

RECOMENDAÇÃO DE 22 DE FEVEREIRO DE 2022

RECOMENDAÇÃO Nº 90, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2022

Dispõe sobre os protocolos de atuação do Ministério Público nos contextos de crise no sistema de segurança pública e no sistema prisional.

O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no exercício das atribuições conferidas pelo art. 130-A, § 2º, I, da Constituição Federal, e com fundamento nos arts. 147 e seguintes de seu Regimento Interno, em conformidade com a decisão Plenária proferida na 1ª Sessão Ordinária, realizada no dia 8 de fevereiro de 2022, nos autos da Proposição nº 1.00703.2019-64;

Considerando os termos do art. 127 e do art. 129, I, II, III e VII, da Constituição Federal;

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

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

Art. 1º Esta Recomendação dispõe sobre os protocolos de atuação do Ministério Público nos contextos de crise no sistema de segurança pública e no sistema prisional.

Art. 2º Recomenda-se aos Ministérios Públicos dos Estados e da União, que venham a enfrentar contextos de grave crise no sistema de segurança pública e em unidades prisionais, que observem, com as necessárias adequações, o Protocolo de Atuação Ministerial em crises na segurança pública e o Protocolo de Atuação Ministerial no enfrentamento às crises prisionais, nos termos dos Anexos I e II desta Recomendação.

Art. 3º Esta Recomendação entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília-DF, 22 de fevereiro de 2022.

ANTÔNIO AUGUSTO BRANDÃO DE ARAS
Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público

ANEXO I

PROTOCOLO DE ATUAÇÃO MINISTERIAL EM CRISES NA SEGURANÇA PÚBLICA

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

Considerando que esses eventos prejudicam a prestação dos serviços públicos ligados às atividades de polícia preventiva e repressiva em todo o território dos estados afetados, vulnerando o direito fundamental à segurança pública previsto no art. 6º, da Constituição Federal;

Considerando que a segurança pública é dever do Estado e deve ser exercida, no âmbito das unidades federativas, notadamente pelas Polícias Civil e Militar, bem como pelos Corpos de Bombeiros, para a preservação da ordem

pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, conforme preconiza o art. 144 da Constituição Federal;

Considerando que, nos termos do disposto no art. 127 da Constituição Federal, “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;”

Considerando os princípios, diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 3º, 4º e 5º, da Lei nº 13.675/2018, que, entre outros aspectos, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS);

Considerando que o Ministério Público deve atuar primordialmente de forma resolutiva e preventiva, visando a evitar danos futuros que atinjam os direitos fundamentais da pessoa humana;

Considerando a necessidade de implementação de ações articuladas e harmônicas entre o Ministério Público e os demais atores do sistema de segurança pública, como também entre os diversos ramos do Ministério Público, sobretudo em momentos de crise e desestabilização das forças públicas;

Considerando a importância de promover ação integrada e uniforme entre os órgãos de execução com atribuição relacionada à crise instalada, a fim de manter a unidade institucional e evitar eventual multiplicidade de iniciativas que possam interferir na estratégia de atuação;

Considerando a necessidade de que o Estado se mobilize e crie normativas e diretrizes que visem a garantir aos indivíduos o exercício dos direitos fundamentais que constitucionalmente lhes assistem;

Considerando a necessidade de prevenir e articular o combate a eventos críticos de caráter nacional, estadual, municipal ou simultâneos que impactam de forma direta no cotidiano da sociedade e na rotina das forças de segurança pública;

O Conselho Nacional do Ministério Público, por sua Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública (CSP) e por sua Comissão de Preservação da Autonomia do Ministério Público (CPAMP), apresenta o Protocolo de Atuação Ministerial em crises na segurança pública, a fim de que possa servir de subsídio às unidades e ramos do Ministério Público brasileiro no trato e no enfrentamento dessa espécie de evento crítico.

1. Objetivo

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

O documento não colima exaurir todas as ações ou metodologias de atuação aplicáveis às situações de crise, mas oferecer às unidades e ramos ministeriais um roteiro de procedimentos que possibilite o desempenho articulado das funções constitucionais do Ministério Público em momentos de fragilização das forças de segurança pública.

A sua leitura, portanto, não dispensa a realização das adaptações necessárias às diferentes realidades institucionais, o que exige sejam consideradas as formas de distribuição de atribuições, a formatação do organograma administrativo e o espectro de atuação da unidade ou ramo ministerial.

De qualquer sorte, cabe ao Ministério Público, na qualidade de órgão indutor de políticas de segurança pública, a intermediação estratégica entre as forças públicas com atuação no setor, o controle externo da atividade policial, a articulação entre as diversas institucionalidades, a propositura de ações penais, de ações civis públicas e a elaboração de termos de ajustamento de conduta, calcados em análises jurídicas e de inteligência vetorizadas para a catalisação de estratégias que auxiliem na resolução da crise e na apuração das responsabilidades.

2 Crise: desestabilização das forças ostensivas de segurança pública.

2.1 Conceito

Crise nas forças ostensivas de segurança pública é o evento ou a situação crucial que exige uma resposta especial dos órgãos públicos competentes, notadamente do Ministério Público enquanto instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, a qual incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Nesse sentido, a crise pode apresentar-se como (i) o choque de interesses, provocado por fatores externos ou internos, que, se não administrados adequadamente, corre o risco de sofrer agravamento até a situação de enfrentamento generalizado entre as partes envolvidas; (ii) o estado de tensão no qual oportunidades temporais e riscos previstos geram a percepção de possibilidade de sucesso na disputa de interesses; ou (iii) o conflito desencadeado ou agravado imediatamente após a ruptura do equilíbrio existente entre duas ou mais partes envolvidas em uma contenda, caracterizado pela elevada probabilidade de escalada de eventos violentos, sem que se tenha clareza sobre o curso de sua evolução.

2.2 Características gerais

São características gerais dos eventos de crise:

- a) a imprevisibilidade, visto que pode ocorrer em mais de um lugar e a qualquer momento;
- b) a ameaça à vida/integridade física da população em geral, bem como ao patrimônio material, especialmente estabelecimentos comerciais;
- c) a compressão de tempo, requerendo medidas imediatas de extrema urgência;
- d) a exigência de preparo prévio por parte das pessoas que intervenham na situação, sabendo as diretrizes e limites de atuação; e
- e) postura organizacional não rotineira, uma vez que, por suas características, as medidas de rotina, em regra, não são aplicáveis à situação de crise. Portanto, exige-se, para cada crise, postura técnica estratégica especial.

2.3 Identificação

Entende-se por evento crítico a desestabilização das forças ostensivas de segurança pública.

A desestabilização pode ocorrer em virtude de:

- a) greve, entendida como qualquer suspensão coletiva e temporária, pacífica ou não, total ou parcial, ainda que por intermédio ou iniciativa de terceiros; qualquer forma de aquartelamento ou abandono coletivo de funções por parte dos órgãos de segurança pública estaduais, que ocasionem a interrupção ou a precariedade dos serviços de segurança pública no estado (art. 144, incisos IV e V, da Constituição Federal); e
- b) fatos, eventos ou mobilizações diversas, que deturpem gravemente a ordem e a paz públicas ou que exponham a perigo ou provoquem danos à incolumidade das pessoas e do patrimônio público ou privado, exigindo uma resposta estatal imediata dos órgãos responsáveis pela segurança pública em conformidade com a legislação vigente, com emprego de técnicas e coordenação focalizadas, a fim de assegurar o completo restabelecimento da ordem pública.

2.3.1 Para os efeitos desse Protocolo, considera-se evento crítico de repercussão:

- a) nacional, os fatos que transcendam os limites territoriais de mais de um ente federativo;
- b) estadual, os fatos que transcendam os limites territoriais de mais de um município; e
- c) regional, os fatos que envolvam 1 (um) ou 2 (dois) municípios limítrofes.

2.3.2 São dados e informações preliminares relevantes para a correta identificação da crise, independente de outros que as unidades e ramos ministeriais tenham por bem angariar:

- a) locais da crise;

- b) número de indivíduos insurgentes (número exato ou estimado dos envolvidos);
- c) existência de reféns;
- d) identificação e cômputo das pessoas envolvidas na crise;
- e) armamentos e equipamentos (identificação e enumeração dos itens bélicos que os envolvidos utilizam);
- f) identificação dos líderes ostensivos ou ocultos;
- g) identificação de eventual apoio e suporte logístico, financeiro e político ao evento crítico;
- h) monitoramento de mídias sociais para detecção de fatores que influenciam a situação de crise;
- i) objetivos (qual o objetivo da paralisação ou mobilização e os bens ameaçados); e
- j) outras informações julgadas importantes e detalhes que influenciem na atuação do Gabinete de Crise e na tomada de decisões.

2.4. Autoridade responsável pela identificação da crise

Compete ao Procurador-Geral definir, no caso concreto, se está caracterizado o evento crítico que enseja a tomada de medidas embasadas no presente protocolo.

3 O Gabinete de Crise

3.1 Ato de instituição ou convocação

Identificada a situação crítica, o Procurador-Geral convocará o Gabinete de Crise – GC que, mesmo inativo durante os períodos de ausência desses eventos, terá caráter permanente. Seus membros, de outro lado, serão continuamente capacitados para responder de forma pronta, eficiente e articulada quando acionados.

Instalado o Gabinete de Crise, deverá ser instaurado procedimento administrativo visando ao acompanhamento e à fiscalização de forma continuada do evento crítico (art. 8º, incisos II, III e IV, da Resolução CNMP nº 174, de 4 de julho de 2017).

3.2 Composição do Gabinete de Crise

O Gabinete de Crise será constituído pelos seguintes membros do Ministério Público:

- a) Procurador-Geral ou membros designados para representá-lo;
- b) Coordenador(es) ou Dirigente(s) das Câmaras ou Centros de Apoio Operacional ou similar, com atribuição nas áreas criminal, de controle externo da atividade policial ou especialização em segurança pública;
- c) Procurador(es) ou Promotor(es) natural(is), com atribuição para os fatos específicos, considerando também a atribuição para exercer o controle externo da atividade policial ou especialização em segurança pública e as competências por prerrogativa de função;
- d) órgão de negociação, mediação e facilitação de diálogo: integrantes de Núcleo Permanente de Autocomposição, órgãos similares ou membros notoriamente especializados ou com atribuições na matéria;
- e) órgão de inteligência do Ministério Público;
- f) órgão de segurança institucional do respectivo Ministério Público;
- g) órgão de investigação: integrantes dos Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado – GAECOs e/ou outras unidades de investigação similares;
- h) outros órgãos ministeriais designados pelo Procurador-Geral que possuam experiência na matéria e no gerenciamento de crise, especialmente integrantes dos grupos especiais de trabalho em questões relativas à segurança pública; e
- i) responsável pela comunicação interna e externa.

3.3 O Procurador-Geral ou o coordenador por ele designado deverá detalhar as funções e responsabilidades de

todos os membros do GC, a fim de que se estabeleça uma atuação coesa e harmônica entre eles.

3.4 O Procurador-Geral ou o coordenador por ele designado deverá evitar a criação de canais e de estratégias paralelas de comunicação no que se referem às medidas deliberadas pelo GC, fazendo com que o fluxo comunicacional se dê unicamente por meio do porta-voz do grupo.

3.5 As funções de negociação, mediação e facilitação de diálogo deverão ser exercidas por membros que não desempenhem tarefas investigativas, de controle externo da atividade policial ou que tenham sido designados para exercê-las pelo Gabinete de Crise.

3.6 Após o encerramento dos trabalhos, o Gabinete de Crise produzirá relatório conclusivo sobre todo o evento, destacando os pontos nevrálgicos do processo, as soluções encontradas e os possíveis encaminhamentos a serem realizados diante de situações constatadas que refujam às atribuições do grupo, remetendo o documento ao Procurador-Geral.

3.7 O Gabinete de Crise poderá produzir, ainda, manuais ou cartilhas a partir das experiências acumuladas durante o enfrentamento da crise para que sirvam de apoio e orientação aos membros da instituição em futuros eventos.

3.8 Os casos omissos deverão ser dirimidos pelo Procurador-Geral.

3.9 Inserção em colegiados externos

3.9.1 Gabinete de Crise Interministerial

Conforme as dimensões da crise de segurança pública, poderá haver necessidade de mobilização de mais de uma unidade ou ramo ministerial, o que implicará a atuação de diversas instituições de Ministério Público. Diante disso, é recomendável a instalação de um Gabinete de Crise Interministerial, composto pelos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos Estaduais, Federal, do Distrito Federal, do Trabalho e Militar ou membros por eles designados, integrantes dos GCs de origem. A providência viabiliza a manutenção de um diálogo permanente e articulado; o compartilhamento de informações; o alinhamento das ações de todas as instituições; a redução do tempo de reação; e a pronta realização das deliberações do grupo.

3.9.2 Gabinete de Crise Interinstitucional Estadual

O Gabinete de Crise do Ministério Público poderá participar, no limite das suas competências constitucionais e legais, de colegiado extraordinário, constituído a partir dos mesmos fatos e eventos críticos, formado por autoridades estaduais, em especial o Secretário de Segurança Pública, o Delegado-Geral da Polícia Civil e o Comandante da Polícia Militar, nos moldes previstos na Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que, entre outras previsões, institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

3.9.3 Gabinete de Crise Federal

O Gabinete de Crise do Ministério Público poderá participar, no limite das suas competências constitucionais e legais, de colegiado extraordinário formado por autoridades federais, constituído a partir dos mesmos fatos e eventos críticos.

3.10 São atribuições dos membros do Gabinete de Crise:

3.10.1 Do Procurador-Geral ou do membro por ele designado:

- a) convocar reuniões ordinárias e extraordinárias;
- b) promover a constante capacitação dos membros e das unidades especializadas que integram ou possam vir a integrar o Gabinete de Crise;
- c) fixar os dias e horários da realização de todas as reuniões, bem como organizar sua pauta;
- d) dirigir os trabalhos, presidir as reuniões e distribuir, entre os integrantes, as matérias submetidas ao Gabinete,

elaborando as atas das reuniões;

e) expedir os atos necessários para o cumprimento das deliberações do Gabinete; e

f) dar início aos trabalhos para a elaboração do Plano de Gerenciamento de Crise;

3.10.2 Do(s) Procurador(es) ou Promotor(es) natural(is), com atribuição para os fatos específicos, considerando também a atribuição para exercer o controle externo da atividade policial ou especialização em segurança pública e as competências por prerrogativa de função:

a) executar as atribuições de promotor natural com apoio do Gabinete de Crise;

b) atuar nos casos de autoridades que possuam foro por prerrogativa de função;

c) monitorar e detectar potenciais eventos críticos, situações de pré-crise ou potencial risco de crise; e

d) verificar a regularidade, a adequação e a eficiência da atividade policial, bem como a tutela de direitos transindividuais vinculados às atividades e aos serviços de segurança pública e persecução criminal.

3.10.3 Do órgão de negociação, mediação e facilitação de diálogo: oferecer suporte nas áreas de sua competência.

3.10.4 Do órgão de inteligência do Ministério Público:

a) produzir e receber documentos elaborados pelos órgãos de Inteligência, promovendo sua análise e determinando sua difusão controlada; e

b) interagir e cooperar com órgãos de Inteligência municipais, estaduais e federais.

3.10.5 Do órgão de segurança institucional do Ministério Público:

a) estabelecer estratégias de segurança das comunicações entre os integrantes do Gabinete de Crise;

b) assessorar o órgão de comunicação e o membro responsável pela comunicação interna para a utilização de meios de comunicação interna e externa com maiores níveis de segurança; e

c) gerir a segurança institucional dentro de uma concepção sistêmica de proteção e salvaguarda institucionais.

3.10.6 Do órgão de investigação:

a) oferecer suporte nas áreas de sua atribuição, especialmente a instauração e instrução de procedimentos investigatórios cíveis e criminais para a apuração da autoria e da materialidade de crimes e atos de improbidade administrativa, praticando todos os atos investigatórios necessários para embasar as competentes ações cíveis e criminais;

b) requisitar a instauração, acompanhar e promover a realização de diligências em quaisquer inquéritos policiais afetos à sua área de atuação;

c) acionar os recursos operacionais previstos, dentro de suas competências para o local da crise, com vistas à atuação em situações de emergência;

d) gerenciar e operacionalizar as interceptações de comunicações telefônicas e de dados telemáticos;

e) gerenciar a convocação e o emprego conjunto de efetivo dos grupos regionais para apoiar e deflagrar operações, auxiliando também no planejamento operacional; e

f) atuar em parceria com o Laboratório de Tecnologia Contra a Lavagem de Dinheiro – LAB nos atos e nos procedimentos de interesse recíproco ou relativos a atos praticados por quadrilhas e por organizações criminosas.

3.10.7 Dos outros órgãos ministeriais designados pelo Procurador-Geral: as atribuições deverão ser definidas em ato do Procurador-Geral.

3.10.8 Do responsável pela comunicação interna e externa:

a) divulgar informações aos demais membros do Ministério Público de forma clara e objetiva, de acordo com as orientações do Gabinete de Crise;

b) atender aos veículos de comunicação que solicitarem informações, nos termos das orientações do Gabinete de Crise; e

c) conduzir entrevista coletiva em horário predefinido e de conhecimento de todos os interessados para que o Gabinete de Crise possa fornecer todas as informações e esclarecimentos sobre o evento crítico quando entender necessário.

3.11 Dos coordenadores ou dirigentes das Câmaras ou Centros de Apoio Operacional ou similares com atribuição na área da execução penal, inclusive tutela coletiva da execução penal, criminal, controle externo da atividade policial e segurança pública:

a) oferecer estrutura física, suporte técnico e recursos humanos;

b) prestar consultoria, quando solicitado; e

c) manter contato direto e permanente com o Coordenador do Gabinete de Crise, informando-o do desenrolar da operação e das medidas adotadas pelos membros do Gabinete.

4 Plano de Gerenciamento de Crise

4.1 As crises de segurança pública exigem a adoção de ações planejadas, orientadas por diretrizes e balizas que mobilizem estratégias específicas para cada espécie de evento crítico. Nesse sentido, impende a criação de planos de gerenciamento para cada uma das crises a serem enfrentadas. O documento deverá conter, no mínimo:

a) mapeamento dos desafios e análise dos riscos;

b) definição do problema, em termos claros e sem ambiguidades;

c) definição do objetivo e das metas para alcançá-lo;

d) as linhas de ação por fase (informação, avaliação, organização, negociação, intervenção, encerramento e análise do resultado);

e) as divisões de responsabilidades por fase;

f) planejamento e implementação da execução das ações;

g) planejamento da transição de responsabilidades e funções; e

h) relatório conclusivo das ações.

5. Das comunicações em situação de crise

5.1. Interlocução inteligência x órgãos de execução

A atividade de inteligência emprega metodologia própria, com a implantação de instrumentos necessários ao seu gerenciamento e atendimento das demandas dos destinatários. Como integrante nato do Gabinete de Crise, o órgão de inteligência deve estimular, manter e aperfeiçoar o sistema de intercâmbio de informações, de forma a garantir uma atuação harmônica, integrada e efetiva com os órgãos de execução, de modo que os promotores naturais desempenhem suas atribuições de acordo com o desenrolar dos fatos e com as deliberações do Gabinete de Crise.

5.2. Espaços de comunicação externa

A fim de permitir a filtragem das informações provenientes das decisões tomadas pelo Gabinete de Crise, seja no tocante à ausência de êxito nas medidas adotadas, seja no tocante a eventuais distorções das informações por parte da mídia, o integrante do Gabinete de Crise responsável pela comunicação externa deverá atuar como interlocutor externo. Para tanto, deve manter-se informado do deslinde dos fatos, bem como permanecer em contato direto com o GC, exercendo as atribuições indicadas neste Protocolo.

5.3. Espaços de comunicação interna

Considerando que a unidade e a indivisibilidade são princípios institucionais do Ministério Público brasileiro, é seu

dever levar ao conhecimento dos membros da instituição as informações relativas ao enfrentamento da crise e que se mostrem úteis à manutenção da segurança e da coesão institucional.

Assim, o Gabinete de Crise, por meio do responsável pela comunicação interna, deve manter canais de comunicação com os demais membros do Ministério Público, mediante correio eletrônico e/ou aplicativos de comunicação, a fim de que a informação seja transmitida de acordo com as orientações do grupo.

ANEXO II

PROTOCOLO DE ATUAÇÃO MINISTERIAL NO ENFRENTAMENTO ÀS CRISES PRISIONAIS

Considerando a situação de precariedade instalada no sistema prisional em vários estados da Federação, que apresentam, nos termos do que assentou o Supremo Tribunal Federal na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 MC/DF “[...] quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária[...]”;

Considerando que o quadro retratado pela Corte Constitucional brasileira redundou em rebeliões, fugas, motins e homicídios levados a efeito no interior de diversas unidades prisionais ao redor do país, com repercussões sobre a estabilidade da segurança pública;

Considerando o disposto no art. 5º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que veda a imposição aos apenados de tratos cruéis, desumanos ou degradantes, indicando que toda pessoa deve ser tratada com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano;

Considerando que a Constituição Federal, em seu art. 5º, XLVII e XLIX, veda a aplicação de penas cruéis e assegura aos presos o direito à integridade física e moral;

Considerando que o art. 5º, XLVIII, da Constituição Federal, estabelece que a pena deve ser cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado;

Considerando que, em 22 de maio de 2015, as Nações Unidas oficializaram quadro de normas, incorporando novas doutrinas de direitos humanos para tomá-las como parâmetros na reestruturação do atual modelo de sistema penal, sob a denominação de Regras de Mandela;

Considerando que a regra nº 1 das Regras de Mandela prescreve que “A segurança dos presos, dos servidores prisionais, dos prestadores de serviço e dos visitantes deve ser sempre assegurada.”;

Considerando que a regra nº 36 das Regras de Mandela indica que “A disciplina e a ordem devem ser mantidas, mas sem maiores restrições do que as necessárias para garantir a custódia segura, a segurança da unidade prisional e uma vida comunitária bem organizada.”;

Considerando que, a teor do que dispõe a regra nº 41 das Regras de Mandela, “Qualquer alegação de infração disciplinar cometida por um preso deve ser reportada prontamente à autoridade competente, que deve investigá-la sem atraso indevido.”;

Considerando que o art. 127 da Constituição da República concebe o Ministério Público como “[...] 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”;

Considerando que é atribuição do Ministério Público exercer a fiscalização dos estabelecimentos prisionais de

qualquer natureza, conforme consta no inciso VI do art. 25 da Lei nº 8.625/93;

Considerando que o Ministério Público deve atuar primordialmente de forma resolutiva, visando a induzir a restauração de direitos fundamentais violados e a evitar danos futuros;

Considerando que o Modelo de Gestão da Política Prisional indicado pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça inclui o conceito de segurança dinâmica, o que importa no desenvolvimento de práticas de “[...] inteligência e trato humanitário, procedimentos adequados de triagem e separação das pessoas privadas de liberdade - segundo parâmetros objetivamente estabelecimentos -, rotinas voltadas à prestação de serviços e assistências e a atuação colaborativa e integrada entre os servidores dos diferentes setores e áreas que conformam o cotidiano do estabelecimento prisional.”;

Considerando a necessidade de implementação de ações articuladas e harmônicas entre o Ministério Público e os demais atores do sistema de segurança pública, sobretudo em momentos de desestabilização da disciplina intramuros e comprometimento grave da ordem interna, com ou sem repercussões para a sociedade envolvente;

Considerando a importância de promover ação integrada e uniforme entre os órgãos de execução com atribuição relacionada à crise instalada, a fim de manter a unidade institucional e evitar duplicidade de ações, dispersão de recursos e divergência de soluções, otimizando resultados e aumentando a eficácia das ações;

Considerando a necessidade de prevenir e articular o combate a irrupções prisionais que impactem de forma direta ou indireta no cotidiano da sociedade e na rotina das forças de segurança pública;

O Conselho Nacional do Ministério Público, por sua Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública – CSP e por sua Comissão de Preservação da Autonomia do Ministério Público – CPAMP, apresenta o Protocolo de Atuação Ministerial no enfrentamento às crises prisionais, a fim de que possa servir de subsídio às unidades e ramos do Ministério Público brasileiro no trato e no enfrentamento dessa espécie de evento crítico.

1 Objetivo

O protocolo de atuação objetiva estabelecer no âmbito do Ministério Público medidas estratégicas e integradas diante de uma ameaça ou da instalação de eventos críticos de oposição à autoridade estabelecida, insurreição, revolta, resistência física ou moral no âmbito de unidades prisionais e estabelecimentos de custódia de pessoas privadas de liberdade, quando não haja configuração de crise na segurança pública externa. Nessa última hipótese, as medidas a serem adotadas devem se orientar pelo Protocolo de Atuação Ministerial em crises na segurança pública.

O documento não colima exaurir todas as ações ou metodologias de atuação aplicáveis às situações de crise, mas oferecer às unidades e ramos ministeriais um roteiro de procedimentos que possibilite o desempenho articulado das funções constitucionais do Ministério Público em momentos de irrupção violenta ou de resistência física ou moral no interior de unidades prisionais. A sua leitura, portanto, não dispensa a realização das adaptações necessárias às diferentes realidades institucionais, o que exige sejam consideradas as formas de distribuição de atribuições, a formatação do organograma administrativo e o espectro de atuação da unidade ou ramo ministerial.

De qualquer sorte, cabe ao Ministério Público, na qualidade de órgão indutor de políticas de segurança pública, a intermediação estratégica entre as forças públicas com atuação no setor, a articulação entre as diversas institucionalidades, a propositura de ações penais, de ações civis públicas e da elaboração de termos de ajustamento de conduta, calcados em análises jurídicas e de inteligência vetorizadas para a catalisação de estratégias que auxiliem na resolução da crise e na apuração das responsabilidades.

2 Crises Prisionais

2.1 Conceito

Crise nas unidades prisionais é o evento ou a situação crucial que exige uma resposta especial dos órgãos públicos competentes, em especial do Ministério Público, enquanto instituição com atribuição para o exercício da tutela difusa da segurança pública, controle externo da atividade policial e fiscalização de presídios, quando o quadro de instabilidade não seja isolado ou pontual.

Nesse sentido, a crise pode apresentar-se como (i) o choque de interesses, provocado por fatores externos ou internos, que, se não administrados adequadamente, corre o risco de sofrer agravamento até a situação de enfrentamento generalizado entre as partes envolvidas; (ii) o estado de tensão no qual oportunidades temporais e riscos previstos geram a percepção de possibilidade de sucesso na disputa de interesses; ou (iii) o conflito desencadeado ou agravado imediatamente após a ruptura do equilíbrio existente entre duas ou mais partes envolvidas em uma contenda, caracterizado pela elevada probabilidade de escalada de eventos violentos, sem que se tenha clareza sobre o curso de sua evolução.

2.2 Características gerais

São características gerais dos eventos de crise prisional:

- a) a imprevisibilidade, visto que podem ocorrer em mais de uma unidade prisional e a qualquer momento;
- b) a ameaça à vida e à integridade física de diversas pessoas, bem como ao patrimônio público, entendido este como as estruturas arquitetônicas prisionais e os bens que lhes guarnecem;
- c) a compressão de tempo, requerendo medidas imediatas, de extrema urgência;
- d) a necessidade de adoção de uma postura organizacional não rotineira e que demanda o emprego de estratégias de atuação especiais; e
- e) a exigência da intervenção de pessoas que detenham preparo prévio e dominem as diretrizes e os limites de sua atuação;

2.3 Fatores de risco

São fatores de risco para o desencadeamento de crises no ambiente prisional, dentre outros:

- a) a deterioração das condições de salubridade no ambiente carcerário;
- b) a superlotação do estabelecimento;
- c) a morosidade na análise ou no julgamento de processos, que importem no retardo ou na inviabilização frequente da fruição de benefícios de saída temporária, progressão de regime, sursis, dentre outros;
- d) o estabelecimento de restrições no exercício de direitos ou de convenções estabelecidas pelo órgão gestor da unidade;
- e) a oferta regular de alimentação de má qualidade;
- f) o estabelecimento de tratamento cruel, degradante ou desumano aos apenados ou aos seus visitantes; e
- g) a existência de organizações criminosas no interior das unidades, exacerbada por animosidades entre seus integrantes ou entre facções distintas.

2.4 Dimensionamento

Considera-se para a finalidade do presente protocolo:

2.4.1 Evento crítico prisional de alto risco: fatos que impliquem a oposição à autoridade estabelecida, insurreição, revolta, resistência física ou moral sem a existência de reféns e que possa ser debelada com recursos locais. Nessa categoria se enquadram os batimentos de grades com risco à estrutura do presídio; as greves de fome de detentos;

as paralisações parciais e/ou movimentos grevistas de agentes penitenciários, dentre outros eventos.

2.4.2 Evento crítico prisional de altíssimo risco: fatos que impliquem a oposição à autoridade estabelecida, insurreição, revolta, resistência física ou moral com ou sem a existência de reféns e que demande a utilização de recursos especializados de âmbito local ou regional. Nessa categoria se enquadram as rebeliões com reféns; as tomadas de galeria ou de pavilhão; e as rebeliões em múltiplas unidades sem transbordamento da crise para o ambiente de rua.

2.4.3 Evento crítico prisional extraordinário: fatos que impliquem a oposição à autoridade estabelecida, insurreição, revolta, resistência física ou moral com ou sem a existência de reféns e que demande a utilização de recursos especializados de âmbito interestadual ou nacional, ou ainda que exorbitem ao ambiente prisional implicando grave deturpação da ordem e da paz pública. Nessa categoria se enquadram as rebeliões em todo o sistema prisional com o transbordamento de ações de confronto com as instituições em ambiente de rua, ataques a operadoras de segurança, prédios públicos e infraestrutura estatal própria ou delegada.

2.5 Autoridade responsável pela identificação da crise

Compete ao Procurador-Geral definir, no caso concreto, à vista de relatório circunstanciado produzido pelo órgão de inteligência do Ministério Público ou por outro órgão institucional que desempenhe funções semelhantes, a ocorrência e a dimensão dos eventos críticos para a adoção das medidas previstas neste Protocolo.

2.5.1 Na hipótese da ocorrência de evento crítico prisional de alto risco a chefia dos Ministérios Públicos avaliará, sem prejuízo da tomada de medidas emergenciais de ofício pelos promotores naturais no âmbito de suas respectivas atribuições, a conveniência ou não da convocação de Gabinete de Crise Prisional, podendo optar pela adoção de outras medidas de articulação institucional de menor intensidade e que melhor se amoldem às feições da crise;

2.5.2 Na hipótese da ocorrência de evento crítico prisional de altíssimo risco será convocado o Gabinete de Crise Prisional;

2.5.3 Na hipótese da ocorrência de evento crítico prisional extraordinário ou da evolução das dimensões do evento crítico prisional de altíssimo risco, com o alastramento para os demais estabelecimentos prisionais do segmento federativo, o extravasamento da crise para o meio social envolvente ou a desestabilização das forças ostensivas de segurança pública, deverão ser aplicadas as prescrições do Protocolo de Atuação Ministerial em crises na segurança pública.

3 Do Gabinete de Crise Prisional

3.1 Ato de instituição ou convocação

Identificada a situação crítica, o Procurador-Geral poderá convocar o Gabinete de Crise Prisional – GC/Prisional que, mesmo inativo durante os períodos de ausência desses eventos, terá caráter permanente. Seus membros, de outro lado, serão continuamente capacitados para responder de forma pronta, eficiente e articulada quando acionados.

Instalado o Gabinete de Crise Prisional, deverá ser instaurado procedimento administrativo visando ao acompanhamento e à fiscalização de forma continuada do evento crítico (art.8º, incisos II, III e IV, da Resolução CNMP nº 174, de 4 de julho de 2017).

3.2 Composição do Gabinete de Crise Prisional – GC/Prisional

O Gabinete de Crise será constituído pelos seguintes membros do Ministério Público:

- a) Procurador-Geral ou membros designados para representá-lo;
- b) Coordenador(es) ou Dirigente(s) das Câmaras ou Centros de Apoio Operacional ou similar com atribuição na área da execução penal, inclusive tutela coletiva da execução penal, criminal, controle externo da atividade policial e

segurança pública;

- c) Procurador(es) ou Promotor(es) natural(is) com atribuição para os fatos específicos, considerando também a atribuição para a execução penal, a tutela difusa da execução penal, a fiscalização de unidades carcerárias, o controle externo da atividade policial, a segurança pública, a criminal e as competências por prerrogativa de função;
- d) órgão de negociação, mediação e facilitação de diálogo: integrantes de Núcleo Permanente de Autocomposição, órgãos similares ou membros notoriamente especializados ou com atribuições na matéria;
- e) órgão de inteligência do Ministério Público;
- f) órgão de segurança institucional do respectivo Ministério Público;
- g) órgão de investigação: integrantes dos Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado – GAECOs e/ou outras unidades de investigação similares;
- h) outros órgãos ministeriais designados pelo Procurador-Geral que possuam experiência na matéria e no gerenciamento de crise, especialmente integrantes dos grupos especiais de trabalho em questões relativas à sistema prisional; e
- i) responsável pela comunicação interna e externa.

3.3 O Procurador-Geral ou o coordenador por ele designado deverá detalhar as funções e as responsabilidades de todos os membros do GC/Prisional, a fim de que se estabeleça uma atuação coesa e harmônica entre eles.

3.4 O Procurador-Geral ou o coordenador por ele designado deverá evitar a criação de canais e de estratégias paralelas de comunicação no que se referem às medidas deliberadas pelo GC/Prisional, fazendo com que o fluxo comunicacional se dê unicamente por meio do porta-voz do grupo.

3.5 As funções de negociação, mediação e facilitação de diálogo deverão ser exercidas por membros que não desempenhem tarefas investigativas, de controle externo da atividade policial ou que tenham sido designados para exercê-las pelo Gabinete de Crise Prisional.

3.6 O GC/Prisional deverá deliberar sobre a identificação, obtenção e aplicação das medidas estratégicas adequadas para a resolução do evento crucial, a fim de preservar a vida e a integridade física dos envolvidos, a aplicação da lei e o restabelecimento da ordem pública.

3.7 O enfrentamento de crises no sistema prisional exige a adoção de ações planejadas, orientadas por diretrizes e balizas que mobilizem estratégias específicas para cada espécie de evento crítico. Nesse sentido, o CG/Prisional deverá criar planos de gerenciamento para cada uma das crises a serem enfrentadas. O documento deverá conter, no mínimo:

- a) mapeamento dos desafios e análise dos riscos;
- b) definição do problema em termos claros e sem ambiguidades;
- c) definição dos objetivos e das metas para alcançá-los;
- d) as linhas de ação por fase (informação, avaliação, organização, negociação, intervenção, encerramento e análise do resultado);
- e) a divisão de responsabilidades por fase;
- f) planejamento e implementação da execução das ações;
- g) planejamento da transição de responsabilidades e funções; e
- h) relatório conclusivo das ações.

3.8 Havendo necessidade, o membro do GC/Prisional ou outro integrante por este designado poderá, ressalvada a presença de risco pessoal, comparecer ao local da crise, sem, contudo, participar das decisões de caráter

operacional a serem tomadas pelos órgãos de segurança pública. Em nenhuma hipótese, o membro do Ministério Público deve atuar como negociador direto ou interveniente imediato com os causadores do evento crítico.

3.9 Ao acompanhar a primeira intervenção dos órgãos policiais na(s) unidade(s) atingida(s) pela crise, o membro do Ministério Público poderá, sem intervir na atuação técnica, verificar se a equipe policial: (i) localizou o ponto crítico; (ii) solicitou apoio de área; (iii) conteve a crise, impedindo que ela se alastrasse; (iv) coletou informações sobre o evento, suas prováveis causas e sua extensão; (v) isolou o ponto crítico; (vi) estabeleceu contato, mas sem concessões; (vii) estabeleceu um perímetro de segurança; (viii) diminuiu o nível de stress da situação; e (ix) acionou as equipes especializadas.

3.10 O membro do Ministério Público que acompanhar in loco o desenvolvimento da crise deverá, no exercício da atribuição de controle externo da atividade policial, supervisionar e fiscalizar a atuação dos órgãos de segurança pública, a fim de zelar para que nenhuma ilegalidade ou abuso de autoridade seja cometido, sem, contudo, adotar qualquer ato que represente a assunção da chefia do gerenciamento do evento crítico.

3.11 São atribuições dos membros do Gabinete de Crise Prisional:

3.11.1 Do Procurador-Geral ou membros designados para representá-lo:

- a) convocar reuniões ordinárias e extraordinárias;
- b) promover a constante capacitação dos membros e das unidades especializadas que integram ou possam vir a integrar o Gabinete de Crise Prisional;
- c) fixar os dias e horários da realização de todas as reuniões, bem como organizar sua pauta;
- d) dirigir os trabalhos, presidir as reuniões e distribuir, entre os integrantes, as matérias submetidas ao Gabinete, elaborando as atas das reuniões;
- e) expedir os atos necessários para o cumprimento das deliberações do Gabinete; e
- f) dar início aos trabalhos para a elaboração do Plano de Gerenciamento de Crise.

3.11.2 Dos Coordenador(es) ou Dirigente(s) das Câmaras ou Centros de Apoio Operacional ou similar com atribuição na área da execução penal, inclusive tutela coletiva da execução penal, criminal, controle externo da atividade policial e segurança pública:

- a) oferecer estrutura física, suporte técnico e recursos humanos;
- b) prestar consultoria, quando solicitado; e
- c) manter contato direto e permanente com o Coordenador do Gabinete de Crise Prisional, informando-o do desenrolar da operação e das medidas adotadas pelos membros do Gabinete.

3.11.3 Dos Procurador(es) ou Promotor(es) natural(is) com atribuição para os fatos específicos, considerando também a atribuição para a execução penal, a tutela difusa da execução penal, a fiscalização de unidades carcerárias, o controle externo da atividade policial, a segurança pública, a criminal e as competências por prerrogativa de função:

- a) executar as atribuições de promotor natural com apoio do Gabinete de Crise Prisional;
- b) atuar nos casos de autoridades que possuam foro por prerrogativa de função;
- c) monitorar e detectar potenciais eventos críticos, situações de pré-crise ou potencial risco de crise; e
- d) verificar a regularidade, a adequação e a eficiência da atividade policial, bem como a tutela de direitos transindividuais vinculados às atividades e aos serviços de execução penal, segurança pública e persecução criminal.

3.11.4 Do órgão de negociação, mediação e facilitação de diálogo: oferecer suporte nas áreas de sua competência.

3.11.5 Do órgão de inteligência do Ministério Público:

- a) produzir e receber documentos de inteligência elaborados pelos órgãos de inteligência, promovendo sua análise e determinando sua difusão controlada; e
- b) interagir e cooperar com órgãos de inteligência municipais, estaduais e federais.

3.11.6 Do órgão de segurança institucional do respectivo Ministério Público:

- a) estabelecer estratégias de segurança das comunicações entre os integrantes do Gabinete de Crise Prisional;
- b) assessorar o órgão de comunicação e o membro responsável pela comunicação interna para a utilização de meios de comunicação interna e externa com maiores níveis de segurança; e
- c) gerir a segurança institucional dentro de uma concepção sistêmica de proteção e salvaguarda institucionais.

3.11.7 Do órgão de investigação:

- a) oferecer suporte nas áreas de sua atribuição, especialmente a instauração e instrução de procedimentos investigatórios cíveis e criminais para a apuração da autoria e da materialidade de crimes e atos de improbidade administrativa, praticando todos os atos investigatórios necessários para embasar as competentes ações cíveis e criminais;
- b) requisitar a instauração, acompanhar e promover a realização de diligências em quaisquer inquéritos policiais afetos à sua área de atuação;
- c) acionar os recursos operacionais previstos, dentro de suas competências para o local da crise, com vistas à atuação em situações de emergência;
- d) gerenciar e operacionalizar as interceptações de comunicações telefônicas e de dados telemáticos;
- e) gerenciar a convocação e o emprego conjunto de efetivo dos grupos regionais para apoiar e deflagrar operações, auxiliando também no planejamento operacional; e
- f) atuar em parceria com o Laboratório de Tecnologia Contra a Lavagem de Dinheiro – LAB nos atos e nos procedimentos de interesse recíproco ou relativos a atos praticados por quadrilhas e por organizações criminosas.

3.11.8 Dos outros órgãos ministeriais designados pelo Procurador-Geral: as atribuições deverão ser definidas em ato do Procurador-Geral.

3.11.9 Do responsável pela comunicação interna e externa.

- a) divulgar informações aos demais membros do MP de forma clara e objetiva, de acordo com as orientações do Gabinete de Crise Prisional;
- b) atender aos veículos de comunicação que solicitarem informações, nos termos das orientações do Gabinete de Crise Prisional; e
- c) conduzir entrevista coletiva em horário pré-definido e de conhecimento de todos os interessados para que o Gabinete de Crise Prisional possa fornecer todas as informações e esclarecimentos sobre o evento crítico quando entender necessário.

3.12 Se ao término do evento crítico surgirem notícias que indiquem prática de tortura ou outras práticas cruéis, desumanas ou degradantes, o GC/Prisional deverá zelar pela observância das normas, princípios e regras do chamado Protocolo de Istambul, da Organização das Nações Unidas (ONU), nos termos da Recomendação CNMP nº 31, de 27 de janeiro de 2016.

3.13 No caso de a intervenção das forças de segurança pública resultar na morte de detentos, deverá ser observado o procedimento contido na Resolução CNMP nº 129, de 22 de setembro de 2015 do CNMP, que estabelece regras mínimas de atuação do Ministério Público no controle externo da investigação de morte decorrente de intervenção

policial. Tal procedimento deverá ser observado ainda que os mortos sejam os apontados como causadores do evento crítico.

3.14 Após o encerramento dos trabalhos, o Gabinete de Crise Prisional produzirá relatório conclusivo sobre todo o evento, destacando os pontos nevrálgicos do processo, as soluções encontradas e os possíveis encaminhamentos a serem realizados diante de situações constatadas que refujam às atribuições do grupo, remetendo o documento ao Procurador-Geral.

3.15 O Gabinete de Crise Prisional poderá produzir, ainda, manuais ou cartilhas a partir das experiências acumuladas durante o enfrentamento da crise para que sirvam de apoio e orientação aos membros da instituição em futuros eventos.

4 Da atuação em caráter preventivo do Ministério Público:

4.1 O Ministério Público deverá instituir órgão ou núcleo próprio de inteligência visando à antecipação de situações que apresentem potencialidade de crise, de modo a subsidiar o membro do Ministério Público tomador da decisão estratégica de alternativas que visem à adoção de contramedidas necessárias e suficientes para a contenção ou neutralização de tais processos.

4.2 O Ministério Público deverá promover a capacitação dos membros designados para compor o GC/Prisional e dos membros com atribuição para a fiscalização de unidades prisionais, de modo a facilitar o desenvolvimento de habilidades no âmbito individual, de grupo e sistêmico.

4.3 O Ministério Público deverá incentivar que seus membros com atribuição para a fiscalização de unidades prisionais estimulem a criação e a aplicação de procedimentos operacionais padrão e planos de contingência para cada um dos estabelecimentos carcerários, com a definição de rotinas compatíveis com os critérios de ação e os objetivos de preservação de vidas e manutenção da ordem.