciso, pois, rever conceitos, inovar na gestão e nas políticas públicas de segurança, repensando e reformulando o paradigma estratégico das forças, instituições e dos Poderes diretamente vinculados ao tema. Nesse cenário, o presente trabalho tem como escopo investigar a atuação específica e finalística do Ministério Público (MP) brasileiro na segurança pública e apresentar propostas de aprimoramento funcional para a Instituição. Para tanto, o marco teórico partirá de pesquisa exploratória bibliográfica conduzida a partir de referências teóricas, análises documentais e do ordenamento jurídico brasileiro. Socorre-se também uma abordagem qualitativa, que busca explicar o modelo de atuação funcional do Ministério Público, e quantitativa, pretendendo demonstrar em números e porcentagens a produção e o grau de dedicação dos membros do Ministério Público na segurança pública. Contará também com um levantamento de campo, com o objetivo de compreender e coletar dados das ações, estruturas e o empenho dos membros do MP nesta seara. Assim, pretende-se investigar as unidades específicas de segurança pública constituídas pelos diversos ramos do MP, bem como as contribuições e medidas ordinariamente levadas a efeito no cumprimento desse mister. A pesquisa pretende ainda identificar possíveis dificuldades enfrentadas e apresentar propostas de aprimoramento funcional por meio da adoção estratégica da atividade de inteligência e do aproveitamento dos novos espaços e das oportunidades proporcionados pela Lei nº 13.675, de 11 de julho de 2018, que cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). As propostas visam a contribuir para aumentar o protagonismo do Ministério Público na área de segurança pública, bem servindo à população, desempenhando com efetividade e mais protagonismo o seu papel constitucional.

Palavras-chave: Ministério Público. Segurança Pública. Inteligência. Aprimoramento.

ABSTRACT

SILVA, Lidson Fausto da, M.Sc University of Vila Velha – november 2019. FEDERAL PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE AND PUBLIC SECURITY: INTELLIGENCE ACTIVITIES AND NEW NATIONAL POLICY AS STRATEGIES OF FUNCTIONAL ENHANCEMENT. Advisor: Dr. Henrique Geaquinto Herkenhoff.

Contemporary criminal statistics in Brazil reveal sophisticated profiles of crimes, including organized crime, endemic corruption, data and incidents of ever-growing number of repeated criminal offences. It is no coincidence that public security have become an issue of a nationwide debate, representing one of the main concerns of Brazilian population. It is therefore necessary to review the concepts, promote innovations in security management and public policies, rethinking and reformulating the strategic paradigm of the forces, institutions and Authorities directly related to this issue. With this in mind, the objective of the present thesis is to investigate specific core practices of the Federal Public Prosecutor's Office of Brazil in the field of public security and to present suggestions of functional enhancement of the Institution. For this purpose, the theoretical inquiry will start with an exploratory bibliographic research based on theoretical references, analyses of documents, and of Brazilian juridical framework. It also makes use of a qualitative approach, aimed to explain the functional performance model of the Federal Public Prosecutor's Office, as well as a quantitative approach, intended to show the achievements and the level of dedication of the members of the Federal Public Prosecutor's Office in the field of public security in numbers and percentage. It will also include a field survey, with an objective to better understand and collect data about the activities, structures and performance of the members of the Federal Public Prosecutor's Office in this field. Thus, the purpose of this paper is to investigate specific agencies of public security represented by various divisions of the Federal Public Prosecutor's Office, as well as contributions and measures usually implemented to fulfill its tasks. This study also intends to identify possible challenges and to suggest ideas for functional enhancement by a strategic use of intelligence activities and by taking advantage of new venues and opportunities provided by the Law no. 13.675, from July 11th 2018, which creates a National Policy of Public Security and Social Defense, besides establishing the Unified System of Public Security. The suggestions aim to contribute to a more extensive participation of the Federal Public Prosecutor's Office in the field of public security, providing better services to the population and fulfilling its constitutional role with greater effectiveness and leadership.

Key words: the Federal Public. Prosecutor's Office. Public Security. Intelligence. Enhancement.

1. INTRODUÇÃO

A segurança pública tomou a pauta da discussão nacional, figurando como uma das principais inquietações da população brasileira atualmente. Pesquisa Ibope, veiculada no jornal capixaba A Gazeta¹, revela que a saúde e a segurança pública foram as áreas que mais despertaram interesse dos eleitores em 2018, o que influencia o cenário jurídico e político brasileiro.

A percepção popular, aliada à recente eclosão de episódios violentos no Brasil como a crise na segurança pública capixaba em 2017, as missões de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e a intervenção na segurança pública do Estado Rio de Janeiro em 2018, os crimes em série ocorridos em janeiro de 2019 no Estado do Ceará e as diversas crises no sistema penitenciário brasileiro² apontam para o esgotamento das políticas de segurança pública e a necessidade de imediatos ajustes no setor.

Todo esse cenário está a exigir atualizados diagnósticos e aprofundados estudos capazes de produzir propostas criativas de aperfeiçoamento dos modelos existentes de segurança pública, enfrentamento da criminalidade e o aprimoramento das ações e políticas públicas estruturantes.

Resta evidente a necessidade de revisão das ações e do aprimoramento da atuação funcional das forças e instituições diretamente ligadas à preservação dos direitos mais caros à população, como a liberdade, a paz e o resguardo da incolumidade no Brasil, entre elas o Ministério Público.

¹Disponível em: <https://www.gazetaonline.com.br/noticias/politica/eleicoes_2018/2018/08/ibope-saude-e-seguranca-sao-as-areas-com-maiores-problemas-no-es-1014144842.html>. Pesquisa registrada no Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo (TER-ES), sob o protocolo nº ES-09067/2018, e no TSE, sob o protocolo nº BR-06548/2018. Acesso em: 17 out. 2018.

² Complexo Penitenciário de Pedrinhas no Maranhão, Penitenciária Estadual de Alcaçuz, no Rio Grande do Norte e as guerras de facções e rebeliões em penitenciárias de Manaus e Roraima, por exemplo.

1.1. Problema

A partir dessas objetivas considerações iniciais e da constatação empírica acerca da debilidade crônica das agências dedicadas à segurança pública no Brasil, propõem-se os seguintes problemas de pesquisa: considerando o privilegiado status constitucional e as relevantes atribuições conferidas aos seus membros, pode o Ministério Público atuar com mais eficácia e efetividade na Segurança Pública? De que forma? A instituição dispõe de recursos materiais e humanos para esse necessário incremento? Quais as mais significativas dificuldades e os desafios para uma atuação proativa e que bem atenda aos anseios sociais? Como caminham a dedicação e o interesse dos membros do Ministério Público em relação à segurança pública? Quais seriam as estratégias e os mecanismos capazes de garantir um relevante desempenho, a eficácia, eficiência e os resultados efetivos no exercício das atribuições do Ministério Público na área da segurança pública?

1.2. Hipótese

A hipótese que ora se propõe é a de que a atuação do Ministério Público na segurança pública ainda é acanhada e pouco produtiva. Pode e deve ser incrementada como forma de garantir máxima eficácia e concretude ao direito constitucional à segurança. São detectadas novas oportunidades normativas e ferramentas auxiliares de performance funcional que, juntamente com o reexame e a remodelagem de algumas estruturas de atuação, poderão propiciar um desempenho mais efetivo e proativo do Ministério Público na área específica da segurança pública.

De fato, as análises desenvolvidas indicam que até agora ao Ministério Público reserva-se uma participação mais dispersa e discreta em matéria de segurança pública. A atuação institucional é extraída da experiência prática e da interpretação literal e sistêmica de dispositivos constitucionais e legais em vigor, sem previsões, até o momento, de uma atuação mais direta e proativa na gestão do sistema e na implementação de políticas de segurança pública.

1.3. Objetivos

1.3.1. Gerais

Investigar o papel do Ministério Público na área da segurança pública e propor estratégias de aprimoramento funcional da instituição e de seus membros, com fins de garantir mais protagonismo no setor.

Discutir o padrão e a qualidade da atuação finalística do Ministério Público na segurança pública, o interesse e a dedicação de seus membros e as estruturas postas à disposição para o enfrentamento dos desafios da segurança pública.

Identificar boas práticas, oportunidades e bons nichos para aprimorar a atuação funcional do Ministério Público na segurança pública.

1.3.2. Específicos

Propor a adoção estratégica da atividade de inteligência, a criação de unidades especializadas e o aproveitamento dos novos espaços normativos proporcionados pela Lei nº 13.675, de 11 de julho de 2018, como meios de alavancar as ações do Ministério Público no setor.

1.4. Metodologia

A pesquisa científica é o artifício racional e sistemático que objetiva responder questões que lhe são submetidas, partindo de conhecimentos disponíveis, técnicas específicas e métodos preestabelecidos, levados a efeito para sanar inquietações intelectuais e solucionar problemas (GIL, 2010).

Em síntese, a apresentação da metodologia visa a revelar e validar os caminhos percorridos ao longo da pesquisa e conseqüentemente os resultados por ela alcançados, tarefa que objetivamente se passa a expor.

Justificado o interesse na pesquisa e lançados os problemas e objetivos gerais e específicos a serem enfrentados, cabe agora a exposição do método utilizado para se chegar às conclusões e formular as proposições que constituem o cerne do trabalho.

Trata-se de uma pesquisa exploratória bibliográfica conduzida a partir de referências teóricas analisadas, tais como livros, artigos científicos, teses e consultas em geral, via internet, combinadas com uma análise de documentos públicos nacionais, como leis, atos normativos e resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), de onde se extrai o marco teórico que sustenta a dissertação (FONSECA, 2002).

Esse marco revelou os contornos do direito à segurança pública, a partir de tendências conceituais apresentadas por autores consagrados, como Hobbes e Alexy, e a legitimidade da atuação do Ministério Público na seara específica, contextualizada no histórico de atuação funcional e no ordenamento jurídico brasileiro.

A dissertação tem portanto um viés dedutivo, pois apresenta conclusões finais que partem de premissas investigadas e confirmadas em campo, respeitando uma lógica formal.

Proporciona também uma abordagem qualitativa, que busca explicar o modelo de atuação funcional do Ministério Público na segurança pública, desvendando as razões fáticas e normativas desse fenômeno, apontando ferramentas de aprimoramento institucional e novos nichos e marcos legais que ampliam as atribuições hodiernas.

Não obstante, a narrativa se constrói também com o socorro de uma abordagem quantitativa, uma vez que, em determinada etapa do trabalho, busca demonstrar em números e porcentagens o grau de dedicação, o volume da produção científica e os temas correlatos de mais interesse dos membros do Ministério Público, considerando a base de dados do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), denominada *Lattes*, que permite concluir acerca da atenção dos membros do Ministério Público a essa específica temática, sobretudo se comparada com outros campos de atuação.

Some-se a esses passos metodológicos uma pesquisa de campo, com a utilização de levantamentos na modalidade de questionário semiestruturado, por meio do qual foram arguidos os procuradores-gerais de Justiça dos Ministérios Públicos Estaduais brasileiros, as autoridades que ocupam a chefia administrativa dos mencionados ramos do Ministério Público, com o objetivo de conhecer as estruturas e atribuições específicas para o trato da segurança pública, nos mais diversos estados da Federação.

Identifica-se, por fim, um procedimento *ex-post-facto*, já que a proposta dissertativa investiga a atuação funcional do Ministério Público na segurança pública em períodos que antecedem a pesquisa e os dias atuais, para os quais se propõe uma nova roupagem institucional.

Portanto, a partir do exame teórico e da revisão de textos e artigos científicos identificados, que abordam a questão de fundo, da reunião de dados e das informações coletados em pesquisa de campo junto aos Ministérios Públicos dos estados e ao CNPQ, além das observações próprias da vivência do tema pelo pesquisador, espera-se a elaboração de considerações mais concretas e aproximadas da realidade da atuação funcional dos membros do Ministério Público na área da segurança pública.

Como entrega, atendendo a natureza e os objetivos do programa de mestrado profissional, a pesquisa objetiva um aprimoramento profissional para os membros do Ministério Público, identificando e propondo possíveis ferramentas estratégicas de incremento da atuação dos procuradores e promotores, de Justiça e da República na área da segurança pública, apontando em princípio duas frentes de evolução: a) a atividade de inteligência; b) o aproveitamento dos novos espaços e das novas oportunidades normativas (Lei nº 13.675, de 11 de julho de 2018) e a previsão de unidades institucionais específicas e especializadas no trato da matéria; remodelagens que possam garantir mais protagonismo do Ministério Público no setor.

O resultado será compartilhado; e espera-se que ele venha subsidiar os projetos e as propostas de melhoria da atuação do Ministério Público na área de segurança pública em todo o País.

2. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A TUTELA DA SEGURANÇA PÚBLICA

2.1. O direito à segurança

As inquietações da população com a segurança pública já foram destacadas, assim como a necessidade de incrementar no Brasil estudos e ajustes funcionais para as forças estatais dedicadas ao tema, objetivando a estabilização e a reversão dos índices de criminalidade e a insatisfação popular com a gestão pública da segurança.

Para propor melhorias e soluções para a segurança pública, é imprescindível um satisfatório conhecimento a respeito do tema, a sua evolução histórica, o seu conceito, a sua natureza e os diversos contornos da matéria, entendida como uma “expressão polissêmica” (SIQUEIRA, 2016, p. 11) e de amplitude dogmática. A correta compreensão e o aprofundamento do direito à segurança constituem passos decisivos para a definição de estratégias de prevenção e enfrentamento da desordem.

Segundo recente matéria veiculada no jornal A Gazeta³ a segurança pública é um desafio do tamanho do Brasil. De fato, o País atravessa um período delicado de crise econômica e extrema polarização política, questões fomentadas por um processo estruturado de descrédito da representatividade democrática e da dilapidação do patrimônio nacional.

A esses fatores somam-se aspectos históricos de desenvolvimento tardio, concentrado e profundamente desordenado, que transformam a tarefa de organizar uma reação à criminalidade crescente em um instigante, necessário e espinhoso intento.

É forçoso, pois, incrementar e robustecer tecnicamente a discussão em torno da segurança pública, conhecer sua essência e estrutura e, ainda que de forma concisa, definir os seus alicerces e a sua amplitude, requisitos para a formulação de soluções viáveis e exequíveis.

³ Rede Gazeta. Disponível em: <https://www.gazetaonline.com.br/noticias/cidades/2017/02/seguranca-publica-um-desafio-do-tamanho-do-brasil-1014026137.html>. Acesso em: 26 abr. 2018.

O presente capítulo pretende contribuir para o aperfeiçoamento conceitual da segurança pública e discutir a necessidade e o risco de desvios em sua implementação, bem como a possibilidade de intervenção do Ministério Público e do Poder Judiciário nesse cenário, servindo como passo preambular para futuras e aprofundadas discussões.

2.1.1. Tendências conceituais

Na etimologia, segurança é a condição daquilo que está seguro, confiante, firme. (BUENO, 2000). Se no vernáculo a definição parece clara e objetiva, no campo jurídico o conceito desafia o consenso e os contornos perseguidos por qualquer ciência.

A palavra segurança pode ser encontrada em vinte e oito oportunidades no texto da Constituição Federal de 1988, merecendo destaque o capítulo terceiro, que interessa diretamente ao presente estudo, dedicado exclusivamente à segurança pública.

Mas esse não é o único adjetivo que a segurança está a merecer no texto constitucional. Silva observa que a Carta Magna faz referência a pelo menos outras três subespécies de segurança ao longo dos seus dispositivos normativos: a segurança jurídica, a segurança social e a segurança nacional (SILVA, 2012).

Nas lições do autor, a segurança jurídica pode ser entendida como estabilidade e certeza das relações jurídicas; a segurança social compreende os meios que garantem condições dignas aos indivíduos e às famílias; já a segurança nacional está umbilicalmente voltada à defesa do Estado.

A segurança pública, que convém a este trabalho, está prevista e conceituada no art. 144, da Constituição Federal do Brasil, que a define como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, exercida pelo Estado brasileiro “para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 1988).

Nesses termos, de imediato se encontra o primeiro conceito de segurança pública, constitucionalmente previsto, com o condão de abalizar todo o sistema e os consequentes estudos sobre a matéria.

Entretanto, para bem entender o conteúdo normativo é preciso esmiuçá-lo e dedicar especial atenção a dois de seus principais predicados: “dever” e “ordem pública”.

Enquanto “dever”, percebe-se uma clara inclinação social, que apresenta a segurança pública como uma prestação ou um serviço a ser entregue pelo Estado, em oposição à concepção liberal, pós-clássica, alicerçada no contrato social de Rousseau e nos demais iluministas dos séculos XVII e XVIII, quando a promoção da segurança era entendida sob a ótica do indivíduo como forma de desvinculação do autoritarismo e da arbitrariedade do soberano absolutista.

Adiante, acrescentam-se outras conceituações doutrinárias que auxiliarão na adequada compreensão dessa particularidade do conceito, que enxerga a segurança como um serviço público a ser prestado à coletividade, verdadeiro *munus* público que deverá ser bem desenvolvido em prol do cidadão.

Portanto, como dever o direito à segurança é “prerrogativa constitucional indisponível, a qual deve ser implementada por meio de políticas públicas, obrigando ao Estado produzir condições objetivas, de tal modo que possibilite o acesso do cidadão a esse serviço público”⁴.

Abordado o primeiro ponto, a correta compreensão do conceito constitucional positivado enfrenta ainda o desafio de definir “ordem pública”, uma vez que o “seu significado é de suma importância, porquanto se trata de algo destinado a limitar situações subjetivas de vantagem outorgadas pela Constituição” (SILVA, 2011, p. 778).

Jorge da Silva apresenta uma interessante e profunda definição de ordem pública que merece leitura e recorte:

Dentro dos padrões da nossa sociedade e da realidade institucional em que estamos inseridos, percebe-se claramente que a interpretação estrita de que ordem pública é a ausência de desordem, está longe de corresponder à realidade. Preferimos ficar com o entendimento de que a ordem pública

⁴ Supremo Tribunal Federal. RE 559.646-AgR/PR, em 07/06/2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=624471>>. Acesso em: 01 set. 2019.

engloba, além das noções de segurança e tranquilidade, os conceitos de ordem moral, estética, política e econômica. Cremos ser este um bom ponto de partida para compreendermos melhor a missão da polícia. (SILVA, 2003, p. 154)

Como reforço, adota-se ainda o conceito de Filocre, para quem a ordem pública deve ser entendida como o “afastamento de perigos que coloquem em risco o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais dos cidadãos” (FILOCRE, 2010, p. 24).

A expressão “ordem” é evidentemente positivista e está presente de forma abreviada no símbolo máximo de representação da nação brasileira, a bandeira nacional. A frase original é de autoria de Auguste Comte⁵: o amor por princípio, a ordem por base e o progresso por fim (tradução nossa).

Silva adverte, entretanto, que a propósito de defender a ordem pública “muitas vezes o que se fez foi desrespeitar direitos fundamentais da pessoa humana, quando ela apenas autoriza o exercício regular do poder de polícia” (SILVA, 2011, p. 776).

Note-se, desde já, pelo conteúdo da advertência anterior, um novo e importante obstáculo à escorreta formulação do conceito de segurança pública no Brasil: o resquício histórico. A memória revela um período nebuloso e marcado pelo golpe militar de 31 de março de 1964, e a deposição do presidente João Goulart, dando início ao período da Ditadura Militar, regime autoritário que durou 21 anos (1964-1985) e que estigmatizou setores e serviços públicos, incluindo a segurança pública e a atividade de inteligência (estudada mais adiante).

De fato, ainda hoje se busca afastar a vinculação da polícia e das suas estruturas dos episódios de perseguição, das agressões e violações aos princípios democráticos, republicanos e aos direitos humanos, relegados naquele período.

É preciso, pois, superar essas marcas, e para isso serve a destacada e privilegiada normatização constitucional da segurança pública na ordem vigente. Além do capítulo

⁵ *L'amour pour principe et l'ordre pour base; le progrès pour but*. Disponível em: <<https://francescultural.com/2018/06/02/o-que-significa-a-citacao-lamour-pour-principe-lordre-pour-base-et-le-progres-pour-but-auguste-comte/>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

específico inaugurado pelo art. 144, da Carta Magna, a segurança pública está alocada no *caput* e na extensão do artigo 5º, da Constituição, e em outros dispositivos.

Para Sarlet, mesmo que a segurança pública não estivesse estampada no texto constitucional, ainda assim poderia ser reconhecida como direito fundamental, diante da possibilidade de “identificação e construção jurisprudencial de direitos materialmente fundamentais não escritos [...] ou constantes em outras partes do texto constitucional” (SARLET, 2010, p. 86).

Entretanto, mesmo diante da expressa previsão normativa constitucional, “há quem negue a existência de um direito fundamental à segurança, por entender que seria um direito intrinsecamente excludente e resultado de uma construção constitucional ‘falsa e perversa’” (SIQUEIRA, 2016, p. 19). A defender o pensamento negativista do direito à segurança pública estão Alessandro Baratta, Humberto Fabretti, Dias Neto, entre outros.

Os autores mencionados talvez tenham, de fato, razões históricas e ideológicas para não admitirem tal conceituação. E o receio é apropriado e oportuno, ao menos para manter a necessária vigilância, sobretudo em tempos em que a segurança pública se constitui em um dos problemas mais agudos da sociedade, campo fértil para as discussões de mecanismos públicos de combate à criminalidade, principalmente sobre a eficácia e adequação das atividades públicas de prevenção de crimes.

Nesse contexto, “o medo coletivo da violência também pode ser um fator de legitimação para o aumento da repressão do Estado, com vistas a uma finalidade de contenção da reação popular aos problemas sociais” (SANTINI, 2004, p.91).

Ávila, por sua vez, reconhece que “para um segmento da doutrina, a segurança pública não seria passível de subjetivação, seria apenas uma expressão do dever de proteção dos direitos fundamentais” (ÁVILA, 2011, p. 164).

A questão pode ser solucionada seguindo as proposições de Alexy, para quem os direitos fundamentais têm natureza de princípios e são *mandamentos de otimização*, o que resulta na sua máxima aplicação. Assim, em vez de colidirem, liberdade e

segurança devem ser sopesadas diante da realidade concreta para que sejam ambos os direitos e preceitos constitucionais realizados dentro das possibilidades jurídicas e com o filtro da razoabilidade e proporcionalidade.

Dessa forma, pelo ordenamento jurídico vigente e à luz da exegese a ele atrelada, afasta-se o temor de que a segurança poderia se sobrepor a qualquer direito fundamental em abstrato, muito menos à liberdade, e assim supostamente legitimar eventuais transgressões. O equilíbrio e a convivência entre esses direitos virão da adequação aos parâmetros necessidade e proporcionalidade das normas e dos princípios constitucionais (ALEXY, 2008).

Frise-se, portanto, como já advertido, que o reconhecimento e a definição desse direito à segurança é tarefa por demais complexa. Para muitos, as respostas não devem ser apenas discutidas ou escritas, mas “sentidas”. De fato, o conceito é tão labiríntico que convida a transcender e perpassar além do habitual enfrentamento jurídico dessas questões, exigindo mais sensibilidade e percepção para internalizar essa aguda concepção normativa constitucional.

Tal postura é exigida para a compreensão do próprio conceito formulado por Thomas Hobbes, para quem “deve-se entender por segurança não a simples conservação da vida em qualquer condição, mas sim com condições e fins de felicidade” (HOBBS, 2006, p.106).

Outros autores trilham o mesmo caminho e chegam a definir segurança pública como “um estado de espírito, ou seja, é uma sensação influenciada por fatores externos”. Essa sensação seria percebida na diferença entre trilhar uma rua limpa e iluminada e andar por entre becos escuros: o risco de uma perturbação existe em ambas as situações, mas o que as difere é a probabilidade de transformar a hipótese (caminhar) em perigo concreto (violência) (SETTE CÂMARA, 2002, p. 25).

Não obstante as aparentes incertezas e complexidades, é forçoso reconhecer a atual dimensão constitucional do direito à segurança pública guindada pelo constituinte de

1988 no preâmbulo⁶ da Carta Maior; espaço de elevadíssimo destaque que enuncia a razão, os objetivos, os valores e os ideais de uma nação, “servindo de vetor interpretativo para a compreensão do significado das suas prescrições normativas e a solução dos problemas de natureza constitucional” (ALVES JÚNIOR, 2008, on-line).

Ademais, além do preâmbulo, a segurança pública está insculpida também nos artigos 5º (Dos Direitos e das (sic) Garantias Fundamentais), 6º (Dos Direitos Sociais) e 144 (Da Segurança Pública), da Constituição Federal, e, por esses contornos, passou a ser objeto de profundos estudos que justificam a um só tempo o atual patamar na escala de valores normativos e os seus amplos contornos.

Na verdade, à luz dos ensinamentos de Sampaio, a segurança pública apresenta-se no contexto de uma denominada “estrutura poliédrica de direitos fundamentais”, com dimensões e formas diversas, enfrentadas a seguir ainda de maneira concisa e direcionada (SAMPAIO, 2012, p. 55).

Com o necessário cuidado e aprendizado histórico, apesar das dificuldades de definição, é propósito e faz-se necessário definir a segurança pública, ainda que de forma estreita. Utiliza-se, por ora, a conceituação oficial de segurança pública no Brasil, constante do sítio do Ministério da Justiça na internet, a saber:

A Segurança Pública é uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência,

⁶ Entender os contornos do preâmbulo constitucional permite indiretamente melhor assimilar o próprio conceito de segurança pública, propósito deste capítulo. Quanto à normatividade do prelúdio constitucional também não haveria de existir consenso. Entretanto, as lições de Ana Paula de Barcellos e de Luís Roberto Barroso auxiliam na tarefa, ao identificarem quatro correntes principais sobre o tema. A primeira corrente considera o preâmbulo irrelevante juridicamente, possuindo valor meramente político; a segunda entende que o preâmbulo apresenta significado normativo apenas infraconstitucional; a terceira, por sua vez, sustenta que o preâmbulo é dotado de valor jurídico constitucional direto, com a mesma dignidade e eficácia das normas constitucionais; a quarta e última corrente, que parece ser mais acertada na visão dos autores, sustenta seu valor jurídico-constitucional indireto, servindo como vetor interpretativo e em alguma medida integra as normas constitucionais, não detendo a mesma eficácia das demais (BARCELLOS; BARROSO, 2013). Advertem os autores que o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se manifestar acerca da eficácia jurídica do preâmbulo. E uma ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Partido Social Liberal, discutiu-se de fato sobre a expressão “sob a proteção de Deus”, prevista no prefácio constitucional. Na decisão, entendeu-se que o preâmbulo estaria no âmbito da política e não do direito, decisão que deve ser tomada com cautela, por se tratar de um caso pontual e delicado, com efeito limitado àquele processo.

efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei. (Ministério da Justiça. Governo Federal.)

Tal conceituação, por enquanto, é suficiente, uma vez que, depois de breve passeio pela evolução histórica e pela natureza jurídica da segurança pública, pretende-se lançar, na conclusão, um conceito ao lume do presente estudo.

2.1.2. Evolução histórica

São clássicas as lições segundo as quais os direitos não nascem simultaneamente, mas são objeto de construção ao longo do tempo, como fruto do próprio desenvolvimento humano, constituindo a “teoria das gerações ou ondas de direitos fundamentais”, que evoluem com o passar das gerações afirmando suas próprias características (SILVA, 2009 *apud* BOBBIO, 1922, p.9).

Assim como a legislação, a teoria também progride e atualmente já são encontradas definições de direitos de quinta, quiçá sexta geração. São inúmeras obras, inúmeros artigos, textos avulsos e dispersos a respeito do tema, razão pela qual se formula um quadro sinopse, com a coletânea de observações catalogadas na revisão bibliográfica que permeou o presente trabalho.

Tabela 1 – Sinopse das ondas ou gerações de direitos fundamentais

Geração ou dimensão	Período	Conteúdo
Primeira	Final do século XVIII. Representava uma resposta do Estado liberal ao absolutista. Marco: Declaração da Virgínia e Declaração dos Direitos do Homem (1789).	Liberdades negativas. Direito à vida, à liberdade, à propriedade, à liberdade de expressão, à liberdade de religião, à participação política etc.
Segunda	Da Revolução Industrial até a Constituição Mexicana (1917) e a Russa (1919).	Liberdades positivas. Direitos positivos, impondo ao Estado uma obrigação de fazer, correspondendo aos direitos à saúde, educação, ao trabalho, à habitação, previdência social, assistência social, entre outros.

Tabela 1 – Sinopse das ondas ou gerações de direitos fundamentais

Geração ou dimensão	Período	Conteúdo
Terceira	Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e Pactos Internacionais. Evolução técnico-científica (terceira revolução industrial), revolução dos meios de comunicação e de transportes.	Direito ao desenvolvimento ou progresso, ao meio ambiente, à autodeterminação dos povos, direito de comunicação, de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e direito à paz, cuidando-se de direitos transindividuais, sendo alguns deles coletivos e outros difusos, o que é uma peculiaridade, uma vez que não são concebidos para a proteção do homem isoladamente, mas de coletividades, de grupos.
Quarta	A globalização política neoliberal.	Direitos relacionados à engenharia genética, à democracia, à informação e ao pluralismo, às gerações futuras, à bioética, realidade virtual.
Quinta	“11 de setembro”	Direito à paz.

Fonte: Elaborada pelo autor

Obviamente, a história dos direitos fundamentais está relacionada a essa evolução e, como tal, a segurança pública sempre esteve presente na história da humanidade. Ferreira adverte que “qualquer nação necessita de um dispositivo de segurança a fim de manter a ordem e a paz pública no interior, bem como garantir a defesa externa nas relações com outros países” (FERREIRA, 1999, p.464). Santini complementa: “(...) nas chamadas ondas ou gerações de direitos, a segurança pública sempre aparece com destaque” (SANTINI, 2004, p.76).

De fato, com o passar dos anos, a segurança pública passa a ser analisada não apenas sob o enfoque de defesa e resguardo do Estado, em uma concepção exógena, mas também em uma dimensão endógena, interna, voltada para a salvaguarda de direitos como a paz, a incolumidade e a propriedade, incorporando questões sociais e políticas em sua dimensão.

São cunhadas então expressões como “segurança humana”, encontrada no Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 1994 e “segurança cidadã”, definida no Informe sobre

Desenvolvimento Humano para América Central (IDH-AC) do PNUD de 2009-2010, conforme o apanhado de Lia Siqueira (SIQUEIRA, 2016).

As pesquisas de Souza Neto revelam que a Constituição Política do Império do Brasil, de 1824, e a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, mencionavam a proteção e a inviolabilidade da segurança individual e da propriedade, prescrevendo que tais valores eram também garantidos pela norma maior (SOUZA NETO, 2013).

Sustenta Rio que a primeira vez em que a expressão segurança pública figurou em texto constitucional brasileiro foi na Constituição de 1937, precisamente no artigo 16, inciso V, ao prever que era da competência privativa da União legislar sobre “(...) o bem-estar, a ordem, a tranquilidade e a segurança pública (...)” (RIO, 2014).

A Constituição de 1946, embora não mencionasse expressamente segurança pública, previa no artigo 183 que era de responsabilidade das polícias militares a missão de garantir a segurança interna e a manter a ordem nos estados, nos territórios e no Distrito Federal.

Essa Constituição e a seguinte, de 1967, influenciadas pelo regime militar, não traziam nos textos o termo segurança pública. No entanto, previam que as polícias militares eram instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos estados, nos territórios e no Distrito Federal.

Com a fatura já destacada, a Constituição Federal de 1988, ao contrário das anteriores, dedicou um capítulo específico para tratar sobre o tema (artigo 144, Capítulo II, do Título V), além de uma série de outros dispositivos, quando então a segurança pública, “(...) assume o sentido geral de garantia, de proteção, estabilidade de situação ou da pessoa em vários campos” (SILVA, 2007, p.777).

2.1.3. Natureza jurídica

Perquirir a natureza jurídica é buscar a essência, as condições próprias, as características e peculiaridades que sobressaem do direito à segurança pública, objeto do presente estudo.

A natureza é, portanto, o significado último dos institutos jurídicos, podendo ser tida como a afinidade que um instituto jurídico tem em diversos pontos, com uma grande categoria jurídica, podendo nela ser incluído a título de classificação.

Com relação à natureza do direito à segurança pública, Santini acentua prerrogativas e concessões, seja por sua característica de liberdade pública (componente do direito da personalidade), seja por envolver relações públicas ou privadas, de prestações estatais positivas ou negativas.

O autor destaca o respeito que cada indivíduo deve manter para com a incolumidade ou o patrimônio alheio. Essa postura de acatamento e preservação da vida e do patrimônio do semelhante seria a contrapartida de cada cidadão para o estabelecimento da pretendida ordem pública, prevista no texto constitucional (SANTINI, 2004).

Extraí-se do autor uma faceta interessante: a ideia de que os preceitos decorrentes do direito à segurança pública serão exercidos entre os particulares e o Estado (eficácia vertical); e exclusivamente entre particulares (eficácia horizontal).

Essa possibilidade, presente nos ditames da Constituição de 1988, promove a coexistência da interpretação da segurança como um direito individual e ao mesmo tempo social. Como demonstra a evolução histórica ilustrada na Tabela 1, no tópico

anterior, o modelo intervencionista de Estado Social gradativamente se afasta dos postulados liberais.

Ávila observa a segurança pública com um *valor complexo* “que engloba não apenas a expectativa de proteção contra terceiros, mas também a expectativa de proteção contra as eventuais arbitrariedades praticadas pelo Estado” (ÁVILA, 2011, p. 167).

Para Pacheco segurança pública tanto é direito fundamental, como um dever constitucional. Dentro dessa expressão, encontram-se definições distintas como o direito fundamental social, direito fundamental individual, dever fundamental, princípio, bem jurídico constitucional difuso ou coletivo *lato sensu*, todos no mesmo patamar normativo. Para o autor, a mesma expressão contém vários entes jurídicos, com funções de defesa, de proteção, de prestação social e de não discriminação (PACHECO, 2016).

O autor arremata, afirmando categoricamente: seja qual for o conceito ou a natureza adotada, segurança pública define-se como um tema extremamente complexo e não existe uma fórmula ou um método único para enfrentar esse verdadeiro desafio.

A investigação criminal, o processo penal, o policiamento ostensivo, o inquérito civil e o processo civil, a atividade de inteligência, a administração estratégica e a gestão do conhecimento são apresentadas como soluções para a questão. E ressalta: todos esses fatores são imprescindíveis, sem os quais não se implementa nenhuma política de segurança pública. No entanto, nenhum deles isoladamente é suficiente para garantir a plena eficácia a esse direito (PACHECO, 2016).

Se existe, pois, certeza quanto à robusta natureza desse direito e à multiplicidade de suas inclinações, necessário se faz diversificar também o ângulo de visão e análise de seu enquadramento dogmático e normativo.

Esse aprofundamento não se faz por mero capricho ou amor ao debate: advém da necessidade prática de bem compreender o direito para bem conduzir o gestor e

elucidar os beneficiários das políticas de segurança pública quando da concretização do preceito.

Lia Siqueira, reunindo ideias de diversos e renomados autores, identifica uma dupla dimensão do direito à segurança: subjetiva e objetiva, características que, aliás, são peculiares aos direitos fundamentais como um todo (SIQUEIRA, 2016).

A dimensão subjetiva se manifesta “contra o Estado, a fim de que ele adote medidas necessárias para intervir em favor do indivíduo, visando (sic) restabelecer o direito fundamental violado ou o risco de violação” (SIQUEIRA, 2016, p.22).

Assim, os cidadãos detentores do direito estão legitimados a exigir, até mesmo judicialmente, a satisfação desse interesse, individual ou coletivamente, embora no contexto da segurança pública essa exigibilidade é condicionada, como mais adiante será demonstrado.

Já na dimensão objetiva, a segurança pública é vista como “um valor a ser preservado e fomentado pelo ordenamento, pelo Estado e pela sociedade [...] cobra a adoção de providências – materiais e jurídicas – para resguardar os bens jurídicos tutelados” (SIQUEIRA, 2016, p.23). Importante destacar que, sob essa ótica, o direito à segurança determina a atuação efetiva do Estado, na concepção social já mencionada alhures.

Tal análise abre espaço para outra abordagem igualmente relevante e que identifica essas prestações e serviços a cargo do Estado na área de segurança pública, tão aguardados pela sociedade brasileira: os direitos negativos e os direitos positivos.

“Os direitos negativos determinam uma abstenção do Estado, tipicamente atribuída aos direitos civis e políticos, chamados de liberdade”. Já os “direitos positivos [...] sociais e econômicos, demandam ações estatais para sua satisfação” (SIQUEIRA, 2016, p. 24).

Deve o Estado, portanto, prestar serviços de segurança pública, com fundamento nos princípios gerais da administração pública (art. 37, da Constituição Federal) e da segurança pública (art. 144, da Carta Magna). Entretanto:

O grau de eficiência não pode ser matemático e rígido, porque depende de várias circunstâncias de ordem social, econômica e estrutural do Estado, sendo uma criação cultural contínua em direção ao patamar indispensável à concretização dos anseios comunitários sobre segurança pública. (SANTINI, 2004, p. 83)

O art. 144, § 7º, da Constituição Federal de 1988, determina que “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”. Entretanto:

(...) a conjugação do verbo no futuro (disciplinará) não transforma o texto constitucional em mera norma programática destituída de efeito ou importância no cenário normativo, uma vez que os órgãos de polícia e as estruturas de gestão foram organizados antes mesmo da previsão constitucional. (SANTINI, 2004, p.84)

De fato, normas programáticas estabelecem apenas as finalidades, os princípios e as diretrizes, mas não impõe propriamente ao Estado o dever imediato de implementação, de equacionar políticas públicas concretas voltadas à satisfação dos preceitos (SILVA, 2012). Nesse contexto, segurança pública definitivamente não pode ser assim compreendida, sob pena de se estabelecer o caos, ainda que momentâneo.

Nesse sentido foi a decisão do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello, na ADPF 45-9, quando afirma que não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo dos detentores de mandato eletivo, há precedentes da Suprema Corte brasileira no sentido de que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislativo, nem a de atuação do Poder Executivo.

Entretanto, é preciso reconhecer: os direitos positivos, que demandam prestações estatais, com a segurança pública, “são dependentes da existência de uma dada situação econômica favorável à sua efetivação [...] submetem-se ao natural condicionante de que não se pode conceber o que não se possuiu” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 184).

Mendes e Branco chegam a essa conclusão, pois enxergam segurança pública como direito social, previsto no art. 6º, da Constituição Federal. “Os chamados direitos a prestações materiais recebem o rótulo de direitos a prestação em sentido estrito. Resultam da concepção social do Estado. São tidos como os direitos sociais por excelência” (MENDES; BRANCO. 2012, p. 183).

De fato, a falta de recursos públicos ou de uma intervenção legislativa e executiva mais eficiente, ou até mesmo as diretrizes políticas de um ou de outro modelo de gestão eleito e legitimado pelo povo, podem, ao seu tempo, determinar ou privilegiar um bem jurídico em detrimento de outro ou sopesar investimentos para um ou outro setor, dependendo da ideologia, das circunstâncias políticas ou da realidade fática enfrentada ao seu tempo.

Nesse ponto, é mister destacar a importância de uma gestão proba e racional da segurança pública pautada sob os princípios da eficiência, eficácia e efetividade, que otimize e direcione as ações de governo por um itinerário retilíneo e destinado ao interesse público, adotando métodos e estratégias de ação capazes de reduzir riscos e otimizar esforços, como é o caso da atividade de inteligência, que será objeto de investigação adiante.

Roxin leciona que o Estado Democrático de Direito deve garantir não somente as condições individuais necessárias, como a proteção da vida, do corpo, da liberdade, da propriedade etc., mas também instituições eficientes e adequadas para o cumprimento de tal mister e um sistema monetário e de impostos saudáveis, livres de corrupção. Com propriedade, define: “Todos estes objetos legítimos de proteção das normas que subjazem a estas condições eu os denomino bens jurídicos” (ROXIN, 2009, p. 18-19).

A segurança pública pode assim ser definida como bem jurídico protegido, sobretudo por constituir uma norma fundamental, critério que parece ser o mais adequado

atualmente para essa definição. O bem jurídico deve ser avaliado e concebido à luz da Constituição (SILVA SÁNCHEZ, *apud* ABRAÃO, 2009).

Abraão remonta a história e ensina que a doutrina do bem jurídico surgiu em função da necessidade de contenção do modelo clássico pelo do liberalismo. Sob esta ótica, o bem jurídico constitui um limite material ao poder de punir do Estado: delitos e penas só podem ser previstos quando a conduta proibida ofende um bem eleito e consagrado previamente pela lei. Com o avanço das correntes de pensamento no século XIX, essa visão foi posteriormente rechaçada, entendendo-se que o delito não pode provocar a lesão de um Direito, pois o Direito não pode ser diminuído nem subtraído. Isso pode ocorrer apenas com o que é o objeto de um direito, um bem que juridicamente pertença a todos (ABRAÃO, 2009).

A doutrina também aponta a segurança pública em um contexto ou uma vertente de prevenção.

Essa **prevenção** pode ser classificada como prevenção primária, secundária e terciária. A prevenção primária é entendida como o conjunto de ações e serviços para evitar o surgimento de fatores criminógenos (caráter não penal); a prevenção secundária está relacionada ao delinquente e ao crime, punitiva, portanto; já a prevenção terciária, tem em mira as pessoas com passado delituoso, buscando evitar a reincidência.

Nesse ponto, Santini evidencia que o Estado não tem proporcionado condições mínimas para uma vida digna da população, capaz de prevenir e conter os índices assustadores de violência e insegurança. A prevenção passaria pela melhoria dos serviços de educação, assistência social, infraestrutura e outros serviços essenciais e de relevância pública, com influência imediata no crime. É a chamada *inclusão social*. A prevenção é encarada como uma verdadeira “política de ações e serviços públicos para a redução de fatores de delinquência, por meio de atuação social, policial e extrapolicial, de caráter proativo” (SANTINI, 2004, p.92-93).

À guisa de conclusão, faz-se imprescindível colacionar as anotações de Souza Neto, que apresentam facetas didáticas e elucidativas do perseguido contorno desse direito

de tamanha envergadura.

Na espessa obra assinada também por Canotilho, Wolfgang, Streck, Mendes, Barroso, entre outros, Souza Neto traça os contornos que servem de desfecho à proposição inicial do trabalho. Ao mesmo tempo em que conceitua e declina de forma concisa as principais características do direito à segurança pública, revisita a história, a natureza e os demais contornos apresentados nos tópicos anteriores, esmiuçando:

Segurança significa estabilidade, previsibilidade e redução de riscos: é norma fundamental, materialmente fundamental, e como vários princípios constitucionais, é multidimensional, especializando-se em subprincípios que se subsomem a três categorias: estabilidade, previsibilidade e ausência de perigos.

A primeira dimensão da segurança é a estabilidade das relações jurídicas.

A segunda dimensão fundamental da segurança é a previsibilidade da atuação estatal: permite que os particulares estabeleçam responsabilmente seus planos de ação e saibam com antecedência quais serão as consequências de seus atos.

A segurança, concebida como redução dos riscos, manifesta-se, em primeiro lugar, como segurança pública: o objeto das políticas de segurança não deve ser senão o de preservar um ambiente de tranquilidade que permita aos particulares desenvolver suas aspirações e potencialidades.

A segurança também possui uma dimensão social, em que se entrelaçam as noções de previsibilidade, estabilidade e redução dos riscos.

No âmbito da segurança social, exerce papel especialmente relevante o princípio da proibição do retrocesso (SOUZA NETO, 2013, p. 231-232).

Em síntese, pretende-se que tais apontamentos possam contribuir para a construção de soluções adequadas, tempestivas e eficazes para a segurança pública no Brasil, desafio que inquieta estudiosos e profissionais da área, protagonistas do setor.

A partir do seu conceito e bem compreendia a natureza desse preceito é preciso repensar a segurança pública no Brasil, bem como a remodelagem das políticas e das estruturas de prestação desse serviço, que na essência constitui garantia dos direitos constitucionais mais caros à população. A sua concretização assegura a plena eficácia de uma série de normas e ideais perseguidos, presentes no clamor popular que pede socorro diante dos constatados gargalos do setor.

2.1.4. Proposta de conceituação

Viu-se que a segurança pública é atualmente um direito constitucional de contornos múltiplos, cujo desafiador conceito evoluiu com o próprio desenvolvimento humano, assentado nas diversas ondas ou dimensões dos direitos fundamentais.

A sua previsão legal partiu de acanhadas menções em leis e constituições passadas, para gozar, atualmente, de um status constitucional denso e profundo, que até hoje desafia os estudiosos e profissionais da área, revelando elementos abstratos e subjetivos em sua estruturação dogmática e jurídica, com evidentes repercussões práticas para a sua gestão.

Portanto, entende-se segurança pública como um direito fundamental do cidadão (individual) e da coletividade (social), de manifestações horizontais e verticais, positivas e negativas. É também um dever fundamental do Estado, que deve prestá-la da melhor forma possível, vedadas as omissões e os retrocessos, cabendo-lhe, entretanto, preservar a ordem e a paz, inerentes a sua natureza, que assim a define também como bem jurídico constitucionalmente protegido, de natureza difusa ou coletiva *lato sensu*. Exige do intérprete sensibilidade para compreender o seu espírito e a sua carga principiológica, figurando-se, ainda, como valor jurídico orientador de todo o sistema de normas.

2.1.5. Aproximação dos temas

Entendida a segurança pública como um direito constitucional tão denso, prioritário e profundo, não restam dúvidas, portanto, que a matéria é campo fértil para a atuação do Ministério Público.

Registra-se, de imediato, que para entender e contextualizar a aproximação do Ministério Público para o trato e a tutela da segurança pública é necessário limitar a abordagem utilizada, ao menos no presente tópico, ao campo jurídico, o que, definitivamente não inviabiliza outras formas de análise do direito à segurança, como o enfrentamento das vertentes políticas, sociais ou antropológicas do conceito de segurança pública, abordadas ao longo da dissertação.

Como já afirmado, “há quem negue a existência de um direito fundamental à segurança, por entender que seria um direito intrinsecamente excludente e resultado de uma construção constitucional ‘falsa e perversa’” (SIQUEIRA, 2016, p. 19). A defender o pensamento negativista do direito à segurança pública, segundo a autora, estão Alessandro Baratta, Humberto Fabretti e Dias Neto, entre outros.

Como visto no tópico 2.1.1, a segurança pública está estabelecida nos artigos 5º (Dos Direitos e (sic) Garantias Fundamentais), 6º (Dos Direitos Sociais) e 144 (Da Segurança Pública) da Constituição Federal. Assim, essa perspectiva de direito constitucional robusto e polissêmico evidencia que a segurança pública é tema de prioritária atuação do Ministério Público.

Figura indiscutivelmente no rol dos direitos e das garantias fundamentais, exigindo definitivamente a atuação do MP, ao qual cabe, nos termos do art. 127, da Constituição Federal, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Deve pois o Ministério Público entender o atual contexto social e político, ouvir os apelos sociais e modernizar-se para responder aos enormes desafios postos a cada dia em seu horizonte.

2.2. O direito à segurança: a tutela judicial como prevenção aos riscos de seletividade e ineficiência

Diante dos múltiplos contornos que caracterizam e definem o direito à segurança pública, e do seu inegável status constitucional, algumas das suas facetas já discutidas merecem destaque e abordagem na medida em que, a partir da conceituação proposta, naturalmente exigem do Estado prestações positivas, ou seja, ações governamentais concretas e razoáveis para garantir a segurança coletiva *lato sensu*, vedadas as omissões e os retrocessos.

Nesse sentido, propõe-se e entende-se cabível a adoção das reflexões da criminologia crítica em relação ao sistema penal como um todo, para o campo da

segurança pública, intuição que prontamente se apresenta depois dos ensaios desenvolvidos nos tópicos anteriores.

De fato, a revelação da extensão e do perfil principiológico, social, difuso e fundamental do direito à segurança pública muito o aproxima da própria ordenação da Justiça.

Amparados nas lições de Andrade e Zaffaroni, Pablo Rosa, Humberto Junior e outros autores afirmam que o sistema penal “oculta suas reais e invertidas funções”, controlando de forma seletiva a criminalidade ao invés de realmente se debelar contra ela, protegendo, da mesma forma, bens e direitos específicos e de interesse das classes mais abastadas, reproduzindo “material e ideologicamente as assimetrias sociais de classe, gênero, raça etc.” (ROSA et al., 2017, p. 123).

Os autores colacionam e evidenciam o “processo de eficácia invertida” do sistema de justiça criminal, duramente criticado por meio das profundas análises teóricas e empíricas, em uma verdadeira radiografia que em muito se assemelha às promessas de políticas de segurança pública levadas a efeito, sobretudo hodiernamente no Brasil (ROSA et al., 2017).

Em síntese, as censuras lançadas em face do sistema de justiça criminal guardam total sintonia e podem ser perfeitamente canalizadas para o sistema de segurança pública e para a sua gestão.

Nas considerações finais, o Mapa da Violência do Brasil 2016 identifica um processo de privatização da segurança pública no País (entendido como serviço a ser prestado) e assevera que, assim como tem ocorrido com os direitos de saúde e educação, o “Estado vai, progressivamente, se limitar (*sic*) a oferecer, para o conjunto da população, um mínimo – e muitas vezes nem isso – de acesso aos serviços e benefícios sociais considerados básicos” (WAISELFISZ, 2016, p. 72)

Esse diagnóstico da violência no Brasil apresenta um preocupante arremate e atesta categoricamente que a segurança pública é distribuída de forma totalmente desigual:

As ações e a cobertura da segurança pública distribuem-se de forma inteiramente desigual nas diversas áreas geográficas, priorizando espaços segundo sua visibilidade política, seu impacto na opinião pública e, principalmente, na mídia, que reage de forma bem diferenciada de acordo com o status social e econômico das vítimas. Como resultado, os recursos públicos de proteção são canalizados, preferentemente, para as áreas mais abastadas, com predominância de população branca, que ostentam os benefícios de dupla segurança, pública e privada; enquanto as áreas periféricas, de composição majoritariamente negra, não são atendidas por nenhuma das duas. (WAISELFISZ, 2016, p. 72)

Ora, a concretização do direito à segurança pública não pode e não deve ser seletiva, sob pena de não se realizar efetivamente e de se violar a Constituição Federal. Como visto, o direito à segurança pública quer alcançar uma convivência pacífica entre todos e, para tanto, não pode ser implementado à custa de uma repressão segmentada.

De fato, embora não seja possível ao Estado evitar todos os crimes, devendo agir no contexto de uma exigibilidade regrada, já detalhada em tópico anterior, ao adotar providências para a materialização desse direito deve agir de forma eficiente e racional.

Cotejou-se, alhures decisão do Supremo Tribunal Federal reconhecendo que a concretização do direito à segurança pública depende, de fato, de opções políticas a cargo daqueles que, pelo voto, receberam mandato eletivo para implementar tais ações.

Porém, tal condição não se revela absoluta, razão pela qual se torna ainda mais relevante o estudo proposto, uma vez que definir o conceito do direito à segurança é também estabelecer as balizas da sua concretização.

Rememorando Mendes e Branco, temos que o direito à segurança pública depende da existência de recursos públicos para a sua efetivação. Entretanto, o alerta e o registro que se quer fixar são no sentido de que tais condições ou limites de atuação não poderão significar ou justificar um direcionamento de recursos e ações de maneira interessada, seletiva, midiática ou partidária.

Frisa-se: a margem de discricionariedade que marca a implementação do direito à segurança pública não pode desnudar-se em arbitrariedade seletiva por parte dos gestores públicos e agentes de controle em geral.

Os planos e as ações devem estar desvinculados de estatísticas infundadas ou forjadas com o objetivo de provocar o direcionamento de ações nesse ou naquele sentido ou para uma determinada localidade específica. Importante visitar as advertências de Zaffaroni para quem “a estatística criminal não informa quase nada a respeito da chamada ‘criminalidade real’, mas proporciona dados bem precisos sobre a magnitude e qualidade da criminalização” (ZAFFARONI, 1984, p. 144).

De fato, os detentores do direito à segurança transitam pelas ruas onde mora a “maioria obediente”, mas também nos locais onde se encontram instaladas a “minorias transgressoras”; e a preocupação do gestor não pode estar orientada exclusivamente pela sorte de um ou de outro grupo ou lugar, gestão essa que, se desviante, poderá converter o poder que a legitima em arbítrio (ANDRADE, 2015, p. 245).

É exatamente o arbítrio ou a gestão desconforme da segurança pública que abre espaço para o tempero jurisdicional da matéria, nos exatos termos do artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Diante da insegurança que é testemunhada e dos níveis inadequados de tratamento desse direito no Brasil, SANTINI afirma que “o Estado não está cumprindo com a sua obrigação constitucional, em uma das mais importantes áreas estatais, o que determina (...) modificação estrutural profunda e medidas adequadas para a melhoria do serviço” (SANTINI, 2004, p.83-84).

Para a adoção dessas necessárias medidas o Estado deve atuar positivamente, incorporando nessa concepção o acesso à justiça, considerado um direito social básico (MESQUITA, 2018). Assim, a possibilidade de provocar a prestação jurisdicional para garantir a tutela do direito à segurança pública seria a concretização da “densificação” dos direitos fundamentais materiais por meio dos direitos formais de igual natureza (CANOTILHO, 2003, p. 496).

Portanto, nessa esteira, também o direito à segurança pública, pela relevância social e atual repercussão política, passa a figurar no rol daqueles direitos contemplados pelos modernos e discutidos processos de judicialização e ativismo judicial. Para o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luiz Roberto Barroso, a judicialização e o ativismo judicial são primos: vêm da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens (BARROSO, 2008)

A judicialização espelha a constante solução de questões de relevante repercussão política ou social pelo Poder Judiciário, em razão da omissão, inércia ou má gestão de direitos pelas instâncias políticas, pelo legislativo e/ou executivo, facilitada pela abrangência da Constituição Federal do Brasil. Já o ativismo judicial espelha, na verdade, a postura ou atitude de juízes ou das instâncias do Poder Judiciário, que encampam um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, muitas vezes expandindo seu sentido e seu alcance, constituindo uma via de solidificação dos direitos fundamentais no Brasil (MEDEIROS, 2016).

Portanto, por se tratar de um direito fundamental de importante envergadura, ao qual se deve garantir máxima eficácia concreta, bem como pela postura proativa do Poder Judiciário brasileiro nos últimos anos, pode a segurança, como princípio norteador, direito e política pública figurar como demanda submetida ao controle judicial, que deverá interromper a omissão, balizar ou direcionar o Executivo e o Legislativo na busca da razoável implementação da segurança para todos, sem exceções.

Por fim, segundo os ensinamentos de Lia Siqueira, é importante ressaltar que, embora não seja o único legitimado ativo para “acionar a alavanca do sistema de freios e contrapesos” o Ministério Público pode e deve figurar como protagonista na defesa e implementação do direito à segurança pública ou buscar corrigir erros e desvios de finalidades em sua concretização.

Atuando como o principal agente provocador do Poder Judiciário na matéria e municiado de instrumentos imprescindíveis para tal mister, como a ação civil pública, o controle externo da atividade policial e titularidade privativa da ação penal, o

Ministério Público deve buscar o alcance de uma justiça distributiva dos direitos mais caros à população, entre eles a segurança pública (SIQUEIRA, 2016).

Como será visto adiante, desprendendo-se das linhas clássicas e ordinárias de atuação, um Ministério Público arejado poderá promover uma intermediação estratégica entre as forças de segurança pública, na perspectiva de persecução penal cautelar e preventiva, baseado em análises e ações de inteligência, auxiliando e orientando as ações policiais que deságuem ou estejam diretamente ligadas ao inquérito policial, aos procedimentos investigatórios ou ao processo penal.

2.3. Análise crítica da atuação ministerial na segurança pública

De fato, as análises práticas e teóricas indicam que ao Ministério Público até então se reserva uma participação mais dispersa e discreta em matéria de segurança pública. A atuação institucional é extraída da interpretação literal ou sistêmica de dispositivos constitucionais e legais, sem previsões de uma atuação direta e proativa na gestão do sistema de segurança pública.

Basicamente, as ações do Ministério Público estão voltadas para as linhas de persecução penal, para o exercício clássico do controle externo da atividade policial e para a implementação de políticas de segurança pública no bojo de inquéritos civis ou das ações civis públicas, quase sempre destinadas ao aparelhamento das polícias, à melhoria das estruturas de unidades policiais e prisionais etc.

Nessa linha, sintetizando a assertiva anterior, Ávila, destaca que:

(...) é possível identificar três áreas de atuação do Ministério Público na concretização do direito fundamental à segurança pública: (i) na promoção da persecução penal (acompanhamento das investigações e promoção da ação penal); (ii) na fiscalização das omissões dos poderes públicos em estruturar de forma adequada o serviço de segurança pública; e (iii) no exercício de uma fiscalização continuada sobre o padrão de atuação policial, derivado do poder de controle externo da atividade policial (...). (ÁVILA, 2014, p. 176).

Para França Júnior “a atuação clássica do Promotor de Justiça na área criminal no sentido de ser um espectador distante do trabalho da polícia [...] não atende mais aos

reclamos sociais. O direito difuso à segurança pública não se realiza em meio a esses parâmetros” (FRANÇA JÚNIOR, 2011, p. 73).

Ter ciência de informações e de dados estatísticos, aproveitar fontes humanas por vezes desconhecidas ou ignoradas pela atividade policial e ter o domínio da doutrina e do método de produção de conhecimento “são fundamentais para o correto exercício da atividade ministerial e, o seu não-uso (*sic*), impedem o exercício com um mínimo de eficiência da missão” (FRANÇA JÚNIOR, 2011).

Para tanto, também é importante pensar e planejar estrategicamente a atuação na área específica da segurança pública, produzindo conhecimento científico específico, capacitando os membros da Instituição e aparelhando-os com estruturas modernas e específicas de enfrentamento dos desafios da segurança pública.

Santini, discorrendo sobre a atuação do Ministério Público na investigação criminal já alertava antes mesmo do advento dos novos marcos legais adiante estudados, para a necessidade de uma verdadeira mudança de paradigma, que encontra agora, com o advento da Lei nº 13.675, de 11 de julho de 2018, amplo espaço para a sua sedimentação, senão:

A abordagem da ação penal pública e a participação do Ministério Público deve ser vista (*sic*) de modo amplo e abarcar todos os assuntos ligados ao crime, começando pela prevenção, política de segurança pública, conhecimento imediato da ocorrência, participação e interferência no trabalho de investigação criminal, movimentação privativa da máquina judiciária penal, atuação na instrução judicial e na efetiva realização da prestação jurisdicional, terminando pela execução da pena, preservação dos direitos humanos nas diversas fases da influência do crime na sociedade e dos seus reflexos nos envolvidos, inclusive a reparação dos danos provocados pelos crimes, com o objetivo de melhor proteger a vítima (SANTINI, 2001, p. 4).

Essas lições abrem espaço para uma ampla conscientização dos membros da Instituição quando do exercício dos seus deveres legais, ora incrementados. A Lei nº 13.675, de 11 de julho de 2018, que cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), poderá, de fato, estender a atuação do Ministério Público para todo o ciclo abordado pelo autor, como será desenvolvido no capítulo seguinte.

A proximidade com outras esferas de governo, com as entidades que desempenham o papel de defesa de réus e investigados nas esferas administrativa, policial e judicial, além da relação multidisciplinar com as polícias, com os demais Poderes e com representantes da sociedade e das entidades do setor, poderá sensibilizar e tornar mais humanas as funções de controle e acusação exercidas pelos membros do Ministério Público.

Goulart, Essado, Choukr e Oliveira, tratando do pensamento crítico e de práticas transformadoras no ambiente ministerial, ensinam que fatores que influenciem os índices de criminalidade também devem ser considerados no planejamento e na gestão da segurança pública, como as desigualdades sociais e a injusta distribuição de renda.

Para os autores, “rever criticamente [...] a dimensão da segurança pública para além das estreitas balizas da mera atividade policial e criminal são tarefas urgentes a serem enfrentadas pelo Ministério Público” (GOULART; ESSADO; CHOUKR; OLIVEIRA, 2016, p. 260).

Mister se faz que o Ministério Público, para que efetivamente cumpra com os seus deveres constitucionais, entabule novos eixos de atuação, ocupando um papel de mais protagonismo na área da segurança pública, em juízo; mas principalmente fora dele, servindo como interlocutor e agente de intermediação das forças políticas e operacionais de segurança.

São essas constatações que instigaram e deram ensejo à presente pesquisa, que partindo da constatação empírica de incremento do fenômeno da violência e da insegurança na sociedade brasileira busca estudar e coleccionar estratégias interdisciplinares que permitam ao Ministério Público interferir e efetivamente contribuir para mudanças nesse cenário, considerando o feixe específico de deveres e atribuições próprios dos seus membros.

3. A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Há muito já se discute a respeito de uma crise na segurança pública, resultado da junção de “antigas e novas razões de insegurança pública que se acumulam e se compõem, e vêm causando um nítido e paulatino desgaste nas instituições existentes no país (sic), evidenciando-se uma impotência para manter um nível aceitável de ordem pública” (MOREIRA NETO, 2007, p. 388).

Moreira Neto (2007) afirma que entre os novos fatores causadores da insegurança pública estão as repaginadas dimensões globais, a tecnologia, o terrorismo étnico e religioso, as peculiaridades da chamada violência urbana⁷ e o surgimento, em âmbito nacional, de movimentos ostensivos organizados.

Marcineiro e Reis aduzem que “a segurança pública brasileira tem padecido de uma crise crônica de esterilidade explicativa”. Para os autores há uma enorme dificuldade de aplicar conceitos à matéria, e “isso se deve à subestimação da força esterilizante tanto do empirismo radical como do idealismo puro”.

Acentuam os autores que tão evidente quanto as dificuldades em solucionar as questões afetas à segurança pública é a prioridade do tema, pois “antes da moeda estável, de um saneamento básico adequado ou de um regime de previdência eficiente, todos põem sua própria pessoa e a vida dos seus como prioridade absoluta”⁸

Aliás, registra-se, tratar o tema segurança pública como prioridade não é novidade nem privilégio dos cidadãos contemporâneos. John Locke, ainda no século XVII, na histórica “Carta acerca da tolerância”, tratava a segurança como a principal razão de ser do Estado:

Esta é a origem, estes são os usos e os limites do poder legislativo, que é o poder supremo, em qualquer comunidade, a saber, prover segurança para as posses particulares dos indivíduos, como ainda para toda a gente e seus

⁷ Sobre o significado de **violência urbana**, ver MISSE, Michel. *Crime Urbano, Sociabilidade Violenta e Ordem Legítima. Comentários sobre as hipóteses de Machado da Silva*. 1997. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/60/Crime_urbano.pdf>. Acesso em: 24 set. 2018.

⁸ *Ib Idem*, p. 388.

interesses públicos; podendo, assim, florescer e aumentar em paz e prosperidade, e, na medida do possível, ser salva por sua própria força contra a invasão estrangeira. (LOCKE, 1632-1704, p. 19)

As lições do filósofo ainda merecem reflexões, uma vez que uma das severas críticas lançadas pelos especialistas em segurança pública na atualidade reside exatamente na insistência em tratar o tema como política de governo, e não de Estado.

Não há dúvidas de que imune aos interesses político-partidários a gestão da segurança pública ganharia mais consistência, um caráter intertemporal, o planejamento e as estratégias de atuação a médio e longo prazo.

Nesse ponto, é necessário abordar outra importante distinção, amplamente debatida e já consagrada na doutrina especializada, qual seja a diferença entre política de segurança pública e política pública de segurança.

As políticas de segurança pública abrangem o conjunto de estruturas e ações voltadas à manutenção da ordem pública, como o patrulhamento policial, o enfrentamento do crime, a logística de apuração e a aplicação da justiça criminal.

Santini, em apertada síntese, define a política de segurança pública como:

(...) meio pelo qual o Estado estabelece as regras, sistemas, programas, ações e mecanismos para a proteção da saúde, vida e patrimônio das pessoas e controle da criminalidade, preventiva ou repressivamente, com a utilização das polícias (...). (SANTINI, 1999, on-line)

Por outro lado, as políticas públicas de segurança têm viés mais abrangente: “voltam-se à segurança em geral, tendo reflexos sobre a criminalidade, mas não são compromissadas explicitamente com o seu controle” (SIQUEIRA, 2017, p. 42).

Para Vilela, compilando diversos autores que exaustivamente faz referência, as políticas públicas de segurança constituem:

(...) um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas pelo Poder Público [...], pelas estruturas responsáveis por políticas sociais e pela sociedade civil, que dizem respeito à seleção de objetivos, táticas e estratégias múltiplas de controle social, no enfrentamento do fenômeno da violência. (VILELA, 2018, p. 15)

Conjugando todas essas questões, Amendola, ao tratar dos entraves à implementação de uma política de segurança pública de Estado, ilustra a questão a contrário *sensu*, revelando consequências e medidas de uma gestão meramente política: “o Governador, no campo da segurança, não tem outra (sic) alternativa a não ser adotar decisões políticas voltadas para a cobrança de ações mais efetivas da polícia; de mais resultados com vistas (sic) à redução das estatísticas criminais” (AMENDOLA, 2002, p. 77).

A obsessão pela redução de estatísticas e pela implementação de planos imediatistas e midiáticos de contenção da violência com viés puramente eleitoreiro acaba por gerar uma sobrecarga para as polícias, em mobilizações pontuais e desarticuladas, muitas vezes em locais que dispensariam a intervenção policial ou em matérias atinentes a outros órgãos públicos, com competências diversas dentro desse complexo tema.

Assim, por ilustração, “muitas vezes, a polícia acaba fazendo papel da Prefeitura nas questões sociais. Um quarto das ocorrências da PM é de natureza social!” (MELO, 2000). Para Garland, as atenções ficam assim voltadas não para o tratamento da causa, mas para os “efeitos do crime”, sobrecarregando as “funções de controle e responsabilidades que outrora pertenciam a instituições da sociedade civil” (GARLAND, 2012, p. 60).

Nesse ponto, é necessário registrar e reconhecer que a repressão e o enfrentamento aprimorados são medidas imprescindíveis para a redução dos homicídios e da violência em geral, desde que gestados de maneira eficiente, inteligente e empregados de forma estratégica, sendo essas as razões que levaram os Estados de São Paulo (SP) e do Espírito Santo (ES) a inverterem a trajetória ascendente de homicídios, na contramão dos dados nacionais.

O Estado do Espírito Santo ocupava em 2011 o segundo lugar no ranking das unidades da federação mais violentas do País, passando para o 19º lugar em 2016; um salto fantástico para um período de apenas sete anos. Obviamente que a greve da Polícia Militar capixaba, em 2017, comprometeu essa tendência e a consolidação

dos índices em patamares reduzidos. Entretanto se trata de um fator insólito, cujos efeitos ainda não são de todo conhecidos e merecerão estudos específicos.

Herkenhoff, Pylro e Alves acentuam que as quedas vertiginosas dos índices de homicídios no ES ocorreram em razão da adoção de programas voltados para a segurança em três governos distintos, todos pautados pela repressão qualificada, com empenho do efetivo da polícia nas regiões mais suscetíveis à ocorrência de homicídios e revisão das funções das polícias de maneira racional, ainda que não visível à população. Assim, por exemplo, evitou-se o trânsito desajustado de viaturas e praças em ocorrências e delegacias, a disfunção de militares em presídios e os compromissos da tropa com dividendos eleitorais.

Uma das maiores provas da continuidade nas políticas públicas de segurança no Estado do Espírito Santo foi a manutenção do Secretário de Estado da Segurança Pública, André Garcia, nas gestões dos Governadores Renato Casagrande (2011/2014) e Paulo Hartung (2015/2018), que se opunham no cenário político capixaba naquele período.

O resultado é que até o evento crítico da greve da PM em 2017 existiam mais homicídios apurados e punidos do que cometidos no ES, índices que coincidem, de maneira interessante, com o aumento da prisão de homicidas, mas não da população carcerária em geral.

É uníssonos a ideia de que segurança pública “não é tarefa apenas dos organismos policiais e precisa ser objeto de esforços conjuntos dos diversos setores do Estado e da sociedade civil” (ALMEIDA, 2016, p. 28 -30).

Para Goulart, Essado, Choukr e Oliveira “confundir a segurança pública e o controle social com repressão penal [...] torna as polícias e os organismos estatais de repressão criminal (Ministério Público, Poder Judiciário e sistema prisional) como os

únicos garantidores do pacífico convívio social” (GOULART; ESSADO; CHOUKR; OLIVEIRA, 2016, p.251).

Nesse contexto, nossos sistemas de segurança pública e de Justiça criminal também não escapam às reflexões. Esse conjunto tem se mostrado deficiente, injusto e desigual, “o que implica dizer que quanto mais eficiente for – mantidos os mesmos valores e ideologia – maior será o aprofundamento dessa injustiça e do descontrole”. (SILVA, 2003, p. 53).

Para Amendola, “O foco da ação policial deve ser o cidadão e não o delinquente, já que o objetivo mais sublime é a preservação da integridade física das pessoas” (AMENDOLA, 2002, p. 21).

A própria concepção do que é garantir a segurança, tranquilidade e o controle social precisa ser revista: “Segurança pública também não é sinônimo de paz, mas sim a busca pelo atingimento de um estado de equilíbrio em relação aos níveis de criminalidade aceitos por determinada sociedade em determinado momento histórico” (SIQUEIRA, 2016, p. 110).

Assim, definitivamente, “Segurança Pública, portanto, não é um problema só da polícia. Há que se envolver outras instituições do Estado. E a sociedade [...] agindo de forma integrada com o Ministério Público, o Judiciário e a Defensoria Pública” (MEDEIROS, 2018).

É legítimo pensar em controle de ilícitos e em redução das tenebrosas estatísticas criminais. Porém, é preciso entender a criminalidade como um fenômeno social, político, econômico e antropológico, inerente à vida em sociedade.

Tratar do tema é, portanto, tarefa complexa, “uma vez que a sensação de insegurança é subjetiva e a violência e a criminalidade são fenômenos multicausais” (VILELA, 2018, p. 16).

De fato, o enfrentamento da violência e a busca pela estabilização dos índices de criminalidade “demandam táticas e ferramentas multifatoriais” (VILELA, 2018, p. 16) e

essas lições, em harmonia com os diversos autores que mergulham a fundo nas causas da criminalidade, apontam que as soluções factíveis para a questão são aquelas que:

(...) efetivamente proporcionem a concretização de direitos sociais como a educação, a saúde, a seguridade social, a habitação digna, a atividade laboral lícita, o lazer, o esporte, a cultura, o turismo e o próprio direito à segurança, seja à integridade moral e física, seja à liberdade de ir e vir, enfim, todo o arquétipo de uma vida digna, racionalizando as últimas *ratio* de controle social e punição. (VILELA, 2018, p. 16)

A ação exclusivamente repressiva e outros verdadeiros tabus da segurança pública precisam ser afastados de imediato, para que se possa discorrer e pensar, com critério e responsabilidade soluções viáveis e factíveis para esse grave problema nacional.

É preciso, pois, rever conceitos, inovar nas ações, mudar o foco e o paradigma estratégico de atuação.

Para que exista um verdadeiro sistema de segurança pública “é necessário dispor sobre os institutos de interação entre os respectivos órgãos e articulá-los por uma doutrina de emprego comum e pela previsão de normas de coordenação de ações entre eles” (MOREIRA NETO, 2007, p. 391).

É trivial que a falta de sinergia no interior da Administração Pública voltada para a segurança pública sempre se caracterizou como um relevante problema de gestão no Brasil, nos três níveis da Federação, e há algum tempo articula-se um instrumento legal capaz de efetivamente induzir essa interação de esforços (MARCINEIRO; REIS, 2018, p. 54).

Pois bem, parece ter sido esse o escopo da Lei nº 13.675, de 11 de julho de 2018, que, inovando no ordenamento jurídico brasileiro e atendendo a um antigo anseio de especialistas na matéria, busca disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, criando a Política Nacional de

Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituindo o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), como será visto adiante.

A ideia estava sepultada no Congresso Nacional desde o início no novo século e tomou corpo depois da conjugação de fatores convergentes, como o clamor popular refletido em pesquisas de interesse público, o mapeamento de índices cada vez mais alarmantes de violência e o alarido da mídia, que sempre prestigiou o tema.

Tudo isso, somado à fragilidade de um governo transitório, mal avaliado pela população e em busca de uma pauta positiva às vésperas do descortino eleitoral em 2018, acabou por criar o ambiente e as condições políticas necessárias para a publicação de uma série de normas que pretendem remodelar a gestão da segurança pública no Brasil, entre elas a Lei 13.675, de 11 de junho de 2018, cujo teor será destrinchado a seguir.

3.1. Breve desenvolvimento histórico e os novos parâmetros normativos de 2018

Espera-se que o ano de 2018 fique marcado na história das políticas públicas de segurança do Brasil, ao menos como um prenúncio de mudança concreta de paradigma.

De fato, a segurança pública, que pautou todo o processo eleitoral desencadeado em 2018 e que culminou com a eleição e posse do presidente Jair Bolsonaro em janeiro de 2019, mereceu, nesse período, importantes alterações estruturais.

Concebida pelo constituinte de 1988 como responsabilidade do Estado brasileiro e não apenas dos Estados-membros, a segurança pública sempre foi tratada de forma pulverizada.

Para Fernandes “A União nunca foi protagonista com participação mais efetiva sob o ponto de vista Constitucional”. De fato, até então, o papel principal sempre foi encenado pelos Estados, apesar das amarras do pacto federativo em relação às iniciativas legislativas e orçamentárias (FERNANDES, 2018, p. 70).

O próprio Governo Federal, ao propor o Plano Nacional de Segurança Pública 2018-2028, por meio do Decreto nº 9.630, de 26 de dezembro de 2018, reconheceu que a União, desde os primórdios da República, jamais teve mandato e recursos compatíveis com a dimensão da Segurança Pública, deixando relevante parte da conta para os Estados que, em 2016, por exemplo, arcaram com 85% dos gastos na área, em contraste com 9% do governo federal.

O panorama dos índices de homicídios no Brasil, constantemente apresentado nas pesquisas sobre o tema, sempre indica a ascensão da violência em alguns estados em descompasso com as reduções em outras regiões do País, revelando, ano após ano, que a União não consegue alinhar as boas práticas e difundi-las uniformemente no território nacional (CERQUEIRA, 2018).

Diagnosticando que os próprios órgãos de segurança da União sempre estiveram esparsos, jamais havendo concentração de comando, atribuições e recursos em um mesmo órgão, Fernandes, como muitos, e há tempos, sugere “a reformulação do artigo 144, estabelecendo um real e verdadeiro Sistema Nacional de Segurança Pública” (FERNANDES, 2018, p. 72).

Admite-se, majoritariamente, que a criação de uma pasta centralizadora da matéria em nível nacional realmente poderá atender a uma aguardada mudança de perspectiva e constituir um definitivo passo na concretização de uma política nacional de segurança pública, ainda não experimentada.

Pois bem, diante das recentes alterações legislativas, escopo do presente capítulo, acredita-se que as pretendidas mudanças, ao menos no ambiente legislativo, enfim, começam a se desenhar.

Logo no início de 2018, foram publicados o Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, e a Medida Provisória nº 821, de 26 de fevereiro de 2018, que determinaram, a um só tempo, a Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro e a criação do Ministério Extraordinário da Segurança Pública.

Com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública no Rio de Janeiro, atribuiu-se a um interventor militar a responsabilidade pela segurança pública fluminense, abrindo espaço para a tomada de medidas semelhantes em outras unidades da federação, da mesma forma carentes de um “freio de arrumação” e reestabelecimento da paz e da liberdade aos cidadãos.

O Ministério Extraordinário da Segurança Pública passou a ser responsável por coordenar e promover a integração da segurança pública em todo o território nacional, em cooperação com os demais entes federativos.

À época, justificou-se o novo formato como modelo organizacional de centralização, há muito esperado por boa parte dos operadores e estudiosos da segurança pública, que elevaria a pasta ao topo administrativo do governo federal, com a intenção expressa de formulação, implantação e coordenação de políticas públicas nacionais, em sintonia com os dispositivos constitucionais.

Seguindo o modelo de outras áreas igualmente sensíveis e estratégicas, a segurança pública, com tais previsões legais, mereceu mais autonomia técnica, financeira e administrativa para estabelecer estratégias, diretrizes e prioridades na aplicação de recursos públicos, bem como para criar normas correlatas, acompanhar e avaliar programas federais e executar ações nas suas áreas de competência.

Entretanto, a aparente euforia em razão da criação do novo e extraordinário Ministério da Segurança Pública e a intervenção da União na segurança pública do Rio de Janeiro não impediram duras críticas às iniciativas, motivadas sobretudo pelo contexto e ambiente político em que foram concebidas.

A mídia e os estudiosos políticos de segurança questionaram as circunstâncias fáticas e conjunturas políticas de criação do Ministério e a falta de estrutura e da ausência, no primeiro momento, de qualquer estratégia preestabelecida para a Intervenção.

Colocaram-se em xeque as reais motivações dessas medidas, sobretudo em razão do desgaste do governo com o projeto de reforma da previdência que até então não emplacava e com o processo eleitoral que se aproximava, lançando suspeitas sobre

a viabilidade jurídica e econômica de mais um Ministério e da própria Intervenção Federal naquele momento.

Não obstante, passados os primeiros meses, mesmo diante dos questionamentos inaugurais, as críticas foram cedendo espaço ao clareamento das oportunidades que as mudanças concretamente passaram a oferecer.

A União está, de fato, mais preparada para dar a necessária resposta à “crise na segurança pública brasileira”, por dispor de mais recursos e capacidade técnica em suas instituições ou qualificação dos seus agentes de segurança, mantendo ainda um necessário distanciamento dos poderes políticos locais.

Estando em condição mais confortável ou menos sujeita a interferências políticas e sociais no processo de ajustamento, tem a União a natural vocação para a centralização das decisões acerca das políticas públicas de segurança, a sua execução ou ao menos a articulação para a sua concretização em todo território nacional.

Contudo, uma das primeiras medidas do atual presidente Jair Bolsonaro, ainda em 2018, foi exatamente o anúncio da reunificação dos Ministérios da Justiça e da Segurança Pública, que já no início de 2019 veio a se concretizar. Trata-se de mais um episódio da gestão meramente política da segurança pública, calcada por projetos político-partidários. Dessa feita, a justificativa ficou em torno da redução do número de ministérios para a contenção de gastos e da burocracia, e do empoderamento do Ministro da Justiça Sérgio Moro, figura de inegável apelo popular, cujo protagonismo daria suporte e projeção ao novo governo.

Mesmo diante desse pontual recuo, diversas mudanças normativas restaram evidenciadas em 2018, provocadas, como visto, por fatos sensíveis e ações políticas, movimentos que apontam para uma factual nacionalização da segurança pública no Brasil, configurada, em termos normativos, pelos seguintes dispositivos legais, além dos já mencionados:

- Lei nº 13.642, de 4 de abril de 2018. Acrescenta atribuição à Polícia Federal no que concerne à investigação de crimes praticados por meio da rede mundial de computadores que difundam conteúdo misógino, definidos como aqueles que

propagam o ódio ou a aversão às mulheres (centralizando a investigação de fatos de repercussão nacional).

- Lei nº 13.675, de 11 de julho de 2018. Cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp).
- Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018. Regulamenta a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.

Entre essas, destaca-se a Lei nº 13.675, de 11 de julho de 2018, que criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

Embora recentes e carentes de experimentação, é necessário conhecer e elucidar essas alterações normativas, despertando a atenção e provocando a mobilização de estudiosos e operadores do sistema de segurança. Já existem prazos e determinações imediatas de adequação, sendo imprescindível a discussão desses novos parâmetros.

É verdade que o sistema ainda é, acima de tudo, “uma grande declaração de princípios, mas é também digno de nota que o Susp significa um avanço em relação às propostas salvacionistas e voluntaristas que têm marcado a área nos últimos anos” (LIMA, on-line).

Passa-se, portanto, ao estudo das recentes previsões normativas.

3.2. Inovações da política, do plano e do sistema nacional de segurança pública (Lei nº 13.675, de 11 de julho de 2018)

Há muito se discute no Brasil a necessidade de uma reforma no sistema de segurança pública. É recorrente o discurso de que o tema precisa ser tratado de forma efetivamente sistêmica no País, com gestão simultânea e coordenada, facilitando a interação de todos os atores de tão complexo segmento: legisladores, gestores, operadores (polícias preventivas, ostensivas e investigativas), sistema criminal, penitenciário e as estruturas de reabilitação.

Antes mesmo da inovação legislativa assistida em 2018, Loureiro apontava a falta de reformas do sistema nacional de segurança como uma das “5 razões por trás da crise da segurança pública no Brasil” (LOUREIRO, 2017, on-line).

De fato, no caso mais evidente do sistema operacional, os órgãos de segurança possuem estrutura, vencimentos e quadro funcional bem distintos em todo País, atuando de forma estanque ou até mesmo conflitante em determinadas matérias de interesse nacional.

O presente tópico, pelas significativas e recentes alterações legislativas publicadas sobre a segurança pública, tem por escopo inaugurar as discussões e abordagens sobre o tema, enfrentando o árduo desafio de reunir escassos apontamentos, diante da quase inexistência de bibliografia a respeito das novéis alterações.

Não obstante, é possível colecionar pontos de vista inaugurais, que compõem as primeiras balizas ou premissas sobre as quais o tema certamente será desenvolvido.

Indagado sobre a criação do Ministério da Segurança Pública e a adoção de uma política de segurança pública uniforme no Brasil, Rondon Filho posicionou-se favoravelmente aduzindo que “a segurança do País precisa de uma coordenação. Atualmente cada instituição está fazendo seus planos separadamente, correndo em uma via” (RONDON FILHO, 2018, on-line).

Entretanto, encontram-se ensaios críticos, menos otimistas com relação às novidades. Ratton adverte que ao governo federal “falta capacidade para coordenar uma Política Nacional de Segurança Pública digna do nome, com prioridades, recursos, definição de papéis, diálogo com a sociedade”.

No mesmo contexto, Lima parece mais ponderado ao aduzir que “a criação do SUSP é um passo positivo, mas só terá impacto real se sair do papel” (LIMA; RATTON, 2018, on-line).

Crítica mais severa é apontada por Muniz, para quem “a legislação como foi aprovada carece de mecanismos de governança e administração que possam garantir o atendimento da proposta” (MUNIZ, 2018, on-line).

Apesar de escassa, a produção bibliográfica permite identificar ainda críticas a respeito da inclusão de temas sindicalistas no novo texto normativo (art. 9º, § 3º) e a delegação ao Executivo, via regulamentação por Decreto, de pontos sensíveis e relevantes, deixando ao sabor do governo o incremento ou não de diretrizes essenciais ao novo sistema.

Entretanto, a dialética está formada. Ciente dos possíveis juízos negativos acerca das recentes alterações legislativas, Herkenhoff assevera que naturalmente “surgem os arautos da polêmica que, a rigor, não existe”. Para o professor mais pertinente seria indagar: “por que, até hoje, a União Federal vem se mantendo o mais distante possível do tema?”

A resposta à indagação seria a pauta pouco favorável produzida pela segurança pública, que não obstante diante dos atuais índices de violência e do clamor popular relevado em pesquisas, precisou finalmente ser enfrentada (HERKENHOFF, 2018, on-line).

Ao comentar sobre o então criado Ministério da Segurança Pública, Herkenhoff deixa transparecer que muito mais do que a existência ou não de uma determinada estrutura burocrática o importante é a centralização do tema e a proposta de uma gestão integrada da segurança pública em nível nacional, o que representa “finalmente, uma mudança de discurso e de atitude”.

Na verdade, discutiram-se em tópicos anteriores a amplitude, a complexidade do direito à segurança e conseqüentemente das políticas públicas de segurança. Portanto, diante do contexto de alargadas vertentes não surpreendem os diversos pontos de vistas que mesmo prematuramente possibilitam-se colecionar.

É preciso entender que a implementação da nova política e dos programas estruturantes de segurança pública nela previstos, deverá considerar todas as

variáveis do tema. De acordo com Vilela, esse processo está a exigir “o maior volume de informações possível, instrumentos de modalidade oriundos de diversos órgãos dos mais variados setores da administração pública” (VILELA, *apud* HOWLETT, 2018, p. 20).

Nesse sentido, a virtude do novo paradigma normativo da segurança, erigido pela Lei nº 13.675/2018, talvez seja:

(...) situar as políticas de segurança pública no rol das políticas públicas e, como consequência, associá-las ao debate acerca da eficiência e da efetividade das ações dos direta ou indiretamente responsáveis por prover segurança e direitos no país. (LIMA, 2018, on-line).

Inobstante inegáveis falhas, a lei do Susp apresenta importantes avanços, reconhecidos inclusive por seus primeiros críticos ao proporem, por exemplo, o Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social (Sinaped). A análise global, o estabelecimento de diagnósticos e a possibilidade do estabelecimento de metas e resultados constituíram inegável avanço na esteira dos atropelos e imediatismos do passado recente (MARCINEIRO; REIS. 2018, p. 56).

Assim, lançadas as primeiras considerações e visões críticas acerca do novo modelo legal de segurança pública no Brasil, passam-se às novas estruturas e ao organograma estabelecido pela lei em debate.

3.2.1. A Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS): planos de segurança pública e defesa social e sistema nacional de informações e de gestão de segurança pública e defesa social

Extraí-se, ainda, da Lei nº 13.675/2018, que a PNSPDS será instrumentalizada (art. 8º) por meio de dois pilares: os planos de segurança pública e defesa social e o Sistema Nacional de Informações e de Gestão de Segurança Pública e Defesa Social.

Assim, ainda na gestão do ex-presidente da República, Michel Temer, foi publicado em 26 de dezembro de 2018 o Decreto nº 9.630, que institui o Plano Nacional de

Segurança Pública e Defesa Social⁹. O Plano tem a duração de dez anos e deverá ser revisto anualmente pelo Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e a cada dois anos passará por uma avaliação do Congresso Nacional.

Importa descartar que na esteira da União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão elaborar e implantar os seus planos em até 2 (dois) anos a partir da publicação do documento nacional em exame, que servirá de referência.

O documento surgiu como previsão do Sistema Único de Segurança Pública e foi editado pouco tempo depois da publicação da Lei nº 13.675/2018, precedido de rápidas, insuficientes e eletrônicas consultas públicas. Esses dois dispositivos legais constituirão foco do item em apreço, haja vista a intrínseca relação entre eles.

O plano anexo ao decreto apresenta como objetivos principais a redução dos homicídios e crimes violentos letais, esmiuçando as diretrizes no combate ao crime organizado, à redução da violência contra a mulher, valorização dos profissionais de segurança pública e do sistema penitenciário, incremento do aparato de segurança, mais controle das fronteiras terrestres, dos portos e aeroportos, o rastreamento das armas e munições etc.

Do texto é possível extrair evidentes prioridades de execução dessas políticas, na esteira da extensa pauta de reivindicação popular sobre segurança pública: o enfrentamento das facções criminosas, a reorganização do sistema prisional, o combate à corrupção, lavagem e ao financiamento da criminalidade, ao tráfico de armas, munições, drogas, além de contemplar medidas estruturantes, como os programas de reorganização urbana, a preparação técnica das polícias e dos demais agentes de segurança, entre outros.

Do documento anexo ao mencionado decreto extraem-se facilmente quatro premissas, sobre as quais foram estabelecidas todas essas diretrizes de planejamento e execução.

⁹ Disponível em: <<http://www.seguranca.gov.br/Acesso/consulta-publica/anexos/anexos-plano-nacional-de-seguranca-publica/plano-nacional-de-seguranca-publica-e-defesa-social.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2019.

A primeira está assentada na adoção de critérios científicos de concepção, execução e avaliação de resultados, de maneira a conformar a adequação dos seus objetivos e a correção técnica dos seus programas, projetos e das ações previstos no referido documento.

A segunda está ligada à necessidade de superação de déficits de produção de dados e de indicadores confiáveis para a realização de diagnósticos precisos e a eleição de prioridades e de mais integração das ações a cargo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A terceira diretriz tem um viés imediatista e assegura a viabilização de instrumentos que se voltem à rápida construção de indicadores, doutrina de alto nível técnico para subsidiar a execução de programas de urgência e as ações a curto prazo.

A quarta e última diretriz busca modernizar a gestão da segurança pública, adotando critérios de governança, transparência e prestação de contas para todos os integrantes do Susp, visando à constante avaliação e ao controle das ações de governo pela sociedade.

De imediato, quadra registrar que as referências ao texto normativo compõem o cerne da presente análise, à míngua de referências bibliográficas, o que naturalmente decorre de tão recentes previsões.

A análise tem o condão de sistematizar os diversos e esparsos prognósticos do legislador, permitindo uma visão orgânica e concatenada, sobretudo do texto da lei e do decreto regulamentar, simultaneamente.

O próprio texto do Decreto nº 9489, de 30 de agosto de 2018, já previa procedimentos necessários ao cumprimento dos princípios e das estratégias da PNSPDS, tendo como base a integração, coordenação e cooperação federativa. Destaca-se a interoperabilidade como parâmetro, juntamente com a liderança situacional e a modernização da gestão das instituições de segurança pública.

Além disso, a PNSPDS pautou questões que sempre mobilizaram as classes policiais como a valorização e a proteção dos profissionais de segurança, aliada à complementaridade de ações entre os órgãos de segurança, com a necessária dotação e destinação de recursos humanos. Nos exatos termos da lei, almejará excelência técnica, avaliação continuada dos resultados e a garantia da regularidade orçamentária para a execução dos planos e programas de segurança pública.

Voltando ao teor da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, destacamos os artigos 4º, 5º e 6º, que preveem os princípios, as diretrizes e os objetivos norteadores da política nacional, cuja leitura integral recomenda-se.

Como verdadeiras inovações, que garantem um certo ineditismo ao novo balizamento legal, destacam-se alguns pontos como o fomento à participação e ao controle social na segurança pública, a produção de conhecimento especializado sobre segurança pública e inteligência, além do fortalecimento das ações de prevenção.

Destaca-se também a previsão de colaboração do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, instituições que, embora vocacionadas e umbilicalmente ligadas ao tema, jamais figuraram em disposições expressas e específicas como protagonistas da gestão da segurança pública. Sobre a atuação do Ministério Público em particular, o tema será retomado em tópico específico.

Já o Sistema Nacional de Informações e da Gestão de Segurança Pública e Defesa Social, que não se confunde com o Susp, tem caráter eminentemente executivo e será o fórum que reunirá os dados e as informações estratégicas. Tais informações serão dispostas em sistemas, redes e programas, como medida de suporte aos órgãos de gestão da segurança.

Esses sistemas e essas redes tratam de temas diversos e correlatos, como a avaliação das políticas de segurança (Sinaped); as informações prisionais, armas e munições, o material genético, as digitais e drogas (Sinesp); a educação e valorização dos atores da segurança pública (Sievap); o incremento de estudos e a formação em

segurança pública (Renaesp); programa de qualidade de vida para esses profissionais (Pró-Vida); e um plano específico para o enfrentamento dos homicídios¹⁰.

Trata-se, na realidade, de uma antiga e de fato imprescindível reivindicação dos operadores da segurança, com a formação de cadastros nacionais da segurança pública capazes de otimizar e agilizar diligências a identificação das pessoas e dos objetos de crime, incrementar cadernos investigativos, reprimir falsidades materiais, ideológicas etc.

Esses cadastros apresentam-se como um dos mais significativos desafios do Susp, que esbarra em falta de investimentos na área, na inexistência de equipes integralmente dedicadas e na falta de compatibilidade de base dos dados. Além das questões técnicas, figuram como entraves mais profundos a incompatibilidade ou a falta de sintonia política entre os gestores federais e estaduais, por vezes orientados por ideologias ou agremiações políticas distintas.

Por tais razões, apesar dos desvios e problemas já experimentados, eleger a uniformização dos dados como política de destaque representa um avanço precursor para o imprescindível incremento das técnicas, práticas, da formação e das importantes inovações que até hoje esbarraram na desarticulação e falta de estrutura.

3.2.2. O Sistema Único de Segurança Pública (Susp)

O Sistema Único de Segurança Pública é outra importante inovação, sendo a que mais ganhou destaque pela proximidade com o sistema similar de saúde pública, notoriamente conhecido, conforme os ditames da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, e do Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018, nos tópicos reservados ao Susp.

O art. 9º, da Lei nº 13.675/2018, institui o Susp como órgão central do Ministério da Segurança Pública (atualmente Ministério da Justiça e Segurança Pública) e reúne

¹⁰ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm>. Acesso em: 25 set. 2019.

integrantes estratégicos de diversos entes da federação, sendo clara a intenção normativa de que atuem de maneira cooperativa, sistêmica e harmônica.

Pelas notas introdutórias do Plano Nacional, para uma eficaz política de segurança pública, entende-se como fundamental a articulação entre os entes federados que compõem a União.

O sistema de segurança que se almeja único é na visão do governo brasileiro, ao menos para a gestão que o instituiu em 2018, o prenúncio de um caminho que objetiva construir uma nova forma de se pensar e fazer segurança pública. Reconhece-se a urgente necessidade de coordenar as ações em todo o território nacional e pautá-las em uma mesma direção, fortalecendo as respostas públicas a temas prioritários dentro das diversas vertentes do direito à segurança.

Apesar de recente, o sistema não está imune a críticas e parte delas foi pontuada logo no início deste capítulo.

Persistindo em duras críticas direcionadas ao Susp, criado pela Lei nº 13.675/2018, Muniz adverte:

Não há dispositivos de regulação, não há compatibilização dos mandados das organizações de força [...]. A Lei do Susp conseguiu fazer com que uma fragmentação virasse um amontoado, um ajuntamento invertebrado [...]. Na verdade, ela serve como caixa extra para comprar mais armamento, mais viaturas e mais munição e fazer uma polícia de espetáculo, fazer operações de vez em quando para dar uma satisfação à sociedade. É um efeito cortina de fumaça. (MUNIZ, 2018, on-line).

Marcineiro e Reis apontam que a inovação legislativa apresenta pontos de insuficiência e fragilidades no nível conceitual, prático e temático.

Para os autores (2018, p. 55) sistema significa “o conjunto de fatores interligados com funções específicas” (*apud* BERTALANFFY, 1968) e, portanto, não é suficiente, como consta da Lei nº 13.675/2018 indicar quem integra o novo organograma federativo: é preciso disciplinar as funções de cada integrante do Susp, de acordo com as suas habilidades e competências, e também definir as tarefas e a comunicação entre os integrantes.

Porém, adotam-se as ponderadas observações de Lima, quando adverte que “embora não seja um instrumento revolucionário de modernização da segurança pública brasileira, o SUSP é um passo que vale ser mais elogiado do que criticado” (LIMA, 2018, on-line).

O Susp tem a seguinte composição: a) integrantes estratégicos, que são os poderes executivos que compõem o sistema federativo brasileiro e os conselhos de segurança pública e defesa social dos mesmos entes federados sobre os quais se discorrerá adiante; b) integrantes operacionais, que são os órgãos previstos no art. 144, da Constituição Federal, os institutos de criminalística e medicina legal, as secretarias vinculadas à matéria, os agentes de trânsito e portuários, em uma complexa e abrangente reunião.

A Lei disciplina, ainda, a atuação dos integrantes do Susp em operações integradas, nas estratégias comuns para a prevenção de crimes, a unificação de registros de ocorrências policiais, o compartilhamento de informações, inclusive de inteligência, bem como o intercâmbio de conhecimentos técnicos e científicos e de dados.

O seu funcionamento está basicamente disciplinado na Lei, que prevê a atuação “nos limites das respectivas competências” de cada um dos diversos órgãos que o integram; experiência sensível, complexa e inovadora, que somente o tempo poderá ajustar e atestar a sua eficiência, de acordo com as premissas estabelecidas.

Relendo as ponderações de Marcineiro e Reis, de fato perdeu-se uma excelente oportunidade de esmiuçar essas reconhecidas competências, as ações operacionais de cada um dos protagonistas do sistema e, sobretudo, organizar em níveis e funções as entregas a serem ofertadas pelos diversos atores, sejam eles do sistema político, das forças de segurança ou da justiça criminal (MARCINEIRO; REIS. 2018, p. 55).

Essa complementação, adianta-se, constitui o escopo do presente trabalho, ao menos no recorte pretendido e relativo às atribuições específicas do Ministério Público contemplado textualmente pelos novos sistemas, como se verá adiante.

Para tanto, merecem especial atenção a formação e a competência de um dos integrantes estratégicos do novo Susp, oportunidade para o despertar de um novo feixe das atribuições do Ministério Público: trata-se dos conselhos da segurança pública e defesa social nacional, estaduais, distrital e municipais, colegiados robustos, de alargada envergadura político-jurídica e de penetração em todos os entes federativos.

3.2.3. Conselhos de segurança pública e defesa social nacional, estaduais, distrital e municipais

A composição, o funcionamento e as competências em geral dos conselhos, bem com a estrutura específica do colegiado da União, que servirá de parâmetro para a instituição dos demais, estão previstas nos arts. 35 a 40, da Lei nº 13.675/2018.

Os conselhos serão permanentes, criados por normas de iniciativa do executivo, a serem encaminhadas aos poderes legislativos de todas as unidades da federação, que deverão prever o poder de decisão de cada colegiado em suas respectivas estruturas de governo.

Além da indicação dos seus componentes, os dispositivos disciplinam o mandato de dois anos e as formas de indicação dos conselheiros, considerando a função como de prestação de serviço relevante, sem remuneração.

Criado com o objetivo de propor diretrizes para prevenir e conter a violência e a criminalidade no País, o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social foi criado em 27 de junho, instalado em 17 de setembro de 2019 e é composto por representantes da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e da sociedade civil. Ao todo são 26 as instituições que terão assento no órgão, como o próprio Ministério, as polícias civis e militares, os atores dos sistemas de justiça criminal e representantes das entidades de profissionais da segurança pública.

Nos demais níveis, a preocupação com os gastos públicos se evidencia também pela previsão de que as reuniões do Conselho deverão ocorrer, preferencialmente, de forma remota, evitando despesas com o deslocamento dos pares.

O Conselho tem como presidente o Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, o Secretário-Executivo do Ministério como vice e como integrantes os diretores-gerais dos órgãos policiais previstos no art. 144, da Constituição Federal, à exceção da polícia ferroviária que definitivamente está fora dos planos do novo sistema da segurança pública.

O Conselho é composto ainda pelas secretarias mais relevantes da segurança pública, dos representantes da Casa Civil e diversos ministérios, dos membros das polícias civil e militar, do corpo de bombeiros, das guardas municipais e dos agentes de trânsito.

De forma inédita e emblemática, garantindo um alargamento do trato da segurança pública, o Conselho prevê também a participação das instituições do sistema da Justiça, como o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a OAB.

Ademais, ele garante a representação e a participação direta da sociedade civil e de representantes das entidades de profissionais da segurança pública, bem como a inclusão direta de cidadãos detentores de notórios conhecimentos na área de políticas de segurança pública e defesa social.

Neste tópico abre-se um necessário parêntese para lembrar as lições de Habermas, para quem a sociedade civil constituiu caixa de ressonância dos desejos privados que, por meio de suas organizações e associações, deve condensá-los e encaminhá-los às esferas públicas (HABERMAS, 2011).

Acentua o autor Sem (2011), nessa mesma linha, que o conceito de democracia deve ser entendido de maneira ampla, superando os reclames históricos de mera participação popular indireta por meio do voto, para de maneira mais aberta e efetiva constituir-se hodiernamente na discussão e inserção nas esferas públicas de gestão dos interesses públicos.

Esse talvez seja um dos grandes desafios do Susp: garantir que a participação da sociedade civil e do cidadão seja concreta, não servindo a novel inserção normativa para mais uma vez relegar aos representantes do povo uma função de mero

espectador das discussões e ações na área da segurança pública, atores por vezes usados em colegiados congêneres para tão somente garantir uma falsa legitimidade para políticas e ações estatais orquestradas previamente e em ambientes inacessíveis (CHAI; ALMEIDA, 2016).

Trata-se de um interessante nicho de atuação a ser explorado pelo Ministério Público, como natural interlocutor entre a sociedade civil e os poderes públicos, caminho a ser explorado nas proposições finais.

Logo, o Ministério Público deve “se entusiasmar pela complexidade dos problemas sociais, desempenhando as suas funções para além das funções judiciais, num intenso pulsar democrático, propiciando uma real autonomia da sociedade plural” (SOUSA, 2009, p. 224).

Retomando o texto legal, é necessário esmiuçar as competências dos conselhos, as quais são previstas na Lei e no Decreto já mencionado, que, em síntese, prevê moções consultivas e sugestivas, deliberações de acompanhamento das atividades da segurança pública e defesa social, ressaltando a obediência às instâncias decisórias e às normas de organização dos seus componentes e da administração pública em geral.

Pelo texto normativo, o Conselho terá funções de colaboração e iniciativa junto às instâncias correccionais dos integrantes do Susp, uma vez que o art. 40, parágrafo único, do Decreto nº 9.489/2018, prevê que os conselhos exercerão o acompanhamento dos integrantes operacionais do Susp, podendo recomendar providências legais às autoridades competentes.

A norma evidencia a necessidade de integração e interoperabilidade entre os conselhos e demais integrantes do Susp, com o claro objetivo de finalmente dar início à concretização de diretrizes comuns a todo o sistema da segurança nacional e à potencialização das estruturas já existentes.

São esses, portanto, os breves e principais apontamentos extraídos de uma leitura inicial dos recém-concebidos dispositivos legais, à míngua de movimentações

doutrinárias mais elaboradas e relativas às principais e inovadoras concepções da política e da gestão nacional da segurança pública que se pretende implantar no Brasil.

Tudo dependerá do futuro, da eficiência no manejo dos dispositivos recém-publicados, da existência e adequada destinação dos recursos públicos, além da boa vontade e do bom ambiente político favorável no País.

Aliás, com relação aos investimentos em segurança pública no Brasil encontram-se certas divergências argumentativas sobre o que revelam os números e os dados oficiais.

Não obstante, observa-se certo entendimento no sentido de que os investimentos não são acanhados, mas estão a merecer incremento diante dos inalteráveis índices de violência.

Se for levado em consideração o poder de compra, o Brasil consome mais recursos em segurança pública do que muitos países europeus. Já com relação ao PIB, o Brasil investe cerca de 1,5%, índice próximo ao da média europeia, entre 1,7% (EU - 15) e 1,8% (EU - 27). Por outro lado, é unísono o entendimento de que o Brasil é pródigo na matéria, “sendo extremamente ineficiente na gestão dos recursos destinados à segurança pública”.

Registra-se que é preocupação evidente do Legislador, ao publicar a Lei n. 13.675/2018, expressa nos capítulos que disciplinam os princípios e as estratégias da nova política nacional de segurança pública e defesa social, a eficácia na utilização dos recursos públicos, com a otimização dos haveres materiais, humanos e financeiros das instituições de segurança, buscando ainda a garantia da regularidade orçamentária para execução de planos e programas de segurança pública e o estabelecimento de critérios para aplicação de recursos dos fundos nacionais.

Ademais, muito se discute sobre segurança pública, mas de fato pouco se sabe sobre as efetivas intenções ou mesmo os modelos e as concepções de implementação da futura e concreta política da segurança por parte dos futuros governantes do País.

Caberá aos gestores vindouros e aos legisladores recentemente empossados, remanescentes de um processo político tão polêmico e polarizado como o sufrágio de 2018, a implementação de todo esse novel arcabouço normativo, pouco discutido ou mesmo ignorado nos debates que antecederam as eleições gerais, no primeiro e no segundo turnos.

Fato é que o Poder Executivo vinha agindo de forma isolada na elaboração das políticas da segurança pública, “sem abrir espaço adequado para o povo e outros entes estatais [...]”. A Constituição Federal insculpiu que a segurança pública é dever do Estado, mas também direito e responsabilidade de todos” (SANTINI, 1999, p. 3).

Portanto, cuida-se de uma verdadeira nacionalização da gestão da segurança pública, com a coordenação da União (dos seus poderes, órgãos e das suas instituições), integrada aos demais entes federativos, com corresponsabilidade e divisão de tarefas.

Interessante notar que esse movimento de nacionalização do trato da segurança pública também se reflete no próprio sistema da Justiça e leva a uma necessária releitura dos princípios norteadores da federação.

A criação de instâncias nacionais de correição e de direcionamento da gestão do Poder Judiciário (CNJ) e do Ministério Público (CNMP), as designações de membros de Ministérios Públicos distintos e do Ministério Público Federal para atuarem em uma mesma unidade e a possibilidade recém-discutida de permuta entre membros de instâncias nacionais do MP, entre outras medidas, dão o tom do futuro de todo o sistema da segurança, persecução e Justiça no Brasil.

O pacto federativo coloca em aparente rota de colisão, de um lado a autonomia e a responsabilidade dos estados na execução da segurança pública, de outro a competência legislativa privativa da União para os temas mais caros ao setor (do direito penal, processo penal, dos transportes, portos, da navegação – aérea e fluvial - trânsito, organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos territórios, entre outras), constituindo barreira posta, mas não

intransponível, merecedora de atenção e deslinde para o necessário aprimoramento das ações e do alcance da efetividade.

Portanto, apesar das críticas de imediato lançadas os novos dispositivos legais centralizam e modernizam as estruturas e a gestão da segurança pública, avançando em questões há muito reivindicadas por gestores, profissionais do setor e estudiosos da matéria, como é o caso do incremento e da formalização da participação popular nas estruturas da segurança do governo.

De acordo com Jorge Silva é necessário o empenho de todos os operadores do sistema penal contra a violência e a criminalidade, não apenas da polícia. Assim, o Ministério Público e o Sistema Penitenciário, a Advocacia Criminal e a Defensoria Pública podem agora atuar de maneira cooperativa e articulada nas três esferas da federação e no âmbito dos três poderes (SILVA *apud* AMENDULA, 1997, p.82).

No que toca aos objetivos do presente estudo, especificamente em relação à atuação do Ministério Público no cenário da Segurança Pública, o avanço foi primordial e significativo.

O Ministério Público, definitivamente, deixa de lado o papel de ator coadjuvante e secundário em matéria da segurança pública, quase sempre relegado ao enfrentamento dos resquícios ou do fracasso da gestão e das políticas de prevenção, atuando quase que exclusivamente em juízo ou na fase pré-processual.

A partir das novas previsões legais está credenciado a assumir, junto com outros veteranos e estreados atores, o protagonismo que se esperava da Instituição na segurança pública. Para tanto se propõem, ao final, medidas concretas de aprimoramento funcional.

3.2.4. O Susp e a atividade de inteligência

A atividade de inteligência é apontada no presente estudo como uma das importantes ferramentas de incremento da atuação das forças de segurança e das instituições do sistema da justiça criminal e do penitenciário, em especial o Ministério Público.

A aproximação entre a nova Política Nacional da Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), o Susp e a atividade de inteligência são umbilicais, e caminham na mesma linha de uma das proposições finais do presente trabalho, que é exatamente a formalização, o regramento e a uniformização dessas práticas no seio das instituições voltadas à segurança pública no Brasil, especialmente no âmbito do Ministério Público.

A Lei 13.675/2018 prevê a atividade de inteligência em sete oportunidades. No artigo 6º, incisos I e IX, acentua que são objetivos da nova política nacional a integração em atividades de inteligência da segurança pública e o estímulo ao intercâmbio de informações de inteligência da segurança pública com instituições estrangeiras congêneres. Já no art. 10º, IV, ao tratar do funcionamento do Susp, prescreve que a integração pretendida se dará também por meio do compartilhamento de informações, inclusive com o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin).

Ora, sabe-se, e será debatido no capítulo seguinte, que “órgãos de inteligência intercambiam informações diretamente com outros órgãos de inteligência”. Portanto, de imediato podemos assentar que não há como atingir esses novos objetivos da PNSPDS e do Susp se os ministérios públicos não estiverem inseridos nas redes de inteligência próprias da segurança pública (PACHECO, 2013, p. 271).

Para tanto, os ministérios públicos necessitarão constituir ou fomentar as unidades de inteligência já existentes e padronizá-las em nível nacional, formatando doutrina e rotinas próprias de inteligência, credenciando as suas unidades específicas para a almejada integração.

O documento que formaliza o Plano Nacional da Segurança Pública e Defesa Social também elege a atividade de inteligência como um dos pilares da política nacional da segurança pública, prevendo diversas ações para a difusão e o aprimoramento funcional dos protagonistas do setor, inclusive com a criação da Escola Nacional da Segurança e Inteligência.

A atividade de inteligência é apresentada no plano nacional como uma ferramenta capaz de enfraquecer os grupos e as organizações criminosas em todo o território nacional e no sistema prisional.

Extraí-se que o objetivo sete do plano nacional é exatamente o enfrentamento às estruturas do crime organizado e, para tanto, já nos primeiros apontamentos registra-se a necessidade de reformular e fortalecer o Subsistema Nacional de Inteligência de Segurança Pública (Sisp); aperfeiçoar a estrutura federal de coordenação de inteligência da segurança pública; fomentar o aperfeiçoamento das estruturas estaduais de inteligência e incentivar a troca de informações de inteligência entre as diferentes organizações policiais da União e dos estados e do Distrito Federal.

É necessário, portanto, difundir e reforçar a construção de cultura de inteligência no Brasil, razão pela qual se dará início no próximo capítulo a um exame com mais profundidade dos contornos dessa atividade e da necessidade do seu incremento, especificamente na rotina de atuação de procuradores de Justiça, da República e de promotores de Justiça.

4. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

4.1. A atividade de inteligência

4.1.1. Origens históricas

A atividade de inteligência nasceu e se estruturou ao longo dos tempos, reunindo conhecimentos e ordenando esforços articulados e voltados para as necessidades que se apresentavam (busca de alimentos, defesa do inimigo, conquista de territórios), acompanhando todo o desenvolvimento humano e a organização em sociedade até a atual concepção de Estado.

Em um dos tratados de estratégia militar mais antigos de que se tem notícia, Sun Tzu, ainda no século VI a.C., ensinava que “conhecendo o inimigo e conhecendo a si mesmo, não será preciso temer o resultado de uma centena de batalhas” (TZU, 2009, p. 58).

Os textos bíblicos também mencionam expressamente a utilização de técnicas de conhecimento e da coleta de informações como prenúncio da atividade, sendo forçoso mencionar a clássica passagem do Antigo Testamento, Livro dos Números, em que o Senhor aconselha Moisés a conhecer a terra a ser explorada e a orientar os seus homens, dizendo:

(...) examinai que terra é essa, e o povo que a habita, se é forte ou fraco, pequeno ou numeroso. Vede como é a terra onde habita, se é boa ou má, e como são as suas cidades, se muradas ou sem muros; examinai igualmente se o terreno é fértil ou estéril, e se há árvores ou não. Coragem! E trazei-nos dos frutos da terra (...). (Nm, 13:17-20)

A conhecida e retratada história de Alexandre, o Grande, rei grego que ainda jovem herdou o trono do seu pai e marcou o seu governo pelos avanços militares sem precedentes, dando origem a um dos maiores impérios do mundo antigo (330 a.C. - 323 a.C.); também é cercada de passagens, retratadas inclusive pelo cinema, que demonstram claramente o uso de conhecimentos sobre clima, mapas náuticos e terrenos, evidenciando o uso das técnicas de obtenção e elaboração do conhecimento em períodos longínquos.

Assim, a atividade de inteligência se consolidou ao longo da história e, a esse respeito, Marques assevera:

Aquele que melhor pôde desenvolver métodos e instrumentos idôneos a promover uma antevisão de acontecimentos [...] municiou-se de condições mais favoráveis à adoção de certas posturas de defesa ou ataque e, assim, disputou batalhas, sangrentas e frias, com enorme vantagem em relação a seus opositores. (MARQUES, 2011, p.59)

Presente desde a Idade Antiga, com destaque no Império Romano, o desenvolvimento da atividade de inteligência encontrou os seus primeiros obstáculos na Idade Média, dada a influência da Igreja Católica no regime antigo, que, com postura inquisitiva reagia negativamente a essas formas de atividade. Porém, com o renascimento cultural e, acrescente-se, o prenúncio das ideias iluministas, depois da consolidação dos Impérios europeus, surge a primeira escola de inteligência na Rússia, no seio da polícia secreta que servia os monarcas, intitulados Czares (MARQUES, 2011).

De fato, apesar das divergências quanto ao marco ou primeiro modelo de sistema organizado ou institucionalizado de inteligência, Cepik destaca:

As primeiras organizações permanentes e profissionais de inteligência e de segurança surgiram na Europa moderna a partir do século XVI [...] no contexto da afirmação dos Estados nacionais como forma predominante de estruturação da autoridade política moderna. (CEPIK, 2003, p.86)

Muitos autores de fato apontam que a expressão Inteligência foi cunhada pela primeira vez na Inglaterra, sob o comando da rainha Elizabeth I, em 1558. O termo designava uma das mais relevantes funções da Secretaria de Estado, o controle interno e externo de informações, chamado *the intelligence* (RORATTO, 2012).

Com o tempo, a atividade foi ganhando corpo e identidade. Sempre impelida por conflitos bélicos, como a I e a II Guerras Mundiais, decisivas para a consolidação da atividade e a criação de unidades e órgãos especializados em serviços dessa natureza, a Inteligência firmou-se como doutrina, estrutura e serviço de essencial relevância.

A Guerra Fria foi sem dúvida o decisivo impulso, com a intensificação de unidades de inteligência mundialmente reconhecidas como a CIA, MOSSAD e a KGB, período marcado, na lição de Karla Padilha Rebelo Marques, por:

(...) grandes investimentos em serviços de inteligência, municiados com métodos tecnológicos em franca evolução, os quais passaram a subsidiar as decisões tomadas pelas grandes potências mundiais [...], sobretudo nas questões de trato internacional, em face de conflito ideológico e armamentista nitidamente instaurado. (MARQUES, 2011, p. 61)

Atualmente se experimenta um cenário de modernização e alargamento sistemático de grupos econômicos e políticos, espaço aberto para a prática de crimes também globais e organizados, aliada ao incremento da resistência reativa a esse cenário, revigorando os conceitos e as ações fundamentalistas que deságuam nas constantes ameaças e ações terroristas.

Assim, depois do evento conhecido como “*The September 11 attacks*” nos EUA, os serviços de inteligência não apenas reafirmaram a sua necessidade como diversificaram as suas ações, abrindo espaço para os múltiplos ramos da atividade.

Extrapolando a sua originária inclinação militar a doutrina contemporânea desenvolveu novos métodos e novas técnicas, com perfil multidisciplinar, subsidiando ações “concebidas como de vital importância à consecução dos Objetivos Estratégicos de todas as Organizações, sejam elas de natureza Pública ou Privada”, como veremos adiante (RÊGO, 2012, p. 41).

4.1.2. Histórico no Brasil

No Brasil, a Inteligência de Estado desenvolveu-se durante o regime republicano, em especial a partir de 1927. Segundo as fontes oficiais do Governo, as quais norteiam esta análise, o marco institucional da Inteligência brasileira foi a criação do Conselho de Defesa Nacional (CDN), primeiro órgão do setor, instituído pelo presidente Washington Luís e composto por um colegiado, em sua maioria militar, claramente inclinado à Defesa Nacional e ao acompanhamento das questões conjunturais do País, à época marcado pela ascensão de movimentos revolucionários e pela crise econômica.

Em seguida, já em 1946, o presidente Eurico Gaspar Dutra, motivado pelo cenário da já mencionada Guerra Fria¹¹, e diante da aproximação do governo brasileiro com os EUA, cria o Serviço Federal de Informações e Contrainformações (Sfici), que marcou uma importante fase na história da inteligência brasileira, seja pela definição conceitual e legal, seja pela estruturação técnica, administrativa e operacional do serviço, passando a incorporar, por exemplo, agentes de campo, otimizando as análises produzidas.

A partir de então, enfrentou-se um período nebuloso da história brasileira com o golpe militar de 31 de março de 1964 e a deposição do presidente João Goulart, dando início ao período marcado como a Ditadura Militar, regime autoritário que durou 21 anos (1964-1985) e estigmatizou profundamente a atividade de inteligência no Brasil.

O Serviço Nacional de Informações (SNI), criado pela Lei nº 4.341, de 13/06/1964, no mesmo ano da interferência militar no processo político nacional, incorporou os serviços anteriores e adotou ofensivas ideológicas e repressivas que marcaram o regime castrense, abastecendo de informações os organismos de repressão existentes, como as Delegacias de Ordem Política e Social (Dops), o Destacamento de Operações de Informação e o Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-Codi).

Karla Padilha Marques assevera que “essa ofensiva aos direitos dos cidadãos e a sua liberdade terminaram por estereotipar a atividade de inteligência no Brasil” (MARQUES, 2011, p.62). Note-se que o mesmo aconteceu com as forças de segurança, como já declinado nos tópicos inaugurais.

De fato, a vinculação a episódios de perseguição, agressões e violações aos princípios democráticos, republicanos e aos direitos humanos fizeram com que adjetivos ou conceitos remodelados, com roupagem depreciativa, fossem incorporados à definição de inteligência, tais como espionagem, “grampos” e “arapongas”.

¹¹ Período no qual foram criados os principais serviços de inteligência no mundo, como mencionado no tópico anterior.

Com o declínio do regime militar em 1985, quando Tancredo Neves derrotou Paulo Maluf e constituiu a Nova República, é estabelecido um processo de redemocratização que vai culminar com a Constituição Federal de 1988, as eleições diretas para presidente da República e a posse de Fernando Collor, em 15 de março de 1990.

Nesse período, a atividade de inteligência passou por um processo de reavaliação e letargia, buscando adequar-se aos novos contextos governamentais de atuação, sendo que os estigmas do passado claramente contribuíram para o seu desprestígio no texto constitucional de 1988, não havendo uma citação sequer do termo “inteligência” na Carta Magna.

Tal fato é corroborado pela história, uma vez que o SNI, de forma emblemática, foi extinto no primeiro dia de governo do presidente Fernando Collor, sendo que os registros da campanha presidencial de 1989 revelam que quase todos os candidatos se comprometeram com tal medida.

Fernando Collor substituiu o malsinado órgão pelo Departamento de Inteligência da Secretaria de Assuntos Estratégicos (DI/SAE) da Presidência da República, que no governo de Itamar Franco foi elevado à condição de Subsecretaria de Inteligência (SSI).

Órfã de um órgão centralizador e restrita às Forças Armadas, a atividade de inteligência foi relegada a ações pontuais nesse período de transição, que não foram diagnosticadas ou não mereceram destaque nos estudos publicados sobre a matéria na ocasião.

A atividade de inteligência somente veio a retomar o seu fôlego e desenvolvimento com a edição da Lei nº 9883, de 7 de dezembro de 1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) e criou a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), marcando um expressivo avanço da atividade e expansão das suas estruturas para além da autoridade central.

Os novos alicerces normativos, doutrinários e operacionais garantiriam a almejada guarida dos preceitos republicanos, democráticos e de direito à atividade. A desmistificação do tema ganhou reflexos na academia, com a difusão de escolas e publicações sobre a doutrina e as atividades de inteligência, que passaram a obter capilaridade nas demais instituições públicas vocacionadas e o impulso no setor privado, onde, aliás, está cada dia mais presente e desenvolvida.

De fato, a criação do Sisbin provocou ou ao menos coincidiu com a difusão, em períodos próximos, de estruturas e unidades de inteligências em diversos órgãos e diversas instituições públicas afins; nas polícias, no próprio Ministério Público (MP) e em órgãos fiscais e de controle que ainda não haviam despertado nesse sentido.

Mais adiante, um novo e importante passo é alcançado com a publicação do Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000, que criou no País o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (Sisp), no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, abrindo espaço para que órgãos de Inteligência e da Segurança Pública dos estados e do Distrito Federal pudessem integrar o Subsistema.

Nesse ponto, chama a atenção o entrelaço de dois relevantes temas: inteligência e segurança pública.

As duas áreas de atuação são, de fato, estratégicas e revelam significativas zonas de intercessão. O recente clamor nacional, a eclosão de episódios de violência urbana no Estado do Rio de Janeiro, que, em certa medida, contribuíram para a decretação da Intervenção Federal em solo fluminense e a criação do extraordinário Ministério da Segurança Pública, trouxeram à baila novas e calorosas discussões a respeito da necessária adoção de ações modernas e interligadas a essas duas frentes.

Urge o abandono das linhas clássicas e a construção de um papel mais arrojado para o Estado e as suas estruturas vocacionadas à segurança e à persecução penal, especialmente o Ministério Público, no contexto do presente trabalho e de uma nova e almejada arquitetura para a tutela de direitos difusos, o que será adiante explorado.

Se são muitas as incertezas e imensos os desafios, não restam dúvidas de que a atividade de inteligência é um instrumento imprescindível para o aprimoramento das instituições, da gestão e da consequente melhoria dos serviços públicos, com vistas à eficiência e à efetividade.

4.1.3. Conceito de inteligência

Por envolver elucubrações e ações variadas e multidisciplinares, que resultam em atos concretos ou arranjos textuais subjetivos e próprios do intelecto e da experiência de cada agente¹², o conceito de Inteligência não encontra uma definição uniforme.

Para Emiliano Antunes Motta Waltrick, “o termo inteligência não possui uma definição universal, existindo diversos conceitos doutrinários, inexistindo na literatura especializada um consenso quanto ao que se classifica como tal”.

De imediato, é importante frisar que os conceitos de inteligência e contrainteligência devem ser trabalhados de forma simultânea, uma vez que constituem ramos de uma mesma atividade.

A contrainteligência visa à produção de conhecimentos/técnicas e à implementação de ações voltadas para a proteção do conhecimento sensível disponível pela instituição, inclusive aquele produzido exatamente pela primeira atividade (inteligência), minando ações adversas (ações de inteligência por parte do inimigo, adversário ou concorrente), salvaguardando interesses sensíveis e cruciais para o Estado brasileiro.

Sobre a contrainteligência, reserva-se nas disposições finais um tópico específico, que além de melhor trabalhar o conceito apresenta essa vertente da atividade como mecanismo de salvaguarda da atuação do Ministério Público na segurança pública.

¹² O agente de inteligência é entendido como o profissional com atribuições de obter elementos de Inteligência ou atuar diretamente em operações de campo.

Não obstante as dificuldades de definição, servimo-nos das conceituações oficiais, previstas na lei de criação do Sisbin e da Abin, a saber:

(...) § 2º Para os efeitos de aplicação desta Lei, entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

§ 3º Entende-se como contra-inteligência (*sic*) a atividade que objetiva neutralizar a inteligência adversa.

Resta evidente que essa definição normativa está comprometida com a inteligência clássica (de Estado), exatamente a exercida pela Abin na condição de órgão central do Sisbin e no contexto da missão de municiar o Executivo Federal com conhecimentos relativos à segurança do Estado, interna e externa, e com informações estratégicas na área política, econômica, social etc.

Como parâmetro, encontra-se na literatura disponível um conceito bastante aceito e reportado por outros autores, formulado por Joanisval Brito Gonçalves em sua tese de doutorado em Relações Internacionais pela Universidade Nacional de Brasília (UNB):

Assim, nessa perspectiva anglo-saxônica, inteligência seria a informação processada e analisada com o objetivo de assessorar o processo decisório (!). Essa percepção do termo inteligência foi incorporada à doutrina brasileira a partir da década de 1990, após a redemocratização, quando o termo “informações”, mais adequado à língua portuguesa, foi substituído por “inteligência”. As razões dessa mudança foram sobretudo de ordem política, de modo a se tentar banir termos associados ao regime autoritário (...). (GONÇALVES, 2008, pág. 138)

Além de objetivamente apresentar a atividade como produção de conhecimento para o processo de tomada de decisão, permitindo a replicação do conceito para os diversos ramos da Inteligência que mais adiante serão mencionados, o autor reforça as razões da substituição do termo “informações” por “inteligência” no Brasil, aludindo às agruras sofridas pela atividade no regime militar, conforme esmiuçado ao tratar dos aspectos históricos no Brasil.

A reunião de conceitos relativos à atividade de Inteligência, no bojo de um trabalho que tem o Ministério Público como pano de fundo, torna obrigatória a referência a Wilson de Almeida Neto, em obra específica e direcionada para a classe.

Para o autor, no mesmo sentido já afirmado alhures, a produção de conhecimentos, por meio de uma atividade especializada, com metodologia própria, visando à obtenção, ao preparo, à produção e difusão de dados e informações tem a finalidade última de “assessorar um decisor na tomada de uma decisão” (ALMEIDA NETO, 2009, p. 28).

A doutrina estrangeira caminha na mesma direção:

(...) La gestión del conocimiento es, por tanto, la disciplina que se ocupa de la investigación, el desarrollo, la aplicación y la innovación de los procedimientos y los instrumentos necesarios para la creación de conocimiento em las organizaciones, com el fin de aumentar su valor y ventaja competitiva. El objeto de su práctica es la construcción de um sistema de producción de conocimiento útil em una organización para la toma de decisiones (...). (NAVARRO; BONILLA, 2004, p. 37).

A gestão do conhecimento é, portanto, a disciplina que se ocupa da investigação, do desenvolvimento, da aplicação e inovação dos procedimentos e dos instrumentos necessários para a criação do conhecimento nas organizações, com a finalidade de aumentar o seu valor e sua vantagem competitiva. Seu objeto prático é a construção de um sistema de produção de conhecimento útil em uma organização, para a tomada de decisão (tradução livre).

Mais que o conceito, como visto, importa atualmente a adoção de uma verdadeira cultura de inteligência, que “*es um instrumento de respuesta conjunta a los nuevos retos y desafios que nuestra sociedad tiene hoy planteados a través de um proceso de intercambio contínuo*” (FERNÁNDEZ, 2016, p. 113-114).

É um instrumento de resposta conjunta aos novos desafios e (sic) provocações que a nossa sociedade tem hoje expostos através de um processo de troca contínua. (tradução livre).

Fernando Fernández e Antonio Fernández, professores das Universidades Rey Juan Carlos e Cádiz, na Espanha, concluem a questão, apresentando a Teoria dos Três “C”:

(...) La naturaleza de la cultura de inteligencia podría articularse em torno a três “C”: conocer, comprender y cambiar. Conocer para poder comprender y así cambiar la realidad en algo más seguro y mejor para los ciudadanos. (FERNÁNDEZ, 2016, p. 113-114)

A natureza da cultura de inteligência poderia articular-se em torno de três “C”: conhecer, compreender e “cambiar (transformar). Conhecer para poder compreender e assim transformar a realidade em algo mais seguro e melhor para os cidadãos.” (FERNÁNDEZ, 2016, p. 113-114, tradução livre)

A Escola Superior de Inteligência, sob a direção de Cláudio Andrade Rêgo, além da definição da doutrina e do seu conceito, preocupou-se também em definir a abrangência, a finalidade, as atividades e os princípios sobre os quais deve ser empregada e alicerçada a atividade de inteligência.

Em síntese, apresenta inteligência como produto intelectual, que se diferencia das ciências em geral por se caracterizar, simultaneamente, entre outras, como atividade antecipativa, complementar, sigilosa e permanente.

A finalidade da inteligência é o assessoramento para o processo decisório, na mesma linha já desenvolvida neste trabalho, visando a reduzir as incertezas e subsidiar os planejamentos e as estratégias de ação, envolvendo atividades diretas, internas, externas e protetivas, baseadas em diretrizes como a imparcialidade, o controle, a interação, oportunidade e o sigilo (RÊGO, 2012).

Esse panorama engenhoso define algumas balizas e alguns traços comuns à atividade de inteligência.

Entretanto, por sua fluidez e heterogeneidade, bem como pelos resultados produzidos como fruto natural de um desenvolvimento secular da matéria, fez surgir um campo vastíssimo de aplicação dos seus conceitos, que se adaptaram em áreas e ações especializadas, conhecidos como ramos distintos de inteligência, com plena

capacidade de adequação doutrinária e estrutural a quaisquer exigências ou estruturas da atividade humana, onde for necessário conhecer, convencer e preservar.

4.1.4. Ramos da inteligência

Já foi dito que a inteligência acompanhou o desenvolvimento humano e essa constante evolução a desprende das suas raízes bélicas. Para além, definiu novos contornos, métodos e novas doutrinas, permitindo a produção de inovadores conhecimentos e inovadoras técnicas capazes de subsidiar ações estratégicas nas mais diversas organizações privadas e instituições públicas, no campo político, na produção industrial, na gestão de recursos humanos, no mercado de consumo, financeiro, de entretenimento etc.

Assim, os métodos, as estruturas e os serviços foram adaptados e ganharam imensa capilaridade, sendo possível definir, para os fins específicos do presente estudo, dois importantes ramos da atividade: a inteligência pública e a inteligência corporativa.

A dicotomia público e privado parece bem definir a primeira bifurcação de conceitos, ainda que estabeleçam vias de convergência ao longo dessas extensas e peculiares rotas de escoamento.

A primeira abrange a concepção clássica de defesa do Estado exercida, em nosso meio, pela Abin, que atua contra as ameaças internas e externas, na proteção das instituições e formulação de estratégias orientadoras de diretrizes de governo, políticas públicas etc.; a chamada Inteligência de Estado.

Além disso, o termo proposto, inteligência pública, abrangeria também as ações que interessam aos diversos Órgãos da Administração Pública direta ou indireta, como inteligência da segurança pública, criminal, penitenciária, financeira, fiscal ou de controle.

A inteligência privada, por sua vez, é exercida, em regra e em apertada síntese, por organizações não estatais ou mistas, dos mais diversos ramos do negócio, com a finalidade precípua de obter vantagem competitiva no mercado.

Antônio M. Díaz Fernández incluiria no primeiro grupo a Inteligência Econômica e Militar, no segundo, a Inteligência Competitiva e a espionagem industrial e, como intercessão, a *ciber-defesa*, a Inteligência Estratégica, entre outras vertentes apresentadas em capítulos distintos de sua obra coordenada (FERNÁNDEZ, 2016).

Por ora, interessam precipuamente os ramos da inteligência que de uma forma ou de outra guardam sintonia com as atribuições constitucionais do Ministério Público ou reclamam com entusiasmo a sua especial atenção.

A implementação de atos de gestão, orientados pela inteligência, garantirá uma importante performance no cumprimento das funções de cada instituição, seja na atividade meio, seja nas mais diversas áreas de atuação finalística.

4.2. A inteligência ministerial

4.2.1. Contextualização

O art. 127 da Constituição Federal de 1988 define que 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.

Apenas para fins de contextualização, sem fugir dos propósitos do presente estudo, vale citar aqui um breve histórico institucional, compilado por Danielle de Guimarães Germano Arlé, no tópico inaugural do segundo capítulo da sua obra de referência.

A autora identifica haver um consenso no sentido de que as origens do Ministério Público remontam ao conjunto de normas francesas do século XIII, conhecido como “Estatutos de São Luís”, editados pelo Rei que os batizou nos idos de 1269 a 1270 (ARLÉ, 2016, p. 20-32).

Os escritos propunham uma distribuição na forma de fazer justiça à época, descentralizando os tribunais feudais e introduzindo os agentes do rei, identificados com os primeiros membros da instituição, só batizada, como atualmente, no século XIV, pelo rei Felipe IV, também na França. O termo “Ministério” decorreria de “mister”, tarefa, e “Público”, obviamente, da natureza do interesse defendido.

Às funções de advogados do rei foram agregadas as tarefas acusatórias criminais e, posteriormente, nos séculos XVIII e XIX, com a codificação francesa conduzida por Napoleão, o Ministério Público adquiriu outras responsabilidades, sempre distintas das de julgar, mantendo o *Parquet*¹³ em proximidade com o Poder Executivo.

Esse processo evolutivo também ocorreu em Portugal, que, como colonizador, replicou o Ministério Público e os seus contornos no Brasil, inicialmente como um agente do governo. Hugo Nigro Mazzili acrescenta que “o primeiro texto [...] no qual se identificou o uso da expressão ‘Ministério Público’, consiste no art. 18 do Regimento das Relações do Império, baixado em 2 de maio de 1847” (MAZZILLI, 20016, p.52).

Concluindo sua abordagem, Arlé sintetiza as diversas formas pelas quais o MP brasileiro foi previsto nas cartas constitucionais que se sucederam depois da independência em 1822, notadamente nas constituições de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969, até a Constituição Cidadã de 1988, que garantiu o atual perfil do MP em capítulo distinto dos poderes tripartidos do Estado, cercado de autonomia e das garantias funcionais, tornando-o, na visão de Marcelo Pedroso Goulart “o mais avançado do mundo, à luz do direito comparado” (GOULART *apud* ARLÉ, 2016, 20-32).

O texto constitucional vigente consagra, no art. 127, os atuais alicerces institucionais do MP, a saber, unidade (unicidade)¹⁴, indivisibilidade e a independência funcional.

¹³ A palavra *Parquet* [...] tem origem no francês e está relacionada ao fato de que os integrantes do Ministério Público daquela época, então chamados antes, advogados ou procuradores do rei, ao se dirigirem aos juízes, ficavam sobre o piso (*parquet*) do local das audiências, em pé, e não sentados, pois só os julgadores poderiam sentar-se.

¹⁴ Embora a “unidade” seja o termo consagrado, optou-se por “unicidade”, significando que o Ministério Público é um único sujeito processual e extraprocessual, uma única instituição pública, ainda que dividido administrativamente, de sorte que a manifestação do membro é sempre em nome da Instituição e não pode ser desfeita ou modificada por outro membro, mesmo que haja, por exemplo, aposentadoria, remoção ou declínio de competência pelo Judiciário. O novo membro

Por sua vez, o artigo 129 elenca algumas das suas inúmeras funções, como promover a ação penal pública, zelar pelo respeito aos poderes públicos e pelos serviços relativos aos direitos constitucionais.

Também lhe compete promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, bem como exercer o controle externo da atividade policial, requisitar as diligências investigatórias e a instauração de inquérito, além de outras funções que lhe forem conferidas, que não são poucas, desde que compatíveis com a sua finalidade.

Já a estrutura administrativa ou orgânica do MP está consagrada na Constituição Federal em seu artigo 128, chamando a atenção o texto da Emenda Constitucional nº 45, o art. 130-A, que acrescenta a essa estrutura o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, Lei nº 8625/93, foi promulgada cinco anos depois da Constituição, adaptando o *Parquet* ao novo modelo sem paralelo no direito forasteiro, desdobrando as autonomias constitucionais e as suas atividades-meio e finalísticas, vertentes distintas e que constituem objeto de análise no presente trabalho, espaços fecundos para a aplicação dos conceitos de inteligência já lançados.

A partir daí, crescem-se ao arcabouço normativo ministerial as leis orgânicas que os estados e o Distrito Federal vieram a editar, com as atribuições e o estatuto de cada uma das instituições ministeriais no País.

Interessante notar que em todo esse verdadeiro arsenal normativo, que disciplina as ações dos mais diversos ramos do Ministério Público, não são encontradas diretrizes específicas que possam respaldar e dar fundamento jurídico-positivo à implementação

atuante no feito pode apenas ratificar ou retificar, ou não ratificar, mas nunca desfazer. Por exemplo, pode pedir – e não determinar – o arquivamento do processo, a absolvição do acusado etc., mas não pode desistir da ação.

de unidades de inteligências formalmente constituídas no organograma do Ministério Público brasileiro.

Ora, se a Constituição Federal outorgou ao Ministério Público competências de magnitude, exigindo eficiência e razoabilidade no cumprimento desse mister, também concedeu explícita e implicitamente os meios necessários para o cumprimento das suas importantes tarefas.

Invoquem-se aqui as diretrizes da teoria dos poderes implícitos, tema de relevância na hermenêutica constitucional, fundada na doutrina americana e que vem sendo amplamente aceita pela jurisprudência brasileira.

Em sede de Ministério Público, a teoria dos poderes implícitos foi bastante discutida quando dos recentes e acalorados debates em torno dos poderes investigatórios do MP, no contexto do sepultado projeto de Emenda Constitucional nº 37 (PEC 37), que mobilizou a sociedade e a opinião pública. Venceu o posicionamento da legítima atribuição investigatória decorrente das previsões constitucionais e da legislação pátria compreendida de maneira sistemática.

Sem desviar o foco, essa teoria teve como origem um caso julgado pela Suprema Corte americana, em 1819: *McCulloch versus Maryland*. Do julgamento, extraíram-se o primado no sentido de que, uma vez estabelecidas expressamente as competências e as atribuições de um órgão estatal tal órgão está implicitamente autorizado a utilizar os meios necessários para poder exercê-las.

Nesse contexto, embora recomendável a normatização interna da atividade de inteligência visando a sua formalização, não há necessidade de norma escrita estabelecendo os meios que um órgão público pode utilizar para cumprir as atribuições explicitamente determinadas pela legislação, meios esses que terão como balizas os princípios e as regras positivados, norteadores de todo o sistema, como a razoabilidade e a proporcionalidade.

Conforme já pontuado, e será revisto adiante, a regulamentação da atividade de inteligência é importante para adaptar a doutrina e as técnicas disponíveis ao perfil e

aos limites institucionais da atuação ministerial, garantindo aproximação e confiabilidade para a cooperação com unidades congêneres, mas o protagonismo no setor decorre das próprias atividades a cargo dos membros do Ministério Público.

Ademais, cabe destacar que no âmbito judicial a questão está superada, servindo como referência a decisão do Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.797-2 - Distrito Federal, em que o Ministro Celso de Mello sustenta que a Corte, no exercício do seu poder de indagação constitucional, tem adotado essa “técnica lógico-racional, fundada na teoria jurídica dos poderes implícitos, para, através dela, mediante interpretação judicial (e não legislativa), conferir eficácia real ao conteúdo e ao exercício de dada competência constitucional”. (Grifo nosso)

Como desfecho, não há como deixar de considerar as afirmações de Denilson Feitoza, para quem certas atribuições do Ministério Público jamais serão alcançadas sem a atividade de inteligência.

Ao tratar da necessidade de criação de unidades de inteligência nos Tribunais de Contas, no Ministério Público, no Fisco etc., Feitoza em uma palestra sobre o tema, promovida pelo Instituto Rui Barbosa, considerou que esses entes “sem a atividade de inteligência, (sic) jamais realizarão plenamente a sua competência, o que significa que estão traindo o princípio da eficiência, pois tem (sic) que ter satisfatoriedade” as ações.

4.2.2. Atividade meio e atividade fim

Ao membro do Ministério Público, como agente político e detentor de relevantes funções de Estado, foi confiada a tarefa de zelar pelos direitos constitucionais mais preciosos e caros aos cidadãos, conferindo-lhe a Constituição as atribuições e os instrumentos jurídicos fundamentais para o exercício desse mister.

Para tanto, foi necessário organizar e viabilizar uma carreira sólida em todo o País com os mesmos contornos normativos constitucionais da magistratura, garantindo o suporte mínimo para a execução das suas providências. É imperativo, pois,

disponibilizar, de fato, uma estrutura administrativa correspondente e que necessita de contínuo impulso e investimento, avançando para a via da inteligência.

Pensar nas atividades funcionais do Ministério Público, implica associá-las inevitavelmente às suas funções finalísticas (ação) e à indispensável retaguarda material, humana e logística que caracteriza a sua atividade meio (gestão).

Com relação à atividade fim, por muito tempo concebeu-se como ofício primeiro do promotor de Justiça o conjunto diversificado das suas atribuições criminais e cíveis, caracterizado por uma atuação interventiva e direcionada a bater às portas do Poder Judiciário, desaguando ações múltiplas, centradas em juízo, em um contexto que pode assim ser resumido:

(...) desde que haja alguma característica de indisponibilidade parcial ou absoluta de um interesse, ou desde que a defesa de qualquer interesse, disponível ou não, convenha à coletividade como um todo, será exigível a iniciativa ou a intervenção do Ministério Público **junto ao Poder Judiciário**. (MAZZILLI, 2001a, p.38) (Grifo nosso)

Manteve-se, assim, a concepção litigante, de origem francesa, da “magistratura de pé”, que enxerga os membros do Ministério Público ora como verdadeiros detentores de parcela do poder do Estado (com a concentração da iniciativa em determinadas matérias e a prerrogativa privativa de agir e movimentar com exclusividade o aparato judicial, o que às vezes o colocaria *pari passu* com os magistrados no sistema de justiça), ora como apêndices do Poder Judiciário, limitados a atividades pareceristas. Porém, em tempos atuais, é unânime a conclusão de que a incontida litigiosidade sobrecarregou o Poder Judiciário e o tornou o próprio propulsor do seu círculo vicioso: o processamento de novas demandas representa um dos relevantes entraves, paradoxalmente, ao próprio acesso à justiça.

Tornou-se, assim, alvo de descrédito e de inúmeras críticas que provocaram recentes estudos e iniciativas doutrinárias, legais e políticas, buscando a necessária equação entre a demanda e a oferta, duração e custo razoável da prestação judicial.

Busca-se, em tempos atuais, ampliar o acesso à Justiça sem recorrer à processualística e aos corredores do Poder Judiciário, popularmente tido como

privilegiador de interesses de castas, não por seus magistrados, mas por sua própria estruturação cara e morosa. A demora desestimula a solução dos litígios via processo legal, acarretando, também em movimento circular, soluções nem sempre justas.

À guisa de ilustração, cite-se o novo Código de Processo Civil, instituído pela Lei nº 13.105/2015, especificamente em seu artigo 3º, parágrafo 2º, em que o legislador, sensível a essa realidade, externou como mandamento legal que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

O Mapa Estratégico Nacional de atuação do Ministério Público brasileiro, elaborado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), reflete a mesma ideia do mencionado código e apresenta-se como inarredável diretriz.

Traduz-se como uma orientação e um direcionamento à nova missão do Ministério Público brasileiro, à qual deverão estar atentos os seus membros a fim de tecerem as novas vestes de uma instituição “antenada” e capaz de transformar a realidade social, preservando a ordem jurídica (Mapa Estratégico, 2018, on-line), com as seguintes referências:

(...) **Eficiência da Atuação Institucional:** ampliar a atuação extrajudicial como forma de pacificação de conflitos. Atuar de forma proativa, efetiva, preventiva e resolutiva, respeitando as competências constitucionais. Celeridade procedimental. **Comunicação e Relacionamento:** Facilitar o diálogo do cidadão com o Ministério Público. Fortalecer a comunicação institucional. Aprimorar o intercâmbio de informações e trabalhos em rede de cooperação com os setores público, privado, sociedade civil organizada e comunidade em geral. (Grifo nosso)

Ressurge a figura do *ombudsman*¹⁵, enaltecendo algumas das suas peculiares características como o atendimento ao público, a ampliação das suas funções fiscalizatórias e administrativas e mais zelo pela qualidade dos serviços públicos.

¹⁵ É uma expressão de origem sueca que significa "representante do cidadão". A palavra é formada pela união de "*ombuds*" (representante) e "*man*" (homem). O termo surgiu em 1809, nos países escandinavos, para designar um Ouvidor-Geral do Parlamento, responsável em mediar e tentar solucionar as reclamações da população junto ao governo. Conceito disponível em: <<https://www.significados.com.br/ombudsman/>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

Deve assim o promotor de Justiça provocar as casas legislativas em casos de inércia, remodelagem ou necessidade de regulamentação de novos fatos, coordenar as demais instituições e os poderes em ações conjuntas, ampliar as funções de ouvidoria, fomentar a utilização das audiências públicas, expedir recomendações e propor ajustes de condutas em prazos razoáveis, sem recorrer às barras do Poder Judiciário.

Essa nova postura está sacramentada nos recentes dispositivos legais postos à disposição dos membros do Ministério Público, encampando a consensualidade e a atuação extrajudicial como parâmetros a serem seguidos no direito civil e criminal.

É o que se extrai do acordo de leniência, com previsão no art. 86 da Lei nº 12.529/2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, da Lei anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e da Lei nº 12.850/2013, que também disciplina o instituto da colaboração premiada, além das possibilidades do ajustamento de condutas configuradoras de ato de improbidade administrativa, com amparo nas Leis Federais nº 13.105/2015 e nº 13.140/2015 e na Resolução do nº 179 do Conselho Nacional do Ministério Público e do acordo de não-persecução penal, previsto na Resolução nº 181 do mesmo colegiado.

Obviamente, esses novos contornos não sepultarão o inafastável, genuíno e relevantíssimo mister que consagra o Ministério Público como o legitimado pátrio a deduzir em juízo as pretensões coletivas e sociais mais caras à população.

Ao Ministério Público cabe o manejo dos remédios constitucionais, ou as ações abstratas de ajuste do próprio ordenamento jurídico e do devido processo legislativo, verdadeiros cânones normativos que não podem retroceder ou esmorecer. São vias de acesso à Justiça disponíveis ao cidadão e que constituem verdadeiras garantias constitucionais.

Importa reconhecer que não são raros os impasses legais, morais ou concretos, em meio a ações ou condutas repugnantes ou violadoras dos princípios e das normas constitucionais, que simplesmente inviabilizam ou não recomendam o diálogo ou a

aproximação compositiva, exigindo a atuação firme e contundente em juízo para o reestabelecimento ou reparo ao bem jurídico golpeado.

É exatamente para essas hipóteses que o Judiciário deve estar disponível, desembaraçado e com fôlego suficiente para a razoável e adequada resposta, externando com firmeza a sua parcela de soberania.

Entretanto, mesmo nessas hipóteses há de existir uma necessária reformulação do padrão de agir, visando à efetividade.

Discorrendo sobre os princípios da unidade e indivisibilidade que norteiam o *Parquet*, Beatriz Costa e Hélio Campos acentuam que “esses princípios são constitucionais e, portanto, precisam ser interpretados para assegurar à atuação ministerial uma efetividade de fato, chamada de obrigação de resultado” (SIQUEIRA; CAMPOS, 2009).

Para os autores, essas vigas constitucionais sobre as quais o MP está edificado devem manter interpretação conforme a Constituição, em harmonia com a efetividade do processo de maneira que o MP, ao “dar início a ações criminais ou civis públicas particularmente relevantes faz-se necessário planejar integradamente a atuação ministerial desde a propositura da ação até os futuros recursos nos tribunais superiores” (SIQUEIRA; CAMPOS, 2009).

Aproveitando o contexto de análise da atividade fim e a referência no parágrafo anterior às ações criminais a cargo do Ministério Público, sendo o capítulo dedicado à atividade de inteligência, é necessário e oportuno fixar, desde logo, as distinções entre a atividade de inteligência e as ações investigatórias, dicotomia amplamente consagrada pela doutrina especializada, apesar das constantes distorções práticas.

Conforme já mencionado em tópico inaugural, a atividade de inteligência busca a coleta de dados e as informações para a produção de conhecimento sobre fatos pretéritos, a tomada de decisões no presente ou as projeções de cenários futuros. A investigação, como primeira etapa da persecução penal clássica, sucedida pela ação penal, visa à reconstrução de fatos criminosos pretéritos, voltando a sua atenção para

a *prospecção de provas*, entendida como tarefa por meio da qual se procura demonstrar em juízo a existência e a veracidade de um fato.

Importantes distinções podem ser apontadas, sendo relevantes:

a) a investigação se concretiza com a coleta das provas previstas no Código de Processo Penal e na legislação extravagante, se preciso com o requerimento de medidas cautelares em juízo. É conduzida no bojo de procedimento formal em curso, inquérito policial ou procedimento investigatório criminal (MP), em que os passos, termos e levantamentos são formalizados em expedientes físicos ou digitais, documentos são requisitados, tendo o membro do Ministério Público como destinatário para a formulação da opinião acerca do delito em exame;

b) a atividade de inteligência se concretiza com a produção de relatórios de conhecimento, baseados em documentos reservados, produzidos com base em dados e informações coletadas de fontes recrutadas ou em operações de campo, desencadeadas em locais públicos, com a adoção de técnicas de ação não protegidas pela reserva de jurisdição, em circunstâncias que não impliquem a violação de direitos constitucionais. Tem como destinatário o responsável pela tomada de decisão de qualquer natureza e em qualquer organização e tais relatórios dispensam elementos formais de convencimento (provas).

Não obstante a cristalina distinção, à luz dos princípios da razoabilidade e da eficiência, não é demais admitir que, embora conceitualmente estanques, ocasionalmente e em certa medida as informações obtidas pelas unidades de inteligência podem vir a subsidiar as estratégias investigatórias.

Nesse caso, as investigações passariam a ser conduzidas visando à obtenção de uma prova válida, lícita e capaz de confirmar os dados coletados informalmente ou sob sigilo, e vice-versa: as informações obtidas em processos investigatórios também podem passar pelo ciclo de produção do conhecimento voltado às decisões estratégicas.

“Doutrinariamente, observa-se a aceitação da possibilidade de utilização de mecanismos de inteligência para fins de formação de *opinio delicti*, a exemplo das técnicas aplicáveis na fase de interrogatório ou da oitiva de testemunhas” (MARQUES, 2011, p. 82).

Com tais distinções, acredita-se suficientemente debatidas e exploradas as relevantes atividades finalísticas a cargo do Ministério Público, em especial aquelas que tangenciam a segurança pública como tema central.

Porém, conferindo suporte a todo esse feixe de atribuições criminais ou cíveis que reclamam rotineiramente soluções criativas ou demandas judiciais encontra-se a desafiante atividade meio do Ministério Público. Nesse ponto, é importante externar a verdadeira dimensão e o enorme desafio que é gerir uma Instituição como o Ministério Público.

Pouco ou quase nada é escrito ou pronunciado acerca da atividade relegada àquele que ocupa a cadeira de chefe de uma unidade do Ministério Público brasileiro, seja no âmbito federal ou estadual, seja em suas estruturas gerais ou especializadas.

A população em geral, a imprensa, o Governo e os próprios membros do Ministério Público afastados das atividades administrativas não têm a exata noção do volume de atribuições do procurador-geral de Justiça ou da República, instado a se manifestar ao longo do seu mandato muito mais como um gestor público, tal qual um prefeito ou governador de estado, do que como membro de carreira jurídica lapidado para os embates forenses.

Hugo Nigro Mazzilli, assinalou em “Regime Jurídico do Ministério Público” uma série de inquietudes sob o aspecto da formação e do recrutamento dos integrantes do *Parquet*, revelando carências que podem diretamente interferir nas atividades meio ou finalísticas dos seus membros (MAZZILLI, 2016, p. 93).

O autor aponta a baixa qualidade do ensino superior, o isolamento cultural das faculdades jurídicas e a tímida atenção acadêmica à ética forense etc. como fatores que comprometem a vocação e o bom desempenho do aprovado em concurso público

para a carreira do Ministério Público. Interessante destacar o trecho em que o autor aduz que “assim, para o [...] promotor ou juiz que vão trabalhar na área falimentar, por exemplo, indispensável adquirir conhecimentos de contabilidade e administração” (Op. cit., p. 72).

Conclui-se que: se falta expertise contábil-administrativa para um membro do Ministério Público exercer a atividade fim junto a uma Promotoria de Justiça na área de recuperação judicial, por certo haverá mais dificuldade para gerir com desenvoltura uma instituição com um orçamento, na maioria das vezes, superior à média dos municípios do estado em que o ramo do Ministério Público está fincado.

De fato, o chefe do Ministério Público, em qualquer nível, quase sempre cercado de um *staff* com a mesma formação jurídica e com uma estrutura administrativa limitada, ordena as despesas, planeja e executa os processos de licitação pública em diversas áreas.

É o chefe do Ministério Público que contrata mão de obra e serviços, edifica sedes e a elas garante a manutenção; compra e aliena veículos, provê alimentação, garante o uso das estruturas físicas e dos materiais de escritório e consumo oficial em todos os municípios do seu estado ou em todos os estados do País. Implementa programas e projetos, elabora e promove o contato entre as organizações do terceiro setor, colocando em prática as diretrizes de gestão e os planos estratégicos.

Assim, os procuradores-gerais estão sujeitos às mesmas regras de responsabilidade fiscal que os demais gestores públicos, bem como à fiscalização dos tribunais de contas e do CNMP, expondo, inclusive, toda a Instituição que diuturnamente cobra de maneira contundente as boas práticas na gestão pública. Também prestam contas às assembleias legislativas ou ao Congresso Nacional, são instados a ampliar a abrangência das ações e potencializar os benefícios das políticas institucionais, administrando os setores contábeis e orçamentários. Para bem ilustrar, o orçamento anual do Ministério Público do Estado de São Paulo, em 2014, era de R\$1,7 bilhões.

Mesmo diante de gigantescos desafios, observam-se ao longo dos anos gestões de abnegados membros que, com iniciativa e liderança, aceitam o desafio para servir a

sociedade e os seus pares, na maioria dos casos sem acréscimos significativos nos seus vencimentos.

Não há dúvidas de que, diante de ordenações tão complexas, o Ministério Público precisa dotar as suas estruturas com suficientes unidades de inteligência, aptas a prontamente auxiliar nos desafios que a realidade impõe.

Mesmo quando ainda não contava com uma unidade de inteligência formalizada em seu organograma, questão ora superada, uma importante experiência de adoção de atividade semelhante foi implementada em 2016 pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES) com o projeto “Painel de Motoristas”.

Esse painel surgiu na Gerência-Geral do MPES, a partir da necessidade apontada pela unidade da Instituição de controlar as horas ociosas dos motoristas do MP nos termos do contrato de prestação de serviços então em vigor. A sensação da gerência era de que o quantitativo de postos contratados não estava em sintonia com a demanda, não obstante os reclames constantes por mais agilidade no atendimento aos membros e servidores dependentes de transporte para o exercício das suas atividades funcionais.

Para tanto, foi criado o *layout* nomeado “Painel de Motoristas”, com o suporte de uma ferramenta de *Business Intelligence* (BI) capaz de converter dados brutos em *insights* de gestão à disposição da Administração superior para a tomada de decisões administrativas.

Foi estabelecido um cruzamento das informações dos atendimentos, do tempo de deslocamento, das planilhas de horas úteis de trabalho, das horas extras eventualmente pagas, visando ao cálculo de horas ociosas de cada profissional. De posse do total de horas úteis e ociosas, foi possível ao chefe do Ministério Público estimar o quantitativo mínimo de motoristas necessário para atender a demanda das diversas unidades.

Essas informações, apresentadas em forma de indicadores e gráficos, auxiliaram o gestor na adequada alocação de motoristas, permitindo compartilhar os recursos entre

as unidades do MPES de acordo com a localização e a demanda. Ademais, permitiu a redução de custos e até mesmo o decréscimo do efetivo.

O impacto dessa análise baseada em preceitos de inteligência foi tamanho ao ponto de substituir o modelo anterior de gestão de frota e motoristas, com a redução do quadro e da utilização, em alguns casos, da contratação de motoristas terceirizados.

Também foram realizados leilões para alienação da frota ociosa, o que rendeu recursos extras revertidos para o fundo de reaparelhamento institucional, com a aquisição de novos e distintos insumos, deficientes em outros setores.

Iniciativas como essa, replicadas em unidades específicas de inteligência voltadas para a gestão e a atividade de suporte, podem contribuir ainda mais nas análises estratégicas, na realocação ou na destinação dos ativos humanos e dos materiais disponíveis, recomendando o recrutamento de novas forças e estruturas, quando necessário, ou o incremento da tecnologia.

Uma vez estruturada, poderia garantir a capacitação e a qualificação dos membros e servidores em áreas específicas e necessárias, diagnosticando e antecipando necessidades, enfim, preparando o MP para a pronta resposta em quaisquer frentes de atuação.

Ao tratar da necessária racionalidade da atividade ministerial, no contexto de trabalho de inteligência institucional estratégica voltada para o direito do consumidor, Marcos Tofani Baer Bahia atesta que:

A racionalização da atividade ministerial, com o aumento da sua eficiência e eficácia, apela cada vez mais para a **utilização, sempre prudente, dos novos princípios e métodos de gestão estratégica**, com especial atenção para a preparação, aquisição, criação, exploração e acumulação contínua e repetida de novos conhecimentos estratégicos em processo cíclico. (Grifo nosso)

É forçoso reconhecer que uma gestão racional, aliada aos parâmetros da inteligência, é capaz de simplificar as ações e tornar um processo de condução institucional mais eficiente e menos dispendioso.

De fato, “é mister uma nova metodologia de trabalho, que não dispensa a visão das suas atribuições, para uma atuação mais eficiente e finalisticamente mais bem direcionada”. (MAZZILLI, 2016, p. 208).

França Júnior acrescenta ao debate conceitos de planejamento, mercado e gestão. Apoiado na doutrina clássica dos campos de atuação (estratégia, tática e operação), sustenta que esses pilares orientam, ao seu modo, o exercício da atividade de inteligência no âmbito do *Parquet*.

De fato, para a doutrina especializada, as organizações podem ser divididas em três níveis: estratégico, tático e operacional, de acordo com o tipo de trabalho que é desenvolvido por cada nível (BATEMAN, Thomas S.; SNELL, Scott A.; RIMOLI, Celso A., 1998).

Concebido o Ministério Público como organização pública, Fausto Faustino de França Júnior, com claro propósito ilustrativo, visualiza a possibilidade de incorporação e adoção desses conceitos, quer no campo finalístico, quer no contexto da gestão institucional.

No campo estratégico, a adoção de diretrizes gerais permeadas por relatórios de inteligência (produzidos por meio da coleta de informações e produção de conhecimento sobre determinado município) direcionaria, com importantes subsídios, a designação de um membro da instituição, previamente, ao início do seu exercício funcional.

No nível tático, também fornecidas por uma unidade de inteligência institucional, orientações de proteção e salvaguarda poderiam prevenir esse membro designado, com informações de que o grupo “X” ou “Y” atua em pistolagens e assaltos em rodovias da região.

Por fim, já no campo operacional, aplicar-se-ia a atividade de inteligência para a produção de informações sobre casos, ou fatos específicos, cuja produção do conhecimento seria indispensável ao direcionamento da coleta de provas (FRANÇA JÚNIOR, 2011).

Nesse ponto, em que inteligência e prova são novamente contextualizadas reiteram-se as observações já lançadas na abordagem da atividade fim, relativas à necessária distinção entre as atividades de inteligência e de investigação.

Assim, resta demonstrado que a existência de um órgão de inteligência no seio do Ministério Público é imprescindível para o desempenho tanto das suas funções intermediárias como das finalísticas, e o serviço de inteligência mostra-se totalmente compatível e umbilicalmente ligado à performance constitucional que se requer do MP brasileiro.

É óbvio que essa não é a única solução para o desenvolvimento institucional, mas se apresenta como um dos métodos de aprimoramento e alcance da satisfação plena das atribuições outorgadas no texto constitucional.

Deve haver a consciência de que a doutrina de inteligência possui bases sólidas, histórias e aplicações flexíveis em termos metodológicos e operacionais.

A sua natureza multidisciplinar e cognitiva permite a adaptação da doutrina e dos métodos disponíveis para os diversos ramos dos setores público e privado e, obviamente, também para o caso específico do Ministério Público. Com respaldo jurídico e finalidades institucionais próprias deve a inteligência ministerial moldar-se e direcionar-se ao feixe de atribuições e às balizas legais e normativas necessárias à atuação dos seus membros.

Assim se percebe de maneira cristalina a evidente a perfeita adaptabilidade da inteligência à atividade do Ministério Público e a possibilidade de aproveitamento das suas diretrizes tanto na atividade meio quanto na atividade fim.

O importante é incluir todo esse ciclo de produção de conhecimento proposto pela inteligência e disponibilizá-lo aos promotores e procuradores de Justiça ou da República para o aprimoramento funcional, seja na condução das promotorias de justiça ou procuradorias enquanto unidades administrativas, seja no exercício finalístico das atribuições ministeriais.

A formalização dessas unidades deve pautar os órgãos de cúpula da Instituição em caráter nacional, uma vez que a demora na implementação pode retardar, encarecer, dificultar ou, em alguns casos específicos impedir o exercício das tarefas outorgadas pelo constituinte com um mínimo de eficiência na missão.

São os casos da atuação na área da segurança pública e na persecução penal do século XXI, como serão tratados a seguir.

4.2.3. As unidades de inteligência no Ministério Público brasileiro

Diante de um cenário de crimes cada vez mais complexos, do desenvolvimento das organizações criminosas e da expansão do universo digital, gerando uma imensidão de dados e informações a serem consideradas no exercício das atividades funcionais, o Ministério Público passou a incorporar, de forma cada vez mais rotineira, as técnicas de inteligência.

De fato, o incremento dos desafios na gestão do Ministério Público nas áreas meio e fim, conforme desenvolvido em tópico anterior, e o reconhecimento da atividade de inteligência como modelo eficiente para o atendimento dos diversos interesses que a instituição persegue (racionalizar os recursos materiais disponíveis, combater a criminalidade, a corrupção, proteger o meio ambiente etc.), vem incutindo na mente dos membros do *Parquet* e em suas lideranças institucionais o ainda novo e decisivo passo da adoção de políticas de inteligência ministeriais.

Conseqüentemente, o MP tem estruturado e constituído áreas especializadas nessas atividades, destacando membros capacitados e dedicados, além de contar com equipes multidisciplinares de servidores treinados e especializados (COUTINHO, 2016).

De acordo com as suas necessidades, a estrutura e os recursos disponíveis, o Ministério Público brasileiro tem, cada unidade ao seu modo, desenvolvido as suas atividades de inteligência, ainda que em meio a “descontinuidades, rupturas ou recomeços” (PACHECO, 2013, p. 274).

Historicamente, o embrião da atividade de inteligência no Ministério Público brasileiro desenvolveu-se na atuação finalística e no ambiente das estruturas criadas para o enfrentamento do crime organizado, com destaque para as unidades estaduais e, sobretudo, para os Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado, os Gaecos.

Denilson Feitoza, em capítulo específico e dedicado à Inteligência no Ministério Público brasileiro, faz memória e uma síntese acerca desse desenvolvimento, narrando as primeiras articulações desses grupos por meio do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPGE) (FEITOSA, 2013, 257-262).

No texto, o *expert* mineiro, testemunha e protagonista dessa evolução, lembra o trágico episódio envolvendo o assassinato do promotor de Justiça Francisco José Lins do Rêgo Santos, ocorrido em Belo Horizonte, em 25 de janeiro de 2002, pelas mãos do crime organizado. Esse triste episódio serviu de catalisador do processo de incremento da atividade de inteligência no MP.

A morte de Francisco Lins mobilizou os membros do Ministério Público brasileiro, sobretudo aqueles dedicados ao enfrentamento da macrocriminalidade, que se articularam nas redes de atuação, troca de informações e do aparelhamento das estruturas então existentes, passando, a partir do episódio, a investir mais em tecnologia, capacitação e adoção dos métodos e das atividades de inteligência nos núcleos especializados.

Por fim, Feitoza trata do desenvolvimento do Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas (GNCOC) e aborda as primeiras iniciativas e os convênios estabelecidos, tratando especificamente de inteligência institucional no MP, constituindo leitura obrigatória para os estudiosos do assunto, sobretudo os membros do *Parquet*.

No seio dos grupos especiais, foram incorporadas e desenvolvidas metodologias próprias e voltadas diretamente às ações institucionais, que impulsionaram o “poder investigatório do Ministério Público”, permitindo o surgimento de operações

capitaneadas por promotores de justiça em todo o País, a partir de meados da década de 1990, com a consequente propositura de ações judiciais em face de “políticos” e importantes empresários, berço do protagonismo encenado pelo Ministério Público nas relevantes operações em curso na atualidade, como a “Lava Jato”.

É uníssono, portanto, entre os autores que retratam o avanço da atividade de inteligência no MP, o reconhecimento de que “as atividades de inteligência nasceram e se desenvolveram especialmente nos grupos e órgãos de combate ao crime organizado” no MP (Op. cit. 274).

Porém, como a própria atividade de inteligência, as estruturas se desenvolveram e foram se alastrando nos Ministérios Públicos sob formas diversas, avançando para além das unidades de combate à macrocriminalidade.

Hoje o despertar para a atividade de inteligência é evidentemente uma marcha progressiva, que não admite o retrocesso.

Entretanto, é forçoso reconhecer que em muitos estados, ou mesmo nas unidades do MP da União, são precárias as ações ou pouco difundidas as práticas de inteligência, não existindo unidades específicas ou regramentos normativos, sendo essa a realidade ainda encontrada em considerável parte das unidades do *Parquet*, como veremos em capítulo específico elaborado a partir da pesquisa de campo.

Lado outro, é possível mapear políticas institucionais voltadas para a inteligência em quase todo o território nacional, ainda que desprovidas de estruturação e normatização próprias ou adequadas.

De interessantes iniciativas a verdadeiras estruturas ou “agências” de inteligência orgânica ministerial formalizadas, percebe-se uma concreta atenção a essa vertente de atuação, diagnóstico que lança agora um novo desafio ao MP brasileiro: o necessário nivelamento. Vejam-se alguns exemplos de destaque:

- **Ministério Público de Minas Gerais.** Resolução PGJ nº 12, de 8 de setembro de 2017. Reestrutura o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) como **Gabinete de**

Segurança e Inteligência (GSI) e dispõe sobre a sua nova estrutura orgânica e as suas atribuições. Art. 2º O Gabinete de Segurança e Inteligência (GSI), unidade organizacional vinculada à Procuradoria-Geral da Justiça, **tem a finalidade de realizar atividades de inteligência ministerial e de segurança institucional no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.** Art. 5º O Gabinete de Segurança e Inteligência (GSI) tem a seguinte estrutura orgânica: I – Secretaria do Gabinete da Segurança e Inteligência (SESEG); II – Núcleo de Contraineligência (NUCOI); III – Núcleo de Operações de Segurança Orgânica (NUORG); IV – Núcleo de Operações de Segurança Pessoal (NUSEP); V – Núcleo de Inteligência Estratégica (NIEST); VI – Núcleo de Informações e Inteligência (NUIINT); VII – Núcleo de Operações de Inteligência (NUOPI).

- **Ministério Público de São Paulo.** Ato Normativo nº 970/2016-PGJ, de 28 de junho de 2016. Altera o Ato Normativo nº 532-PGJ, de 29 de abril de 2008, que institui o Centro de Apoio Operacional à Execução (CAEX), dá outras providências e revoga o Ato Normativo nº 734-PGJ, de 27.04.2012, que institui a Coordenadoria de Inteligência do Ministério Público do Estado de São Paulo (CIMPSP). Art. 1º - **A Coordenaria de Inteligência do Ministério Público de São Paulo (CI-MPSP)** criada pelo Ato Normativo nº 734/2012-PGJ, 27 de abril de 2012, passa a integrar o Centro de Apoio Operacional à Execução (CAEX) como Setor de Inteligência. Art. 8º. Ao Setor de Inteligência **incumbirá obter, analisar e difundir conhecimentos sensíveis para o cumprimento da missão constitucional do Ministério Público.**

- **Ministério Público do Rio Grande do Sul.** Provimento nº 020/2010. Dispõe sobre a reestruturação, a redefinição das atribuições e o funcionamento do **Núcleo de Inteligência** e a criação, as atribuições e o funcionamento do Laboratório de Tecnologia Contra a Lavagem de Dinheiro do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Art. 1º O NIMP - Núcleo de Inteligência do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, criado na estrutura da Procuradoria-Geral da Justiça e vinculado à Subprocuradoria-Geral da Justiça para Assuntos Institucionais, tem como **função precípua produzir conhecimento de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e as ações ministeriais, utilizando-se, para tanto, do exercício metodológico das atividades de inteligência.** Parágrafo único. As atividades de inteligência serão desenvolvidas com plena observância à Lei, à

Constituição Federal, aos direitos e às garantias fundamentais e aos princípios que regem os interesses e a segurança do Estado.

• **Ministério Público do Estado de Goiás.** Ato PGJ nº 20/2009. Institui a **Coordenação de Segurança Institucional e Inteligência – CSI**, no âmbito do Ministério Público do Estado de Goiás, define sua estrutura e dá outras providências. Art. 1º. Fica instituída, no âmbito do Ministério Público do Estado de Goiás, a Coordenação de Segurança Institucional e Inteligência – CSI, com os seguintes objetivos: **I – Planejar, executar e controlar a atividade de Inteligência no MPMGO;** II – Planejar, controlar e executar a proteção dos conhecimentos sensíveis produzidos e/ou custodiados pelo MPMGO; III – Coletar e processar dados para geração de informações necessárias às atividades dos órgãos de execução e auxiliares; IV – Fornecer subsídios para a gestão do conhecimento e o planejamento estratégico do Ministério Público.

No âmbito do Ministério Público Federal (MPF) não se identifica uma estrutura formal e específica de inteligência, porém é possível encontrar normativas esparsas, que permeiam a matéria e indicam o exercício da atividade. Apenas para ilustrar, cite-se a Portaria SG/MPF N° 276, de 02 de março de 2011, que instituiu a comissão multidisciplinar para a revisão do projeto de aquisição do Sistema Informatizado para Tratamento e Disponibilização de **Dados de Inteligência** para uso do MPF (Destacamos.).

Não obstante a ausência de unidade específica no MPF, observa-se o aplaudido incremento das ações de inteligência nos últimos anos, sendo claramente perceptível o uso de técnicas e metodologias na operação “Lava Jato”, de repercussão pública internacional e que vem desvendando um dos mais assustadores esquemas de corrupção da administração pública no mundo.

As recentes técnicas especiais de investigação criminal empregadas na “Lava Jato” revelam o uso anterior e coordenado de meios de informação e estratégias de inteligência que, gestados em relatórios direcionados às autoridades investigativas com poder decisório, são confirmados e consubstanciados de maneira tal que passam

a integrar formalmente o conjunto de provas disponíveis, dentro das balizas e do regime jurídico de vários institutos do processo penal.

Sobre tal fato, abordando o desempenho do Ministério Público Federal nas ações que desencadearam a “Lava Jato”, Filipe da Silva Coutinho é categórico:

Uma operação desse porte, com um número muito grande de investigados e diversas instituições realizando um trabalho coordenado e completamente sincronizado para se chegar ao desfecho desejado, jamais seria possível sem o uso intenso de técnicas estratégicas, táticas e operacionais de inteligência. (COUTINHO, 2016, p. 304)

Enfim, seja no âmbito dos ministérios públicos estaduais ou do Ministério Público Federal, essas unidades ou práticas mencionadas demonstram que “a estruturação de unidades de inteligência está em franco avanço no Ministério Público brasileiro” (Op. cit. 301).

Coutinho assevera que esse avanço no *Parquet* “tem permitido a operacionalização do necessário compartilhamento de dados, informações e conhecimento entre os membros e com outras unidades externas”, possibilitando a gestão de um verdadeiro arsenal de dados e a sua mutação em conhecimento útil (Ib idem, 301).

Entretanto, é preciso avançar. Pelas razões expostas, chega-se a inarredável conclusão de que a atividade de inteligência é um primoroso e imprescindível caminho para o aprimoramento funcional do Ministério Público brasileiro em todos os níveis, inclusive na segurança pública, em que a aproximação e a afinidade entre os temas são irrefutáveis.

Portanto, abra-se aqui uma enorme oportunidade de avanço institucional estratégico, com a harmonização das estruturas e uniformização das ações de inteligência em todo o Ministério Público brasileiro, por meio de diretrizes normativas funcionais, garantidoras de legalidade, credibilidade e tratamento uniforme e transparente da matéria em todo o País.

Essa padronização, estaria inserida no cronograma previsto para a adequação dos integrantes do Susp às normas e aos procedimentos de funcionamento do novo sistema, conforme prescrito no art. 14, III, da Lei nº 13.675/2018. A normatização, via órgão central, parametrizaria o fluxo procedimental do conhecimento e a produção de relatórios de informação, convergindo a inteligência ministerial para a luz das demais estruturas congêneres existentes no País, em especial aquelas voltadas para o trato da segurança pública, como proposto nos tópicos finais.

5. PEQUISA DE CAMPO E ANÁLISE DE DADOS

5.1. Questionário: diagnóstico da atuação e das estruturas de inteligência e segurança pública do ministério público brasileiro

5.1.1. Metodologia

O levantamento de dados para a presente pesquisa objetivou coletar respostas dos mais diversos ramos do Ministério Público brasileiro sobre questões direta e objetivamente ligadas ao cerne do presente estudo, permitindo a posterior análise e a validação dos resultados.

O método utilizado, com a adoção do questionário semiestruturado, aproxima-se de uma pesquisa quantitativa, por meio de uma amostra que permita um panorama estatisticamente considerável e que busque conhecer a realidade do Ministério Público brasileiro, especificamente sobre as suas estruturas de inteligência e da segurança pública.

Entretanto, há também indicadores qualitativos, possibilitando medir o nível de dedicação das unidades do Ministério Público pesquisadas aos temas objeto da presente dissertação.

O questionário semiestruturado contou com perguntas previamente estipuladas para a obtenção de respostas diretas e específicas, porém, ao mesmo tempo, permitiu espaço para apontamentos flexíveis, com relatos de experiências e boas práticas levadas a efeito por cada unidade investigada, nas áreas que constituem o cerne dos desafios teóricos e práticos lançados no presente tópico.

Assim se utilizou um questionário direcionado aos chefes das unidades do Ministério Público brasileiro, com caráter profissional e formal, encaminhado diretamente pelo procurador-geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, em apoio institucional à pesquisa, revelando, portanto, dados oficiais.

Não obstante, os dados colecionados possuem também caráter científico, uma vez que os questionamentos foram produzidos no contexto do projeto de pesquisa, visando a coletar informações vinculadas e destinadas ao desfecho do estudo em apreço, contando com aprovação prévia do professor orientador.

A amostragem utilizada é probabilística, já que todas as unidades do Ministério Público, população investigada e submetida ao questionário, detinham muita probabilidade de responder aos questionamentos e colaborar com a mostra.

Para a coleta dos dados foi elaborado um plano de ação. Contou-se com o apoio institucional do chefe da unidade do Ministério Público capixaba, da qual o pesquisador é membro, direcionando ofícios eletrônicos aos demais líderes dos diversos ramos do Ministério Público brasileiro.

Além do envio de ofícios com o questionário apresentado no item 5.1.2, o pesquisador buscou contato direto com os membros parceiros de outros estados no intuito de sensibilizá-los para a apresentação das respostas, sendo que a assessoria do procurador-geral de Justiça do Ministério Público do estado do Espírito Santo pleiteou apoio institucional também ao Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPJ), órgão do qual fazem parte os procuradores-gerais de Justiça dos ministérios públicos dos estados e da União e que integra os ministérios públicos de todos os estados brasileiros.

Todo esse trabalho foi desenvolvido entre os meses de agosto e dezembro de 2018, período em que as respostas foram encaminhadas para o e-mail do pesquisador e catalogadas para fins de aproveitamento na dissertação.

O resultado, entretanto, apresentou subdivisões, cientificamente chamadas de conglomerados, indicando que seria mais interessante e proveitoso, pelos retornos obtidos, proceder a um recorte e considerar a amostragem de um dos grupos segmentados, composto pelos ministérios públicos estaduais.

Ao final se verificou que esse seria, de fato, o nicho de mais interesse, seja por ser essa a realidade do pesquisador, membro do Ministério Público do Estado do Espírito

Santo, seja pela representatividade e capilaridade das unidades do Ministério Público Estadual brasileiro, nos municípios e nas cercanias do território nacional de dimensões continentais.

Ademais, são os estados da Federação que abrigam mais responsabilidade na adoção e execução das políticas da segurança pública, cabendo à União as iniciativas legislativas, embora seja o foco e a proposição do presente estudo um relevante protagonismo do governo federal na segurança pública, coordenando a integração entre protagonistas do setor.

5.1.2. Questionário

Foram apresentadas as seguintes perguntas ao chefe do Ministério Público, procurador-geral de Justiça de todas as unidades federativas do Brasil:

QUESTIONÁRIO

- 1) *O Ministério Público possui formalizada unidade de inteligência? Se positivo, citar o ato constitutivo e anexá-lo.*
- 2) *Em caso de resposta afirmativa ao item 1, a unidade de inteligência efetivamente produz ou já produziu conhecimento visando ao especificamente suporte às demais unidades do MP ou aos órgãos congêneres voltados para a garantia, o acompanhamento de políticas públicas ou à adoção de medidas judiciais ou extrajudiciais na área da segurança pública?*
- 3) *O Ministério Público possui unidade específica (Promotoria de Justiça, Procuradoria de Justiça, Procuradoria da República, Grupo Especial de Trabalho etc.) com atribuições judiciais e/ou extrajudiciais (de tutela individual ou coletiva) na área da segurança pública? Em caso positivo, citar o ato constitutivo e anexá-lo.*
- 4) *Em órgão de execução com atribuição geral, cumulativa ou residual, assim como nas especializadas na área da segurança pública, há boas práticas, bons projetos e experiências interessantes ou inovadoras que possam ser compartilhadas? Obs.: Entende-se por ações inovadoras aquelas que extrapolem as atribuições rotineiras, tais como as de inspeção, a de propositura de ações civis públicas que*

tenham como objetivo o aparelhamento ou a conservação de unidades policiais ou prisionais, ampliação de efetivo das polícias etc.

5.1.3. Participantes da pesquisa

Conforme mencionado anteriormente, o retorno das amostras indicou um recorte das repostas a serem consideradas. Assim, restou definido como objeto de pesquisa conhecer e analisar as respostas produzidas pelas estruturas de inteligência e da segurança pública dos Ministérios Públicos estaduais.

Portanto, das 27 unidades federativas, sendo 26 estados e o Distrito Federal, dezoito responderam ao questionário, o que garantiu um percentual de 66,6% das amostras, com inserção em todas as regiões do Brasil, assegurando representatividade aos resultados apresentados, a saber: Ministério Público do Acre, de Alagoas, do Amapá, Espírito Santo, de Goiás, do Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, de Pernambuco, do Piauí, Rio de Janeiro, de Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e do Tocantins.

A margem de erro, índice que determina a estimativa do resultado de uma pesquisa, no caso concreto é de 13,6 pontos percentuais, consideradas as unidades do Ministério Público nos estados.

Importa destacar que, considerados outros importantes parâmetros, como a parcela da população brasileira submetida a essas estruturas ministeriais da segurança e inteligência, a porcentagem da amostragem também é significativa, uma vez que a maioria da população brasileira habita os estados cujas amostras serão consideradas nas conclusões (aproximadamente 65% dos habitantes do território nacional).

Dessa forma, seja pelo caráter oficial dos dados utilizados, seja pelo número representativo das amostras e da reduzida margem de erro, está garantida a confiabilidade da pesquisa e, conseqüentemente, das conclusões extraídas ao final da análise de cada questionamento.

5.1.4. Resultados e discussões

No presente tópico serão apresentados e discutidos os resultados obtidos no sentido de responder aos problemas formulados na pesquisa. Para tanto se dividiu esta apresentação em duas etapas.

Na primeira, são apresentados os resultados objetivos e relativos aos elementos esquemáticos das respostas às perguntas de 1 a 3 do questionário; questões previamente estabelecidas, estruturadas, garantindo certa uniformidade no padrão de resposta e, conseqüentemente, na análise dos resultados.

As três primeiras perguntas foram utilizadas para identificar as estruturas disponíveis nos Ministérios Públicos estaduais relativas às áreas da inteligência e segurança pública.

Na segunda etapa, procede-se à articulação dos resultados previamente discutidos nas primeiras questões, com a identificação da forma de utilização dessas estruturas existentes.

Restou garantida certa liberdade e flexibilidade para as respostas à pergunta de número 4 do questionário, buscando identificar boas práticas, bons projetos e experiências interessantes ou inovadoras, no contexto do propósito basilar do estudo que pretende discutir formas de revigorar a atuação do Ministério Público na segurança pública.

Feitos esses esclarecimentos, passa-se à análise das respostas.

Pergunta nº 01.

A primeira questão procura identificar se a unidade do Ministério Público possui formalizada unidade de inteligência. Como resultado, em síntese, apresentamos o seguinte quadro de respostas:

Tabela 2 – Respostas ao quesito nº 01 do questionário

Ministério Público	Unidade de Inteligência
ACRE	Coordenação de Inteligência e Segurança Institucional. Ato nº 25/2012 e Lei Complementar nº 291, de 29 de dezembro de 2014.
ALAGOAS	Núcleo de Gestão da Informação – NGI. Resolução 12/2018 do Colégio de Procuradores de Justiça.
AMAPÁ	Núcleo de Inteligência – NIP. Ato Normativo nº 001/2018.
ESPÍRITO SANTO	Assessoria de Segurança Institucional e Inteligência – ASI. Portaria nº 5142 de 02 de maio de 2018.
GOIÁS	Centro de Inteligência (CI). Ato PGJ nº 42/2015.
MARANHÃO	Coordenadoria de Assuntos Estratégicos e Inteligência – CAEI. Ato Regulamentar nº 20/2008.
MATO GROSSO	Centro de Apoio Operacional do Conhecimento e Segurança Institucional. Ato Administrativo nº 709/2019-PGJ.
MATO GROSSO DO SUL	Centro de Pesquisa, Análise, Difusão e Segurança da Informação. Resolução nº 018/2011-PGJ.
PARÁ	Grupo de Atuação Especial de Inteligência e Segurança Institucional (GSI). Resolução nº 012/2017-CPJ.
PARANÁ	Centro de Apoio Técnico à Execução – CAEX. Resolução nº 4467/2013-PGJ, alterada pela Resolução nº 6296/2017.
PERNAMBUCO	Núcleo de Inteligência – NIMPE. Resolução nº 01/2018 – CSMP.
PIAUI	Não possui unidade específica. Atividades desenvolvidas pelo GAECO.

Tabela 2 – Respostas ao quesito nº 01 do questionário

Ministério Público	Unidade de Inteligência
RIO DE JANEIRO	Coordenadoria de Segurança e Inteligência – CSI. Resolução GPGJ nº 2.234/2018.
RONDÔNIA	Centro de Atividades Extrajudiciais – CAEX. Resolução 003/2010.
RORAIMA	Não possui.
SANTA CATARINA	Coordenadoria de Inteligência e Segurança Institucional (CISI), constituída atualmente por meio do Ato nº 93/2015/PGJ (anexo).
SÃO PAULO	Setor de Inteligência. Ato Normativo nº 970/2016-PGJ.
TOCANTINS	Núcleo de Inteligência e Segurança Institucional – NIS. Resolução nº 004/2015/CPJ.

Fonte: Resultados das amostras colhidas conforme item 5.1.3

Pelo teor das respostas, verifica-se que, à exceção dos Estados do Piauí e de Roraima, todos os Ministérios Públicos estaduais que responderam ao questionário possuem formalizadas unidades de inteligência, embora não seja uniforme a alocação dessas esferas no organograma institucional. Identificou-se, também, que nem todas as unidades possuem atividades e funções privativas na área de inteligência e contrainteligência, acumulando atribuições ordinárias e paralelas, ainda que conexas à produção de conhecimento e resguardos desse conteúdo.

Esse primeiro diagnóstico reforça a conclusão sustentada em capítulo anterior de que o Ministério Público tem estruturado e constituído áreas especializadas nessas atividades, ainda que moldadas pelas necessidades locais, de acordo com as estruturas e os recursos disponíveis.

É perceptível, entretanto, a falta de padronização dessas unidades, sendo identificados núcleos, grupos, centros, setores e assessorias, todos regulamentados por atos normativos internos e considerável parte sem o importante reforço legislativo.

Esse diagnóstico reafirma a sugestão lançada em capítulos iniciais e que seguirá como uma das proposições finais deste trabalho: a necessidade de definição de um modelo de inteligência, um *standard* nacional minimamente parametrizado e avaliado pelos órgãos de controle e de gestão do Ministério Público, capazes de interagir sistemática e uniformemente com os órgãos congêneres.

É, no mínimo, recomendável a padronização da atividade, fomentando a interlocução e o avanço em sentido único e escorreito, na busca da consolidação de uma doutrina e estrutura de inteligência ministerial.

Destaca-se, ainda, a resposta apresentada pelo Estado do Piauí, que concentra em unidade típica de investigação, o Gaeco, ações de produção de conhecimento e difusão.

A questão está no centro das discussões deste trabalho, sendo um dos objetivos centrais da dissertação, exatamente, orientar a não sobreposição das ações e estruturas de investigação e inteligência, atividades que guardam certas interseções, mas constituem objetos estanques.

Como já discutido, a investigação busca a reconstrução de fatos criminosos pretéritos, voltando a sua atenção para a prospecção de provas, enquanto a atividade de inteligência tem, por escopo, a produção de conhecimento para a tomada de decisões estratégicas do gestor voltadas à atividade meio ou fim.

Pergunta nº 02.

A segunda pergunta direcionada aos chefes dos Ministérios Públicos estaduais procura investigar se as unidades de inteligência existentes efetivamente produzem conhecimento para o suporte direto às unidades do Ministério Público dedicadas às atividades judiciais ou extrajudiciais na área da segurança pública.

O questionamento é de natureza nuclear, uma vez que todo o esforço dissertativo visa a afiançar a atividade de inteligência como uma das importantes estratégias de aprimoramento e dedicação funcional do Ministério Público na segurança pública.

Em síntese, o conteúdo das respostas:

Tabela 3 – Respostas ao quesito nº 02 do questionário

Ministério Público	Atividade de Inteligência para a Segurança Pública
ACRE	Produz conhecimento para subsidiar políticas públicas e adoção de medidas judiciais na área de segurança pública, a exemplo os relatórios na área de execução de penas, de organizações criminosas, atentados à ordem pública etc.
ALAGOAS	Ainda em fase de implementação.
AMAPÁ	Há previsão de suporte para todas as áreas.
ESPÍRITO SANTO	Sim. Conhecimento para adoção de medidas judiciais e extrajudiciais na área de segurança pública.
GOIÁS	Disponibiliza base de dados para gerar relatórios e observatório da segurança pública.
MARANHÃO	Assessora a tomada de decisões, atendendo demandas internas dos promotores de Justiça e outras agências de inteligência.
MATO GROSSO	Em fase de estruturação.
MATO GROSSO DO SUL	Não.
PARÁ	Não.
PARANÁ	Sim. Análises de RIFs do COAF e relatórios relativos a organizações criminosas.
PERNAMBUCO	Sem resposta.
PIAUI	Sim.

Tabela 3 – Respostas ao quesito nº 02 do questionário

Ministério Público	Atividade de Inteligência para a Segurança Pública
RIO DE JANEIRO	Sim. Auxilia diretamente o Sistema de Inteligência e Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro – SISPERJ.
RONDÔNIA	Recente formação. Por ora, suporte à execução penal.
RORAIMA	Prejudicado.
SANTA CATARINA	Produção de conhecimento voltada à segurança institucional.
SÃO PAULO	Não.
TOCANTINS	Sim. Produz conhecimento para o Grupo Especial de Controle Externo da Atividade Policial – GECEP.

Fonte: Resultados das amostras colhidas conforme item 5.1.3

As respostas ao segundo questionamento foram acanhadas, confirmando o problema inicial e robustecendo as proposições que a pesquisa objetiva encampar.

Somente seis Ministérios Públicos responderam que de fato disponibilizam o aparato de inteligência para a garantia, execução, o acompanhamento de políticas públicas ou a adoção de medidas judiciais ou extrajudiciais na área da segurança pública. Mesmo assim, parte desse limitado grupo apresentou as respostas sem a exatidão necessária aos objetivos da pesquisa.

Verifica-se, pelo teor das respostas, que as unidades de inteligência já instaladas servem mais aos órgãos internos e às atribuições tradicionais e ordinárias do Ministério Público, sobretudo na instrução e condução dos procedimentos investigatórios e processos criminais, acompanhando o diagnóstico de reduzida atuação do Órgão no específico setor da segurança pública.

Esse diagnóstico está, portanto, em sintonia com as proposições e premissas da pesquisa, que sugerem um necessário incremento e direcionamento da atividade de

inteligência no Ministério Público para as ações institucionais específicas e ligadas ao trato da segurança pública, com fronteiras abrangentes.

Pergunta nº03.

As conclusões do item anterior são confirmadas, também, pelas respostas apresentadas à terceira pergunta do questionário, que versa sobre a existência de unidade específica (Promotoria de Justiça, Procuradoria de Justiça, Grupo Especial de Trabalho etc.) com atribuições judiciais e/ou extrajudiciais (de tutela individual ou coletiva) na área da segurança pública.

Eis as respostas:

Tabela 4 – Respostas ao quesito nº 03 do questionário

Ministério Público	Unidade de Segurança Pública
ACRE	Sim. Promotoria de Justiça Especializada de Tutela do Direito Difuso à Segurança Pública. Resolução nº 07/2017 do Colégio de Procuradores.
ALAGOAS	A 62ª Promotoria de Justiça da Capital possui atribuições no controle externo da atividade policial.
AMAPÁ	Promotoria de Justiça de Investigações Cíveis, Criminais e da Segurança Pública. Resolução nº 015/2016-CPJ.
ESPÍRITO SANTO	Sim. Atribuições residuais na 20ª e 21ª Promotorias da Justiça Criminal de Vitória, conforme Resolução 10/2008. Atribuições em matéria penal extrajudicial até o oferecimento da denúncia, sem atuação judicial, e também matéria cível, leia-se tutela individual ou coletiva, judicial e/ou extrajudicial. Possui Núcleo de Controle Externo da Atividade Policial – NCAP, Portaria nº 5145/2018.

Tabela 4 – Respostas ao quesito nº 03 do questionário

Ministério Público	Unidade de Segurança Pública
GOIÁS	25ª Promotoria da Justiça da Capital, com atribuições na tutela difusa da segurança pública.
MARANHÃO	Sem respostas.
MATO GROSSO	Sim. Promotorias da Justiça de Tutela da Segurança Pública na Comarca de Cuiabá (18ª e 19ª Promotorias da Capital).
MATO GROSSO DO SUL	Não.
PARÁ	Não. Possui Promotoria da Justiça de Controle Externo da Atividade Policial.
PARANÁ	Sim. Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública (Gaesp). Resolução 550/2018.
PERNAMBUCO	Sem resposta.
PIAUÍ	As Promotorias da Justiça com atribuições no controle externo da atividade policial têm atribuições para a segurança pública.
RIO DE JANEIRO	Sim. Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública (Gaesp). Resolução GPGJ nº 2021/2015.
RONDÔNIA	Sim. 20ª Promotoria da Justiça da Capital, com atribuição exclusiva na segurança pública. Resolução nº 001/2013-CPJ.
RORAIMA	Não. Apenas promotorias que acumulam ações que versam sobre o tema.
SANTA CATARINA	Sim. Duas Promotorias Regionais de Segurança Pública, 40ª Promotoria da Justiça da Capital e a 14ª Promotoria da Justiça da Comarca de Chapecó. Ato nº 57/2016/CPJ (Capital) e Ato nº 58/2016/CPJ (Chapecó).
SÃO PAULO	Sem resposta.
TOCANTINS	Sem resposta.

Fonte: Resultados das amostras colhidas conforme item 5.1.3

Pelos dados coletados, na esteira do problema e da hipótese lançada em linhas iniciais e no projeto que sustentou a presente dissertação, resta evidente a necessária reformulação da atuação ministerial na seara da segurança pública, passando,

inevitavelmente, pela implementação das estruturas especialmente destinadas e vocacionadas para o exercício de tal mister.

Parece claro que os serviços de inteligência acumulam a função finalística e são focados em assessorar as investigações que estrategicamente sejam difíceis de confiar à polícia judiciária, especialmente quando no exercício do controle externo da própria atividade policial. É tímido ou inexistente o ramo de contrainteligência e mesmo a inteligência estratégica.

Em regra, como demonstrada a maioria das respostas colhidas com aplicação da questão número 3, a dedicação do Ministério Público é residual e periférica, assim como se apresenta, em geral, o feixe das atribuições previstas nos atos normativos estaduais.

Pelo que se extrai, boa parte dos membros do Ministério Público com atribuições na matéria acumulam tais funções com uma série de outras atividades relevantes, quase sempre envolvendo tarefas criminais e cíveis que, na prática, consomem mais do tempo disponível e impedem ou inviabilizam uma atuação direta e exclusivamente dedicada à questão ou mesmo a adequada formação técnica.

Da mesma forma, as estruturas físicas e materiais disponíveis nas sedes do Ministério Público destinadas ao trato da segurança pública não são, como regra, destinadas especificamente a essa realidade de enfrentamento, ocupando espaços comuns às atividades ordinárias e forenses, o que, aliás, constitui uma ameaça à integridade e ao sigilo da informação produzida.

A atuação mais firme e estruturada do Ministério Público na segurança pública é imperativa, sendo imprescindível a reformulação e o destacamento de unidades físicas humanamente preparadas e voltadas para a tutela da segurança pública.

O momento é oportuno, a pauta é nacional, e público é o clamor. Felizmente, parece despertar esse necessário engajamento em alguns estados, como é o caso do Acre, Mato Grosso, Paraná, Rio de Janeiro, de Rondônia e Santa Catarina, destaques positivos das respostas apresentadas.

Nesses estados é possível identificar macroestruturas institucionais de segurança pública, ampliando, em muito, as rotineiras atuações, prevendo os respectivos atos normativos, uma atuação multidisciplinar e interinstitucional do membro do Ministério Público.

As respostas colhidas desses estados, em específico, permitem conhecer as estruturas que avançam para além da atuação corriqueira do Ministério Público nessa seara, no exato sentido proposto pela pesquisa, prevendo as atribuições nas áreas administrativa, extrajudicial e judicial; a interação com outras agências estatais de segurança, um papel de mediador das forças de segurança pelos membros do *Parquet*, possibilitando resultados eficientes e ordenados nessas esferas.

Destaca-se, entre eles, a atuação do Ministério Público de Santa Catarina. Não por acaso, em 12 de fevereiro de 2019, a Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) exaltou as estruturas do Ministério Público catarinense na segurança pública, aduzindo que elas “apontam para um novo paradigma de atuação ministerial”¹⁶.

Aliás, registra-se que já em 25 de maio de 2018 o Conselheiro Nacional do Ministério Público, Luciano Nunes Maia, apresentou proposta de recomendação que visa a exatamente fomentar a criação de promotorias de justiça especializadas ou grupos de atuação especializada em segurança pública nos Ministérios Públicos estaduais.

Em suas justificativas, o Conselheiro Luciano Nunes ressaltava que as “ações puramente reativas e isoladas dos órgãos de combate à criminalidade vêm se (sic) mostrando incapazes de equacionar a escalada da criminalidade”¹⁷, sendo necessária a criação de unidades ministeriais que ampliem os alcances de cada Ministério Público na matéria, inseridas em um planejamento institucional efetivamente integrado.

¹⁶ Disponível em: <<https://www.mp.sc.br/noticias/cnmp-recomenda-replicar-projetos-do-mpsc-na-area-de-seguranca-publica-e-de-tecnologia-da-informacao>> Acesso em: 25 set. 2019.

¹⁷ Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/noticias-cddf/11251-proposta-recomenda-criacao-de-promotorias-de-justica-especializadas-em-seguranca-publica-nos-mpes>> Acesso em: 25 set.2019.

Nas proposições finais, o tema será novamente debatido como proposta de aprimoramento funcional e boa prática a ser replicada do projeto-piloto paranaense de Reformulação do Fluxo de Atuação Ministerial no Controle Externo da Atividade Ministerial, apresentado por Caruncho e Glitz (2019), no IX Encontro Nacional do Ministério Público do Controle Externo da Atividade Policial, que reestruturou as atribuições das Promotorias da Justiça de Controle Externo, em sintonia com o escopo da pesquisa.

Pergunta nº 04.

Por fim, concluindo o diagnóstico, passa-se à análise e ao conteúdo das respostas apresentadas à questão número 4, que indagou se há ou não boas práticas, bons projetos e experiências interessantes ou inovadoras desenvolvidas pelos Ministérios Públicos na área da segurança pública.

Em relação a esse ponto, seguem as respostas:

Tabela 5 – Respostas ao quesito nº 04 do questionário

Ministério Público	Unidade de Segurança Pública
ACRE	Não há práticas inovadoras, tendo em vista a recente instalação da promotoria.
ALAGOAS	Não.
AMAPÁ	Atualmente não possui.
ESPÍRITO SANTO	Painel da Segurança Pública: Delegacias e Criminalidade.
GOIÁS	Plano Geral de Atuação para reestruturação do Sistema Penitenciário (PGA). Recuperando Pessoas e Parques. Projeto Fábrica de Sonhos, entre outros.
MARANHÃO	Sem respostas para essa questão.
MATO GROSSO	O MP orientou a pesquisa junto ao Promotor Natural da unidade especializada.

Tabela 5 – Respostas ao quesito nº 04 do questionário

Ministério Público	Unidade de Segurança Pública
MATO GROSSO DO SUL	Não.
PARÁ	Não. O MPPA não possui projetos premiados em áreas que tangenciam a matéria.
PARANÁ	Plano Setorial de Ação e Diagnóstico das políticas públicas da segurança pública.
PERNAMBUCO	Pacto dos Municípios pela Segurança Pública e Cidade Pacífica.
PIAUI	Ação Estadual em Defesa da Infância e da Adolescência contra todo tipo de violência. No Alvo, contra o tráfico de drogas. Polícia Militar – Capacitar para servir. O homem no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.
RIO DE JANEIRO	Sem respostas.
RONDÔNIA	Geoanálise.
RORAIMA	Não.
SANTA CATARINA	Projetos em tutela difusa da segurança pública.
SÃO PAULO	Sem resposta.
TOCANTINS	Não foram identificadas.

Fonte: Resultados das amostras colhidas conforme item 5.1.3

As respostas obtidas obedecem ao padrão demonstrado na questão anterior, indicando a regularidade da pesquisa. Se a dedicação do Ministério Público, extraída das respostas à indagação número três, revelou-se ainda residual e periférica, as iniciativas específicas e impactantes no setor, pergunta número quatro, também se revelam escassas e, por certo, crescerão na mesma proporção da dedicação e dos investimentos em recursos materiais e humanos na área da segurança pública.

Não obstante, são louváveis as experiências colecionadas com o questionário, que demonstra, sobretudo, que iniciativas pioneiras e criativas naturalmente surgem como decorrência do incremento das ações ministeriais no setor, atestando que, de fato, os

membros do Ministério Público poderão atuar como agentes fomentadores da segurança pública, quanto mais a matéria despontar com prioridade nos planejamentos institucionais.

Em uma apertada síntese, as respostas positivas à questão número quatro, embora partam de uma reduzida parcela das amostras submetidas à indagação, revelam um Ministério Público protagonista da gestão da segurança pública, em temas que o aproximam e são muito caros à população brasileira.

São ações inovadoras, em setores estratégicos, que alçam o membro do Ministério Público a patamares não alcançados com a atuação ordinária e limitada a tarefas de gabinete, inserindo-o em um contexto de interlocução direta com a sociedade, com as polícias e demais atores da política de segurança pública e de justiça criminal.

Foram revelados projetos, sintetizados no quadro anterior, que alcançam as mazelas do sistema penitenciário, a específica realidade e os impactos da violência nos municípios, a aproximação e a participação nas discussões de patrulhamento junto à Polícia Militar e uma estratégia de elaboração de diagnóstico das políticas públicas da segurança pública, como se verifica na resposta apresentada pelo Ministério Público do Estado do Paraná.

Corroborando as linhas sustentadas ao longo da dissertação, as iniciativas do Ministério Público do Estado do Paraná, envolvendo o geomonitoramento em favor da segurança pública, coordenado pelo órgão do Ministério Público, concretizam o entrelaçamento de dois relevantes temas postos em discussão: inteligência e segurança pública.

Destaca-se a inovação concebida pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo, por meio do Núcleo de Controle Externo da Atividade Policial (NCAP), do Centro de Apoio Operacional Criminal (CACR) e da Unidade de Inovação e Sustentabilidade da Assessoria de Gestão Estratégica (AGE), com o emprego de *Business Intelligence* (BI), modelando o “Painel da Segurança Pública: delegacias e criminalidade”.

A ferramenta virtual contém dados referentes aos crimes praticados em todas as regiões do Estado do Espírito Santo, incluindo a natureza, os autores e as vítimas, o número de servidores em delegacias, entre outras informações. O emprego de ferramentas de *Business Intelligence* (BI) viabilizou a análise de todos os relatórios de inspeção aos órgãos da segurança pública produzidos pelos promotores de justiça semestralmente.

Agrega, também, dados da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social (Sesp-ES) relativos às ocorrências policiais registradas no Estado, cruzando-se milhares de informações em tempo real, gerando o mapa da criminalidade.

Esse catálogo é capaz de orientar os membros do Ministério Público para uma abordagem abalizada e direta junto aos agentes políticos e das forças de segurança no Estado do Espírito Santo, credenciando e aproximando o Ministério Público como ator, cogestor e propositor de patrulhamento específico, prioridades de atuação e outras formas de apontamento das políticas de segurança pública em geral.

As experiências paranaenses apresentadas como resposta também comprovam a defendida zona de intercessão entre inteligência e segurança pública, receita que já apresenta resultados práticos em episódios concretos e bem-sucedidos de aplicação, colecionados por meio do presente questionário.

Em síntese, as perguntas foram pensadas com o objetivo de investigar a realidade do Ministério Público brasileiro no trato da segurança pública, angariando informações diretamente dos chefes das unidades ministeriais, permitindo coletar dados oficiais e um importante recorte de informações, com a credibilidade necessária para as afirmações e conclusões descritas neste tópico.

Pela qualidade e quantidade de amostras colhidas, bem como pelas conclusões que facilmente se extraem do resultado da inquirição, resta claro que o estudo de campo corrobora as conclusões sustentadas na pesquisa.

Existem evidentes avanços e boas práticas que comprovam ser possível, viável e exigível uma atuação efetiva do Ministério Público na segurança pública, embora haja

dificuldades enfrentadas na atuação finalística, sendo oportuno pensar e apresentar propostas de aprimoramento uniforme e pulverizado para todo o Ministério Público brasileiro, sem a pretensão de esgotar as possibilidades de incremento.

A necessidade de mais interesse, estruturação e, conseqüentemente, de mais protagonismo do Ministério Público na área da segurança pública restou evidenciada e será corroborada no tópico que segue.

A abordagem do item 5.2, em complementação, revelará o resultado de pesquisa que buscou identificar as produções técnicas e científicas por parte dos membros do Ministério Público brasileiro na área da segurança pública, na linha problematizada, de que há necessidade, também, do fomento à atividade científica, maior interesse e atuação prática funcional dos promotores de justiça na segurança pública.

5.2. Análise da dedicação e da produção científica dos membros do ministério público na área da segurança pública

5.2.1. Contextualização

O presente estudo parte da premissa de que o Ministério Público precisa bem conhecer as origens e as causas da atual crise na segurança pública no Brasil, visando a propor soluções viáveis e exequíveis para a melhoria do atual quadro, dentro da sua específica esfera de atuação constitucional.

Como já ventilado no presente trabalho, um importante protagonismo na segurança pública é dever institucional e medida de estreitamento e aproximação do Ministério Público aos reclames sociais. Para tanto se exige dos seus membros mais interesse e profundo conhecimento teórico-científico da matéria, via intransponível para a boa habilidade prática, a credibilidade das ações e a efetiva colaboração no arduo terreno da segurança pública.

Nesse sentido, não somente a atuação prática funcional, mas também a produção de conhecimentos como resultado de pesquisas técnicas e científicas apresentam-se

como ferramentas importantes para um correto diagnóstico da realidade, permitindo futuramente a adequada capacitação dos profissionais da área, a geração de conhecimentos e a formulação de novas ideias e políticas públicas, o que é fundamental para o avanço institucional e para as necessárias inovações na atuação finalística (CHIARINI; VIEIRA, 2012).

Não há dúvidas de que conhecer o perfil das produções técnicas e científicas desenvolvidas por pesquisadores membros do Ministério Público brasileiro, na área específica da segurança pública, ainda que limitado o estudo a uma única (porém abalizada) base de dados, a do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, por meio da sua Plataforma Lattes, nos termos da metodologia proposta, é importante para a medição do grau de dedicação, o volume da produção e os temas correlatos de mais interesse da classe.

Ao tratar da relação entre a pesquisa acadêmica e prática profissional, Alexandre, em raciocínio que se amolda à pesquisa ora realizada, assevera que as atividades práticas e de pesquisa têm, de fato, caráter complementar (ALEXANDRE, 2011).

Para o autor, as pesquisas e os subsídios teóricos alimentam a prática que, por sua vez, também impulsiona a pesquisa acadêmica, oferecendo elementos para a reflexão.

Portanto, conhecer o objeto das pesquisas desenvolvidas por membros do MP na área da segurança pública permitirá um diagnóstico quanto à dedicação e aos temas mais caros para os pesquisadores em questão. É certo que esse panorama influencia e cria o balizamento da atuação finalística atual, servindo também de estímulo a novas averiguações.

Espera-se que seja possível identificar boas práticas e ideias inovadoras, bem como apontar as deficiências e propor novas diretrizes para o desenvolvimento de estudos e a adoção de modernas estratégias para uma atuação institucional robusta, creditada e condizente com a realidade social.

5.2.2. Metodologia

Os levantamentos realizados apresentam um recorte na base de dados do CNPq e lançam luz sobre algumas linhas de pesquisas na área da segurança pública, desenvolvidas especificamente por membros do Ministério Público. Tais levantamentos pretendem confirmar aquilo que até aqui se apresenta: a necessidade de incremento e inovação no exercício das atribuições institucionais do MP na área da segurança pública.

Importante salientar que esses levantamentos são também confrontados com os resultados de recentes pesquisas junto aos membros do MP e à população em geral, que apontam para a mesma direção do estudo em apreço.

Além disso, a pesquisa permitirá um panorama sobre o volume e o perfil geral dos específicos estudos e poderá contribuir para o aperfeiçoamento conceitual do tema segurança pública no seio do Ministério Público.

O estudo tem, portanto, impacto profissional, possibilitando inovações na forma de atuação institucional, e econômico-social, contribuindo para a eficiência da Instituição, com o direcionamento de investimentos e recursos materiais e humanos desejáveis.

Em relação aos procedimentos metodológicos adotados, apresenta-se o presente trabalho como descritivo-exploratório e de levantamento, com abordagem quantitativa dos dados.

Realizou-se o apanhado de dados entre os dias 13 e 24/08/2018, nos currículos cadastrados na Plataforma Lattes do sítio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)¹⁸, na rede mundial de computadores, da seguinte forma:

- a) Acesso ao site do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) <http://cnpq.br/>, em um computador com conexão disponível à internet;

¹⁸ Disponível em: <<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/busca.do?metodo=apresentar>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

- b) acesso à Plataforma Lattes: <http://lattes.cnpq.br/>;
- c) acesso ao portal “Currículo Lattes”, diretório “buscar currículo”;
- d) busca por assunto com o termo “Ministério Público e Segurança Pública”;
- e) nas bases: doutores e demais pesquisadores;
- f) nacionalidade: brasileira;
- g) país de nacionalidade: todos;
- h) tipos de filtro: preferências; tempo de atualização dos dados - 48 meses / número de resultados; 10 resultados / período da produção - todo o período.
Observação: todos os demais campos marcados. Filtros: atividade profissional (Instituição); natureza da atividade (todas) / atividade atual? (não marcado) / País (Brasil) / região (todas); UF - (todas) / Instituição - (Ministério Público);
- i) clicar em “buscar”;
- j) buscar Currículo Lattes (busca simples). Resultados de 1 – 10; dos 98 encontrados para “Ministério Público e Segurança Pública”.

Uma vez identificada a primeira amostra dos 98 currículos, foi necessário abrir e coletar em cada um deles as informações não fornecidas pelo diretório de pesquisa, mesmo naqueles em que não havia referência imediata ao cargo de membro do Ministério Público (localizada abaixo do nome do autor do currículo e da sua titulação, conforme *layout* próprio apresentado pelo sítio de pesquisa do CNPq).

Para tanto, e por medida de segurança, é necessário digitar, em campo específico, caracteres determinados e produzidos automaticamente pelo *site* antes de visualizar a integralidade do currículo.

Assim, foram percorridos os 98 currículos apresentados, o que resultou em um retorno de apenas 25 currículos específicos de membros do Ministério Público.

Vencida mais essa etapa, com os 25 currículos abertos e no decorrer da leitura dos respectivos textos, aplicou-se uma terceira pesquisa, dessa vez com o termo “segurança pública”, valendo-se de uma ferramenta de busca que permite pesquisar palavras ou frases correspondentes nas páginas acessadas, disponível em todos os navegadores de internet. Basta pressionar as teclas Ctrl + F (Windows) que abrirá a

caixa "Localizar" em praticamente qualquer navegador. Esse comando também pode ser encontrado no menu "Editar" do Internet Explorer ou no menu "☰" do Chrome e do Firefox.

Importante registrar que, nessa terceira parte da pesquisa, foram consideradas, para fins de análise, as referências que retornaram positivas para a busca "segurança pública", quando o termo figurava diretamente nos títulos ou nas descrições iniciais das produções bibliográficas e técnicas devidamente lançadas pelos autores e responsáveis pelos currículos nos respectivos campos, tais como artigos completos publicados em periódicos, jornais e revistas, livros, capítulos, projetos de pesquisa, participação em bancas de trabalhos de conclusão, palestras, supervisões concluídas etc.

Frisa-se: foram excluídas das pesquisas referências ou produções em que o termo "segurança pública", constava exclusivamente no campo "Participação em eventos, congressos, exposições e feiras".

Como resultado das pesquisas, restaram 16 currículos para análise, todos de membros do Ministério Público e que apresentaram o termo "segurança pública" nos títulos ou descrições iniciais das produções bibliográficas e técnicas devidamente lançadas.

Diante da evidente escassez de dados provocada pelo reduzido número de currículos que se apresentaram como somatório da pesquisa nos moldes mencionados, optou-se por acrescentar novos termos correlatos, intrinsecamente relacionados ao tema segurança pública, no afã de garantir uma gama maior de variáveis para o campo de pesquisa.

Repetiu-se, portanto, o levantamento metodológico já esmiuçado, substituindo na pesquisa no campo "Busca por assunto" o termo original "Segurança Pública" por outros correlatos, em ordem sequencial, obtendo os seguintes resultados: "polícia", gerando 67 resultados; "crime", gerando 106 resultados; "homicídio", 23; "políticas públicas segurança", 42; "armas", oito; "tráfico de drogas", 24; "violência", 103 e "ordem e paz", que gerou nove resultados.

Feito isso, repetiu-se a terceira etapa da pesquisa, novamente se valendo da ferramenta de busca por palavras ou frases, procurando o termo “segurança pública” no inteiro teor dos currículos de membros do Ministério Público, chegando ao total de dezenove currículos para análise.

As informações, como dito, foram obtidas por meio da análise do Currículo Lattes dos membros do Ministério Público identificados pelos critérios ora esmiuçados, sendo os membros do MP, detentores dos currículos, os responsáveis diretos pelas informações lançadas e pela atualização dos dados presentes na Plataforma Lattes.

Os currículos encontrados no levantamento foram organizados em uma planilha elaborada no documento do programa Office/Word 2010, na qual foram registrados o quantitativo de membros do Ministério Público, substituindo o nome por um número, o cargo, o vínculo com a respectiva unidade do Ministério Público estadual ou Federal, a sua titulação, a produção bibliográfica especificada como livro, capítulo, artigo, orientação, tese ou outros, data da publicação ou realização do trabalho, tema ou área específica no contexto da segurança pública.

Importante destacar três relevantes questões: a) restou evidente que existem divergências no preenchimento dos currículos que acabam interferindo no resultado da pesquisa, conforme os filtros e as referências pré-estabelecidos; b) identificou-se a existência de currículos desatualizados, citando-se, como exemplo, um livro que já se sabe publicado por um determinado membro do Ministério Público, como fruto do seu estudo de mestrado, embora no currículo conste apenas a referência à dissertação do mestrado e não à obra publicada, que, portanto, não foi considerada; c) são conhecidos currículos de membros do MP dedicados ao estudo e à pesquisa na área da segurança pública, que se encaixariam perfeitamente na pesquisa e deveriam naturalmente surgir como resultado da amostra, na forma da metodológica proposta, porém não retornaram no sistema de busca, havendo, portanto, possíveis falhas nas ferramentas de procura disponibilizadas pelo CNPq no seu *site* oficial.

À guisa de ilustração, pode-se citar a obra e o currículo do Dr. Antônio Henrique Graciano Suxberger, promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e

dos Territórios, cujo título é “Ministério Público e Política Criminal: uma segurança pública compromissada com os Direitos Humanos”, que somente pode ser identificada na base de dados em pesquisa “por nome” e não “por assunto”, viés, portanto, distinto do proposto no presente estudo.

Entretanto se acredita ser possível extrair ainda assim um padrão significativo da realidade, capaz de colaborar com os objetivos propostos, pelas informações efetivamente colhidas e pela qualidade dos dados apresentados.

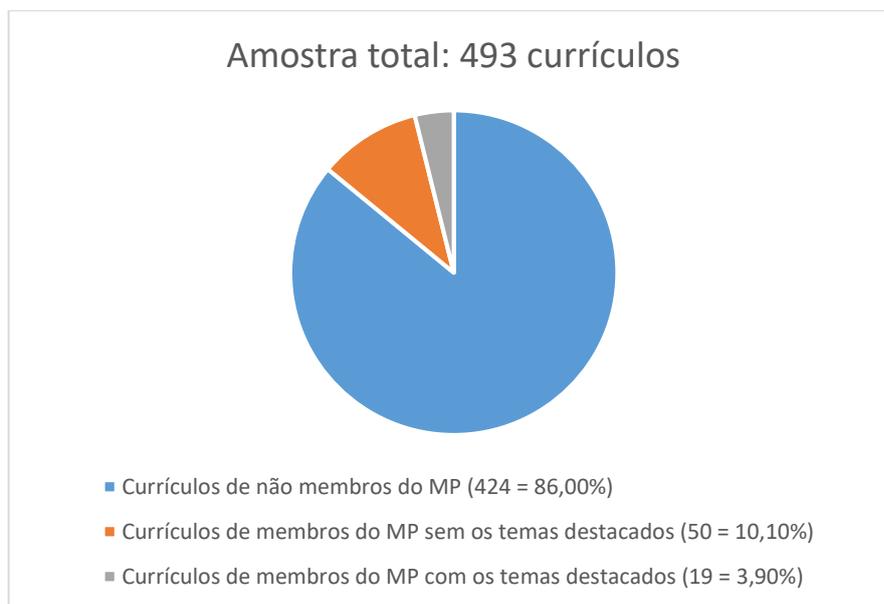
Ademais se forem aplicados os mesmos critérios da pesquisa, modificando-se somente o campo de pesquisa (item d) pelo termo “ministério público e meio ambiente”, por exemplo, será possível observar que a pesquisa retorna com um número bem mais significativo de currículos, reafirmando as premissas lançadas e que motivaram o presente estudo, atestando que ainda são modestos os estudos e as pesquisas na área da segurança pública, capitaneadas por membros do Ministério Público, se comparados com outras áreas de igual interesse e relevância.

5.2.3. Resultados

Depois do levantamento inicial com as palavras “ministério público e segurança pública” e, em seguida, com temas correlatos, apresentou-se um total de 493 currículos cadastrados na Plataforma Lattes do sítio do CNPq. Filtrados os currículos específicos de membros do Ministério Público, obteve-se um total de 69 currículos cadastrados.

A seguir, tendo por base exclusivamente os currículos de membros do MP, foi analisada a íntegra desses 69 documentos, elegendo-se aqueles em que o tema “segurança pública” apareceu nas descrições iniciais (título ou subtítulo) das produções bibliográficas e técnicas, totalizando dezenove currículos a serem pesquisados, da seguinte forma:

Gráfico 1 – Amostra total – 493 currículos



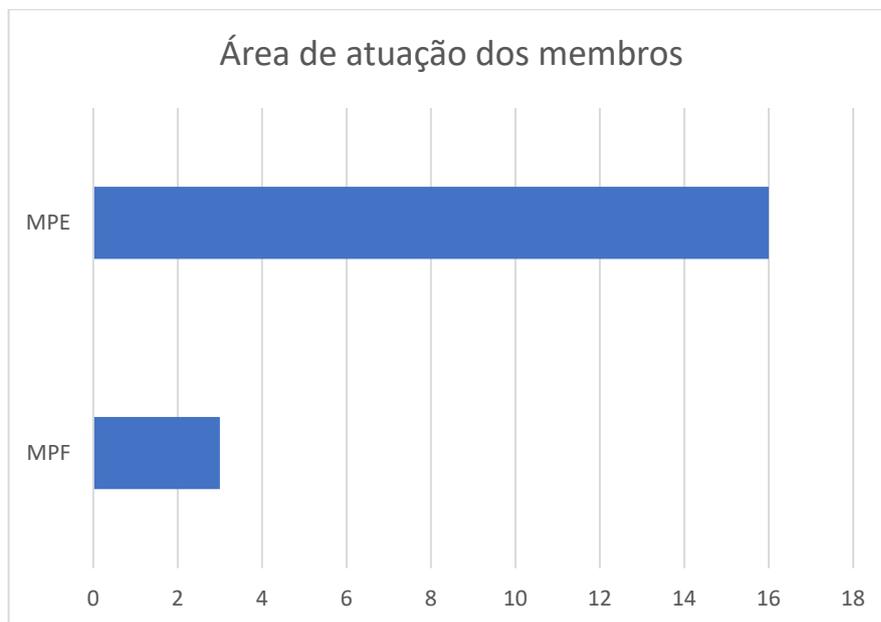
Fonte: Dados extraídos da pesquisa conforme metodologia descrita

Do total de currículos sob análise, dezesseis são de membros dos Ministérios Públicos dos estados e outros três pertencem a membros do Ministério Público Federal (MPF), porcentagem que espelha com exatidão a proporção entre os membros dos Ministérios Públicos dos estados e da União (MPU).

Segundo dados oficiais do Conselho Nacional do Ministério Público, na pesquisa “Ministério Público: um retrato”, o Brasil tem cerca de 13.087 promotores, procuradores de Justiça ou da República, sendo 10.702 dos membros dos Ministérios Públicos dos estados e 2.385 do Ministério Público da União. Ou seja, os membros do MPU correspondem a 18,5% do total de membros do MP brasileiro, porcentagem quase idêntica à encontrada nos currículos pesquisados, uma vez que 18,22% são de membros do MPU.

Logo, se a amostra de currículos é evidentemente mínima em face do total de membros da Instituição, reflete, todavia, a exata proporção entre os membros dos estados e da União, legitimando, nesse aspecto, os resultados da pesquisa.

Gráfico 2 – Área de atuação dos membros



Fonte: Dados extraídos da pesquisa conforme metodologia descrita

Importante destacar que o Currículo Lattes, objeto do estudo, como é público e notório, tornou-se um padrão nacional no registro da vida pregressa e atual dos estudantes e pesquisadores do Brasil, adotado pela maioria das universidades e dos institutos de pesquisa do País.

A maioria das pessoas que depositam seus currículos nessa base de dados está vinculada ou possui alguma afinidade com a área acadêmica, o que representa um recorte considerável entre os membros dos Ministérios Públicos, cujos títulos e currículos são avaliados apenas como critério de classificação nas fases finais dos concursos públicos para ingresso na carreira, sendo a pós-graduação acadêmica prescindível para o exercício da função, bastando o bacharelado em Direito.

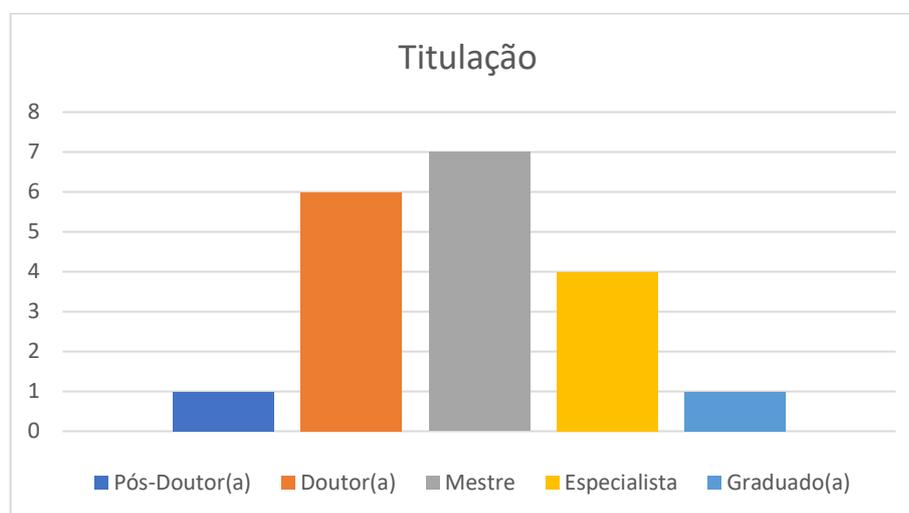
Segundo informações oficiais do Ministério da Ciência e Tecnologia, o Brasil tem 704.337 mestres e doutores, o que representa 0,34% do total da população brasileira, a qual em 2016 era de aproximadamente 207 milhões de pessoas, segundo dados do IBGE. Ou seja, a amostra para a pesquisa pretendida na origem é de fato reduzida, pois desse baixo percentual de doutores e mestres extraiu-se uma parcela ainda

reduzida de membros do Ministério Público e, como se não bastasse, entre esses os que pesquisam o tema específico da segurança pública, sem contar que a maioria dos membros, sequer possui currículo depositado na base pesquisada.

O conjunto de dados pessoais e profissionais que constituem objeto da presente pesquisa representa 0,14% do total de membros do MP brasileiro, índice que também guarda proporção com os detentores da titulação no Brasil, novamente corroborando a viabilidade da análise e consideração dos seus resultados.

Nesse sentido, é interessante observar a titulação dos membros do Ministério Público cujos currículos são alvos da pesquisa, conforme o Gráfico 3. Tal observação ratifica o que também empiricamente se pode deduzir: a maioria dos currículos pertence a promotores ou procuradores com perfil acadêmico e de pesquisa, permitindo uma razoável ideia do que percentualmente o Ministério Público produz de conhecimento científico ou técnico na área da segurança pública.

Gráfico 3 – Titulação



Fonte: Dados extraídos da pesquisa conforme metodologia descrita

Mergulhando nas produções que de fato interessam e que levaram à seleção dos currículos de acordo com a metodologia aplicada e a finalidade do presente estudo, pode-se identificar o tempo, o número e o conteúdo dos trabalhos técnicos e científicos desenvolvidos por membros do Ministério Público na área da segurança pública.

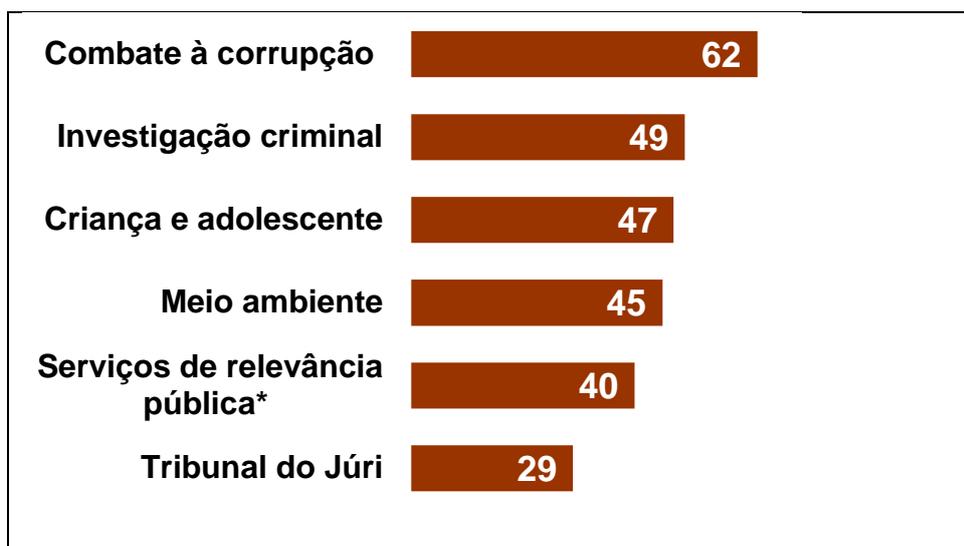
Resta perceptível que os membros do Ministério Público precisam dedicar-se mais à atividade acadêmica e, conseqüentemente, à produção de artigos, revistas, livros e demais fontes de doutrina para marcar a posição da Instituição nos mais diversos temas afetos a ela, influenciar na produção ou no redirecionamento da jurisprudência, eleger e evidenciar os temas mais caros para o MP e repercutir os anseios sociais do seu tempo, fundamentando e otimizando os trabalhos, contribuindo para a qualidade e efetividade das ações judiciais e extrajudiciais.

Verifica-se por outro lado uma significativa produção técnica científica por parte de professores, advogados e outros atores do cenário jurídico, direcionada à defesa de determinadas teses ou tendências conceituais, em produções por vezes focadas em casos concretos, um verdadeiro ativismo político científico, unilateral, não refletindo os debates e a diversidade própria da academia e os diversos pontos de vista dentro de um mesmo contexto ou uma mesma pesquisa.

Não há dúvidas de que o perfil e o conteúdo da produção técnica e científica levada a efeito pelos membros do Ministério Público, da mesma forma que o direcionamento das estruturas materiais e humanas disponíveis para determinadas áreas de atuação, demonstram claramente o que é prioridade e o alvo de especial atenção do Ministério Público brasileiro, revelando, por sua vez, como corolário lógico, também as áreas ou atribuições não prioritárias e que carecem de mais envolvimento funcional e institucional.

Recente pesquisa coordenada por Julita Lemgruber e outros pesquisadores, realizada pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), da Universidade Cândido Mendes, denominada “Ministério Público: guardião da democracia brasileira?”, revela as linhas prioritárias de atuação do Ministério Público, de acordo com os membros entrevistados, da seguinte forma:

Figura 1– Linhas prioritárias de atuação do MP



Fonte: Pesquisa realizada pelo CESeC

Restringindo a análise da segurança pública como serviço ou prestação pública, sem querer adentrar novamente no conceito desse termo, seria possível situar a segurança pública como um dos “serviços de relevância pública”, mencionados no Gráfico 4, disputando espaço com a saúde, educação, comunicação etc.

Em outro recorte da pesquisa realizada pelo CESeC é medido o envolvimento de promotores e procuradores com áreas nevrálgicas da atuação do MP. Nesse contexto, no que diz respeito ao controle externo da polícia, atribuição intimamente ligada à temática da segurança pública, 69% dos entrevistados afirmaram que não têm nenhum envolvimento com o tema. À guisa de comparação, o índice caiu para 37% quando os mesmos atores foram questionados acerca da defesa dos direitos coletivos.

Aliás, ainda sobre a atividade de controle externo da polícia, esse assunto não é percebido como prioritário por 88% dos promotores e procuradores do MP e dentro de toda a gama de atribuições do *Parquet*, segundo os próprios membros, essa atividade figura entre as cinco atuações mais mal avaliadas, já que apenas 20,9% dos membros a consideraram ótima ou boa.

Seguindo o mesmo contexto, o Ministério Público do Estado do Espírito Santo, por meio da sua Unidade de Planejamento e Projetos, no período de 15 de julho a 9 de agosto de 2019, promoveu pesquisa interna, direcionada aos membros do MPES, e externa (vide Figuras 1 e 2 a seguir) destinada à população em geral, visando a conhecer os principais focos da atuação finalística da Instituição¹⁹.

A pesquisa interna foi desenvolvida por meio de questionário eletrônico em ambiente de rede (intranet); e a externa por meio de link específico no sítio eletrônico oficial da Instituição.

Para a população em geral, participante da pesquisa, a segurança pública figurou em segundo lugar entre os problemas sociais mais relevantes a serem desafiados pelo Ministério Público, com 66,2% dos votos, perdendo apenas para o combate à corrupção, com 67,5% das manifestações espontâneas.

¹⁹ Pesquisa externa disponível em:

<<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiOTJjYzI4MjYtNDM0MS00ZWlxLWExNWItNTZkNGZIMDRiOWM1liwidCI6ImEyNDc0ODU1LWZjZjUtNDFlOC05YzQ4LWMyN2RiNDUyZDZkZCJ9>>.

E pesquisa interna disponível em:

<<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMzYzNDhmNDAtOTVmMS00Nzg0LTljYzItYzE4YzNlZDk1OTBmliwidCI6ImEyNDc0ODU1LWZjZjUtNDFlOC05YzQ4LWMyN2RiNDUyZDZkZCJ9>>. Ambos os acessos em: 25 set. 2019.

Figura 2 – Consulta externa



Fonte: Pesquisa MPES, agosto 2019.

A relevância do tema segurança pública para a população capixaba é mais acentuada se comparada com o terceiro item, combate ao crime organizado, que figurou com 44,2% da indicação popular, em percentual, portanto, bem abaixo do dedicado ao tema de fundo.

Já para os membros do Ministério Público, o fomento ao intercâmbio e o compartilhamento de informações da segurança pública e do sistema prisional aparece em 23º lugar no ranking da importância de temas afetos à atuação finalística do MPES, enquanto que a articulação com os demais órgãos e as instituições visando ao enfrentamento à criminalidade, principalmente pela adoção de políticas públicas de segurança, figura como 30ª colocada na visão dos promotores e procuradores de Justiça.

Figura 3 – Consulta interna



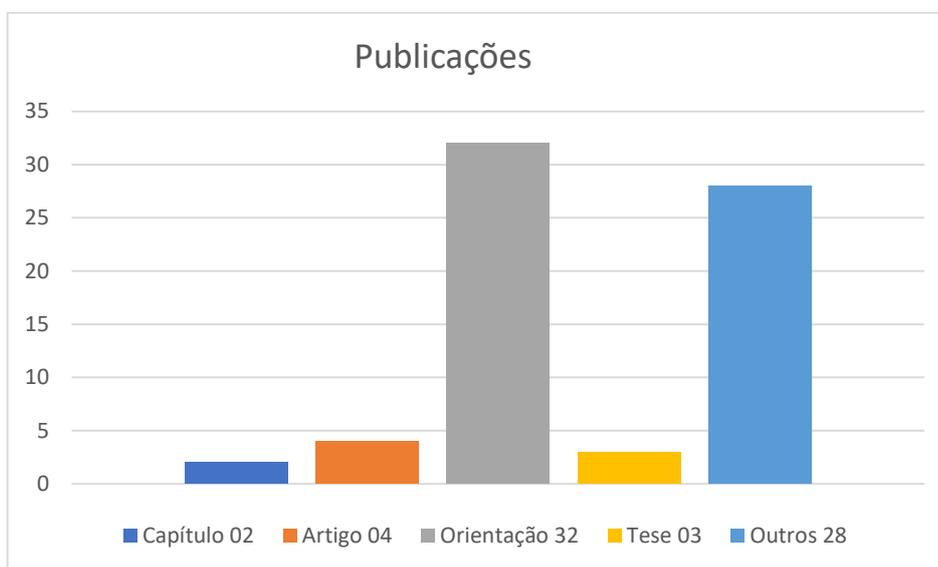
Fonte: Pesquisa MPES, agosto 2019.

Para os promotores e procuradores de Justiça, o combate ao crime organizado, à corrupção eleitoral e aos crimes contra a vida são subtemas de prioridade institucional revelados na pesquisa.

Os desfechos apresentados espelham os resultados das pesquisas anteriores já mencionadas, revelando, ainda, uma preocupante falta de sintonia entre os reclames da população em geral e a visão dos procuradores e promotores de Justiça, ao menos no que diz respeito à segurança pública: a população em geral está mais preocupada com o tema do que os membros do Ministério Público.

Dando sequência aos resultados diretos da pesquisa, os gráficos seguintes relevam o volume (Gráfico 4) e o tempo (Gráfico 5) das produções técnicas e científicas lançadas por membros do MP na área da segurança, merecendo comentários que auxiliam na possível interpretação dos dados.

Gráfico 4 – Publicações



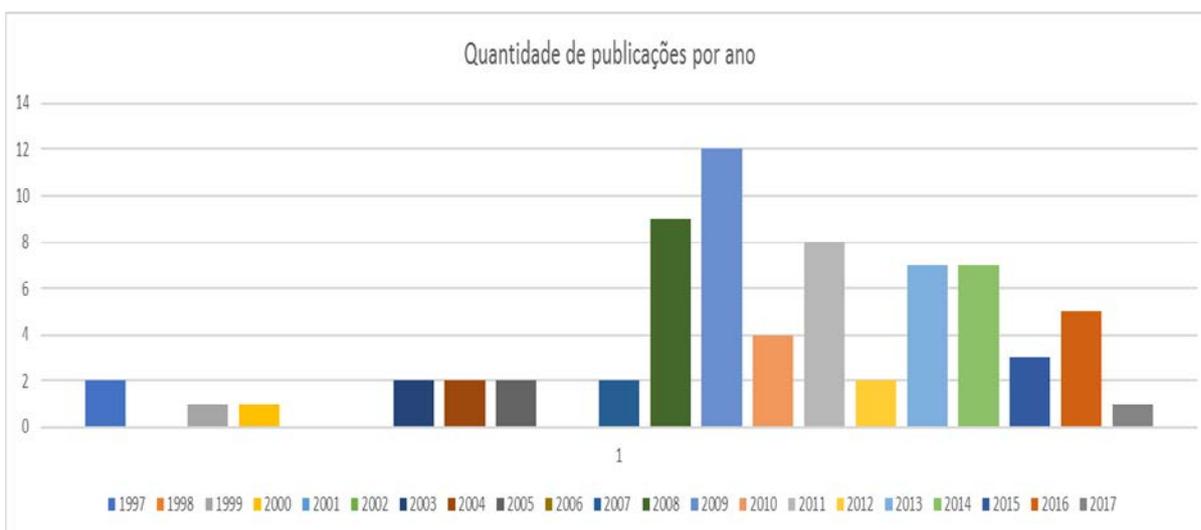
Fonte: Dados extraídos da pesquisa conforme metodologia descrita

Reforçando o que já foi aqui apresentado, os índices expostos no gráfico quatro revelam que são poucas as obras e os artigos científicos destinados exclusivamente à atuação do Ministério Público na área da segurança. O que mais se encontrou, identificado no gráfico como “outros”, são atuações ou produções pontuais em jornais

e revistas, palestras ou supervisões concluídas. Em destaque, está a participação em bancas de trabalhos de conclusão de cursos de pós-graduação, *lato* ou *estricto sensu*, fruto das tarefas hercúleas de destacados membros em pouquíssimos centros especializados nas matérias correlatas.

Na linha do tempo das produções (Gráfico 5), identificou-se um período de crescimento a partir do ano de 2008, em que se destaca, entre outras, a criação do Curso de Capacitação e Treinamento em Inteligência, Contraineligência e Operações de Inteligência, promovido pela Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais, capitaneada por Denilson Feitoza.

Gráfico 5 – Quantidade de publicações por ano



Fonte: Dados extraídos da pesquisa conforme metodologia descrita

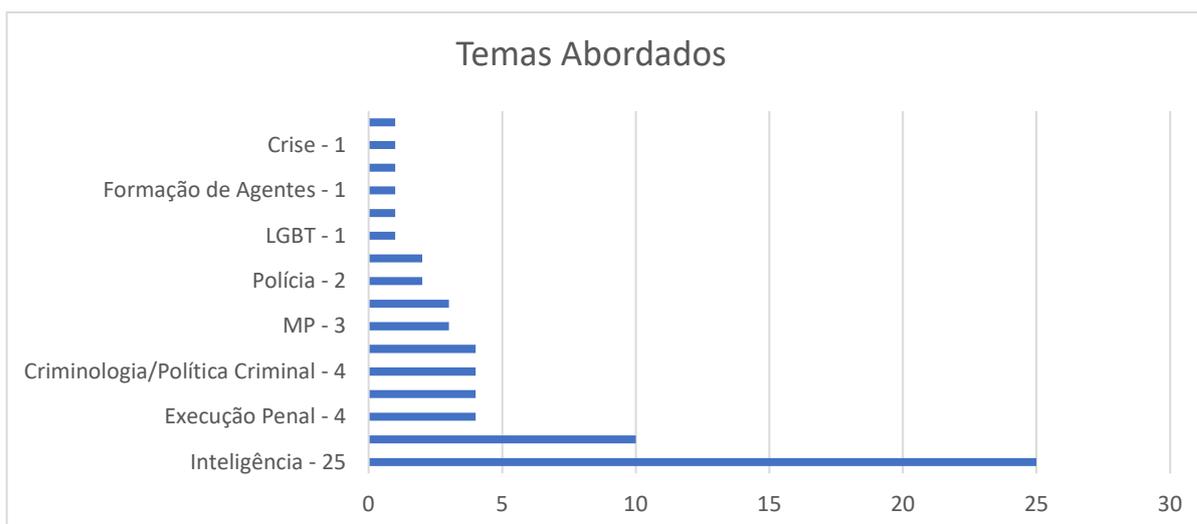
Por fim, entre os temas abordados, na linha já esmiuçada, destaca-se a inteligência como tema correlato mais palpitante (como se pode observar nos Gráficos 6 e 7 apresentados a seguir), sendo raros os artigos e as produções em geral que tratam da atuação direta do MP na segurança pública ou da implementação de políticas públicas, como já se observou no início do presente tópico.

Gráfico 6 – Temas abordados



Fonte: Dados extraídos da pesquisa conforme metodologia descrita

Gráfico 7 – Temas abordados



Fonte: Dados extraídos da pesquisa conforme metodologia descrita

5.2.4. Debates e conclusões

Atuando como o principal agente provocador do Poder Judiciário na matéria e municiado de instrumentos imprescindíveis para tal mister, como a ação civil pública, o controle externo da atividade policial e a titularidade privativa da ação penal, o Ministério Público pode e deve atuar para o alcance de uma justiça distributiva dos direitos mais caros à população, entre eles a segurança pública (SIQUEIRA, 2016).

Desprendendo-se das linhas clássicas e ordinárias de atuação, um Ministério Público moderno e arejado pode ainda promover uma intermediação estratégica entre as forças da segurança pública, na perspectiva de persecução penal cautelar e preventiva. Agindo com base em análises e ações de inteligência, pode o Ministério Público auxiliar e orientar as ações policiais que deságuem ou estejam diretamente ligadas ao inquérito policial, aos procedimentos investigatórios ou ao processo penal.

Por tudo isso, o presente estudo revela a necessidade inquestionável de uma mudança de paradigma de atuação do Ministério Público na segurança pública, envolvendo-se não apenas no **fazer**, mas também no **pensar** e no **planejar**, **estrategicamente** a persecução penal de que é titular exclusivo.

Os membros do Ministério Público, a toda evidência, precisam produzir mais conhecimento não apenas no âmbito dogmático do Direito Penal e do Direito Processual Penal, como se evidencia a partir dos números e gráficos gerados de acordo com a metodologia aplicada, mas também no âmbito de conteúdos multidisciplinares sobre fatos e ações políticas na área da segurança pública no Brasil.

Não por acaso, e como já mencionado, durante a realização da 1ª Sessão Extraordinária do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) de 2018, realizada em 22 de maio, em Brasília, o conselheiro Luciano Nunes Maia apresentou proposta de recomendação que visa a fomentar a criação de promotorias de justiça especializadas ou grupos de atuação especializada em segurança pública nos ministérios públicos estaduais e que essas sejam dotadas de informações que

viabilizem o planejamento das ações e dos resultados, utilizando meios próprios e em colaboração com outros atores da segurança pública²⁰ .

Na linha das conclusões da pesquisa ora revelada, o conselheiro ressalta e recomenda que as procuradorias-gerais de justiça e os diretores dos centros de estudos e aperfeiçoamento funcional incluam a área da segurança pública nos cursos de formação e atualização dos membros do MP, além de priorizar o tema no planejamento estratégico das unidades.

Obviamente, esse incremento na atuação e no aparelhamento institucional irá despertar o interesse e suscitar um correspondente aumento na pesquisa e produção de conhecimento técnico e científico relacionado à matéria.

Como consequência, esse alargamento permitirá não somente o avanço das pesquisas, mas, sobretudo, o aprimoramento da atuação dos procuradores ou promotores, anseio institucional e de toda a sociedade brasileira.

²⁰ Disponível em: <<http://www.cnpm.mp.br/portal/todas-as-noticias/11251-proposta-recomenda-criacao-de-promotorias-de-justica-especializadas-em-seguranca-publica-nos-mpes>>. Acesso em: 30 maio 2019.

6. PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO FUNCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA SEGURANÇA PÚBLICA

6.1. O regramento e a definição de um modelo nacional de inteligência ministerial pelo conselho nacional do ministério público

Visitadas as estruturas existentes e detectado o caráter imprescindível da atividade de inteligência para o Ministério Público em particular e a necessidade de garantir mais fôlego e inserção a essas verdadeiras agências de inteligência ministeriais, passa-se agora à proposta de incremento normativo, com potencial efeito multiplicador da atividade.

Restaria, neste momento, um importante e decisivo passo: a definição de um modelo, um *standard* nacional minimamente parametrizado e avalizado pelos órgãos de controle e de gestão, em especial o Conselho Nacional do Ministério Público, a quem caberia capitanear o implemento de uma verdadeira política e estratégia nacional do fomento ou da criação dessas unidades.

Nos moldes do trabalho desenvolvido pelo GNCOC, que culminou com a replicação dos Gaecos em todo o território nacional, resta agora a unificação desses setores e a definição de uma doutrina de inteligência nacional do Ministério Público.

Essa necessária via já dispõe de etapas concluídas de “terraplenagem”, de forma que toda a experiência concreta de atuação na área e o arcabouço normativo desenvolvido pelos Ministérios Públicos dos estados e da União podem ser rediscutidos, aproveitados ou aprimorados, compilando-se as diretrizes avançadas, úteis e passíveis de implementação, dentro dos parâmetros constitucionais, alinhados com o perfil institucional do Ministério Público.

Integrantes com experiência prática poderão contribuir para essa formatação, restando apenas despertar o interesse e a boa vontade para esse necessário ajuste.

Já foi dito que o Ministério Público brasileiro está aparelhando-se e regulamentando a organização e utilização da doutrina e das técnicas de inteligência, valendo-se da

experiência de outras instituições e dos seus grupos de combate à macrocriminalidade, em harmonia com as diretrizes doutrinárias, recomendações e resoluções dos órgãos superiores do Ministério Público e do Conselho Nacional do Ministério Público.

Uma proposta de resolução do CNMP que vise a adequar a atividade de inteligência em todo o Ministério Público representaria um significativo avanço institucional nessa importante e estratégica área de atuação, estabelecendo as diretrizes para o tratamento uniforme e transparente da matéria em todo o País, parametrizando o fluxo procedimental, a gestão do conhecimento, a metodologia e adoção de técnicas de inteligência, consolidando a adoção nas áreas meio e fim do Ministério Público brasileiro.

Gomes acrescenta outra importante particularidade que, no Brasil, orienta o caminho ora proposto da necessidade de regulamentação da atividade de inteligência. Para o autor, o Brasil se mantém em uma posição de “cegueira deliberada”, omitindo-se e demonstrando pouco interesse legislativo em estabelecer os parâmetros e o uso da atividade de inteligência para subsidiar as ações no campo da persecução penal (GOMES, 2019).

Entretanto, ressalta que a adoção da inteligência é uma realidade e acaba, muitas vezes, sendo utilizada de forma indistinta, sendo algo malversado pela doutrina ou pela jurisprudência, gerando “um cenário de insegurança jurídica seja para os indivíduos, no que pertine (sic) ao alcance de proteção de suas garantias fundamentais, seja para definição dos limites de atuação dos órgãos estatais de persecução” (GOMES, 2019, p. 92).

Frise-se: o CNMP é órgão de controle e correição central e, como tal, pode e deve normatizar e assim estimular a criação das unidades de inteligência nos demais MPs. Todos teriam as suas unidades autônomas e desvinculadas, dirigidas pelos respectivos procuradores-gerais (mais alto grau decisório nas unidades), mas seguindo as orientações de uma normatização (resolução) nacional, publicada pelo CNMP como diretriz, depois de estudos e da formulação por uma comissão especializada.

Além das normativas já existentes nas próprias unidades do MP brasileiro e das que regulam a atividade de inteligência como um todo no Brasil e nas mais diversas instituições de persecução e controle, as próprias resoluções aprovadas, vigentes e já publicadas pelo CNMP e que tangenciam a matéria, serviriam de “pontapé inicial” para a pretendida regulamentação.

Uma diretriz nacional garantiria um tratamento sistêmico da matéria pelo colegiado, responsável por zelar pela observância do art. 37 da Constituição Federal e apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados por órgãos do Ministério Público da União e dos estados, impedindo distorções e afastando definitivamente os rótulos passados, fomentando e orientando a criação de unidades onde não existam, fortalecendo as existentes e abrindo espaço para o desenvolvimento de uma rede de inteligência nacional do MP.

Nesse escopo, podem-se mencionar as diretrizes vigentes e que tangenciam a temática da Inteligência no CNMP expedidas visando ao regramento específico para cada área de atuação do *Parquet*:

- RECOMENDAÇÃO DE CARÁTER GERAL CN-CNMP Nº 04, DE 07 DE AGOSTO DE 2017. Estabelece diretrizes para o tratamento, o fluxo procedimental e a metodologia de utilização, no âmbito do Ministério Público brasileiro, dos dados oriundos de Relatórios de Inteligência Financeira do Conselho de Controle de Atividades Financeiras.
- RESOLUÇÃO Nº 156, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2016. Institui a Política de Segurança Institucional e o Sistema Nacional de Segurança Institucional do Ministério Público, e dá outras providências.
- RESOLUÇÃO Nº 147, DE 21 DE JUNHO DE 2016. Dispõe sobre o planejamento estratégico nacional do Ministério Público, estabelece diretrizes para o planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, das unidades e ramos do Ministério Público e dá outras providências.

- RESOLUÇÃO Nº 116, DE 06 DE OUTUBRO DE 2014. Estabelece regras gerais para a proteção pessoal de membros do Ministério Público e de seus familiares diante de situação de risco decorrente do exercício da função.

A normatização proposta, além de reger e harmonizar o tratamento do tema em nível nacional, teria, ainda, e talvez o mais relevante papel de estimular a criação e o adequado desenvolvimento das unidades de inteligência em Ministérios Públicos que ainda não se atentaram para essa necessária mudança de paradigma de atuação.

É importante salientar que, uma vez reconhecida e disciplinada nacionalmente a atividade de inteligência ministerial alcançaria patamares desejados e ainda não alcançados, servindo o tratamento e as diretrizes como bases seguras e verdadeiras molas propulsoras, expressivas e contundentes.

Denilson Feitoza, na esteira do capítulo, acrescenta outros importantes avanços que a criação de uma unidade de inteligência do Ministério Público acarretaria, ao que se acresce a também necessária normatização pontual e nacional:

Estabelece um princípio de confiança em outros órgãos de inteligência (...). Possibilita uma sistematização de alto nível no tratamento de dados e informações, capaz de transformá-los em conhecimento necessário para a tomada de decisões estratégicas do Procurador-Geral e da Administração Superior do Ministério Público. (PACHECO, 2013).

Outro aspecto apontado pelo autor, nesse mesmo sentido, merece uma análise pormenorizada, dado o seu grau de relevância nesse contexto: a adoção desses procedimentos (criação das unidades e, acrescenta-se, a sua necessária normatização endógena e exógena, via CNMP) aproveitaria o fato de que “órgãos de inteligência intercambiam informações diretamente com outros órgãos de inteligência, inserindo, assim, os Ministérios Públicos em várias redes de inteligência” (PACHECO, 2013, p. 271).

Este seria um determinante passo: inserir o Ministério Público em uma rede ou em um sistema de inteligência, própria e multidisciplinar. Essa inserção é estratégica e, uma vez implementada, consolidaria definitivamente a vocação e a atuação ministerial na área de inteligência.

É da essência da atividade de inteligência a atuação em cooperação, em que órgãos e agentes, internos, externos, compartilham os seus dados e as suas informações, incrementado o nível de conhecimento sobre as pessoas ou os fatos determinados, direcionando novas e decisivas ações, cognitivas ou concretas, próprias ou em parceria, aprimorando o conteúdo do documento final a ser produzido, que concretizará o conhecimento gestado, garantindo o necessário e almejado suporte a uma decisão pelo responsável superior.

Esse mecanismo de troca e de profunda confiabilidade somente é alcançado na atividade de inteligência quando estabelecido de maneira formal e legitimado, concebido por operadores engajados em uma estrutura de Estado ou de Administração direta ou indireta formalizada, garantidora das credenciais necessárias à concretização da doutrina e da metodologia pelos agentes especialmente constituídos para esse fim.

Frise-se: a necessária inserção do Ministério Público em uma rede ou em um sistema de inteligência, próprios ou multidisciplinares, como já mencionado, não significa dizer ou sustentar a sua necessária inclusão no Sisbin como um todo.

Discutiu-se em tópico anterior que a Abin, no contexto do Sisbin, desenvolve e se ocupa da clássica e necessária concepção de Inteligência de Estado contra as ameaças internas e externas, na proteção das instituições etc., ações completamente estanques e distantes das naturais atribuições do Ministério Público, também já debatidas e previstas no texto constitucional.

Portanto, da mesma forma como proposto com o termo Inteligência Pública, que abrangeria as ações de inteligência dos diversos órgãos da Administração Pública direta ou indireta, entre elas a Inteligência Ministerial, propõe-se, de igual modo, uma rede de similar natureza interligando órgãos de atuação próximos ao MP, também vocacionados à persecução penal e adotantes de políticas e inteligências de segurança pública, criminal, penitenciária, financeira, fiscal ou de controle etc.

Como já mencionado, uma rede de inteligência constituída e capitaneada pelo Conselho Nacional do MP atenderia à umbilical necessidade de inserção da

Inteligência Ministerial em circuito, com limites e sem o risco de distorções no exercício das funções últimas do Ministério Público, conforme o seu debatido perfil constitucional.

Não há razão para o Ministério Público figurar na esfera central do Sisbin se não está entre as suas atribuições originárias a Inteligência de Estado, embora seja obviamente interessante o estabelecimento de parcerias. Por outro lado, tudo recomenda a formal e efetiva atuação do MP no Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (Sisp), uma vez que a segurança pública é também um direito fundamental e, como tal, passível da proteção e resguardo pelo Ministério Público atuante, seja como único legitimado para a persecução penal, seja como colegitimado à investigação, controlador das atividades da polícia, seja como perseguidor de políticas públicas no inquérito civil.

Resta evidente a necessária imersão do *Parquet* nessa seara diretamente relacionada às atividades preambulares do Ministério Público, institucionalizando e parametrizando em todo o território nacional uma doutrina de inteligência própria, conhecedora das suas realidades e voltadas para os seus específicos fins: a inteligência ministerial.

As autoridades constituídas nos órgãos de cúpula e direção do Ministério Público, como o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o Colégio Nacional de Procuradores-Gerais (CNPGE), assim como as chefias e os órgãos especiais de todo o MP brasileiro devem buscar definir e orientar a doutrina e prática de inteligência nos contornos constitucionais, considerando seu feixe de atribuições, garantindo o aprimoramento necessário e o desenho de uma nova arquitetura de atuação para enfrentamento cada vez mais desafiador dos seus deveres constitucionais.

Com esses contornos as “agências” ministeriais de inteligência estariam aptas, por um lado, a robustecer e uniformemente orientar a implementação das demais diretrizes do CNMP e dos planos estratégicos próprios de cada unidade do *Parquet* para as áreas meio e fim, e, por outro, torná-las-iam ainda mais transparentes, auditáveis e passíveis de controle, capazes de guindar as missões constitucionais a cargo de cada um dos membros do *Parquet*.

6.2. A inteligência ministerial aplicada à área de segurança pública. Proposta de inserção e reformulação do subsistema de inteligência de segurança pública (SISP)

Depois de debruçarmos nos capítulos iniciais, sobre os contornos do complexo direito à segurança pública, ousa-se tecer algumas considerações e desde já lançar as bases de uma proposta de enfrentamento do problema que passa, necessariamente, pelo incremento da atividade de inteligência no Ministério Público.

Firmou-se o entendimento segundo o qual a população brasileira clama por soluções adequadas, tempestivas e eficazes, inquietando os profissionais da área, protagonistas do setor de segurança pública. Logo, é preciso rever o papel das instituições responsáveis pela garantia desse direito, em especial, o Ministério Público, em uma verdadeira mudança de paradigma constitucional e legislativo.

Do mesmo modo se pontuou em capítulos anteriores que a União pode centralizar a matéria em nível nacional na perspectiva de constituir um definitivo passo na concretização de uma política nacional de segurança pública, calcada agora nos novos paradigmas normativos já trabalhados em capítulo próprio.

O poder central dispõe de mais recursos e capacidade de mobilização técnica e institucional e pode convergir as decisões acerca das políticas públicas da segurança, bem como da sua própria execução.

Com a criação do Sisp, não há dúvidas que o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (Sisp) trilhará o mesmo caminho. Criado, conforme mencionado, pelo Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000, o subsistema também deve ser revisto no contexto dos movimentos que vem sofrendo, realocado aqui ou acolá, ao sabor das inúmeras e recentes alternâncias nas estruturas ministeriais e de assessoramento vinculadas à matéria de interesse da segurança pública.

Como visto, em um primeiro momento, a Medida Provisória nº 821, de 26 de fevereiro de 2018, tratou de constituir o Ministério Extraordinário da Segurança Pública, transferindo para a sua alçada a Secretaria Nacional da Segurança Pública e,

conseqüentemente, o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, ainda no organograma anterior, alterado pelo governo do ex-presidente da República Michel Temer.

Com a eleição e posse do presidente Jair Bolsonaro foi editada, logo no primeiro dia do novo governo, a Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, estabelecendo a organização básica do novo Ministério, que reincorporou as funções relativas ao tema segurança pública, batizado agora de Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Sob o comando do ex-magistrado e ora Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, Sergio Fernando Moro, as novas competências regimentais do Ministério da Justiça e Segurança Pública foram redesenhadas pela Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, e pelo Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, que estabelecem e regulamentam a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios.

No tocante ao específico objeto deste capítulo, caberá agora à recém-criada Diretoria de Inteligência, vinculada à Secretaria de Operações Integradas, órgão específico e singular que integra a estrutura organizacional do atual Ministério da Justiça e Segurança Pública, planejar, coordenar, integrar, orientar e supervisionar, como agência central do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, as atividades de inteligência da segurança pública em âmbito nacional.

De acordo com a vigente normatização caberá, portanto, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública coordenar as atividades de inteligência da segurança pública e defesa social integradas ao Sistema Brasileiro de Inteligência. Nos novos regramentos, consta que o Ministério poderá firmar instrumentos de cooperação para integrar os sistemas de inteligência a outros órgãos ou a outras entidades federais, estaduais, distrital e municipais, cujas atividades sejam compatíveis com os interesses das atividades de inteligência.

Assim, constitui objetivo específico e consta também do Plano Nacional de Segurança Pública (objetivo 3) o enfrentamento às estruturas do crime organizado, por meio da reformulação e do fortalecimento do Sisp.

Logo se vislumbra nesses novos nichos e arranjos normativos uma excelente oportunidade para a ampliação de vez do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, contemplando também os atores do sistema da justiça criminal recém-atraídos pelo Susp, em uma necessária **harmonização e um ajuste normativo**, no contexto do cronograma de adequação aos atuais parâmetros, conforme disposto no art. 14, II, da Lei nº 13.675/2018.

Seria, portanto, o momento apropriado não apenas para garantir a participação, mas para a definição do assento definitivo do Ministério Público e das polícias no colegiado do Sisp, atendendo, de uma só vez, antigas reivindicações.

Por um lado, a incorporação garantiria ao Ministério Público mais protagonismo nos cenários de inteligência e segurança pública e a necessária aproximação das polícias em todo o Brasil. Por outro, conduziria naturalmente a uma aproximação dessas forças da segurança com o Ministério Público, destinatário final das ações adotadas tanto nas atividades de proteção ostensiva quanto na preservação da ordem pública ou de apuração das infrações penais.

Nesse ponto, faz-se um necessário adendo, pois além da rede própria de inteligência do Ministério Público, proposta no tópico anterior, o Subsistema de Inteligência também constitui importante cenário para a contribuição dos órgãos do MP na segurança pública.

A participação do MP no Sisp não é apenas devida, mas imperativa e imprescindível, razão pela qual o conturbado momento que a segurança pública atravessa e as mudanças nos parâmetros de enfrentamento a que todos assistem constituem momento mais que acertado para sacramentar esse necessário engajamento.

É inegável que o Sisp se apresenta como uma oportunidade necessária e adequada aos desafios e às particularidades da imensa extensão territorial brasileira, cujo alcance (potencial regulatório e operacional) parece tímido, subexplorado, apesar do sucesso de algumas metas e dos convênios firmados no passado entre os estados e a Secretaria Nacional da Segurança Pública, tendo por objeto a capacitação,

estruturação e o financiamento das unidades de apoio, dos órgãos ou das forças especializadas.

Nesse passo, a atividade de inteligência se não constitui a única saída é e será o fator decisivo para otimizar e canalizar os frutos e as ações dessa reunião de forças que se propõe, emprestando doutrina, método, linguagem e ações uniformes e específicas, garantindo fundamento e suporte às diversas ações pendentes de implementação no setor.

Com essas provocações, sugere-se a formação de um colegiado amplo e estruturado no organograma do “novo” Sisp, que encabeçado pelo Ministro da Justiça e Segurança Pública e pelo Secretário Nacional reuniria os chefes da Polícia Civil e os comandantes-gerais das polícias militares dos estados e do Distrito Federal, o diretor-geral da Polícia Federal e das polícias rodoviária e ferroviária federal, bem como os procuradores-gerais dos estados e das unidades do Ministério Público da União, todos por si ou por meio de representantes.

Em reuniões plenárias espaçadas, encontros rotineiros em coordenações ou subdivisões temáticas o colegiado qualificado definiria de maneira uniforme e abrangente, com capilaridade nacional, temas diretos e voltados para a atividade de inteligência da segurança pública, tais como: a racionalização das atividades das polícias e do Ministério Público; a definição de temas e áreas de prioridade; o apoio logístico, material e humano; a unificação dos bancos de dados e do trânsito de informação entre as instituições integrantes em todo o território nacional; a gestão administrativa; os critérios e a estruturação uniforme dos cadastros de presos, armas, centrais demandados, notificações de ocorrências etc.

Além desses, outros temas de igual relevância poderiam ser discutidos, como a capacitação uniforme das polícias, cujas atas e cujos assentamentos formalizados serviriam como matéria-prima a ser lançada nos ambientes de amplitude recentemente estruturados, como o Susp e os seus respectivos conselhos nacionais, estaduais, distritais e municipais da segurança.

O pleno funcionamento desse colegiado serviria de ambiente para discussões apropriadas e democráticas para questões represadas, sensíveis ou que, alardeadas no Congresso Nacional ou na mídia não avançam para a devida solução, como a proposta de desmilitarização e ou unificação das polícias, o papel das guardas municipais, os critérios para o ingresso e a promoção nas carreiras policiais etc.

Enfim, a proposta não é utópica e surge em razão dos crescentes debates nacionais e das alterações legislativas propostas a todo instante; além, é claro, dos atores da segurança pública com experiência no trato dessas questões.

Existem inúmeros colegiados estruturados e funcionando muito bem com esses mesmos contornos, envolvendo órgãos, poderes e instituições diferentes das diversas instâncias da federação, como é o caso da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPGE), do Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas (GNCO), do Encontro Nacional de Inteligência Fiscal (ENIF), entre outros.

A criação, ampliação ou a remodelagem dos fóruns hoje existentes na área específica da segurança pública são medidas de extrema urgência para o atendimento imediato do clamor popular e socorro aos já constatados gargalos do setor. A aproximação e cooperação efetiva entre a gestão política da segurança pública, as polícias e o Ministério Público, definindo-se um modelo eficiente, eficaz e efetivo de atuação conjunta, preventiva e uniforme, assentada sobre as bases das atividades de inteligência e contrainteligência, contribuirão muito para os desafios que se apresentam.

6.3. O investimento em contrainteligência como salvaguarda da atuação ministerial na segurança pública

Como já destacado, os conceitos de inteligência e contrainteligência devem ser estudados simultaneamente, uma vez que constituem faces de uma mesma atividade, interessando diretamente ao presente tópico a contrainteligência como viés de

proteção ao conhecimento sensível disponível ou produzido pelo Ministério Público em particular.

Recorre-se, mais uma vez, às conceituações previstas na Lei nº 9883, de 7 de dezembro de 1999, de criação do Sisbin e da Abin, a saber: (...) §º 3 Entende-se como contra-inteligência a atividade que objetiva neutralizar a inteligência adversa (*sic*).

Resta evidente, portanto, que “a contrainteligência visa (*sic*) conhecer e aniquilar a inteligência opositora, em movimentos ofensivos e defensivos” (ZUZE, 2006, p.18).

Rúbia Siqueira destaca que a contrainteligência não constituiu “um apêndice, e sim uma ferramenta de segurança e correição da própria atividade de inteligência, devendo por isso receber um tratamento individualizado e mais qualificado” (SIQUEIRA, 2012, p. 233).

A literatura hispânica segue as mesmas balizas teóricas nacionais, acrescentando aspectos cruciais do conceito, ao definir que

(...) a contrainteligência tem a missão de pôr em execução medidas de segurança, tanto ofensivas, quanto defensivas, destinadas a garantir a proteção das informações. São elementos centrais da atividade: a detecção e a dissuasão (...) (QUEVEDO, 2016, p.65, tradução livre)

Inúmeros são os registros e as passagens que retratam a adoção das técnicas de proteção ao conhecimento ao longo da história. Da mesma forma que a atividade de inteligência, mesmo em períodos longínquos, que antecederam a atual sistematização da doutrina, é possível detectar ações de contenção do conhecimento adverso.

Entretanto, o aumento dos índices e da performance da delinquência na dinâmica e moderna sociedade exige o incremento dessas ações, sobretudo no contexto de desenvolvimento tecnológico e enfrentamento à macro e organizada criminalidade. É na segurança pública que as ações e medidas de circunspeção merecem mais atenção e investimento.

Logo, se deseja atuar com mais protagonismo na segurança pública o Ministério Público deve investir em políticas e boas práticas de gestão e abrigo do conhecimento

como instrumentos que possibilitem minar investidas adversas, salvaguardando interesses sensíveis e cruciais para a atividade funcional dos seus membros.

A proteção deve compreender desde a atividade intermediária, de suporte, até as ações finalísticas, com reflexos diretos no sistema da segurança pública e da justiça criminal que serão por certo contaminados, positiva ou negativamente, pelas ações dos promotores e procuradores de Justiça ou da República, em um ou outro sentido.

Para Rúbia Siqueira, a necessidade de incremento dos mecanismos de defesa institucional interna e externa se intensificou com a profissionalização e a organização da criminalidade, capazes de embrenhar nos órgãos da segurança pública para obter informações privilegiadas e corromper agentes públicos (SIQUEIRA, 2012).

As informações disseminadas com incrível agilidade e facilidade, em um planeta cada vez mais conectado e globalizado, exigem novas habilidades e estratégias de processamento e proteção de um alto volume de informações, que visem a real utilidade e salvaguarda dos interesses das instituições públicas e privadas (CASTRO; SANTOS, 2013).

É necessário implementar uma verdadeira cultura de proteção ao conhecimento e aprimorar a mentalidade dos gestores das instituições nacionais, escudando as agências e os profissionais destacados para o enfrentamento da criminalidade, os conhecimentos produzidos, as redes de comunicações e os sistemas de armazenamentos de dados, alvos constantes dos grupos criminosos.

Para tanto, Castro e Santos propõem a adoção do Programa Nacional de Proteção do Conhecimento Sensível (PNPC), instituído pela Abin como um modelo a ser seguido e difundido entre as instituições brasileiras para a proteção de conhecimentos, capaz de frear as investigadas e resguardar a atuação de agências de segurança.

Segundo informações oficiais²¹, o PNPC visa a “estabelecer, junto a instituições públicas e privadas, a cultura de proteção dos conhecimentos sensíveis nacionais”.

²¹ Disponível em: < <http://www.abin.gov.br/atuacao/programas/pnpc/>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

O modelo foi criado em 28 de novembro de 1997, pela Portaria nº 277, da Casa Militar da Presidência da República e é desenvolvido por meio de parcerias entre a Abin e as instituições nacionais detentoras de conhecimentos sensíveis.

O conceito oficial de conhecimento sensível está previsto na Portaria nº 42 GSIPR, de 19 de agosto de 2009, como todo conhecimento, sigiloso ou estratégico, cujo acesso não autorizado pode comprometer a consecução dos objetivos nacionais e resultar em prejuízos ao País, necessitando de medidas de proteção.

O programa oficial da Abin é desenvolvido para a implementação em etapas (sensibilização, avaliação de risco e acompanhamento), iniciadas por palestras e visitas da Agência de Inteligência à instituição solicitante. E a concretização dependerá de contato e estabelecimento de convênio ou outro engenho burocrático similar.

Ao propósito de pulverização do programa de proteção de conhecimento pelo Brasil, Castro e Santos acrescentam a necessidade da formação de uma “Rede de Proteção”, formada por uma comunidade de atores com atuação prática na proteção do conhecimento, permitindo a troca de experiências e a execução de capacitações recíprocas e continuadas.

O programa pode ser obviamente adaptado à realidade própria de cada instituição e ao Ministério Público, que deve então identificar, dentro da sua extensa lista de atribuições constitucionais, as informações recebidas e os conhecimentos produzidos tidos como mais relevantes e desencadeadores de ações e reações de impacto, bem como as principais fontes de ameaças e os instrumentos de proteção necessários e/ou disponíveis.

Tratando especificamente das ações voltadas para os desafios da segurança pública, deve o Ministério Público adequar e resguardar, sobretudo, os seus recursos humanos, conhecimentos produzidos e os suportes institucionais voltados à persecução criminal, à cooperação na gestão da segurança e na implementação de políticas públicas e no controle externo da atividade policial.

Entretanto, a revisão bibliográfica já identifica a criação do Sistema Nacional de Segurança Institucional do Ministério Público, em um importante aceno para proteção de suas atribuições intermediárias e finalísticas.

Trata-se de iniciativa relevante, proativa, e em funcionamento, que demonstra ao mesmo tempo, sensibilidade com desafios contemporâneos, reconhecimento da necessidade de proteção da atividade e o despertar da atenção dos seus membros para as constantes ameaças às funções ministeriais.

O Sistema está formalizado na Resolução nº 156/2016, do Conselho Nacional do Ministério Público, que institui a Política de Segurança Institucional, cria o mencionado sistema e dá outras providências, estabelecendo importantes diretrizes institucionais para implementação de proteção de vulnerabilidades em nível nacional.

A verdadeira e já mencionada cultura de proteção parece contemplada na regulamentação publicada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, que visa à conscientização expressamente e à adoção de medidas protetivas para todos os ramos do Ministério Público brasileiro, para a preservação de ativos imprescindíveis à concretização dos deveres institucionais.

Extraem-se da diretriz normativa cinco vertentes primordiais de atuação: a preservação dos recursos humanos, a proteção das informações, das estruturas físicas e prediais, dos suportes móveis e também a imagem institucional, em uma clara preocupação com a exposição e exploração negativa dos seus membros e das suas ações.

O texto normativo é de vanguarda e está em sintonia com as amplas transformações institucionais promovidas pela Constituição Federal de 1988, que impulsionaram o desenvolvimento do Ministério Público, provocando o engrandecimento da Instituição em todas as vertentes e, conseqüentemente, dos seus ativos humanos, materiais tecnológicos disponíveis, em um protagonismo social que precisa também se lastrear na área específica da segurança pública.

Obviamente que, como descrito nas próprias motivações da mencionada resolução, com o avanço institucional crescem também as vulnerabilidades e exposições da carreira, como visto, recentemente, nas ações hostis engendradas em face de membros do Ministério Público no ambiente cibernético, publicadas pelo sítio eletrônico *The Intercept*.

Sem dúvidas, o despertar prematuro e eficaz para essas verdadeiras políticas de segurança institucional impediriam os graves episódios testemunhados recentemente no Brasil, com a publicação de conversas pelo sítio eletrônico na internet, *The Intercept Brasil*²², entre o atual Ministro da Justiça e Segurança Pública, Sergio Moro, na época responsável por grande parte da operação, e o chefe da força-tarefa da Lava Jato, Deltan Dallagnol, juntamente com outros procuradores da República e terceiros, lançando questionamentos e também interrogações sobre a mais importante operação contra a corrupção da história do País.

Se concretizadas em níveis razoáveis, as previsões normativas no mínimo reduziriam os riscos desse desgastante e emblemático choque institucional, que vitimou não somente as autoridades, mas as próprias instituições e toda a operação “Lava Jato”.

Em um período sensível de transição política e de acalorado debate sobre o papel e os limites das instituições de controle no País, “descobre-se que número espantoso de altas autoridades teve seus telefones *hackeados*, sem que houvesse medidas de prevenção, detecção ou correção à altura dos riscos incorridos” (HERKENHOFF, 2019).

A divulgação dos diálogos tomou a agenda nacional e tornou-se tema de debates nos mais diversos setores da sociedade brasileira, até que a Polícia Federal deu início à Operação *Spoofing*²³, prendendo quatro pessoas suspeitas de manipular ilicitamente os telefones das mencionadas autoridades brasileiras, por meio do aplicativo de mensagens Telegram.

²² Disponível em: <<https://theintercept.com/2019/06/09/editorial-chats-telegram-lava-jato-moro/>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

²³ Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2019/07/policia-federal-desarticula-organizacao-criminosa-que-praticava-crimes-ciberneticos>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

Para Herkenhoff, falhas em série foram identificadas nesse lamentável episódio, e a intrusão demonstrou que os mecanismos de contrainteligência simplesmente não funcionaram ou não existiam.

O episódio escancarou, a um elevado custo, que sempre existirá, que as instituições públicas em geral, e o Ministério Público em particular, precisam de fato estabelecer os seus próprios serviços de inteligência, “sem depender daqueles a quem, inclusive, devem fiscalizar” (HERKENHOFF, 2019).

Como visto, as ameaças não se limitam à invasão de computadores, ao acesso a documentos, a informações sensíveis e ofensas à integridade física individual das autoridades: “há também graves riscos jurídicos, políticos, e institucionais para quem lida com forças adversas poderosas” (Op. cit.)

É necessário, portanto, garantir mais impulso e direcionamento propositivo das políticas de segurança institucional e da contrainteligência já previstas, com um necessário engajamento das unidades ministeriais visando à uniformização e ao estabelecimento de metas de curto e médio prazo para a concretude desses preceitos.

As práticas institucionais pretendidas pela Resolução nº 156/2016, sabidamente necessárias, precisam, entretanto, de completa execução, com a urgente capacitação e o treinamento dos seus membros para a prática das suas rotinas pessoais e institucionais.

Bem compreendida, a contrainteligência constituiu um alicerce para a preservação do robusto e polissêmico direito à segurança, com todos os seus contornos, servindo não apenas à proteção das agências e dos operadores de segurança, mas ao Estado e aos cidadãos brasileiros, razão e destinatários de todo o aparato oficial.

6.4. O incremento da atuação do ministério público com a nova política nacional de segurança pública: gestão e promoção de políticas públicas

Para bem entender a afinidade entre os temas o Ministério Público e a segurança pública é necessário primeiramente conhecer os contornos desse direito, desafio já superado em capítulo próprio.

É inegável a dimensão constitucional da segurança pública, estabelecida nos contornos já expostos no item 2.1.4 do presente trabalho. Como visto, a segurança pública constitui dever fundamental do Estado, que deve prestá-lo da melhor forma possível, vedadas as omissões e os retrocessos, cabendo-lhe, entretanto, preservar a ordem e a paz inerentes a sua natureza, assim definida também como bem jurídico constitucionalmente protegido, de natureza difusa ou coletiva *lato sensu*.

Assim, sob essas perspectivas, a segurança pública é território propício para a atuação do Ministério Público, que deve modernizar-se para se desincumbir de tamanhos desafios.

Para tanto, é mesmo essencial que o Ministério Público se aproprie de novas ferramentas e novos nichos de atuação, exercendo papel de mais protagonismo na área da segurança pública em juízo, mas principalmente fora dele, servindo como interlocutor e agência de intermediação das forças políticas e operacionais de segurança.

Essas ideias e mudanças de paradigmas parecem ter sido, ainda que parcialmente, entendidas pelo legislador em 2018.

A Lei nº 13.675/2018, que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e menciona o Ministério Público em quatro oportunidades: a) considera como diretriz da Política Nacional da Segurança Pública a colaboração do Ministério Público na elaboração das estratégias e metas para alcançar os objetivos dessa Política (art. 5º, XVI); b) insere o MP nos Conselhos de Segurança Pública (art. 21, III); ao tratar da

necessária cooperação e integração para o funcionamento harmônico do Susp prescreve que o processo de avaliação das políticas da segurança pública e defesa social deverá contar com a participação de representantes do *Parquet* (art. 29); e, ao cuidar da transparência e integração dos sistemas de dados, disciplina a possibilidade de celebração de convênios entre o Ministério da Segurança Pública e o Ministério Público (art. 37, § 3º).

O Decreto nº 9.489/2018, com o mesmo espírito, prevê textualmente a inserção do Ministério Público em cinco oportunidades, como se extrai da leitura dos respectivos artigos: art. 14, art.19, II, f, art. 35, XV e XX, b.

Portanto se entende que é de especial valia erigir o Ministério Público a uma posição de destaque no novo sistema da segurança nacional, como fez o arcabouço normativo recentemente publicado.

Assim se conclui que trata de um organismo estatal vocacionado, com posição constitucional estratégica, munido das garantias e dos instrumentos judiciais e administrativos de extrema relevância. O *Parquet* pode e tem por mister orientar as diversas políticas estatais, como a segurança pública, sobretudo quando inserido diretamente nas suas estruturas e estratégias, como prevê agora a Lei nº 13.675/2018.

Não por acaso, Sousa aponta que “uma das grandes missões conferidas pelos constituintes de 1988 ao Ministério Público foi a de fiscalizar o cumprimento das políticas públicas” (SOUSA, 2009, p. 215).

Entretanto, nas primeiras análises sobre o tema, é possível identificar, de outra banda, quem entenda que a orientação do legislador foi, na verdade, fugir de temas polêmicos e priorizar pontos que já eram convergentes entre os vários segmentos que militam na segurança pública.

Nesse sentido, a inserção dos organismos de Justiça na Política Nacional da Segurança Pública teria sido tímida, deixando de avançar com relação ao protagonismo do MP, da Defensoria Pública e do próprio Poder Judiciário.

De fato, há quem sustente, por exemplo, que é preciso dar ao Ministério Público “o domínio absoluto das atividades de polícia judiciária e de apuração de infrações penais”. Tal fato seria inevitável e decorrente de uma necessária interferência, “pela razão já explicitada de ser ele o destinatário único e final dessas atividades” (FREYESLEBEN, 1993, p. 137).

Para Lima, em função da estratégia de evitar alterações mais polêmicas ou profundas, “o SUSP deixa diversos pontos descobertos e avança pouco” em outras articulações, como “dos fluxos de informação e cooperação com o Ministério Público e com o Poder Judiciário” (LIMA, 2018, on-line).

Se a inserção foi de fato tímida, entende-se que ao menos avançou, evidenciando-se uma previsão mais direta e participativa de atuação do Ministério Público na área da segurança pública, em perfeita sintonia com a Constituição Federal.

Não há dúvidas de que ao Ministério Público, até então, reservava-se uma participação mais dispersa e discreta em matéria de política de segurança pública. Afirmou-se no tópico 2.3 que a atuação institucional era extraída da interpretação literal ou sistêmica de dispositivos constitucionais, legais e normativos institucionais, sem previsões diretas de atuação na gestão do sistema.

Também se mencionou que as ações do *Parquet* estavam voltadas para as linhas de persecução penal, o exercício clássico do controle externo da atividade policial e implementação de políticas públicas de segurança no bojo do inquérito civil ou das ações civis públicas, quase sempre destinadas ao aparelhamento das polícias, melhoria de estruturas de unidades policiais e prisionais etc.

Todavia se vislumbra um novo horizonte de atuação agora, passando o Ministério Público a integrar os Conselhos da Segurança Pública e o Susp. Conseqüentemente, passa a interferir diretamente na gestão, nas diretrizes, nos objetivos e nas estratégias da Política Nacional da Segurança, podendo sugerir; intervir; e usufruir dos meios e instrumentos disponíveis para a concretização da sua visão institucional e cumprimento do seu mister constitucional.

Uma das relevantes funções agora disponíveis, ou facilitadas pelos novos diplomas legais, é exatamente o papel de coordenação e interlocução com as polícias e os demais atores da política da segurança pública e da justiça criminal.

Jatahy considera que a posição institucional e constitucional do Ministério Público faz com que o *Parquet* possa ser encarado como uma instituição de “extração constitucional”, híbrida, não vinculada diretamente a nenhum dos poderes. Entretanto, “mantém com eles [...] relações institucionais que possibilitam os freios e contrapesos – *checks and balances* – necessários para o funcionamento harmônico do sistema” (JATAHY, 2016, p. 47).

Para Siqueira, o *Parquet*:

(...) além de contribuir como empreendedor e como mediador das redes de políticas públicas, também funciona como mediador entre elas e o sistema de justiça criminal, uma vez que é a instituição responsável pela deflagração da persecução penal judicial. (SIQUEIRA, 2016, p. 106)

Segundo a autora, “o Ministério Público tem a responsabilidade e os meios para fazer com que atores, com poder de decisão sobre a segurança pública, participem efetivamente da rede de políticas públicas” (Op. cit., p. 106).

Arremata Siqueira aduzindo que “a instituição pode e deve participar de todas as fases do ciclo da política pública, priorizando a moderna segurança pública como prevenção situacional e orientada a problemas” (Op. cit., p. 112).

É inegável que o Ministério Público:

(...) faz parte desse fenômeno amplo da judicialização da política, o que não implica mudança dos titulares da soberania, mas uma evolução da referência de ação política de complementariedade e de influência recíproca entre os Poderes e as instituições estatais. (SIQUEIRA *apud* GARAPON, p. 96).

Zaneti Júnior ressalta que “o Ministério Público não é uma instituição ‘voluntarista’ ou ‘ativista’. A vontade desenhada nas suas atribuições e funções é a ‘vontade de Constituição’ – o ativismo é o das leis e da Constituição” (ZANETI JÚNIOR, 2018, p. 67).

Para o autor, “o Ministério Público deverá ser vinculado pela tradição jurídica, pelos direitos fundamentais e pelas leis, salvo inconstitucionalidade, não podendo emitir ‘opinião’ [...] sem fundamento no ordenamento jurídico” (Op. cit.).

A afinidade com o tema e necessária contribuição do Ministério Público na área da segurança pública parece, portanto, evidente, mas restará ainda mais cristalina quando iniciarem as atividades práticas e de concretização das previsões legais, ora em comento.

Também é importante lembrar que o Susp, com ineditismo, garantiu mais representação e a participação direta da sociedade civil e de representantes de entidades de profissionais da segurança pública nos conselhos de segurança pública e defesa social dos três entes federados, bem como a inclusão direta de cidadãos detentores de notórios conhecimentos na área de políticas de segurança pública e defesa social.

Não há dúvida que a inserção da representação popular e da sociedade civil organizada se revela como mais um excelente espaço para a ampliação da interlocução e do diálogo entre o Ministério Público e a população em geral, de onde, aliás, extrai, no campo fático, toda a sua legitimidade de atuação funcional.

Fomentando os seus canais de comunicação, o diálogo e a articulação interinstitucional, o Ministério Público poderá formatar uma agenda regular de encontros com representantes e líderes comunitários, em parceria e acompanhado pelas guardas civis e as forças policiais, atraindo para o ambiente e para os auditórios ministeriais as audiências públicas e os fóruns de debates conjuntos de políticas regionalizadas de segurança.

Indiretamente, esses ambientes fortaleceriam as redes locais de proteção e vigilância e capacitaria os novos atores sociais contemplados pelo Susp para uma atuação mais produtiva nos colegiados franqueados.

Portanto, não restam dúvidas de que o novo modelo legislativo abre espaço e possibilita uma atuação mais efetiva do MP, que otimiza as suas vocações constitucionais, ampliando as suas ações institucionais.

Ademais, é necessário ressaltar que esse novo modelo de atuação e inserção do Ministério Público em órgãos e sistemas colegiados de gestão, como os conselhos de segurança pública, preserva as atribuições constitucionais sem atropelos.

Aliás, há uma decisão monocrática do Ministro Relator, Ayres Britto, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.463, nesse mesmo sentido, reconhecendo que as atribuições conferidas ao Ministério Público pelo art. 129 da Constituição Federal não constitui *numerus clausus*. Outro dispositivo, o inciso IX do mesmo artigo prevê expressamente que o Ministério Público pode exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

De fato, o Ministério Público precisa prestigiar o novo espaço normativo e vislumbrar o fortalecimento institucional, fazendo da aproximação com os demais atores da segurança pública uma vantagem para a sua atuação estratégica, norteando os demais organismos designados pela norma, os seus pares, sempre nos limites das suas originais atribuições.

Para tanto, precisará indicar membros vocacionados, experientes e conhecedores da matéria, para bem atuar e não renunciar, na prática, ao privilegiado espaço institucional reservado pela Lei nº 13.675/2018. Por outro lado, não os deveria atar no que diz respeito à participação em votações e deliberações, o que os reduziria a expectadores privilegiados da atuação dessas novas instituições, meros passageiros da História.

Portanto, caberá as próprias e atuais lideranças e aos membros do Ministério Público com atribuições na matéria, assinalar de imediato o espaço e a efetividade que se espera do *Parquet* no contexto do novo sistema nacional de segurança pública, revigorando o exercício dos seus deveres legais e funcionais, ora incrementados.

Com efeito, os novos dispositivos legais propiciam uma adequada e mais profunda atuação, permitindo aos membros do *Parquet* que mergulhem mais fundo, incorporem a conjuntura e interfiram de maneira proativa e menos burocrática na discussão, formulação e concretização das políticas públicas de segurança.

A Lei nº 13.675, de 11 de julho de 2018, a Política Nacional da Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e o Sistema Único da Segurança Pública (Susp), garantem nova oportunidade ao Ministério Público: legitima, credencia e enaltece as funções ministeriais no campo da segurança pública. Ao mesmo tempo, aproxima o Ministério Público de informações, instituições e realidades não tão próximas dos gabinetes, fatores que poderão despertar modernas vertentes de atuação institucional.

Trata-se, portanto, de um importante momento institucional, de aprendizado e amadurecimento, sobretudo para bem compreender os novos cenários e as possibilidades de atuação, buscando transversalizar as questões de segurança pública com os mais diversos atores sociais, públicos ou privados.

Espera-se que tais mudanças levem o Ministério Público “a uma visão global do fenômeno social, permitindo-lhe ver o crime apenas como uma parte da dinâmica social, que há de ser enfrentado com alternativas mais inteligentes e criativas do que apenas a prisão” (GOULART; ESSADO; CHOUKR; OLIVEIRA, 2016, p. 253).

Espera-se, portanto, um novo paradigma de atuação institucional.

6.5. A necessidade de aperfeiçoamento funcional, dedicação exclusiva e a criação de unidades especializadas na tutela coletiva da segurança pública pelo Ministério Público

A partir do cenário traçado nos capítulos que antecederam a presente proposta, verificou-se que a segurança pública é um direito de larga envergadura, cuja tutela, por certo, está a exigir dedicação, aptidão e competência proporcionais.

Debateu-se que o modelo tradicional de atuação do Ministério Público precisa de ajustes e otimização, uma vez diagnosticado que a tradicional laboração não alcança

mais o padrão de eficiência esperado na atual conjuntura de criminalidade sistêmica no Brasil.

Para alavancar os resultados da atividade institucional na segurança pública são imperiosos os estímulos ao trabalho conjunto com os demais atores da segurança pública e a adoção de mecanismos de inteligência, temas que devem ser tratados como prioridade intencional e merecer inserção nos planos estratégicos.

A esses fatores, soma-se a necessária criação e normatização de unidades específicas do Ministério Público voltadas à propositura e fiscalização das políticas públicas de segurança pública em todos os níveis da federação.

Como conclusão dos esforços dissertativos ora desenvolvidos, firma-se o entendimento de que o papel do Ministério Público na segurança pública somente será bem exercido com a reunião de esforço, dedicação e especialização dos seus membros, que necessariamente precisam estar preparados para bem compreender o caráter interprofissional da atividade.

Para a atuação nessa desafiadora matéria haverá necessidade também de se remodelar as atribuições típicas do Ministério Público, pautada na independência funcional e na singularidade das decisões.

Nessa vertente de ações há de se estabelecer tratativas de âmbito interinstitucional, em matrizes distintas das desenvolvidas nas ordinárias tarefas a cargo das promotorias ou procuradorias criminais ou mesmo nas unidades específicas de investigação, exigindo amadurecimento institucional.

Aliás, não é outro o espírito do Sistema Único da Segurança Pública, como visto no capítulo três dedicado ao aprofundamento na questão: interoperabilidade e integração. Seja pelos espaços ora franqueados nos colegiados formatados, seja pelas orientações expressas na política e do plano nacional da segurança pública, o novo panorama normativo nacional exige a particularização das estruturas e dos membros do Ministério Público para dar cabo dos novos parâmetros nacionais de enfrentamento da criminalidade.

Nesse sentido, mais uma vez, enaltecem-se as propostas lançadas no Conselho Nacional do Ministério Público, visando à criação de promotorias de justiça especializadas em segurança pública no âmbito do Ministério Público brasileiro, com a qual se faz coro.

Maia trilha o exato caminho da presente proposição, ressaltando que as “ações puramente reativas e isoladas dos órgãos de combate à criminalidade vêm se (sic) mostrando incapazes de equacionar a escalada da criminalidade”. Diante dessa constatação, sustenta que a proposta de criação de promotorias e procuradorias especializadas ampliará as fronteiras de atuação do Ministério Público, permitindo a participação mais efetiva do órgão nas ações estatais e na elaboração das políticas públicas voltadas à melhoria da segurança da população (MAIA, 2018, on-line).

Na mesma esteira, orienta as procuradorias-gerais de justiça e as unidades voltadas à promoção de cursos e capacitação dos membros do Ministério Público, que incluam a área da Segurança Pública nos exames para ingresso na carreira e nos cursos de formação e atualização dos membros do MP, além de priorizar o tema no planejamento estratégico das unidades ministeriais.

As pesquisas efetuadas e o questionário de campo permitiram observar tentativas de amoldamento institucional a esses novos parâmetros, em movimentos orgânicos e estruturais que apontam para uma evolução do trato da segurança pública pelo Ministério Público, no exato sentido ora proposto.

Como ilustração, cita-se a Resolução nº 20/2007, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que em seu artigo 3º, dispõe que o controle concentrado da atividade policial será preferencialmente exercido por membros com atribuições específicas.

No Paraná, em Santa Catarina e no Distrito Federal já estão estruturadas promotorias, grupos ou unidades de tutela coletiva da segurança pública, sem prejuízo do controle difuso e pulverizado exercido pelos promotores de justiça naturais em todo o ciclo de persecução, do fato à execução penal.

Os Estados do Rio de Janeiro, de São Paulo e novamente o do Paraná já possuem em seus organogramas o Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública (Gaesp) como órgão central de coordenação e execução das atividades de tutela coletiva da segurança pública, em formato que se espera seja replicado em todo o território nacional.

Nos Gaesps, pelo que se extrai dos seus respectivos atos normativos, a tutela coletiva da segurança pública engloba a realização de diagnósticos de segurança para o necessário conhecimento das circunstâncias fáticas, da “matéria-prima” com a qual se pretende trabalhar.

A correta compreensão das variáveis sociais, urbanas, econômicas e tantas outras que influenciam o cenário de violência e insegurança não apenas credencia os membros do Ministério Público a fiscalizarem e monitorarem as políticas de segurança pública, como os habilita à inserção na gestão da segurança pública, por meio de proposições e apontamentos das diretrizes de prevenção e repressão à criminalidade.

Assim, objetivamente, como corolário lógico das demais sugestões formuladas, propõe-se a criação de feixes de atribuições específicos em segurança pública em todo o Ministério Público brasileiro, aliado ao aperfeiçoamento funcional dos seus membros, escolhidos entre aqueles vocacionados e talhados para o exercício de tal mister.

Essas unidades devem possuir caráter espacial abrangente e pautar-se em índices de resolutividade, interagindo com a sociedade civil e os demais órgãos da segurança pública à luz dos novos arcabouços normativos publicados em 2018 e parcialmente redesenhados no ano de 2019, nos exatos termos debatidos no capítulo três.

A atuação especializada do Ministério Público, voltada à tutela difusa da segurança pública, orientada por ferramentas tecnológicas e de inteligência para a obtenção de diagnósticos sociais e de criminalidade, no seio de unidades com atuação em escala abrangente, capitaneadas por membros capacitados e interessados no tema, permitirão uma visão organizacional ampla e global das políticas de segurança pública

e do controle externo da atividade policial, contribuindo para um ajuste medular da instituição à tutela pretendida.

7. CONCLUSÕES

Ao longo do presente estudo buscou-se definir o conceito e a extensão do direito à segurança pública depois de um breve e necessário apanhado histórico e investigativo de sua natureza jurídica. Da mesma forma se objetivou refletir sobre as deficiências nas políticas e na implementação da segurança pública no Brasil, apontando a possibilidade de identificação e direcionamento das modernas críticas lançadas pela criminologia e pela sociologia jurídica ao sistema penal ao sistema de segurança pública.

Verificou-se que o direito à segurança pública acompanha a evolução humana, podendo ser identificadas vertentes da sua composição em todas as gerações ou dimensões de direitos atualmente concebidas. A segurança pública divorciou-se há tempos das ações voltadas exclusivamente para a defesa do Estado, passando a incorporar conceitos de salvaguarda dos valores mais caros para toda a coletividade.

O direito à segurança pública tem previsão e status constitucional, caracterizando-se pela profundidade e complexidade das suas características multidisciplinares, configurando-se em formato poliédrico, polissêmico, que envolve direitos individuais, coletivos *lato sensu*, prestações estatais e correspondências horizontais entre os cidadãos, funcionando como princípio, norma orientadora e valor.

Constituiu-se também em inarredável dever do Estado, cuja execução importa na criação de um ambiente de paz e tranquilidade, capaz de permitir e incrementar o usufruto de outros direitos de igual magnitude.

Para tanto, é preciso um olhar crítico capaz de identificar e afastar gestões, ações ou os programas de segurança pública contaminados por inapropriadas experiências e estatísticas ou por ideologias políticas, partidárias ou seccionistas, que somente fazem perpetuar a opressão a determinados grupos e direcionar investimentos com interesses privados, embora seja pública a segurança.

Como prestação estatal a segurança pública deve ser garantida, dentro das possibilidades materiais do Estado, sendo inadmitidos, entretanto, a irracionalidade, a omissão ou o retrocesso.

Possui densa carga principiológica, constituindo ainda bem jurídico protegido pela Constituição e pelos demais ramos do direito, sendo possível o eventual ajuste e o endireitamento de sua concretização pelo Poder Judiciário, no contexto de um ativismo judicial, sobretudo em casos de omissão ou má gestão da pasta da segurança pelos demais Poderes.

Compreendidos esses contornos, chegou-se à inarredável conclusão de que a segurança pública constituiu campo fértil para a atuação do Ministério Público, que deve entender o atual contexto social e político, ouvir os apelos sociais e modernizar-se no trato dessa matéria.

No transcorrer do trabalho, constatou-se que a segurança pública se apresenta como tema cada vez mais pulsante, figurando como uma das principais inquietações da população brasileira. Verificou-se que recentes pesquisas apontam a segurança e a economia como importantes preocupações dos brasileiros.

Embora sejam diversas e extremamente complexas as razões de insegurança pública no Brasil, as quais se acumulam por décadas, mostrou-se certo que o Ministério Público pode e deve contribuir para os necessários ajustes no setor, colaborando de forma incisiva para a inversão do malsinado quadro de violência no Brasil.

Para tanto, foi visto que será necessário ao Ministério Público entabular novas ferramentas e novos nichos de atuação, caminho indispensável para ocupar um papel de mais protagonismo na área da segurança pública em juízo, mas principalmente fora dele, servindo como interlocutor e agência de intermediação das forças políticas e operacionais de segurança.

Conclui-se ser necessário rediscutir a segurança pública, contextualizando os seus atuais contornos e desafios, adequando as políticas públicas às realidades sociais maciçamente alteradas pelos processos econômicos, políticos e tecnológicos dos

últimos anos, aperfeiçoamento imprescindível para o surgimento de novas ideias, novos modelos e novas ações de enfrentamento da realidade.

O tema está a merecer, por um lado, prioridade dos governos; por outro lado, políticas públicas de Estado. As ações devem mirar as diversas vertentes do problema, em vez de repetir a receita cômoda e infrutuosa de incremento do aparato policial e recrudescimento da Justiça.

De fato, ultima-se que é preciso alargar conceitos, conhecer mais a realidade do Brasil (regiões, cidades, estruturas, desigualdades) e conceber a criminalidade como fenômeno sócio-político. Sob esse prisma, torna-se mais fácil incutir programas de mais alcance, rotinas de prevenção e replicar boas práticas nacionais e internacionais, sempre abalizadas por fundamentais orientações de criminologia e política criminal.

O desafio deve ser não apenas desarticular os criminosos, mas reduzir os diversos fatores que estimulam e intensificam as práticas ilícitas. Ou seja, deve-se enfrentar as verdadeiras causas dos ilícitos, de mais ou menos gravidade, do “varejo” aos crimes do colarinho branco.

Tudo exige, portanto, uma verdadeira mudança de paradigma e a implementação de um modelo estratégico e sistêmico de atuação das forças públicas de segurança.

O momento é oportuno e detectou-se um importante nicho de aprimoramento funcional a desafiar a dedicação do Ministério Público: a Lei nº 13.675, de 11 de julho de 2018, que instituiu o Susp e nova política nacional de segurança pública e outras normas correlatas e contemporâneas que definitivamente remodelaram a segurança pública no Brasil.

Viu-se que a segurança pública sempre foi tratada de forma pulverizada e que a centralização da matéria era há tempos almejada por estudiosos e operadores de segurança, como forma capaz de incrementar o enfrentamento da violência.

Assim, a criação do Susp, da política e do plano nacional de segurança pública, bem como a reorganização do Ministério da Justiça e da Segurança Pública e órgãos

atrelados, surge como possibilidades normativas de garantir mais autonomia técnica, financeira e administrativa à pasta da segurança pública no Brasil. Essas estruturas são capazes de estabelecer estratégias e diretrizes em todo o País, em uma verdadeira e inédita nacionalização do problema.

Diante dessa inquestionável mudança normativa, evidenciaram-se recentes fatos e ações políticas, bem como importantes estruturas e movimentos de integração da segurança pública no Brasil, configurados pela Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), composta pelos Planos de Segurança Pública e Defesa Social e o Sistema Nacional de Informações e de Gestão de Segurança Pública e Defesa Social.

Discorreu-se sobre a criação do novo Ministério da Justiça e Segurança Pública, apontaram-se pontos positivos e negativos do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e ressaltaram-se os inovadores conselhos de segurança pública e defesa social.

Essas estruturas são colegiadas, multidisciplinares e contemplam a participação da sociedade. Os integrantes são gestores e operadores do sistema de persecução criminal e o organograma contempla todo o ciclo de prevenção e enfrentamento da violência.

Há previsão de planos, formulações de estratégias, revisão de metas e resultados. Destaca-se o realce à necessária capacitação e o urgente aprimoramento de agentes, a unificação das bases de dados, rastreabilidade, unificação de procedimentos, o nivelamento de estruturas, a padronização de ações, além de proteção e guarida às forças de segurança.

Espera-se, portanto, que essas estruturas possam tratar a segurança com o viés efetivamente sistêmico no Brasil e constituir um definitivo passo na concretização de uma política nacional de segurança pública, ainda não experimentada na prática.

Nesse contexto, há de se ressaltar o protagonismo reservado ao Ministério Público no texto legal que prescreve os contornos da nova Política Nacional, assim como nas

recém-criadas estruturas de gestão, execução e fiscalização das políticas públicas de segurança pública.

Diante do privilegiado status constitucional, das atribuições conferidas e umbilicalmente ligadas à matéria, o Ministério Público conta agora com novos matizes para o exercício de seu mister no âmbito da segurança pública.

Ainda que pudesse avançar mais, guindando o *Parquet*, detentor privativo da ação penal, à condição de líder e coordenador central das polícias, à luz do modelo americano, os novos diplomas legais ofertam, inegavelmente, uma oportunidade institucional, adequada à estrutura e à capacidade de resposta do MP.

Reitera-se que os cenários fático, social e normativo brasileiro reivindicam mais protagonismo do Ministério Público nas áreas de inteligência e segurança pública e mais aproximação com as polícias, secretarias de estado, guardas municipais e demais forças da segurança em todo o Brasil.

O pleno funcionamento dos conselhos de segurança pública e defesa social servirá também de ambiente para discussões apropriadas e democráticas, corroborando para um necessário incremento das ações do Ministério Público na própria gestão das políticas de segurança.

Resta, portanto, positivado um importante centro de convergência e aprimoramento das ações institucionais, devendo o Ministério Público buscar a sua mais direta e efetiva inserção. Os membros designados devem ser capacitados e experimentados na questão, com respaldo institucional e com autonomia para deliberação.

Evidentemente, como já ressaltado, a concretização de todas essas boas intenções normativas dependerá de um ambiente político propício e democrático, cenário a ser construído pelos novos representantes do povo, recentemente eleitos em sufrágio beligerante e polarizado.

O sucesso dos novos dispositivos legais também passará pela geração de riquezas, captação de recursos e eficiência no emprego das verbas eventualmente destinadas

para a segurança pública, restando evidente a necessidade de incremento para dar cabo as novas conformações apresentadas.

Atrelado aos novos parâmetros normativos, cotejou-se ainda que o incremento da atividade de inteligência no Ministério Público também poderá alavancar a performance da Instituição na segurança pública.

Tais conclusões foram alcançadas depois das discussões apresentadas em capítulo próprio, que concebeu a atividade de inteligência como inerente ao próprio desenvolvimento humano, podendo ser identificada desde os tempos remotos, séculos antes de Cristo até as modernas práticas contemporâneas, extrapolando os seus matizes bélicos e ganhando cada vez mais espaços em meio às corporações públicas e privadas.

Verificou-se que no Brasil a atividade de inteligência desenvolveu-se no período republicano e sofreu as agruras e os desgastes conceituais e pragmáticos por distorções na sua utilização durante o Regime Militar, ao fim do qual, depois de um período sabático, retomou o seu vigor com a instituição do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), garantindo o respaldo legal e o seu desenvolvimento doutrinário e operacional.

Atualmente, não restam dúvidas de que a atividade de inteligência, concebida com o objetivo de assessorar o processo decisório, é um instrumento imprescindível para a gestão e o aprimoramento das instituições públicas ou privadas.

Nesse ponto, apresentou-se um necessário recorte e uma proposta de divisão conceitual da inteligência, valendo-se da consagrada dicotomia público e privado, que parece atender e bem definir a primeira bifurcação de conceitos, seguindo-se para as subdivisões dos dois ramos, até encontrar no primeiro a inteligência ministerial, levada a efeito dentro das finalidades e nos contornos constitucionais e legais do MP.

Mesmo carente de uma previsão normativa expressa, a doutrina, a jurisprudência e alguns regramentos esparsos trataram de garantir respaldo e fundamento jurídico-

positivo à implementação de unidades de inteligências no organograma do Ministério Público brasileiro.

A lógica dos poderes implícitos foi considerada determinante, restando razoável entender que a atividade de inteligência é meio necessário para o cumprimento das tarefas constitucionais a cargo do *Parquet*.

Foram esmiuçados e definidos os contornos das atividades meio e fim do Ministério Público, com especial atenção e ilustração dos desafios da gestão institucional, pouco debatida, que coloca o gestor do Ministério Público em verdadeira posição de chefe de governo, administrando uma máquina pública, muitas vezes maior e mais complexa do que alguns estados ou municípios brasileiros. Nesses casos, é imprescindível o socorro da inteligência para o cumprimento desse mister.

Quanto à atividade fim, ela pode e deve ser aprimorada, sendo importante distinguir a atividade de inteligência da persecução penal, embora seja possível e recomendável o suporte da inteligência à atividade investigativa do Ministério Público consagrada na Constituição Federal e no STF, e vice-versa.

Um apanhado das estruturas e das unidades de inteligência, hoje desenvolvidas no MP, revelou alguns atrasos ou mesmo a falta de ações em algumas unidades ministeriais, mas em outras encontraram-se verdadeiras “agências de inteligências ministeriais” com invejável estrutura e importantes resultados alcançados, haja vista as recentes operações nacionais do MP, permeadas pelos métodos e pelas operações da atividade de inteligência.

Feito esse diagnóstico e apresentadas as questões de fundo que servem como fundamento, foi lançado como proposta do trabalho um importante e decisivo passo a ser dado pelo MP brasileiro: a definição de um modelo nacional e parametrizado de inteligência ministerial.

Tal processo deve ser necessariamente conduzido pelo Conselho Nacional do Ministério Público, dada a sua capilaridade e o seu poder regulador, em verdadeiro levante que constituirá uma estratégia nacional de criação ou fomento dessas

unidades no Ministério Público do Brasil, tornando as agências das unidades autônomas, auditáveis e passíveis de controle, capazes, portanto, de aprimorar as missões constitucionais a cargo de cada um dos membros do *Parquet*.

Logo, diante do cenário catastrófico da segurança pública no Brasil, apontada como preocupação dos brasileiros nas recentes pesquisas, ousa-se sugerir um necessário incremento da atividade de inteligência no Ministério Público voltado especificamente para o aprimoramento das ações institucionais na área.

Com a tendência de nacionalização das políticas de segurança pública apresentada, o Ministério Público deve buscar a sua inserção nas novas estruturas concebidas, alcançando uma ativa e definitiva participação no Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (Sisp).

Com a criação do novo Ministério da Justiça e da Segurança Pública e a realocação do Sisp, esse sistema deve ser aprimorado, alcançando todas as forças policiais e do Ministério Público existentes no Brasil. Essas engrenagens reunidas em temas e áreas específicas, com metas e ações concretas, serão capazes de capacitar as instituições e o Estado brasileiro com novas ideias e desenvolver modernas ferramentas que garantam uma efetiva resposta à população e o restabelecimento da percepção da ordem pública no Brasil.

Também restou apurado que, para atuar com mais protagonismo na segurança pública, o Ministério Público deve investir também na contrainteligência, ou seja, nas boas práticas de gestão e o abrigo do conhecimento como instrumentos que possibilitem minar investidas adversas, salvaguardando interesses sensíveis e cruciais para a atividade funcional dos seus membros.

A proteção deve compreender desde a atividade intermediária, de suporte, até as ações finalísticas, com reflexos diretos no sistema da segurança pública e da justiça criminal que serão por certo contaminados, positiva ou negativamente, pelas ações dos promotores e procuradores de Justiça ou da República, em um ou outro sentido.

O trabalho contou ainda com pesquisas de campo e em base de dados com o intuito de produzir um levantamento das ações, estruturas, da dedicação, do interesse e do volume da produção científica dos membros do Ministério Público sobre a segurança pública.

O questionário “Diagnóstico da atuação e das estruturas de inteligência e segurança pública do Ministério Público brasileiro” coletou respostas dos mais diversos ramos do Ministério Público brasileiro sobre tais questões, sendo que o resultado corroborou a hipótese sustentada na fase preambular da pesquisa.

Foram evidenciados avanços e boas práticas que comprovam ser possível uma atuação efetiva do Ministério Público na segurança pública, embora existam dificuldades enfrentadas na atuação finalística.

Assim, socorrem-se às propostas de aprimoramento uniforme e pulverizado para todo o Ministério Público brasileiro, sem a pretensão de esgotar as possibilidades de incremento.

Já a segunda pesquisa de campo, debruçou-se sobre a análise dos currículos de membros do Ministério Público depositados na Plataforma *Lattes*, contendo produção técnica ou científica na área específica da segurança pública. Procurou-se mediar a dedicação dos membros do Ministério Público e os estudos desenvolvidos na matéria, já que se concebeu como premissa a necessária capacitação dos membros do Ministério Pública para a razoável atuação na matéria.

Concluiu-se que o Ministério Público deve mergulhar em estudos multidisciplinares para mais conhecer as origens e as causas da atual crise na segurança pública no Brasil, para legitimar a sua atuação e propor soluções viáveis e exequíveis para o atual quadro, dentro da sua específica esfera de atuação constitucional.

Os membros do Ministério Público precisam não apenas fazer, mas também pensar e planejar estrategicamente as suas ações na segurança pública. Aumentar a produção de conhecimento voltado a tais objetivos parece ser um importante e decisivo caminho.

Buscou-se, portanto, sob todos os prismas, atender diretamente aos interesses do programa do mestrado profissional em segurança pública, com a desejada elaboração de conceitos e proposições inovadoras para a gestão de políticas públicas estratégicas de prevenção e controle da criminalidade, sob o prisma específico do trabalho.

O clamor é forte, o momento é oportuno e as ferramentas estão postas, disponíveis e aprimoradas. Resta ao Ministério Público, como aos demais órgãos, às instituições e aos Poderes converter as ideias e propostas ora lançadas em ações, registrando-se a esperança de que as proposições do presente trabalho possam realmente incrementar as ações da instituição na segurança pública, para que, assim, possa bem servir à população.

8. REFERÊNCIAS

ABRAÃO, Eduardo Pião Ortiz. *O Bem Jurídico Penal e Estado Democrático de Direito: Uma visão do direito penal como instrumento de concretização da Justiça social*. Dissertação (Mestrado em Direito), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2019. Disponível em: <<http://faccrei.edu.br/gc/anexos/diartigos10.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA (Abin). *Gabinete de Segurança Institucional*. Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/institucional/historico>>. Acesso em: 07 abr. 2018.

_____. *Programa Nacional de Proteção do conhecimento sensível (PNPC)*. Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/atuacao/programas/pnpc/>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

ALBUQUERQUE, Flávia. *Investimento em segurança pública aumentou 6,9%, diz levantamento*. Publicado em 09/08/2018. São Paulo. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-08/investimento-em-seguranca-publica-aumentou-69-diz-levantamento>>. Acesso em: 15 out. 2018.

ALEXANDRE, Agripa Faria. *Pesquisa acadêmica e prática educativa como um problema sociológico*. *Caderno de Pesquisas*, São Paulo, vol. 41, nº143, p. 502-515, May/Aug, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742011000200009>. Acesso em: 24 abr. 2018.

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2015.

ALMEIDA, Marco Antônio Lopes de. *O Ministério Público e a segurança pública*. Disponível em: <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/399/o%20mp%20e%20a%20seguran%C3%A7a%20publica_Almeida.pdf?sequence=1>. Acesso em: 24 abr. 2016.

ALMEIDA NETO, Wilson Rocha de. *Inteligência e contra-inteligência no Ministério Público: Aspectos práticos e teóricos da atividade como instrumento de eficiência no combate ao crime organizado e na defesa dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Dictum, 2009.

ALVES JÚNIOR, Luís Carlos Martins. *O preâmbulo da Constituição brasileira de 1988*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/10823/o-preambulo-da-constituicao-brasileira-de-1988>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

AMENDOLA, Paulo. *Segurança Pública: a proposta*. Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna Ltda.k, 2002.

ANDRADE, Vera Regina P. de. *A ilusão da segurança jurídica: do controle penal da violência à violência do controle penal*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

ARLÉ, Danielle de Guimarães Germano. *Mediação, negociação e práticas restaurativas no Ministério Público*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. *A atuação do Ministério Público na concretização do direito fundamental à segurança pública*. *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*. Brasília: Imprensa do Conselho Nacional do Ministério Público, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011.

BARCELLOS, Ana Paula de. BARROSO, Luís Roberto. "Preâmbulo da CR: Função e Normatividade". In: CANOTILHO, J. J. Gomes...[et al.]. – *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. Disponível em: <file:///C:/Users/LIDSON/Downloads/Dialnet-JudicializacaoAtivismoJudicialELegitimidadeDemocra-5124286.pdf >. Acesso em: 12 maio 2018.

BATEMAN, Thomas S.; SNELL, Scott A.; RIMOLI, Celso A. *Administração: construindo vantagem competitiva*. 1998.

BÍBLIA, Livro dos Números. *Bíblia Sagrada*: edição claretiana. Trad. dos Monges Beneditinos de Maredsous (Bélgica). São Paulo: Editora Ave Maria, Números: 13, 17-20, 2006.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 3.695*, de 21 de dezembro de 2000. Cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3695.htm>. Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 9.288*, de 16 de fevereiro de 2018. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9288-16-fevereiro-2018-786175-publicacaooriginal-154875-pe.html>>. Acesso em: 25 set. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 9.489*, de 30 de agosto de 2018. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, para estabelecer normas, estrutura e procedimentos para a execução da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9489.htm>. Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 9.630*, de 26 de dezembro de 2018. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9630.htm>. Acesso em: 05 jan. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 9.962*, de 1º de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9662.htm>. Acesso em: 25 set. 2019.

BRASIL. *Lei nº 4.341*, de 13 de junho de 1964. Cria o Serviço Nacional de Informações. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4341.htm>. Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. *Lei nº 8.625*, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. *Lei nº 9.883*, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9883.htm>. Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. *Lei nº 10.201*, de 14 de fevereiro de 2001. Revogada pela Lei nº 13.756/2018. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10201.htm>. Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. *Lei nº 11.530*, de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm>. Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. *Lei nº 12.681*, de 4 de julho de 2012. Institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP; altera as Leis nºs 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 11.530, de 24 de outubro de 2007, a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal; e revoga dispositivo da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12681.htm>. Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. *Lei nº 13.105*, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. *Lei nº 13.642*, de 3 de abril de 2018. Altera a Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, para acrescentar atribuição à Polícia Federal no que concerne à investigação de crimes praticados por meio da rede mundial de computadores que difundam conteúdo misógino, definidos como aqueles que propagam o ódio ou a aversão às mulheres. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13642.htm>. Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. *Lei nº 13.675*, de 11 de junho de 2018. 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); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm>. Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. *Lei nº 13.844*, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nºs 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm>. Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. *Lei nº 16.675*, de 13 de março de 2018. Altera a Lei nº 14.653, de 22 de dezembro de 2011, que "institui o regime de previdência complementar no âmbito do Estado de São Paulo, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões de que trata o artigo 40 da Constituição Federal, autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar, na forma de fundação, e dá outras providências", a fim de dar nova redação aos §§ 4º e 5º do artigo 1º e acrescentar os §§ 7º, 8º e 9º ao mesmo dispositivo. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2018/lei-16675-13.03.2018.html>>. Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. *Medida Provisória nº 821*, de 26 de fevereiro de 2018. ~~Altera a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, que dispõe sobre organização básica da Presidência da República e dos Ministérios, para criar o Ministério Extraordinário da Segurança Pública. TRANSFORMADA EM NORMA JURÍDICA COM VETO PARCIAL.~~ Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/132327>>. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. *Medida Provisória nº 870*, de 1º de janeiro de 2019. ~~Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. TRANSFORMADA EM NORMA JURÍDICA COM VETO PARCIAL.~~

Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/135064>>. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. Governo Federal. *Conceitos Básicos*. Brasília: MJ. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/orgaos-de-seguranca-1/conceitos-basicos>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

BRASIL. *Portaria GSIPR nº 42*, de 17 de agosto de 2019. Institui, no âmbito da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, o Programa Nacional de Proteção do Conhecimento Sensível - PNPC e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 ago.2009.

BRASIL. *Resolução nº 20*, de 28 de maio de 2007. Conselho Nacional do Ministério Público. Regulamenta o art. 9º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993 e o art. 80 da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/479/%26highlight=WyJyZXNvbHVcdTAwZTdcdTAwZTNvliwyMCwiMjAnliwiMjAnLiciLClyMCdhc2NvbSciLClyMCdiciciLClyMCdjbm1wJyIsIjIwJ2VmJyIsIjIwJ2dvdiLClyMCdociciLClyMCdtYWlscG8iLClyMCdzcGFuliwicmVzb2x1XHUwMGU3XHUwMGUzbyAyMCJd>>. Acesso em: 25 set. 2019.

BRASIL. *Resolução nº 116*, de 6 de outubro de 2014. Conselho Nacional do Ministério Público. Estabelece regras gerais para a proteção pessoal de membros do Ministério Público e de seus familiares diante de situação de risco decorrente do exercício da função. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/162>>. Acesso em: 25. Set. 2019.

BRASIL. *Resolução nº 147*, de 21 de junho de 2016. Conselho Nacional do Ministério Público. Dispõe sobre o planejamento estratégico nacional do Ministério Público, estabelece diretrizes para o planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, das unidades e ramos do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/4219>>. Acesso em: 25. Set. 2019.

BRASIL. *Resolução nº 156*, de 13 de dezembro de 2016. Conselho Nacional do Ministério Público. Institui a Política de Segurança Institucional e o Sistema Nacional de Segurança Institucional do Ministério Público, e dá outras providências. Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 1-11, edição de 14/02/2017. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-156.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

BUENO, Silveira. *Minidicionário da língua portuguesa*. São Paulo: FTD, 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed., 9 reimp. Coimbra: Almedina, 2003.

CARUNCHO, Alexey Choi; GLITZ, André Tiago Pasternak. *As Novas Experiências de Exercício do Controle Externo da Atividade Policial pelo Ministério Público*. In: *IX Encontro Nacional do Ministério Público no Controle Externo da Atividade Policial*.

CASTRO, Alessandra Ladeira Dornellas de; SANTOS, Antônio Carlos Fernandes de. Inteligência e Proteção de Conhecimentos sensíveis no Brasil. In: BRANDÃO, P.; CEPIK, M. Inteligência de Segurança Pública: teoria e prática no controle da criminalidade. Rio de Janeiro: Impetus, 2013.

CEPIK, Marco A. C. *Espionagem e democracia*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

CERQUEIRA, Daniel. et al. Atlas da Violência 2018. 2018. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/06/FBSP_Atlas_da_Violencia_2018_Relatorio.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

CHAI, Cássius Guimarães; ALMEIDA, Igor Martins Coelho. *A participação cidadã no processo de construção de políticas de segurança pública: uma análise sobre o Projeto de Lei de instituição do Sistema Único de Segurança Pública*. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, v. 15, n. 2, p. 215-238, 2016.

CHIARINI, Tulio; VIEIRA, Karina Pereira. *Universidades como produtoras de conhecimento para o desenvolvimento econômico: sistema superior de ensino e as políticas de CT&I*. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, vol. 66, nº 1, Jan/Mar, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402012000100006>. Acesso em: 23 abr. 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Ministério Público: um retrato, dados de 2016*. Conselho Nacional do Ministério Público, volume VI, Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/244-relatorios/9454-ministerio-publico-um-retrato-2016>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Proposta recomenda criação de Promotorias de Justiça Especializadas em Segurança Pública nos MPes*. Publicado em 22/05/2018, 9h18. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/11251-proposta-recomenda-criacao-de-promotorias-de-justica-especializadas-em-seguranca-publica-nos-mpes>>. Acesso em: 22 maio 2018.

COUTINHO, Filipe da Silva. *A atividade de inteligência em auxílio às atividades finalísticas do Ministério Público*. *Revista do MPGO*, n. 32, jul/dez 2016. ESMP-GO. Goiânia.

ESCOBAR, Herton. *Número de mestres e doutores quintuplica em 20 anos no Brasil*. Estadão 05/julho/2016, 22h31. Disponível em: <<https://ciencia.estadao.com.br/noticias/geral,numero-de-mestres-e-doutores-quintuplica-em-20-anos-no-brasil,10000061216>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

FERNANDES, Sérgio Henrique Soares. *Papel Constitucional Da União Na Segurança Pública: Retrospectiva e Análise*. *O Alferes, Revista da Polícia Militar de MG*. 26, nº 69, 2018. Disponível em: <<https://revista.policiamilitar.mg.gov.br/index.php/alferes/article/view/18>>. Acesso em: 09 out. 2018.

FERNÁNDEZ, F.A. *Cultura de Inteligencia*. In: FERNÁNDEZ, Antonio M. Díaz. *Conceptos fundamentales de inteligencia*. Valencia, Espanha: Ed. Tirant Lo Blanch, 2016.

FERREIRA, Pinto. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1999.

FILOCRE, Lincoln. *Ordem pública e polícia de segurança pública, sem sentido geral – edição 005*. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=1UY67IIU7Dc>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

FONSECA, J. J. S. *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UEC, 2002.

FRANÇA JÚNIOR, Fausto Faustino de. *Atividade de Inteligência no Ministério Público*. *Revista Jurídica do MPRN*, Rio Grande do Norte, Ano 1, nº 1, Jun/Dez, 2011.

FREYESLEBEN, Márcio Luis Chila. *O Ministério Público e a polícia judiciária: controle externo da atividade policial*. 2ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

GARAPON, Antoine. *O guardador de promessas – justiça e democracia*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

GARLAND, David. *Os limites do estado soberano – estratégias de controle do crime na sociedade contemporânea*. In: CANÊDO, Carlos; FONSECA, David S. *Ambivalência, contradição e volatilidade no sistema penal – leituras contemporâneas da sociologia da punição*, p. 55-99. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

GOMES, Décio Alonso. *A Atividade de Inteligência no Brasil e a Importância da Regulamentação Legislativa para sua Utilização na Persecução Penal*. In: *Segurança Pública: os desafios da pós-modernidade*. SUXBERGER, A. H. G [et al.] (Org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

GONÇALVES, Joanisval Brito. *SED QUIS CUSTODIET IPSO CUSTODES? O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008, pag. 138. Disponível em: < file:///F:/2018/Mestrado/Autores%20e%20referências/Inteligência%20no%20MP/Tese%20Doutorado%20Joanisval%20Brito%20Gonçalves%20-%20Versão%20Final%20Completa.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2018.

GOULART, Marcelo Pedroso; ESSADO, Thiago Cintra; CHOUKR, Fauzi Hassan; OLIVEIRA, Willian Terra de [Orgs.]. *Ministério Público: pensamento crítico e práticas transformadoras*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

GRENWALD, Glenn.; REED, Betsy.; DEMORI, Leandro. *Como e por que o Intercept está publicando chats privados sobre a Lava Jato e Sergio Moro*. The Intercept Brasil. Media Company. On-line. Disponível em: <<https://theintercept.com/2019/06/09/editorial-chats-telegram-lava-jato-moro/>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

HABERMAS, Jurgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade II*. Tradução: Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

HERKENHOFF, Henrique Geaquinto. *O Novo Ministério resolve a segurança?* Entrevista. Jornal A Gazeta, 4 de março de 2018. Disponível em: <https://www.gazetaonline.com.br/opiniao/colunas/um_tema_duas_visoos/2018/03/novo-ministerio-resolve-a-seguranca-1014121480.html>. Acesso em: 10 out. 2018.

_____. *Bola pelas costas*. Revista Política Democrática. Edição n. 12. Outubro de 2019. Disponível em: <<http://www.fundacaoastrojildo.com.br/2015/revista-pd12/mobile/index.html>>. Acesso em: 28 out. 2019.

_____; PYLRO, Simone Chabudee; ALVES, Anderson Zambom. *Repressão qualificada: redução da violência no ES entre 2009 e 2016*. Vitória. No prelo.

HOBBS, Thomas. *Do cidadão*. São Paulo: Martins Claret, 2006.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *20 anos de Constituição: O Novo Ministério Público e suas Perspectivas no Estado Democrático de Direito*. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. *Temas Atuais do Ministério Público*. 6 ed. Salvador: editora JusPodivm, v. 2016.

JUSBRASIL. *Brasil gasta muito e mal com a segurança pública*. 2013. Publicado por Associação do Ministério Público de Minas Gerais. Disponível em: <<https://amp-mg.jusbrasil.com.br/noticias/100211133/brasil-gasta-muito-e-mal-com-a-seguranca-publica>>. Acesso em: 15 out. 2018.

LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. *Ministério Público: guardião da democracia brasileira?* Rio de Janeiro: CESeC, 2016.

LIMA, Renato Sérgio de. *O SUSP e a hora e a vez da segurança pública no Brasil*. Folha de São Paulo, 10 de julho de 2018. Disponível em <<https://facesdaviolencia.blogfolha.uol.com.br/2018/07/10/o-susp-e-a-hora-e-a-vez-da-seguranca-publica-no-brasil/>>. Acesso em: 09.out. 2018.

_____; RATTON, José Luiz. *O X da questão segurança pública*. Entrevista. Jornal A Gazeta, 19 de agosto de 2018. Disponível em: <<https://www.gazetaonline.com.br/noticias/politica/2018/08/o-x-da-questao-da-seguranca-publica-1014144788.html>>. Acesso em: 10 out. 2018.

LOCKE, John. *Carta Acerca da Tolerância*. Coleção “Os Pensadores”. Abril Cultural. Tradução de Anuar Alex. 1632-1704. Pág. 03-39. Disponível em: <<http://www.portalconservador.com/livros/John-Locke-Carta-Acerca-da-Tolerancia.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2018.

LOUREIRO, Gabriela. *5 razões por trás da crise de segurança pública no Brasil*. BBC Brasil, 12 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-38909715>>. Acesso em: 10 out. 2018.

MAIA, Luciano Nunes. *Proposta recomenda criação de Promotorias de Justiça Especializadas em Segurança Pública nos MPes*. Secretaria de Comunicação Social. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/11251-proposta-recomenda-criacao-de-promotorias-de-justica-especializadas-em-seguranca-publica-nos-mpes>>. Acesso em: 07 set. 2019.

MARCINEIRO, Nazareno; REIS, Gilberto Protásio dos. “‘Saiu’ a Lei do Sistema Único de Segurança Pública! Como afinal monitorar a sinergia entre os três níveis federativos? *Revista do Instituto Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, v. 1, n. 03, 54-57, Edição Especial, maio 2018. Disponível em: <http://ibsp.org.br/pensamento-socionormativo-da-seguranca-publica/saiu-a-lei-do-sistema-unico-de-seguranca-publica-como-afinal-monitorar-a-sinergia-entre-os-tres-niveis-federativos/#_edn1>. Acesso em: 04 set. 2019.

MARQUES, Karla Padilha Rebelo. *Atividade de inteligência no combate à corrupção: o papel do Ministério Público*. EdUFAL, 2011.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O acesso à justiça e o Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. *Regime jurídico do ministério público*. São Paulo: Saraiva, 2001.

MEDEIROS, Amanda. *Judicialização ou ativismo judicial? Entenda a diferença!* Disponível em: <<http://www.politize.com.br/judicializacao-e-ativismo-judicial/>>. Acesso em: 12 maio 2018.

MEDEIROS, Antônio Carlos de. *A (in)segurança no ES*. Jornal A Gazeta. Nº 31.237, p. 24. Domingo, 23 de setembro de 2018.

MELO, Rui Cezar. *A PM no limite*. *Revista Isto É*, 07/06/2000, matéria integralmente produzida no Jornal do COR (Centro de Oficiais Reformados e da Reserva da PM e do Corpo de Bombeiros/RJ), n. 64, junho, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

MESQUITA, Maira de Carvalho Pereira. *Do princípio da inafastabilidade da jurisdição*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24807/do-principio-da-inafastabilidade-da-jurisdicao>>. Acesso em: 12 maio 2018.

MESTRES e Doutores 2015: *Estudos da demografia da base técnico-científica brasileira*. Disponível em: <https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/Apres_CGEE_MD2015_SBPCvf_rev.pdf/d50b9e9d-5f0f-4b40-af53-562cf8fa605a>. Acesso em: 25 abr. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. GOVERNO FEDERAL. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/orgaos-de-seguranca-1/conceitos-basicos>>. Acesso em: 25 abr. 2018. Sítio Eletrônico substituído pelo link: <<https://justica.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2019.

MISSE, Michel. *Crime urbano, sociabilidade violenta e ordem legítima: Comentários sobre as hipóteses de Machado da Silva*. Rio de Janeiro, s/d. Disponível em: <https://www2.mp.pa.gov.br/sistemas/gcsubsites/upload/60/Crime_urbano.pdf>. Acesso em: 25 set 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MUNIZ, Jaqueline. *Novo Sistema Único de Segurança Pública é cortina de fumaça, diz especialista*. In: SAMPAIO, Cristiane. Brasil de Fato. S, 12 de junho de 2018. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2018/06/12/novo-sistema-unico-de-seguranca-publica-e-cortina-de-fumaca-diz-especialista/>>. Acesso em: 10 out. 2018.

NAVARRO; BONILLA. *Inteligencia para la Seguridad y la Defensa: El valor de la gestión del conocimiento*. In: NAVARRO; BONILLA. *Gestión Del Conocimiento y Servicios de Inteligencia*. Madrid, Espanha: Univeridad Carlos III de Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2004.

PACHECO, Denilson Feitoza. *Atividade de inteligência no Ministério Público*. In: BRANDÃO, P.; CEPIK, M. *Inteligência de Segurança Pública: teoria e prática no controle da criminalidade*. Rio de Janeiro: Impetus, 2013.

_____. Palestra: *Desafios e Perspectivas da Atividade de Inteligência de Controle*. Instituto Rui Barbosa. Encontros Nacionais do IRB – Região Sudeste, 2016. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=B5EU4wYHzCg>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

POLÍCIA FEDERAL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Comunicação Social da PF*. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2019/07/policia-federal-desarticula-organizacao-criminosa-que-praticava-crimes-ciberneticos>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

QUEVEDO, Carolina Andrade. *Cultura de Inteligencia*. In: DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio M. (Org.). *Conceptos fundamentales de inteligencia*. Valencia: Ed.Tirant Lo Blanch, p. 65-72, 2016.

RÊGO, Cláudio Andrade. *Doutrina e Método da Escola Superior de Inteligência*. Belo Horizonte: Clube de Autores, 2012.

RIO, Josué Justino do. *O direito fundamental a segurança pública num estado democrático de direito*. *Revista Em tempo*, v. 12, n. 1, 2014. Disponível em: <[file:///C:/Users/LIDSON/Downloads/397-1-1356-1-10-20140104%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/LIDSON/Downloads/397-1-1356-1-10-20140104%20(2).pdf)>. Acesso em: 25 abr. 2018.

RORATTO, João Manoel. *Acepções e conceitos de Inteligência de Estado*. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília: Abin, n. 7, jul. 2012.

ROSA, Pablo Ornelas; RIBEIRO JUNIOR, Humberto; CAMPOS, Carmen Hein de; SOUZA, Aknaton Tokzec. *Sociologia da violência, do crime e da punição*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.

ROXIN, Claus. *A proteção de bens jurídicos como função do Direito Penal*. Org. e trad. André Luís Callegari, Nereu José Giacomolli. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

SAMPAIO, Jorge Silva. *O dever de protecção policial de direitos, liberdades e garantias: do conceito material de Polícia ao reconhecimento de direitos subjectivos públicos à actuação da Polícia*. Coimbra: Coimbra, 2012.

SANTINI, Valter Foletto. *A participação do ministério público e do cidadão na política de segurança pública*. Tese apresentada e aprovada no 13º Congresso Nacional do Ministério Público, realizado de 26 a 29 de outubro de 1999, em Curitiba – Paraná.

Disponível em:

<https://www.apmp.com.br/juridico/santin/artigos/art_segpublica1.htm>. Acesso em: 24 set. 2018.

_____. *Controle judicial da segurança pública: Eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

_____. *O Ministério Público na Investigação Criminal*. São Paulo: Edipro, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SEM, Amartya. *A ideia de justiça*. Tradução: Denis Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SENNA, Gustavo. *O Ministério Público na Esfera Criminal: Em busca de um modelo de atuação contemporâneo*. Gustavo Senna. Parte III. Capítulo 40. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. *Temas Atuais do Ministério Público*. 6 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

SETTE CÂMARA, Paulo. *Reflexões sobre Segurança Pública*. Belém: Universidade da Amazônia, Imprensa Oficial do Estado do Pará, 2002.

SILVA, Jorge da. *Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Nathália do Vale. *As gerações dos direitos fundamentais*. Disponível em: <<http://intertemas.toledoprudente.edu.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/1709/1624>>. Acesso em: 25 abr. 2009.

SIQUEIRA, Lia de Souza. *O Ministério Público como agente de promoção de segurança pública*. Dissertação (Mestrado em Direito, Ciências Sociais, Instituições e Desenvolvimento), Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em:

<<https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2224/2/LiadeSouzaSiqueiraDissertacao2016.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

_____. *Segurança Pública e Ministério Público: Judicialização e Participação Social para a Prevenção do Crime*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SIQUEIRA, Rubia Fernanda Diniz Robson Santos de. *Contra-Inteligência*. In: CASTRO, Clarindo Alves de; RONDON FILHO, Edson Benedito. *Inteligência de Segurança Pública: Um Xequemate na Criminalidade*. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

SOUSA, Pedro Ivo de. *Direito municipal contemporâneo: novas tendências*. Coordenadores: Horácio Augusto Mendes de Sousa; Henrique Rocha Fraga. Capítulo: A Participação do Município e da Sociedade na Concretização do Direito Fundamental à Segurança Pública no Paradigma Constitucional Brasileiro do Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte. Fórum, 2010.

_____. *Legitimidade no controle judicial brasileiro de políticas de segurança pública*. Dissertação apresentada e aprovada junto ao Curso de Pós-Graduação da Faculdade de Direito de Vitória, visando à obtenção do título de Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais. VITÓRIA 2009. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp100310.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2018.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Segurança*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes...[et al.]. – *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. *Ministério Público e política criminal: uma segurança pública compromissada com os direitos humanos*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

TEIXEIRA, M. L.; ZACCARELLI, L. M. *Os desafios da atuação socialmente responsável*. In: HANASHIRO, D. M. M. et al. (Orgs.). *Gestão do fator humano: uma visão baseada em stakeholders*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, cap.5, p.155-180, 2008.

TOMAZELLI, Rondinelli. *Segurança pública, um desafio do tamanho do Brasil*. A Gazeta, Vitória, 18 fev. 2017. Disponível em: <<https://www.gazetaonline.com.br/noticias/cidades/2017/02/seguranca-publica-um-desafio-do-tamanho-do-brasil-1014026137.html>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

TZU, Sun. *A arte da guerra: os 13 capítulos originais*. Clio Editora, 2009.

VILELA, Fabio Alves de Castro. *Formulação de políticas públicas de segurança no Brasil e a primeira conferência nacional de segurança pública*. 2018. 104 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/8799/5/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20F%C3%A1bio%20Alves%20de%20Castro%20Vilela%20-%202018.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2018.

WASELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da violência 2016: homicídios por armas de fogo*. 2016. Disponível em: < <http://bibjuventude.ibict.br/jspui/handle/192/151>>. Acesso em: 12 maio 2018.

WALTRICK, Emiliano Antunes Motta. *A atividade de inteligência como instrumento da efetiva consecução da missão constitucional do Ministério Público*. Disponível em: <http://www.ceaf.mppr.mp.br/arquivos/File/a_atividade.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2018.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Sistemas Penales y Derechos Humanos en América Latina* (segundo informe). Buenos Aires: Depalma, 1984.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. *O ministério público e o novo processo civil*. Salvador. Editora JusPodivm, 2018.

ZUZE, Júlio Oscar. *Contra-Inteligência*. UFMT. Apostila 2006.