

## O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL: TENDÊNCIAS E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

### THE ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN THE EXTERNAL OVERSIGHT OF POLICE ACTIVITY: CONTEMPORARY TRENDS AND CHALLENGES

ALEXANDER VÉRAS VIEIRA<sup>1</sup>

**RESUMO:** O Ministério Público brasileiro (MP), em consonância com a evolução sociopolítica nacional, tem se aprimorado ao longo dos anos para exercer suas atribuições constitucionais, notadamente como defensor da ordem jurídica e da estrutura democrática, conforme preconizado no artigo 127 da Constituição Federal de 1988. Passadas mais de três décadas da promulgação da Carta Magna, a atuação do MP é reconhecida como vital para a proteção dos interesses sociais e individuais, exercendo funções análogas às de um *Ombudsman* e promovendo a *accountability*. O controle externo da atividade policial, uma das incumbências do MP conforme o artigo 129, inciso VII, da CF, adquire particular relevância na salvaguarda do direito fundamental à segurança pública. No entanto, apesar das prerrogativas constitucionais conferidas ao MP, emergem questionamentos acerca dos limites e da efetividade desse controle, especialmente diante dos desafios enfrentados pelo sistema de justiça e pela segurança pública no Brasil. Este estudo propõe uma revisão bibliográfica e teórico-jurídica, de cunho exploratório e qualitativo, para analisar essas incertezas e fomentar o debate acadêmico sobre o tema. Inspirado na busca por soluções racionais e razoáveis, visa contribuir para o aprimoramento do sistema de segurança pública, utilizando os instrumentos constitucionais e legais disponíveis para assegurar uma sociedade mais segura e equitativa.

21

---

<sup>1</sup>Doutorando em Estado de Direito e Governança Global, detentor do título de Mestre em Estratégias Anticorrupção e Políticas de Integridade, e possui especialização em Crime Organizado, Corrupção e Terrorismo pela Universidade de Salamanca, na Espanha (USAL). Adicionalmente, é Especialista em Políticas Públicas e Tutela Coletiva pelo Instituto de Educação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (IERBB-MPRJ) e possui certificação em Gerenciamento em Segurança Pública pela Universidade Estadual de Goiás (UEG), em parceria com a Polícia Militar do Estado de Goiás (PMGO). Além de suas qualificações acadêmicas, exerce a função de Coordenador da pós-graduação em Inteligência Aplicada no IERBB-MPRJ, demonstrando seu engajamento no ensino e na pesquisa em áreas pertinentes. Vale destacar que também atua como Promotor de Justiça no MPRJ, enriquecendo suas contribuições acadêmicas com sua experiência prática no campo jurídico.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ministério Público; controle externo; segurança pública; Constituição Federal.

**ABSTRACT:** The Brazilian Public Prosecutor's Office, aligned with the country's socio-political evolution, has advanced over the years to fulfill its constitutional duties, particularly as a guardian of the legal order and democratic framework, as established in article 127 of the 1988 Federal Constitution. Over three decades after the promulgation of the Magna Carta, the Public Prosecutor's Office is recognized as vital for safeguarding social and individual interests, performing functions akin to those of an Ombudsman and fostering accountability. The external oversight of police activity, one of the duties assigned to the Public Prosecutor's Office under article 129, VII of the Constitution, holds particular significance in ensuring the fundamental right to public security. Nevertheless, despite the constitutional prerogatives granted to the institution, questions persist regarding the boundaries and effectiveness of this oversight, particularly given the challenges faced by Brazil's justice system and public security framework. This study undertakes an exploratory and qualitative bibliographic and theoretical-legal review to address these uncertainties and stimulate academic discourse on the subject. Grounded in the pursuit of rational and equitable solutions, it seeks to contribute to the enhancement of the public security system by leveraging constitutional and legal mechanisms to promote a safer and more just society.

**KEYWORDS:** Public Prosecutor's Office; external control; public security; Federal Constitution.

## INTRODUÇÃO

Ao longo do processo de desenvolvimento sociopolítico nacional, o Ministério Público brasileiro (MP) tem evoluído, assumindo novas perspectivas e dimensões em sua atuação. Essa evolução visa assegurar o pleno cumprimento das prerrogativas constitucionais conferidas à instituição, notadamente sua caracterização como órgão permanente, essencial à função jurisdicional do Estado. Conforme delineado no artigo 127 da Constituição da República Federativa do Brasil (CF)<sup>2</sup>, cabe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, adaptando-se às demandas e desafios contemporâneos.

Para um desatento observador essa expansão no desempenho de suas atividades poderia insinuar que o MP vem ampliando seu espectro de atuação. Na verdade, há sim uma mera materialização, em outras palavras, uma concretização dos comandos jurídicos contidos na CF/1988. Amadurecimento institucional

---

<sup>2</sup>BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

adquirido com o passar do tempo, reflexo do desenvolvimento da sociedade brasileira pós Constituição Cidadã.

Após três décadas e meia da promulgação da Constituição, o MP tem sido caracterizado de várias maneiras, destacando-se sua função como *Ombudsman*<sup>3</sup> e seu papel na promoção da *accountability*<sup>4</sup>. Esses atributos refletem sua essencialidade como órgão superior de controle e fiscalização, servindo como uma salvaguarda social e coletiva contra possíveis abusos por parte dos Poderes constituídos.

Do recorte constitucional conferido ao MP, ganha relevo e torna-se de interesse para a presente análise a necessidade de constante controle do Poder Público e de seus atos, como consequência do mau uso por parte de agentes estatais. Cenário que não difere muito de outras experiências internacionais, como muito bem resumido pelo professor Eduardo Gamero Casado<sup>5</sup>, Catedrático de Direito Administrativo da Universidade Pablo de Olavide, em Sevilha, ao tratar dos desafios do Direito Administrativo ante um mundo em disrupção.

O referido autor, ao discorrer sobre os aspectos que envolvem o flagelo da corrupção, a inutilidade dos controles e o desgaste das massas, aponta para o surgimento de um novo princípio, segundo ele arraigado no subconsciente coletivo, o qual denomina de “princípio da desconfiança legítima”. Muito embora estivesse com os olhos voltados para a “ruptura do contrato social”, produto do desencantamento político ante a corrupção, parece claro que suas reflexões também

<sup>3</sup>Segundo Infopédia, Ombudsman significa: “1. funcionário do Estado encarregado de defender os direitos dos cidadãos, recebendo as suas queixas e denúncias em relação às instituições públicas; 2. pessoa contratada por uma empresa para estabelecer a comunicação entre esta e os consumidores dos seus produtos e serviços, recebendo críticas, sugestões e reclamações e agindo de forma imparcial; 3. pessoa encarregada de analisar a atividade de um órgão de comunicação social, e formular críticas e recomendações, zelando simultaneamente pelos interesses dos utilizadores, recebendo as suas reclamações, dúvidas e sugestões”. Disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/ombudsman>. Acesso em: 12 abr. 2024.

<sup>4</sup>Segue o que se entende sobre a expressão: “Claro está, portanto, que, de acordo com as fontes consultadas, não existe um termo único em português que defina a palavra *accountability*, havendo que trabalhar com uma forma composta. Buscando uma síntese, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva”. PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009. ISSN 0034-7612. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/g3xgtqkwFJS93RSnHFTsPDN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 abr. 2024.

<sup>5</sup>CASADO, Eduardo Gamero. **Desafíos del Derecho Administrativo ante un Mundo en Disrupción**. Granada: Editorial Comares, S.L., 2015. ISBN: 978-84-9045-344-5. Depósito legal: GR. 1.471/2015.

recaem sobre a segurança pública e seus atores. Afinal, não é excessivo afirmar que o poder público no Brasil, não raras vezes, somente se materializa para a grande massa a partir da presença da polícia, a mesma que serve de instrumento para a prática de abusos.

Apenas para complementar a importante contribuição do autor (sob pena da reiterada – e indesejada – reprodução de erros), que aqui nos serve como gatilho para novas ponderações e melhor compreensão do desafio posto na efetivação do controle externo da atividade policial, conforme apresenta-se no trecho de seu inquietante texto:

*El sofisticado aparato de controles desplegado sobre los poderes públicos en general y sobre las Administraciones públicas en particular ha sido insuficiente para evitar todos esos casos, y por consiguiente, es uno de los aspectos más requeridos de revisión en la actualidad. En efecto, si alguna enseñanza puede extraer nuestra disciplina de la crisis de la corrupción es que ha puesto crudamente de manifiesto el colapso de las estructuras de control. (CASADO, 2015, p. 132)*

Ocorre que, em que pese o MP seja incumbido de relevantes e múltiplas atribuições, uma em especial, o controle externo da atividade policial – prevista no artigo 129, inciso VII, da CF<sup>6</sup> – ganha destaque, considerando o reflexo na garantia do direito à segurança pública.

Assim, de início, surgem alguns questionamentos. Afinal, estaria o direito social fundamental à segurança sendo adequadamente ofertado à população pelo Estado brasileiro? Ante as competências constitucionais conferidas ao MP, os limites do controle externo da atividade policial estariam minimamente estabelecidos e seriam devidamente executados, considerando os índices de criminalidade periodicamente disponibilizados por organismos especializados? Dada a sensibilidade e o complexo desafio que representa a sua condução no país, não estaria o tema, sob a perspectiva do MP, mais para uma ‘Caixa de Pandora’ que não se quer tocar ou imiscuir?

Esta análise busca substratos que minimamente respondam a tais incertezas, com base em uma revisão bibliográfica, jurídico-teórica, descritiva, tipicamente exploratória e de natureza qualitativa. Nesse caminhar, pretende-se alcançar alguma resposta, evitando-se retardos na proteção de direitos. Longe de se buscar a perfeição ou a definitiva solução de um antigo problema, almeja-se fomentar o debate, a produção acadêmica sobre a questão, mormente considerando as variadas

---

<sup>6</sup>“Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; (...).”

instituições implicadas no sistema de justiça e corresponsáveis pela segurança pública.

Assim inspirado, parafraseando Douglas Fischer<sup>7</sup>, aspira-se que as conclusões aqui aportadas se aproximem das mais adequadas, por certo, marcadas pelo indispensável racionalismo e razoabilidade para a solução do objeto proposto. Afinal, não parece aceitável que a sociedade permaneça à deriva, esperando que a segurança pública do país se autorregule, quando os mecanismos constitucionais e legais estão postos e disponíveis aos diversos atores envolvidos para o aperfeiçoamento do sistema.

## 2. FORTALECENDO O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL: DESAFIOS E ESTRATÉGIAS NO CONTEXTO BRASILEIRO

Inicialmente, cumpre repisar o objeto sob análise, quer dizer, para além do debate, como pano de fundo, acerca da segurança pública, busca-se compreender o controle, pelo MP, dos atores nela implicados. Para tanto, os números e índices criminais podem melhor justificar e indicar a importância de rearranjos na forma de fiscalização, proporcionando o aperfeiçoamento dos mecanismos existentes, notadamente do MP enquanto instituição incumbida do movimento de controlar externamente a atividade policial.

Antes, porém, de se enveredar pelas estatísticas, há que se destacar e esclarecer que o controle da atividade policial não se dá por via única. Pelo contrário, diversas são as formas e mecanismos utilizados internacionalmente, todos possuindo determinado grau de importância. Nesse contexto, a *Washington Office on Latin America (WOLA)*<sup>8</sup> produziu um guia para a sociedade civil, denominado *Temas e Debates na Reforma da Segurança Pública (2024)*. O escritório, fundado em 1974, voltado para assuntos latino-americanos, mediante constante observação das polícias na região, conseguiu angariar substancial conhecimento, a ponto de ficar convencido de que a consolidação a longo prazo da polícia como instituição profissional, efetiva e apolítica depende do desenvolvimento de uma maior participação cidadã e um apoio às reformas na segurança pública.

A partir de estudos comparativos internacionais, tendo como suporte os sistemas policiais e suas responsabilidades em contextos democráticos, a *WOLA (2024)* constatou que para a construção de um sistema policial eficiente e

---

<sup>7</sup>FISCHER, Douglas. O sistema acusatório brasileiro à luz da Constituição Federal de 1988 e o PL 156. *Revista de Direito Penal e Processo Penal*, v. 2, n. 3, p. 45-60, 2011. Disponível em: [http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista\\_2011/2011\\_Dir\\_Penal\\_fischer.pdf](http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista_2011/2011_Dir_Penal_fischer.pdf). Acesso em: 10 abr. 2024.

<sup>8</sup>WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA (WOLA). *Temas y debates em la reforma de la seguridad pública: un guía para la sociedad civil. Controles Externos Policiales*. Autora Rachel Neild. Disponível em: <https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/external%20controls%20formatted--sp.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

responsável são necessários múltiplos mecanismos de controle. Haveria um autêntico marco legal e democrático no sentido de que as forças policiais estão sujeitas a controle externo. Assim, invocando outros autores, como verdadeiro reflexo, aponta a necessidade de um sistema permanente de controle e supervisão das polícias, e destaca a capacidade de prestação de contas a diversos grupos como característica distintiva de uma força policial democrática.

Não por outra razão, as polícias são controladas interna e externamente por diversos instrumentos, pessoas e instituições, com destaque para, ainda segundo a WOLA (2024, p. 3), “*las legislaturas; las cortes; los fiscales; las Defensorías del Pueblo; las juntas civiles de control o auditores civiles de la policía e inspectores generales*”. A eficácia, entretanto, dessa atividade, aspecto relevante da análise em curso, é que persiste sem uma resposta efetiva. Talvez o silêncio se justifique, considerando que o controle da atividade policial comporta diferentes formas e distintos propósitos, sendo a eficácia muito variável e dependente de diversos fatores. Por outro lado, muito embora exista certa incerteza sobre o resultado do emprego dos mecanismos de controle existentes, o guia para a sociedade civil produzido pela WOLA destaca como sendo um dos mais relevantes o rol ativo de agentes externos incumbidos “*em la tarea de controlar las diferentes acciones de la policía*” (Ibidem).

Nesse sentido, Basílio e Basilio (2023)<sup>9</sup>, buscando parâmetros e fundamentos para um regular exercício do controle da atividade policial pelo MP, assim concluíram:

Do ponto de vista prático, uma dificuldade operacional no controle da eficiência das atividades finalísticas dos órgãos de segurança pública sempre foi o déficit normativo quanto aos padrões mínimos de qualidade dos serviços a serem exigidos e a vagueza ou a indeterminação do termo eficiência. As leis de defesa dos usuários dos serviços públicos e do SUSP (13.460/2017 e 13.675/2018), contudo, estabeleceram normas que facilitam a aferição da qualidade e eficiência desses serviços. Com efeito, os arts. 11 e 12 da Lei do SUSP dispõem sobre a fixação de metas de excelência das atividades de polícia judiciária e de investigação penal, periciais, de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, dos corpos de bombeiros e sistema prisional, de acordo com as respectivas competências, e sobre a metodologia de aferição objetiva dos resultados pretendidos. Obviamente, esses dispositivos não esgotam o conteúdo impositivo do princípio geral de eficiência das atividades dos órgãos de segurança pública, haurido diretamente do texto constitucional, mas servem como um referencial mínimo. (BASÍLIO E BASILIO, 2023, p. 24)

<sup>9</sup>BASÍLIO, M.; BASILIO, M. R. F. **O controle externo da ação policial: institucionalidade, limites e paradoxos.** SciELO Preprints, 2023. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.5948. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/5948/11466>. Acesso em: 12 abr. 2024.





A histórica deficiência no controle das polícias, sem olvidar de outros fatores relacionados ao sistema de justiça brasileiro, já ganhou repercussão e reflexo internacional, impactando sobremaneira a imagem do país. Como exemplo, os julgamentos realizados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em desfavor do Brasil, todos por abusos aos direitos das vítimas de crimes, e não por violações aos direitos dos acusados, como seria de se intuir. No total, 13 (treze) condenações, em especial pela demora na reposta estatal à elucidação dos delitos objetos dos casos julgados, sendo eles: Ximenes Lopes (2006)<sup>10</sup>, Escher e outros (2009)<sup>11</sup>, Garibaldi (2009)<sup>12</sup>, Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) (2010)<sup>13</sup>, Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde (2016)<sup>14</sup>, Favela Nova Brasília (2017)<sup>15</sup>, Povo Indígena Xucuru e seus membros (2018)<sup>16</sup>, Herzog e outros (2018)<sup>17</sup>, Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares

---

<sup>10</sup>CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Ximenes Lopes versus Brasil. Sentença de 4 de julho de 2006. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_149\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf). Acesso em: 10 abr. 2024.

<sup>11</sup>CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Escher e outros versus Brasil. Sentença de 6 de julho de 2009. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_200\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_200_por.pdf). Acesso em: 10 abr. 2024.

<sup>12</sup>CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Garibaldi versus Brasil. Sentença de 23 de setembro de 2009. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_203\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_203_por.pdf). Acesso em: 10 abr. 2024.

<sup>13</sup>CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) versus Brasil. Sentença de 24 de novembro de 2010. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf). Acesso em: 10 abr. 2024.

<sup>14</sup>CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde versus Brasil. Sentença de 20 de setembro de 2016. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_318\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf). Acesso em: 10 abr. 2024.

<sup>15</sup>CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Favela Nova Brasília versus Brasil. Sentença de 16 de fevereiro de 2017. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_333\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_333_por.pdf). Acesso em: 10 abr. 2024.

<sup>16</sup>CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros versus Brasil. Sentença de 5 de fevereiro de 2018. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_346\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf). Acesso em: 10 abr. 2024.

<sup>17</sup>CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Herzog e outros versus Brasil. Sentença de 15 de março de 2018. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_353\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_353_por.pdf). Acesso em: 10 abr. 2024.

(2020)<sup>18</sup>, Barbosa de Souza e outros (2021)<sup>19</sup>, Sales Pimenta (2022)<sup>20</sup>, Tavares Pereira e outros (2023)<sup>21</sup> e Honorato e outros (2023)<sup>22</sup>.

É bom que se diga, os julgamentos realizados pela Corte servem como autêntico contributo para o estudo. Na realidade, acendem a luz de alerta para a necessidade de imediata efetivação e aperfeiçoamento dos mecanismos de controle da atividade policial – incluindo o controle externo. Além disso, demonstram seu caráter de essencialidade, considerando o fundamental papel das polícias no esclarecimento de ilícitos e no controle social, possibilitando, assim, uma pronta, adequada e oportuna reposta estatal.

Corroborando com essas ideias, não se pode esquecer que a criminalidade se apresenta como um fenômeno, reflexo do desenvolvimento social e humano, afigurando-se verdadeira utopia o alcance de índice zero na prática de crimes. Sob essa influência que Wendell Agra defende que “o acompanhamento e o controle das políticas de segurança pública se mostram ainda mais necessários quando se verifica, com base em dados objetivos, a ineficiência estatal no controle da criminalidade” (Agra, 2019, p. 142)<sup>23</sup>.

No Brasil, apenas para se ater a notórios e recentes acontecimentos, a prova da deficiência no controle das polícias se evidencia a partir de alguns episódios, ainda mais quando envolvem integrantes e ex-integrantes dos quadros policiais. Exemplo concreto é a existência, no Rio de Janeiro, do denominado “escritório do crime”,

<sup>18</sup>CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares versus Brasil. Sentença de 15 de julho de 2020. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_407\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_407_por.pdf). Acesso em: 10 abr. 2024.

<sup>19</sup>CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Barbosa de Souza e outros versus Brasil. Sentença de 7 de setembro de 2021. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_435\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_435_por.pdf). Acesso em: 10 abr. 2024.

<sup>20</sup>CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Sales Pimenta versus Brasil. Sentença de 30 de junho de 2022. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_454\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_454_por.pdf). Acesso em: 10 abr. 2024.

<sup>21</sup>CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Tavares Pereira e outros versus Brasil. Sentença de 16 de novembro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/atuacao-internacional/sentencas-da-corte-interamericana/SentenaTavaresPereira.CorteIDH.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

<sup>22</sup>CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Honorato e outros versus Brasil. Sentença de 27 de novembro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/atuacao-internacional/sentencas-da-corte-interamericana/SentenaCastelinho.CorteIDH.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

<sup>23</sup> AGRA, Wendell Beethoven Ribeiro. O controle das políticas de segurança pública e da eficiência da atividade policial. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial**. Vol. 2. Brasília: CNMP, 2019. pp. 133-150.



supostamente responsável por diversas mortes por encomenda, incluindo a da Vereadora Marielle Franco, contando com a suspeita de participação de um ex-chefe da Polícia Civil. Outro caso de grande repercussão e de valor histórico, prende-se na notícia de envolvimento, em grande número, de integrantes das forças de segurança nos atos praticados contra as instituições democráticas, em 8 de janeiro de 2023, na sede dos três Poderes em Brasília.

Os efeitos de tamanho descontrole não se concretizam apenas nos índices de criminalidade. Infelizmente vão muito além, gerando outros fenômenos, ainda mais nocivos socialmente. O advento das milícias, que se espalha do Rio de Janeiro para outras Unidades Federativas, servindo de modelo de negócio até mesmo para as já conhecidas facções ligadas ao tráfico de drogas, é um bom exemplo. A partir desse cenário que, com o mesmo acerto, Wendell Agra (2019) destaca que a inação estatal na segurança pública possibilita o surgimento de mecanismos não oficiais de autoproteção e de justiça. Com muita propriedade, afirma que “O particular, desassistido pelo Estado, passa a enxergar como opção fazer justiça com as próprias mãos, de acordo com seus próprios critérios, sem processo nem parâmetro de equidade” (Agra, 2019, p. 146).

### 3. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A GARANTIA DE DIREITOS: A ESSENCIALIDADE DA EFETIVIDADE NO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

Como instituição permanente, incumbida de atribuição essencial à função jurisdicional do Estado, o Ministério Público se encontra em posição privilegiada na repartição de poderes, não possuindo qualquer tipo de subordinação aos demais Poderes da República.

O órgão atualmente é produto desse contexto. Afinal, o Estado carecia da existência de uma instituição com capacidade fiscalizatória e suficientemente empoderada, isenta e equidistante do aparato estatal, para fazer valer a lei e vindicar a concretização dos direitos e garantias do cidadão. Nenhuma outra Constituição concedeu tamanho espaço ao MP desde a sua primeira formal menção em 1934<sup>24</sup>, razão da importância da Carta de 1988. Ademais, não faria qualquer sentido conceder a defesa da ordem jurídica a uma instituição, sem provê-la de meios próprios para a consecução de seus desideratos.

Não por outra razão, ante os contornos institucionais, o MP passou a ser até mesmo apontado por doutrinadores como uma espécie de *Ombudsman* social. A sua independência é tamanha, indispensável para a defesa dos interesses da coletividade, que seus integrantes agem inclusive, e especialmente, em oposição aos excessos produzidos pelo exercício do poder estatal<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Promulgada em 16 de julho de 1934. Brasília: Senado Federal, 1934.

<sup>25</sup> GUIMARÃES JUNIOR, João Lopes; FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo. A necessária elaboração de uma nova doutrina de Ministério Público compatível com seu atual perfil

Muito embora cause estranheza em outros países, o MP não se limita à tradicional atividade de acusação no processo penal. Muito além, o mosaico de atribuições que lhe é conferido também acaba por se caracterizar pela intrínseca ligação com a promoção da *accountability*. No cenário jurídico contemporâneo, a instituição desempenha um papel crucial como órgão de controle e fiscalização, legitimado que é para exigir transparência e prestação de contas. Essas importantes funções são respaldadas por normas específicas, que dão sustentação ao seu atuar, como o próprio exemplo do controle externo da atividade policial (Lei nº 8.625/1993<sup>26</sup> e a Lei Complementar nº 75/1993<sup>27</sup>).

Concorde com a percepção sobre o perfil e envergadura atribuídos ao *Parquet*, Àvila (2017)<sup>28</sup> proclama o controle externo da atividade policial para além do seu tradicional exercício – burocrático, sob a ótica do subscritor –, pregando a necessidade de fiscalização e controle até mesmo das políticas públicas. Nesse contexto, defende:

(...) ela não está diretamente ligada à titularidade da ação penal, mas à sua estrutura constitucional de Ombudsman social para a efetividade dos direitos fundamentais, com amparo nos arts. 127, caput, e 129, II, da Constituição da República e dos arts. 3º, 5º e 6º da Lei Complementar nº 75/1993, também aplicável aos Ministérios Públicos estaduais por força do art. 80 da Lei nº 8.625/1993. Sustenta que a escassez de políticas de segurança pública sólidas e com continuidade, calcadas numa racionalidade gerencial de mensuração de efetividade, focadas nas causas e não meramente nas consequências, exige uma intervenção fiscalizatória do Ministério Público, fora da perspectiva estritamente criminal, mas numa perspectiva de controle de políticas públicas lato sensu (ÁVILA, 2017, p. 27).

---

constitucional. In: FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (Org.). **Ministério Público – I: instituição e processo**. São Paulo: Atlas, 1997. p. 19-35. (Série doutrinas essenciais; v. 1).

<sup>26</sup>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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 fev. 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8625.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm). Acesso em: 11 abr. 2024.

<sup>27</sup>BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 maio 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp75.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm). Acesso em: 11 abr. 2024.

<sup>28</sup>ÁVILA, Thiago André Pierobom. O controle pelo Ministério Público das políticas de segurança pública. In: **CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. O Ministério Público e o controle externo da atividade policial: Dados 2016**. Brasília: CNMP, 2017. p. 27. (Série dados estatísticos; v. 5).

O autor não se acomoda e transcende em suas reflexões, concordando com a atuação do MP como verdadeiro fiador da segurança pública, diante da competência constitucional ao órgão conferida de promover a *accountability* da atividade policial. Não é diferente a opinião de Kurkowski e Silva (2022)<sup>29</sup>, que em sentido semelhante se posicionam:

O Ministério Público revela-se como instituição essencial ao sistema de defesa da paz e do equilíbrio social, uma vez que contribui para a segurança pública não só quando inicia o processo penal e obtém a eventual responsabilização penal do infrator, mas também quando exerce a tutela dos interesses coletivos, especialmente o direito difuso à segurança pública. (KURKOWSKI E SILVA, 2022, p. 460).

O problema, por outro lado, prende-se no grau de desempenho apresentado pela instituição no cumprimento de suas inúmeras atribuições, algo que pode e deve ser objeto de controle social, exigindo-se, portanto, resultados minimamente aferíveis. Nessa perspectiva, começam a surgir interrogações, questionamentos quanto à efetividade do MP, como se evidencia no pequeno trecho a seguir da lavra de Martines Júnior (2016)<sup>30</sup>:

A sociedade é a destinatária da atuação ministerial; notamos que a cada vez mais se cobra uma atuação firme em campos bastante diferentes, aflorando com maior vigor as cobranças no combate à criminalidade e à corrupção, proteção ao meio ambiente, infância e juventude, urbanismo e outros. A Constituição parece confiar no Ministério Público, tanto assim que lhe conferiu as garantias de *magistratura*. E o *Parquet* tem respondido a essas cobranças? (MARTINES JUNIOR, 2016, p. 21).

---

<sup>29</sup>KURKOWSKI, Rafael Schwez; SILVA, Rodney da. A Compatibilização do Controle Externo da Atividade Policial com a Confiança Necessária à Cooperação em Inteligência. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, v. 14, n. 11, p. 455-481, jan.-abr./2023. ISSN 2178-0013. Disponível em:

[https://www.researchgate.net/publication/368739819\\_A\\_compatibilizacao\\_do\\_controle\\_externo\\_da\\_atividade\\_policial\\_com\\_a\\_confianca\\_necessaria\\_a\\_cooperacao\\_em\\_inteligencia](https://www.researchgate.net/publication/368739819_A_compatibilizacao_do_controle_externo_da_atividade_policial_com_a_confianca_necessaria_a_cooperacao_em_inteligencia). Acesso em: 12 abr. 2024.

<sup>30</sup> MARTINES JÚNIOR, Eduardo. "ACCOUNTABILITY, RESPONSIVENESS e MINISTÉRIO PÚBLICO". Caderno de Administração. **Revista do Departamento de Administração da FEA**, v.1, Ano 2016, ISSN 1414-7394, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: <file:///C:/Users/Membro/Downloads/19127-Texto%20do%20artigo-101440-1-10-20180326.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2024.

Como é plenamente perceptível, a Constituição destinou um amplo espectro de atuação à instituição, o que se consolida com o dever de defender a ordem jurídica e o regime democrático. Obrigações que, ao que parece, vêm sendo razoavelmente cumpridas considerando o Índice de Confiança nas Instituições apresentado, em sua última edição (2021), pela Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP)<sup>31</sup>, onde o MP figurou na quinta posição, com 45%, superando o Poder Judiciário (40%), as Igrejas Evangélicas (38%), as Emissoras de TV (34%), sem contar a Presidência da República (29%) e o Congresso Nacional (12%). Ocorre que, como reflexo, não se cogita da inefetividade de um órgão tão importante e garantidor dos interesses coletivos, razão suficiente para se exigir do MP constante renovação.

#### 4. O (Des)Controle da Atividade Policial: O Ambiente Social como Sintoma

Superadas algumas questões que norteiam a atuação do Ministério Público, volta-se agora o olhar para a segurança pública, em específico, para alguns números a ela relacionados. Índices alarmantes, que poderiam indicar uma insuficiência no controle das polícias. Longe de buscar informações sobre os atos praticados por policiais, como eventuais abusos e irregularidades, ao contrário, buscou-se ampliar o enfoque, abarcando dados que pudessem ajudar na compreensão da efetividade do exercício de suas atividades finalísticas, considerando o dever das polícias de prover o direito fundamental à segurança, mediante à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Como substrato, foram utilizados números atualizados de um par de reconhecidas fontes brasileiras. Antes, para contextualizar, dá-se destaque a matéria veiculada no final do ano de 2023, publicada pelo sítio eletrônico uol.com.br<sup>32</sup>, intitulada “Brasil lidera ranking de homicídios no mundo, mostra estudo da ONU”. A preferência pela notícia, em detrimento da fonte primária, justifica-se pelo importante papel da mídia na cobertura do tema e na sua divulgação ao público.

O texto aponta que o Brasil registrou 47.722 assassinatos em um ano, o que representaria 10,4% do total de homicídios no mundo. O país ocuparia a posição 11, com 22,38 mortes por 100 mil habitantes. Para fins comparativos, o índice seria quatro vezes maior que a média global, conforme os dados apresentados pelo Estudo Global sobre Homicídios 2023.

<sup>31</sup> ICJ BRASIL. **Relatório ICJ Brasil 2021**. FGV Direito São Paulo. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/82935cd1-3393-4262-80a6-e8e39570caf7/content>>. Acesso em: 12 abr. 2024.

<sup>32</sup>Brasil lidera ranking de homicídios no mundo, mostra estudo da ONU. **UOL Notícias**, São Paulo, 8 dez. 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2023/12/08/brasil-lidera-ranking-de-homicidios-no-mundo-mostra-estudo-da-onu.htm?mpid=copiaecola>. Acesso em: 9 abr. 2024.



Os números, como a própria matéria destaca, são inquietantes, sobretudo quando comparados com a realidade internacional. Apesar da sua importância e do próprio interesse público sobre o assunto, o Governo Federal, utilizando-se de sua agência de notícias EBC, no mesmo período, publicou na internet a seguinte notícia<sup>33</sup>: “Índices de violência registram queda no Brasil em 2023”, dando ênfase na redução dos indicadores de diversos delitos, dentre eles de homicídios, apresentando, para tanto, índices estatísticos disponibilizados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Sem desconsiderar os diferentes efeitos das matérias no cidadão leitor, na difusão de uma maior ou menor sensação de segurança (medo difuso), já que plenamente disponíveis ao público, se pode delas extrair, de imediato, a importância de se promover um olhar mais detalhado, cuidadoso e técnico sobre os números que envolvem a segurança pública. Contextualizá-los, interna e externamente, se apresenta medida essencial, a fim de realizar adequados diagnósticos, na esperança de que proporcionem, em consequência, novos caminhos e soluções.

Outra importante fonte, agora oficial, é o Atlas da Violência 2023<sup>34</sup>, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), realizado em conjunto com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), que tem por objetivo retratar a violência no país, em especial, se utilizando do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) do Ministério da Saúde.

O Ipea para a produção de seu mais atualizado relatório se utilizou dos números e taxas de homicídios até o ano de 2021, apresentando análise a partir de uma série histórica. No relatório publicado em 2023 é destacado que, em 2021, segundo o SIM do Ministério da Saúde, houve 47.847 homicídios no Brasil (22,4 mortes por 100 mil habitantes), número que ficou acima do ano de 2019, patamar mínimo obtido desde 2011. Como se nota, a evolução dos índices é marcada por uma tímida oscilação, com aumentos e diminuições, sempre acima de 20 homicídios por 100 mil habitantes.

Diversos são os fatores apresentados pelo Ipea para justificar a alteração dos números – para maior ou para menor, apontando a guerra entre facções criminosas ligados ao tráfico de drogas no território brasileiro, a mudança do regime demográfico – com destaque para o envelhecimento da população (menos jovens), além da implementação de programas de qualificação voltados à segurança pública.

---

<sup>33</sup>Índices de violência registram queda no Brasil em 2023. **Agência Brasil**, Brasília, 2023. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202312/indices-de-violencia-registram-queda-no-brasil-em-2023>. Acesso em: 9 abr. 2024.

<sup>34</sup>CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.). **Atlas da violência 2023**. Brasília: Ipea; FBSP, 2023. DOI: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/9350-223443riatlasdaviolencia2023-final.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2024.



Como indispensável contraponto, à mercê das políticas públicas, o Instituto Sou da Paz, no final do ano de 2023, publicou o resultado da pesquisa “Onde Mora a Impunidade?”<sup>35</sup>. O estudo identificou que o país esclareceu apenas um terço dos homicídios nos últimos sete anos, piorando o esclarecimento de homicídios em 2020 e 2021. Os números foram produzidos a partir de informações dos Ministérios Públicos e dos Tribunais de Justiça de todos os Estados, tendo como base dados sobre os homicídios dolosos que geraram denúncias criminais até um ano após a data do crime. A série histórica indicou pouca variação no Brasil, seguindo normalmente acima de 30%.

A diretora-executiva da organização, Carolina Ricardo, ao analisar o resultado obtido com a pesquisa, destacou a taxa de impunidade como um dos fatores para os números de homicídios no Brasil, lembrando a importância da qualidade das investigações como desincentivo para que crimes dolosos contra a vida continuem acontecendo, restabelecendo a confiança da população no sistema de justiça e segurança pública.

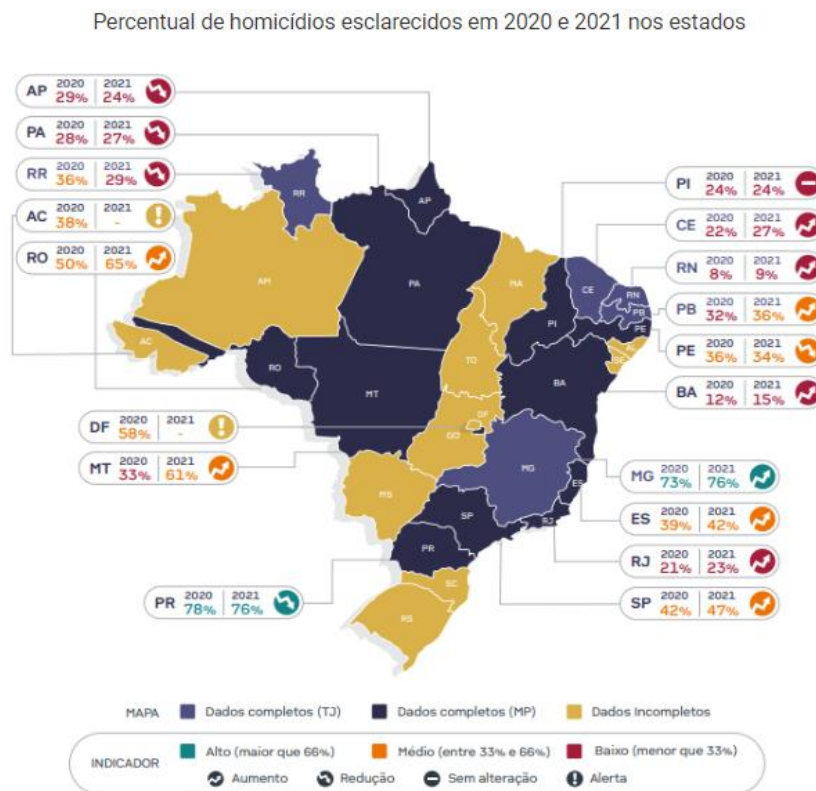
Se os números saltam aos olhos quando analisados globalmente, no contexto brasileiro, maior preocupação exsurge a partir das informações verificadas por estado, como constatado no gráfico apresentado pela própria pesquisa, ganhando destaque negativo o Rio Grande do Norte (com 8% de elucidação em 2020 e 9% em 2021) e a Bahia (com 12% de elucidação em 2020 e 15% em 2021).

---

<sup>35</sup> SOU DA PAZ. **Onde Mora a Impunidade**. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://soudapaz.org/noticias/brasil-esclareceu-1-em-cada-3-homicidios-nos-ultimos-7-anos-veja-serie-historica-do-estudo/>. Acesso em: 9 abr. 2024.



Figura 01- Mapa do Brasil com o percentual de homicídios esclarecidos em 2020 e 2021 e 2021.



Fonte: Instituto Sou da Paz

Com intuito de oferecer outro parâmetro sobre índices de elucidação de crimes, apenas em complemento e a título elucidativo, apresenta-se o resultado do trabalho desenvolvido pelo Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP), uma autarquia vinculada ao Governo do Estado, trabalho este denominado “Taxa de Elucidação Criminal: contribuições para um indicador nacional com base na experiência do estado do Rio de Janeiro”<sup>36</sup>. Busca-se, assim, suprir a inexistência, em âmbito nacional, de números oficiais sobre os esclarecimentos de crimes. O trabalho destacou, na sua apresentação, que o Rio de Janeiro é o único estado que divulga periodicamente a taxa de elucidação de crimes contra a vida. Com seu pioneiro estudo, o ISP identificou que a Polícia Civil do Rio de Janeiro esclareceu 21,2% dos homicídios ocorridos em 2018, segundo parâmetros específicos.

Importante pontuar que, apesar das distintas fontes, os números apresentados pelo ISP muito se assemelham aos identificados pelo Instituto Sou da Paz,

<sup>36</sup>ISP, Estado do Rio de Janeiro. **Taxa de Elucidação Criminal**: sugestão de indicador nacional e análise dos casos de 2018 no estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.isp.rj.gov.br/sites/default/files/2022-05/Textodiscuss%C3%A3oTaxaElucidCriminal.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2024.

confirmando a pouca variação dos resultados, em que pese as distintas metodologias.

Assim, com base nos escassos – e nem sempre confiáveis – números existentes oficialmente e produzidos de forma sistemática sobre a atuação das polícias no Brasil, percebe-se que o resultado alcançado, ao menos no que refere ao trato dado aos crimes dolosos contra a vida, está distante do aceitável.

Entender a importância e a profundidade da atuação do MP nesse contexto se apresenta como um verdadeiro desafio, dada a sua participação não somente como titular da ação penal, mas também como o órgão responsável pelo controle externo das polícias. A produção acadêmica possui exatamente esse interesse, ou seja, aproximar a teoria da prática, possibilitando avanços no controle externo da atividade policial que possibilitem uma melhora nos números, na percepção geral sobre a segurança e, em consequência, na garantia de direitos.

### **5. Controle Externo da Atividade Policial: Evolução e Perspectivas**

Muito embora o artigo 144 da CF não mencione diretamente o Ministério Público como órgão através do qual se promoverá segurança pública, não se pode prescindir, dada a sua responsabilidade pelo controle externo da atividade policial, de uma análise abrangente da legislação inerente ao tema. Ainda mais considerando ser ela, a segurança pública, direito e responsabilidade de todos, voltada para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Ademais, sentido nenhum faria que esse controle externo fosse meramente formal (processual) e restrito aos procedimentos levados a efeito pela atividade de polícia judiciária, visão um tanto quanto reducionista. Além do mais, vale registrar que o Código de Processo Penal não faz qualquer menção direta ao controle externo da atividade policial, apenas apontando, procedimentalmente, os casos em que a intervenção do MP deve ser realizada. Não, não se justificaria essa limitada exegese. Afinal, a interpretação da Constituição em conjunto com a legislação infraconstitucional, incluindo as resoluções editadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), aponta para a necessidade de um amplo controle, intuindo uma corresponsabilidade do MP pelos resultados da segurança pública no país.

Esse entendimento se apresenta convergente com comandos outros que envolvem a atuação do MP, com destaque para uma de suas funções institucionais, conforme previsto no art. 129, III, da CF, i.e., “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”, dispositivo que, em cotejo com o inciso precedente, insinua uma alargada atuação ministerial no contexto ora em debate, dado o seu dever de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”.

Nos limites entabulados e seguindo a Constituição, o controle externo da atividade policial foi desdobrado no bojo da LC n° 75/1993, que dispõe sobre a organização e o estatuto do Ministério Público da União, o que *mutatis mutandis* também se aplicaria aos Ministérios Públicos estaduais, sobretudo diante da previsão contida no art. 80 da Lei n° 8.625/1993<sup>37</sup>. Para fins da presente análise, cumpre destacar as dimensões previstas no art. 3° da mencionada legislação, onde se destaca que o controle da atividade policial será exercido tendo em vista:

- a) o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei;
- b) a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;
- c) a prevenção e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder;
- d) a indisponibilidade da persecução penal;
- e) a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública.

Atente-se, em especial, para as alíneas “a”, “b” e “e”, que dão contorno muito mais amplo ao controle externo, ou seja, além daquela mera formalidade prevista na Constituição, vinculando a atuação ministerial, inclusive, a comandos internacionais, com destaque para os tratados e convenções supranacionais subscritos pelo Brasil. O feixe de atuação fica mais evidente ao apontar que o controle externo levará em conta para a sua consecução a preservação da ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio público, além da competência dos órgãos incumbidos da segurança pública.

Como é de factível compreensão, um olhar atento e sistemático ao contido na legislação, afastaria qualquer possibilidade de um controle restritivo e burocrático, mediante mera atuação cartorial, conforme descreve Rodrigues (2022)<sup>38</sup>. Em oposição, uma percepção reducionista e enviesada, poderia apontar para uma deficiente atuação do MP no exercício do seu *munus*, sobretudo quando considerada a inicial e pioneira, mas claramente limitada regulamentação pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) sobre o tema, nos termos da Resolução n° 20/07<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup>Art. 80. Aplicam-se aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União.

<sup>38</sup>RODRIGUES, João G. Controle externo da atividade policial e atuação cartorial. **Revista do CNMP**. Brasília, 10ª ed., 2022, p. 359 - 392.

<sup>39</sup>BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução n° 20, de 28 de maio de 2007. Regulamenta o art. 9º da Lei Complementar n° 75, de 20 de maio de 1993 e o art. 80 da Lei n° 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 maio 2007. Disponível em:

A Resolução passa ao largo da possibilidade do controle finalístico da segurança pública, voltado especificamente para avaliar a qualidade da entrega dos órgãos ou instituições públicas às quais sejam atribuídas poder de polícia, desde que relacionadas à segurança e à persecução criminal. Ao que parece, aí está o ponto central, o desafio posto, superar a possibilidade de intervenção do MP no contexto da segurança, nomeadamente no acompanhamento das políticas públicas empregadas, sem, entretanto, confundir essa obrigação com a invasão no núcleo do que se entende por mérito administrativo.

Desde a entrada em vigor da Resolução nº 20/07, os órgãos ministeriais brasileiros, em todos os níveis federativos, vêm exercendo o controle externo, é possível afirmar, de forma burocrática e meramente administrativa, e aqui se pede perdão pela reiterada utilização do termo, o que se perfaz, dada a sua apropriada definição, a saber:

[Adjetivo] Relativo à burocracia, ao sistema administrativo do serviço público. [Pejorativo] Relativo a qualquer sistema ineficaz, lento ou caracterizado pela falta de preocupação com as necessidades de cada indivíduo. Próprio ou particular de burocrata, do funcionário de uma repartição pública<sup>40</sup>.

Assim, na forma dos artigos 4º, 5º e 6º da Resolução nº 20/07, a atuação ministerial veio se consolidando nos últimos quinze anos de forma a fiscalizar a atuação das polícias e seu funcionamento, privilegiando aspectos correcionais de atuação, a partir da realização de visitas ordinárias e extraordinárias, além da confecção de relatório próprio, submetido às Corregedorias-Gerais, onde são consignadas constatações e ocorrências, eventuais deficiências, irregularidades ou ilegalidades e as medidas eventualmente requisitadas para saná-las. Aspectos que, por si só, confirmam o limitado controle, distante daquele previsto na Constituição e na legislação de regência que, como visto, alcançaria a própria preservação da ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio público.

A tendência percebida acima, portanto, da implementação de um controle externo com caráter preponderantemente fiscalizatório, acabou corroborada pela Resolução 129/15<sup>41</sup>, instrumento que estabeleceu regras mínimas voltadas para o

---

[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolu%C3%A7ao\\_n%C2%BA\\_20\\_alterada\\_pelas\\_Resolu%C3%A7%C3%B5es-65-98\\_113\\_e\\_121.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolu%C3%A7ao_n%C2%BA_20_alterada_pelas_Resolu%C3%A7%C3%B5es-65-98_113_e_121.pdf). Acesso em: 10 abr. 2024.

<sup>40</sup> Disponível em:

<https://www.dicio.com.br/burocratico/#:~:text=adjetivo%20Relativo%20%C3%A0%20burocracia%2C%20ao,funcion%C3%A1rio%20de%20uma%20reparti%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABlica>. Acesso em: 9abr. 2024.

<sup>41</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução CNMP nº 129, de 22 de setembro de 2015. Estabelece regras mínimas de atuação do Ministério Público no controle externo



controle externo da investigação por morte decorrente de intervenção policial, tendo como prioridade a dignidade da pessoa humana e a construção de uma sociedade livre de ilegalidade ou abuso de poder. Norma, aliás, que também exteriorizou a influência e importância de organismos supranacionais sobre o Direito interno, dada a necessidade de observância dos princípios informadores das relações internacionais, com destaque para a prevalência dos direitos humanos.

Como é compreensível, a interlocução do MP com os órgãos de segurança pública permaneceu, por anos a fio, ecoando sobre o controle, *lato sensu*, de eventuais abusos praticados pelas polícias e seus integrantes, além dos impulsos realizados no bojo de investigações e processos, amparado, em especial, no Código de Processo Penal, dada a sua função institucional de promover, privativamente, a ação penal pública, na forma do artigo 129, inciso I, da CF.

Justificava-se, por certo, esse perfil, quando considerados os alarmantes casos que envolvem a atuação das polícias no Brasil. Essa percepção, que por ora se assenta, empiricamente, na repercussão dada pela opinião pública aos desvios e abusos praticados por policiais, acaba pautando a atuação do MP na implementação do controle externo. Esse contexto, cenário que não reflete uma isolada experiência nacional, repercuti externamente, diante da participação do Estado brasileiro no Direito Internacional, resultando na expedição da Recomendação n° 31/16 do CNMP<sup>42</sup>, que exige que os membros do MP observem, por exemplo, as normas, princípios e regras do Protocolo de Istambul, da Organização das Nações Unidas (ONU), sobre como proceder na identificação, caracterização e elucidação do crime de tortura.

Finalmente, após um longo período sem que o controle externo da atividade policial fosse com maior profundidade normatizado, mormente quanto à intervenção nas políticas públicas de segurança, o CNMP recentemente editou a Resolução n° 279, de 12 de dezembro de 2023, dispondo das atribuições conferidas ao MP.

Para tanto, com elogiável acerto, o CNMP justificou a edição da norma dando destaque a diversos princípios e valores, com ênfase à garantia da dignidade da pessoa humana, além da prevalência dos direitos humanos, apresentando como fundamento os arts. 1º, II; art. 3º, I e IV; e art. 4º, II; todos da CF.

Em complemento, convergindo com aspectos do Direito Internacional já abordados no texto, invocou inúmeras normas supranacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e

---

da investigação de morte decorrente de intervenção policial. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 set. 2015. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resolucao-129-3-Revogada.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2024.

<sup>42</sup>BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação CNMP n° 31, de 27 de janeiro de 2016. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jan. 2016. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-031.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

Políticos, ambos adotados pela Assembleia Geral das Nações Unidas, dando a devida importância ao manejo de tais instrumentos, já que regularmente subscritos.

Por oportuno, dada a importância, cumpre destacar que a recente Resolução nº 279/23, revoga outras que versam sobre o mesmo tema, portanto, as Resoluções nº 20/07 e 129/15 (art. 17). Ademais, foi atribuído prazo de 180 (cento e oitenta) dias para início de sua vigência (art. 18), portanto, por ocasião da conclusão deste artigo ainda pendia de efetividade, justificando-se a medida a fim de que os ramos e unidades ministeriais tenham tempo razoável para estruturação e adequado tratamento do tema.

Finalmente, afastando-se de uma antiga tendência, tímida e criticável, considerando o arcabouço jurídico já existente há muito no país, o CNMP logo de partida enfatizou que o controle externo da atividade policial não mais se limitaria às atribuições criminais do MP (art. 1º, § 1º). Se por um lado, indicando um notável avanço, a Resolução apontou na direção da possibilidade de uma maior ingerência do MP nas políticas públicas de segurança, por outro, de forma reprovável, deixou a cargo de cada ramo e unidade do MP a abrangência e as especificidades ao exercício desse controle (art. 1º, § 2º).

Apesar de compreensível a cautela na redação da norma, dado o respeito ao pacto federativo e as limitações por ele impostas, parece claro que o CNMP poderia ir além, sobretudo considerando o princípio da unidade, deixando ainda mais evidente e consolidadas as formas de controle contempladas, a fim de possibilitar que a elaboração de planos, programas e projetos de atuação levados a efeito pelos respectivos destinatários tivesse alguma padronização e uniformidade, sob pena do controle externo da atividade policial ser realizado de formas diferentes em cada uma das Unidades Federativas. Peculiaridade que, ante o atuar sem limite de fronteiras da criminalidade (transfronteiriça), seria, para dizer o mínimo, desastroso. Ademais, não é demasiado lembrar que, no final de tudo, o Estado brasileiro é que se submeterá às normas e Cortes internacionais de proteção dos direitos humanos, o que justificaria uma mais adequada estruturação do tema, evitando uma indesejada subjetividade.

Como não se pretende discorrer ou aprofundar a resolução de forma ampla e geral, considerando a delimitação do tema ora em debate, passa-se diretamente a outros pontos relevantes que, de certa forma, evidenciam a necessidade de uma guinada no controle externo das polícias por parte do MP.

Vale destacar que a Resolução foi dividida em três capítulos (Disposições Gerais, Do Exercício do Controle Externo da Atividade Policial e Disposições Finais), subdivididos em seções e subseções, sendo certo que boa parte foi dedicada aos temas já contemplados pelas Resoluções revogadas, destacando-se a fiscalização e visitas técnicas a unidades policiais, bem como a necessária atenção à letalidade e à vitimização policiais, além do controle das investigações.

De especial, inovando consideravelmente, o CNMP com atenção voltada para a regularidade e adequação dos procedimentos, para a integração entre o MP e as

forças de segurança e, também, comprometido com o interesse público, teve o zelo de discorrer sobre os objetivos e as funções inerentes ao exercício do controle externo, sinalizando para uma maior amplitude na atuação ministerial, em sede de controle difuso ou concentrado, prevendo ainda a possibilidade de atuação conjunta entre órgãos de execução com atribuições distintas (art. 4º, incisos I e II, e parágrafo único).

Dada a importância dos objetivos elencados pela norma, nos termos dos incisos do art. 3º, toma-se a liberdade de aqui transcrevê-los:

I - o respeito aos direitos fundamentais e a preservação dos direitos humanos assegurados na Constituição Federal, nos tratados e convenções internacionais e nas leis;

II - a manutenção da ordem pública;

III - a prevenção da criminalidade, bem como a manutenção da legalidade e da efetividade das ações policiais ostensivas;

IV - a finalidade, a celeridade, a eficácia, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade das atividades de investigação criminal conduzidas por órgãos de segurança pública;

V - a prevenção ou a correção de irregularidades, ilegalidades ou abuso de poder relacionados às atividades de investigação criminal e de natureza correicional conduzidas por órgãos de segurança pública;

VI - a superação de falhas na produção probatória, inclusive técnicas, para fins de investigação criminal;

VII - a probidade administrativa no exercício da atividade-fim policial; e

VIII - a modificação das estruturas institucionais das forças policiais, para adequado enfrentamento e superação das desigualdades decorrentes do preconceito e da discriminação étnico-racial, socioeconômica e de gênero, no exercício da atividade policial.

Atente-se para a importância dos incisos II e III, considerando que o MP passa, agora de forma direta, para fins de consecução dos objetivos propostos, a concentrar suas atenções, especialmente, à manutenção da ordem pública e à prevenção da criminalidade, aspectos indispensáveis para a alteração do estado de coisas que se encontra a segurança pública no país, assumindo, com maior efetividade, a sua parcela de responsabilidade sobre os resultados que envolvem o assunto.

Não que esses aspectos já não merecessem atenção do MP. Pelo contrário, uma interpretação mais atenta das normas sobre o controle externo da atividade policial já possibilitava entendimento idêntico. Entretanto, o trato direto e explícito a esses objetivos, evita uma maior discussão sobre o alcance do controle exercido pelo MP sobre as polícias, e afasta qualquer resistência por parte de integrantes dos corpos policiais.

Finalmente, e não menos importante, destaca-se a relevância da abrangência do art. 2º da Resolução, que tratou dos órgãos sujeitos ao controle externo pelo MP, relacionando não somente os elencados no art. 144 da CF (polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares e corpos de bombeiros militares; e polícias penais federal, estaduais e distrital), mas as forças de segurança de qualquer outro órgão ou instituição relacionada com a segurança pública ou a persecução penal, desde que se atribua a ela parcela de poder de polícia. Justifica-se a importância do tratamento concedido pela Resolução do CNMP aos órgãos submetidos ao controle, diante da recente decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 995<sup>43</sup>, firmando entendimento de que as guardas municipais integram o Sistema de Segurança Pública, ficando assente que entre as suas atribuições encontra-se o poder-dever de prevenir, inibir e coibir infrações penais ou administrativa.

Assim, exsurge a necessidade de que o controle hoje feito sobre as polícias pelo MP seja estendido às guardas municipais em todo país, exigência que se justificaria ainda mais ante as alterações trazidas pelo Estatuto Geral das Guardas Municipais, nos termos da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, legislação que, inclusive, viabiliza o emprego de armas pelas corporações (art. 2º)<sup>44</sup>.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após uma análise criteriosa das diversas facetas que envolvem o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, é possível extrair conclusões relevantes que abordam não apenas a necessidade de aprimoramento desse controle, mas também questões mais amplas relacionadas às políticas públicas e ao papel das instituições na promoção da segurança e da justiça.

Em primeiro lugar, é inegável que o fortalecimento do controle externo sobre a atividade policial desempenha um papel crucial na garantia da eficácia, responsabilidade e integridade das instituições policiais. Contudo, é importante ressaltar que esse controle não implica em uma subordinação das polícias ao Ministério Público, mas sim em uma colaboração mútua em prol do interesse público e do respeito aos direitos fundamentais.

---

<sup>43</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 995. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 8 de agosto de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361728612&ext=.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2024.

<sup>44</sup> BRASIL. Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 ago. 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm). Acesso em: 11 abr. 2024.

A análise dos obstáculos na implementação desse controle revela a necessidade de superar desafios como a resistência corporativa e a falta de clareza nos padrões de controle. Além disso, é fundamental garantir que as ações do MP e das polícias se pautem pela legalidade, eficiência e transparência, atendendo às demandas crescentes da sociedade por uma atuação mais firme e abrangente na segurança pública.

A repercussão internacional negativa devido a violações de direitos humanos e a falta de controle efetivo sobre as polícias reforça a urgência de melhorias nesse sentido. Da mesma forma, os desafios atuais e emergentes, como a presença de grupos criminosos dentro das forças policiais, destacam a necessidade de medidas mais enérgicas para garantir a integridade e a responsabilidade das instituições policiais.

Além de contribuir para a melhoria da segurança pública, o controle externo da atividade policial pelo MP também tem o potencial de impactar positivamente outras áreas, como a prevenção da criminalidade e o fortalecimento da confiança da população no sistema de justiça e segurança. Nesse sentido, é essencial promover uma abordagem integrada que contemple não apenas o controle das atividades policiais, mas também uma análise crítica das políticas públicas relacionadas à segurança.

Por fim, a legislação e normatização do controle externo da atividade policial devem ser constantemente revisadas e aprimoradas, garantindo uma atuação efetiva e responsável do MP e das demais instituições envolvidas. Esse processo requer um esforço conjunto entre instituições, sociedade civil e academia, visando promover mudanças significativas e duradouras que contribuam para a construção de uma sociedade mais justa, segura e democrática.

## REFERÊNCIAS

AGRA, Wendell Beethoven Ribeiro. O controle das políticas de segurança pública e da eficiência da atividade policial. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial**. Vol. 2. Brasília: CNMP, 2019. pp. 133-150.

ÁVILA, Thiago André Pierobom. O controle pelo Ministério Público das políticas de segurança pública. In: **CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. O Ministério Público e o controle externo da atividade policial: Dados 2016**. Brasília: CNMP, 2017. p. 27. (Série dados estatísticos; v. 5).

BASÍLIO, M.; BASILIO, M. R. F. **O controle externo da ação policial: institucionalidade, limites e paradoxos**. *SciELO Preprints*, 2023. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.5948. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/5948/11466>. Acesso em: 12 abr. 2024.





CASADO, Eduardo Gamero. **Desafíos del Derecho Administrativo ante un Mundo en Disrupción**. Granada: Editorial Comares, S.L., 2015. ISBN: 978-84-9045-344-5. Depósito legal: GR. 1.471/2015.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.). **Atlas da violência 2023**. Brasília: Ipea; FBSP, 2023. DOI: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/9350-223443riatlasdaviolencia2023-final.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2024.

FISCHER, Douglas. O sistema acusatório brasileiro à luz da Constituição Federal de 1988 e o PL 156. **Revista de Direito Penal e Processo Penal**, v. 2, n. 3, p. 45-60, 2011. Disponível em: [http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista\\_2011/2011\\_Dir\\_Penal\\_fischer.pdf](http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista_2011/2011_Dir_Penal_fischer.pdf). Acesso em: 10 abr. 2024.

GUIMARÃES JUNIOR, João Lopes; FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo. A necessária elaboração de uma nova doutrina de Ministério Público compatível com seu atual perfil constitucional. In: FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (Org.). **Ministério Público – I: instituição e processo**. São Paulo: Atlas, 1997. p. 19-35. (Série doutrinas essenciais; v. 1).

ICJ BRASIL. **Relatório ICJ Brasil 2021**. FGV Direito São Paulo. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/82935cd1-3393-4262-80a6-e8e39570caf7/content>. Acesso em: 12 abr. 2024.

ISP, Estado do Rio de Janeiro. **Taxa de Elucidação Criminal**: sugestão de indicador nacional e análise dos casos de 2018 no estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.isp.rj.gov.br/sites/default/files/2022-05/Textodiscuss%C3%A3oTaxaElucidCriminal.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2024.

KURKOWSKI, Rafael Schwez; SILVA, Rodney da. A Compatibilização do Controle Externo da Atividade Policial com a Confiança Necessária à Cooperação em Inteligência. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, v. 14, n. 11, p. 455-481, jan.-abr./2023. ISSN 2178-0013. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/368739819\\_A\\_compatibilizacao\\_do\\_controle\\_externo\\_da\\_atividade\\_policial\\_com\\_a\\_confianca\\_necessaria\\_a\\_cooperacao\\_em\\_inteligencia](https://www.researchgate.net/publication/368739819_A_compatibilizacao_do_controle_externo_da_atividade_policial_com_a_confianca_necessaria_a_cooperacao_em_inteligencia). Acesso em: 12 abr. 2024.

MARTINES JÚNIOR, Eduardo. "ACCOUNTABILITY, RESPONSIVENESS e MINISTÉRIO PÚBLICO". Caderno de Administração. **Revista do Departamento de Administração da FEA**, v.1, Ano 2016, ISSN 1414-7394, Pontifícia Universidade

Católica de São Paulo. Disponível em: <file:///C:/Users/Membro/Downloads/19127-Texto%20do%20artigo-101440-1-10-20180326.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2024.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009. ISSN 0034-7612. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/g3xgtqkwFJS93RSnHFTsPDN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 abr. 2024.

RODRIGUES, João G. Controle externo da atividade policial e atuação cartorial. **Revista do CNMP**. Brasília, 10<sup>a</sup> ed., 2022, p. 359 - 392.

SOU DA PAZ. **Onde Mora a Impunidade**. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://soudapaz.org/noticias/brasil-esclareceu-1-em-cada-3-homicidios-nos-ultimos-7-anos-veja-serie-historica-do-estudo/>. Acesso em: 9 abr. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 995. Relator: Min. Alexandre de Moraes.

Julgamento em 8 de agosto de 2023. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361728612&ext=.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2024.

WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA (WOLA). Temas y debates em la reforma de la seguridad pública: un guía para la sociedad civil. Controles Externos Policiales. Autora Rachel Neild. Disponível em:

<https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/external%20controls%20formatted--sp.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.