



A atividade do Ministério Público Estadual relativa ao controle externo policial

The activity of the State Public Prosecutor's Office related to external police control

Armando José Guimarães Lopes

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Porto Alegre/RS, Brasil.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-0508-869X>

Thiago Pinheiro

Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Maceió/AL, Brasil

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/5722421303866162>

Resumo: Este artigo objetiva examinar as diretrizes e resoluções formalizadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e refletir, em um plano prático, sobre como elas ampliam a capacidade do Ministério Público (MP) em exercer o controle externo sobre a atividade da polícia. Em termos metodológicos, elegeu-se a abordagem qualitativa, de natureza descritiva e interpretativa. Foram consideradas legislações pertinentes, produção doutrinária e pesquisas acadêmicas diretamente relacionadas ao tema. Buscou-se, sobretudo, tecer uma compreensão crítica das tensões que permeiam a atuação ministerial relativa ao controle externo policial. Foi visto que o Ministério Público ocupa posição de prestígio singular no ordenamento brasileiro, contando com independência formal e poderes exclusivos conferidos pela Constituição de 1988. Tal protagonismo deveria implicar em maior responsabilidade jurídica, social e ética. No entanto concluiu-se que a utilização seletiva dessas prerrogativas, muitas vezes subordinada às inclinações individuais de seus membros ou a orientações políticas circunstanciais, resulta na fragilização de ações fundamentais, entre elas o enfrentamento da violência letal praticada por agentes de segurança pública. Assim, o controle externo da atividade policial, embora formalmente assegurado, permanece, em muitas ocasiões, insuficiente para cumprir o propósito que justificou sua instituição.

Palavras-chave: Ministério Público; Atividade policial; Controle externo.

Abstract: This article aims to examine the recommendations formalized by the National Council of the Public Prosecutor's Office and reflect, from a practical perspective, on how they expand the Public Prosecutor's Office's capacity to exercise external oversight over police activity. Methodologically, a qualitative, descriptive, and interpretative approach was chosen. Relevant legislation, doctrinal literature, and academic research directly related to the topic were considered. Above all, the article sought to develop a critical understanding of the tensions that permeate ministerial action regarding external police oversight. The article emphasized that the Public Prosecutor's Office occupies a uniquely prestigious position in the Brazilian legal system, enjoying formal independence and exclusive powers conferred by the 1988 Constitution. Such a leading role should imply greater legal, social, and ethical responsibility. However, it was concluded that the selective use of these prerogatives, often subordinated to the individual inclinations of its members or circumstantial political orientations, results in the weakening of fundamental actions, including the confrontation of lethal violence perpetrated by public security agents. Thus, external oversight of police activity, although formally assured, often remains insufficient to fulfill the purpose that justified its establishment.

Keywords: Public Prosecutor's Office; Police Activity; External Oversight.

1 Introdução

No tecido do ordenamento jurídico pátrio, o Ministério Público (MP) não se apresenta como mero executor de normas, mas antes como guardião da legalidade e vigilante das instituições que estruturam o Estado. Sua atuação não se esgota na titularidade da ação penal; projeta-se, simultaneamente, sobre o campo cível, administrativo e sobre o próprio acompanhamento das engrenagens estatais. Essa multiplicidade de funções, longe de ser casual, encontrou na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) a sua legitimação primordial, e na Lei Complementar (LC) nº 75/1993 a definição pormenorizada de seus contornos e responsabilidades.

Dentre as inovações constitucionais, cumpre salientar o artigo 129, inciso VII, que confere ao MP a missão de exercer o controle externo da atividade policial. Não se trata, aqui, de prerrogativa

meramente formal: o dispositivo visa assegurar que a força, concedida legítima e exclusivamente às corporações de segurança, se mantenha sempre temperada pela legalidade e proporcionalidade, evitando que o risco - inerente a toda ação policial - se converta em violação de direitos fundamentais.

É neste entremeio que se evidencia a função fiscalizadora do órgão ministerial, incumbido de acompanhar, com atenção diligente, a atuação policial, intervindo sempre que surgem indícios de abuso ou desvio de conduta. Cabe-lhe, inclusive, provocar outras instâncias do sistema de justiça criminal, quando necessário, a fim de responsabilizar aqueles cujas ações se apartem dos limites impostos pelo ordenamento constitucional.

Entre os episódios que mais chamam a atenção do controle externo do MP, encontram-se, com gravidade inegável, as mortes decorrentes de intervenções policiais e os chamados “autos de resistência”, expressão que, embora em desuso, persiste nos registros oficiais, como uma sombra do que já se pensou ser prática corrente. A recorrência desses eventos, espalhados por diferentes estados, combinada ao aumento constante de denúncias, impulsionou o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) a uma atuação mais incisiva. Consciente da complexidade e do peso social do problema, passou a traçar diretrizes e estratégias próprias, orientando as promotoras de forma a dar rigor ao enfrentamento dessa modalidade de violência, sem perder de vista a singularidade de cada caso.

Este artigo, portanto, se propõe a examinar as recomendações formalizadas pelo CNMP e refletir, em um plano prático, sobre como elas ampliam a capacidade do MP em exercer o

controle externo sobre a atividade da polícia, sempre sob a guarita dos princípios constitucionais e de proteção de direitos fundamentais.

Em termos metodológicos, elegeu-se a abordagem qualitativa, de natureza descritiva e interpretativa. Foram consideradas legislações pertinentes, produção doutrinária e pesquisas acadêmicas diretamente relacionadas ao tema. A intenção não se restringiu à mera compilação de informações; buscou-se, sobretudo, tecer uma compreensão crítica e articulada das tensões que permeiam a atuação ministerial relativa ao controle externo policial.

2 O Ministério Público no controle externo da atividade policial

A preocupação com a fiscalização das práticas policiais, longe de ser tema episódico, tem adquirido um peso cada vez mais expressivo no cenário contemporâneo, sobretudo diante do recrudescimento de episódios de violência que se acumulam na memória social. Não se trata, convém ressaltar, de uma função restrita ou estanque, confinada a um único órgão ou instância institucional. Ao contrário, tal controle desdobra-se em diversas esferas e revela-se mais complexo do que, por vezes, se supõe. No interior das corporações policiais, surgem as corregedorias, responsáveis por inquirir condutas e instaurar procedimentos disciplinares; externamente, a tarefa se espraia pelas ouvidorias autônomas, pelas promotorias dotadas de atribuições específicas e, ainda, por instâncias estatais cujo propósito se orienta para a salvaguarda dos direitos humanos.

Todavia, reduzir a fiscalização à ação estatal seria simplificação indevida. A sociedade civil, em sua multiplicidade de vozes e arranjos - sejam associações de bairro, centros de pesquisa, organizações não governamentais ou coletivos de direitos humanos -, irrompe como protagonista incontornável desse processo. Por meio da litigância estratégica e da mobilização social, tais atores não apenas tensionam estruturas historicamente impermeáveis, como também impõem a necessidade de constante revisão crítica das políticas de segurança. Em última instância, é desse diálogo, ora conflituoso, ora colaborativo, entre instituições oficiais e forças sociais, que se forja uma esfera pública mais atenta à proteção da cidadania e à responsabilização dos agentes de Estado (Pedrosa Jr.; Monteiro, 2020).

No que tange especificamente ao MP, sua atuação no controle externo da atividade policial encontra respaldo direto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) que, no inciso VII do artigo 129, lhe atribui competência expressa para fiscalizar a atuação das corporações. Não obstante a síntese do comando constitucional, coube à LC nº 75/93 e, posteriormente, à Resolução nº 20/2007 do CNMP fornecer-lhe a densidade normativa, mudando o que seria uma prerrogativa formal em um instrumento de guarda de supervisão, que possui a abrangência e aplicação no concreto.

À luz de Ávila (2017), o MP, enquanto órgão de controle externo, encarna o mecanismo constitucional legitimado para assegurar a *accountability* das forças policiais - um dever que não se limita a conter abusos, mas se ancora nos princípios da transparência e da publicidade, que estruturam o Estado de Direito e

o regime democrático. Sob essa perspectiva, o controle ministerial ultrapassa a função corretiva: é, ao mesmo tempo, garantia institucional e baluarte da legalidade, orientando a atividade policial em consonância com padrões democráticos de gestão e de responsabilidade pública.

Cavallazzi e Suxberger (2019) ampliam a compreensão do papel ministerial ao salientar que a atuação do MP não deve limitar-se à mera responsabilização judicial; antes, convém estendê-la às discussões mais amplas sobre segurança pública, reconhecendo que a análise crítica do fenômeno criminal ultrapassa os estritos limites do processo. Para tais autores, o acesso a informações oriundas das corporações policiais configura ferramenta imprescindível, permitindo ao órgão ministerial não apenas fiscalizar, mas participar ativamente da formulação de políticas criminais e da definição de diretrizes de segurança pública.

A LC nº 75/1993, ainda que concebida primordialmente para estruturar o Ministério Público da União (MPU), reverbera também nos Ministérios Públicos Estaduais, servindo de referência normativa e organizacional, sem prejuízo da legislação local. Desse modo, os ramos estadual e federal compartilham fundamentos comuns no exercício do controle externo da atividade policial, cabendo ao CNMP a coordenação de diretrizes de abrangência nacional que promovam uma uniformidade razoável na atuação institucional.

No terreno do controle externo da atividade policial, avultam, com particular relevo, os artigos 3º e 9º da LC nº 75/1993. O primeiro, de índole principiológica, não se limita a mero ornamento jurídico: estabelece, com pretensão de universalidade, diretrizes que devem impregnar cada gesto do Ministério Público. Entre tais

diretrizes, que se erguem quase como cláusulas pétreas, estão a observância rigorosa da ordem jurídica, a salvaguarda dos direitos fundamentais, a defesa do interesse coletivo e o respeito indeclinável aos valores democráticos.

Não se deve, contudo, reduzir a enunciação desses princípios a uma enumeração formal, como se fosse mera liturgia legislativa. Há, no gesto do legislador, a clara intenção de investir o MP de uma função que transcende o tecnicismo: a de verdadeiro guardião da constitucionalidade material. Esse papel, é bom que se diga, não se esgota na repressão de desvios ou na apuração de condutas irregulares, mas reclama vigilância ininterrupta sobre práticas capazes de corroer os fundamentos do Estado de Direito. Em outras palavras, o artigo 3º não é apenas norma; é convocação.

Por sua vez, o artigo 9º¹ traduz tais diretrizes em medidas concretas, explicitando as providências que cabem aos membros do MP no acompanhamento efetivo da atividade policial. Assim, o arcabouço legal equilibra normas abstratas e orientações operacionais, conferindo substância e efetividade à função fiscalizadora da instituição.

Cumprido assinalar que, embora exerça a função de controle externo sobre a atividade policial, o MP não detém competência para

¹ Art. 9º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais, podendo: I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais; II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial; III - representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder; IV - requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial; V - promover a ação penal por abuso de poder.

impor sanções de forma autônoma. Sua atuação restringe-se, na prática, à determinação de diligências investigativas e à propositura de ações judiciais sempre que emergem indícios de ilícitos. O papel da instituição, portanto, não se traduz em punição direta, mas em promoção da responsabilização judicial, que poderá, ao término do processo, culminar na aplicação de sanções (Nascimento, 2024).

No entanto, a simples previsão de competências não assegura, por si só, eficácia institucional. Apesar de contar com poderes investigativos, autonomia funcional e prerrogativas legais suficientes para agir com firmeza nos casos de violência policial, o MP, conforme sinaliza a literatura especializada, frequentemente atua aquém das expectativas; em alguns contextos, sua atuação é até avaliada de maneira crítica. Estudos como os de Lima (2012), Silvestre (2014) e Garcia (2018) investigam a relação entre o MP e a letalidade policial, apontando os fatores centrais que explicam a fragilidade do controle e da responsabilização em tais situações.

Silvestre (2014), ao perscrutar as funções atribuídas ao MP e às forças policiais no combate à criminalidade em São Paulo, sobretudo frente às ações do Primeiro Comando da Capital (PCC), depara-se com um fenômeno de cooperação institucional que se afasta do cânone tradicional. Observa-se que o MP passou a estabelecer vínculos privilegiados com a Polícia Militar, relegando a Polícia Civil a uma posição periférica. Tal alinhamento, longe de ser neutro, suscitou tensões internas e críticas explícitas, na medida em que delegados e agentes civis interpretaram-no como uma invasão às competências constitucionais que lhes são próprias, particularmente, a condução das investigações criminais. O protagonismo do MP, nessa perspectiva, adquire feições

estratégicas e quase militares, aproximando-se mais de uma coordenação operacional conjunta do que de sua função originária de fiscalização e controle institucional, tensionando os limites de sua atuação normativa.

Na mesma linha de reflexão, Lima (2012) e Garcia (2018) investigam a atuação limitada do MP no controle da letalidade policial. Ambos enfatizam que, embora a instituição possua instrumentos normativos robustos e poderes de fiscalização formalmente reconhecidos, tais recursos permanecem largamente inexplorados. Lima (2012) aponta como causas centrais a escassez de interesse institucional, a resistência das corporações policiais em aceitar medidas de supervisão e a insuficiência de preparo técnico de promotores e procuradores para o desempenho adequado dessa atribuição. Soma-se a isso o fato de que muitos membros do MP não incorporaram essa responsabilidade ao exercício cotidiano de suas funções, resultando em um desempenho fragmentário, muitas vezes ineficaz, de sua missão essencialmente fiscalizatória.

Garcia (2018), por sua vez, distingue duas modalidades de controle externo. A primeira, de caráter difuso, manifesta-se na atuação individual de promotores e procuradores em casos concretos, por meio de inquéritos e processos judiciais envolvendo policiais acusados de ilícitos. A segunda, concentrada, volta-se a questões estruturais e à política criminal, enfocando a relação institucional entre o MP e as corporações policiais. Este modelo procura operar de maneira extraprocessual, contribuindo para a construção de uma cultura policial pautada na democracia, na legalidade e no respeito irrestrito aos direitos fundamentais. Sob esse prisma, a fiscalização exercida por uma instituição

independente não se limita à responsabilização de agentes envolvidos em condutas ilícitas; projeta-se, sobretudo, na promoção de uma atuação policial mais cidadã, consciente e eficiente.

Na perspectiva de Lima (2012) e Garcia (2018), o desiderato seria a aplicação complementar dessas duas modalidades de controle, de modo a reforçar simultaneamente a responsabilização individual e a transformação estrutural das práticas policiais. Contudo, constata-se que, na realidade prática, tal integração permanece ausente. A carência de estratégias institucionais coerentes, a falta de coordenação, a inexistência de incentivos internos e a ausência de diretrizes claras comprometem não apenas a eficácia do controle externo, mas também a capacidade do MP de responder adequadamente às questões mais graves da letalidade policial.

3 O enfrentamento da letalidade policial consoante as diretrizes do Conselho Nacional do Ministério Público

Observa-se, nos últimos anos, que o MP tem dedicado esforços consideráveis à elaboração de relatórios, diagnósticos e compilações de dados sobre a letalidade policial no Brasil, quase como se tentasse, empiricamente, compor um mosaico de informações capaz de sustentar, com rigor técnico, a fiscalização das políticas de segurança pública.

A Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública (CSP) distingue-se, dentro do arcabouço institucional do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), como órgão de natureza finalística dotado de função

estratégica e, ao mesmo tempo, profundamente reflexiva. Não se limita a uma simples observação protocolar das estruturas carcerárias ou das atividades policiais; antes, imerge nas intrincadas teias que conformam o sistema prisional brasileiro, problematizando seus fundamentos históricos, suas contradições institucionais e os efeitos tangíveis sobre a vida dos indivíduos ali submetidos. É, portanto, por meio de um olhar crítico e rigorosamente analítico, que a Comissão busca tanto a normatização quanto o aprimoramento dos mecanismos de controle externo da atividade policial, de maneira a conceber políticas de segurança pública que transcendam o discurso formal e se aproximem da efetiva realização dos direitos fundamentais.

Entre as incumbências que lhe cabem, assume destaque particular o acompanhamento da implementação da Resolução CNMP nº 20/2007, cuja observância por parte dos entes subnacionais revela-se decisiva para a concretização da função fiscalizatória do Ministério Público. Mais do que um simples ato administrativo, tal acompanhamento constitui um exercício contínuo de mediação entre a letra normativa e a complexa realidade social em que se insere, buscando tensionar práticas consolidadas e promover o aperfeiçoamento institucional. Sob esse prisma, a atuação da CSP não se reduz a um papel de vigilância ou de supervisão; configura-se como intervenção crítica e proposicional, cujo escopo último é a consolidação de um sistema prisional e de uma segurança pública que respeitem, de maneira concreta e não meramente formal, os direitos fundamentais que se pretendem tutelados.

A Resolução nº 20/2007 foi um marco na regulamentação do artigo 9º da LC nº 75/1993. Se a lei já delineava instrumentos de *accountability* no campo da segurança pública, coube à resolução detalhar seu alcance prático, convertendo princípios abstratos em estratégias concretas. Mais do que reafirmar a obrigação do MP de prevenir e responsabilizar crimes cometidos por agentes estatais, o documento indicou caminhos para que tais medidas fossem efetivamente incorporadas à rotina das promotorias, sugerindo métodos de fiscalização capazes de otimizar a ação institucional e torná-la mais consistente frente às contingências diárias.

Dentre as prerrogativas asseguradas ao MP, a norma prevê a realização de visitas técnicas a unidades vinculadas à segurança pública - delegacias, quartéis e estabelecimentos prisionais -, conduzidas por promotores com atribuição específica ou por comissões especializadas. Tais visitas não se resumem à mera presença formal; asseguram acesso irrestrito às instalações e conferem o direito de requisitar documentos e informações administrativas essenciais, permitindo ao MP exercer plenamente sua função de fiscalização e fortalecer o compromisso institucional com a legalidade e a proteção dos direitos fundamentais.

Outro ponto de relevo consiste no monitoramento da tramitação de inquéritos policiais, do cumprimento de mandados judiciais e da emissão de registros burocráticos, como os boletins de ocorrência. Esse acompanhamento é essencial para avaliar a eficiência do sistema investigativo estatal, permitindo aferir, por exemplo, a proporção entre crimes noticiados, investigações instauradas e inquéritos concluídos (Nascimento, 2024).

O grande mérito da Resolução nº 20/2007, portanto, reside em conferir concretude a diversos procedimentos que possibilitam ao MP fiscalizar, identificar desvios e responsabilizar eventuais abusos cometidos por policiais. Mais do que isso, a utilização das informações obtidas por meio desses mecanismos de fiscalização pode subsidiar ações estratégicas do CNMP voltadas ao enfrentamento da letalidade policial.

Nesse sentido, a resolução estruturou o projeto “O Ministério Público nas repartições policiais: combatendo o auto de resistência seguido de morte”, incorporado ao plano estratégico nacional “Multiplicando a Estratégia” (2011-2015). Tal projeto buscou reforçar o papel fiscalizador do MP no acompanhamento de mortes decorrentes de intervenção policial e estabelecer rotinas de prevenção e repressão de crimes graves, tanto comuns quanto militares.

Entre as medidas previstas pela Resolução, algumas assumem caráter obrigatório, outras surgem como recomendações, não por ausência de importância, mas pela intenção de consolidar práticas mais consistentes de fiscalização. Entre elas, destacam-se as visitas semestrais às repartições policiais e aos institutos de perícia estaduais; a orientação para criar campos específicos nos boletins de ocorrência, destinados a registrar mortes decorrentes de ações policiais; a comunicação imediata ao MP no prazo de vinte e quatro horas, de qualquer uso de força letal; e os protocolos detalhados de atuação do delegado de polícia, que preveem presença imediata no local, preservação do ambiente para perícia e realização de necropsia completa com registro fotográfico. Acresce a recomendação de que as corregedorias da Polícia Civil investiguem

todas as mortes oriundas de intervenções policiais, um gesto que, embora formalmente normativo, carrega consigo a dimensão simbólica de responsabilização institucional.

A resolução ainda prevê que os inquéritos contemplem informações minuciosas sobre comunicações internas, deslocamento de viaturas e a dinâmica das ocorrências, assim como a criação de um banco de dados nacional, sob responsabilidade do CNMP, destinado a fornecer informações públicas sobre mortes em decorrência de intervenção policial. Este repositório deve reunir dados da vítima, circunstâncias do fato, policiais envolvidos, número do inquérito e a atuação do delegado e do MP em cada caso, funcionando como instrumento de transparência e controle, quase um registro vivo da responsabilidade estatal, cuja atualização constante permite compreender padrões e deficiências institucionais.

Não se trata, apenas, de cumprir um ritual normativo ou de enunciar princípios abstratos; as medidas em questão buscam, antes, estruturar um modelo institucional que sustente a transparência, a responsabilização e o controle democrático da atividade policial, não como fins isolados, mas como elementos integrados de um mesmo esforço de ordenamento e vigilância.

Quando se examina o enfrentamento da letalidade policial sob esse prisma, percebe-se imediatamente que o que está em jogo vai além da letra da norma: revela-se uma tensão perene entre o que se determina formalmente e aquilo que se realiza efetivamente no cotidiano das instituições, entre prescrições ideais e a complexidade concreta das práticas, sempre marcadas por contingências, limitações humanas e interpretações múltiplas.

E é justamente nesse espaço liminar entre a norma e a realidade, que se manifesta o alcance do arranjo institucional do MP no controle externo das forças de segurança. A cada ato de supervisão ou recomendação, emerge uma necessidade constante de ponderação crítica, de avaliação das possibilidades e dos limites do sistema, e, sobretudo, de sensibilidade para as sutilezas do cotidiano institucional. É como se cada intervenção, cada decisão, carregasse consigo não apenas um valor formal, mas a responsabilidade ética de mediar o conflito entre o ideal jurídico e a realidade social, lembrando que o direito, por mais sólido que se apresente no papel, só se concretiza plenamente quando atravessa as incertezas e imperfeições do mundo concreto.

3.1 O reflexo do arranjo institucional do Ministério Público no controle externo da atividade policial

Desde o processo de redemocratização, o MP consolidou-se como uma das instituições que mais despertam confiança e prestígio junto à sociedade brasileira, uma posição que, repetidamente, o coloca logo após as Forças Armadas e a Igreja Católica em pesquisas de opinião, como as conduzidas pelo Índice de Confiança na Justiça (ICJBrasil), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), (Rodrigues, 2016).

Mas tal prestígio não se circunscreve à formalidade de sua atuação ou à aparência institucional; emerge, antes, de uma percepção quase difusa, mas persistentemente reforçada, de que o órgão se apresenta como guardião da ordem e da moralidade públicas. Há, nesse reconhecimento, uma dimensão simbólica que

se fortalece na medida em que sua intervenção frente à corrupção e à criminalidade se torna visível — e, ainda que de modo intangível, confere-lhe a condição de defensor do interesse coletivo, papel que se sedimenta tanto na prática quanto na consciência social (Rodrigues, 2016).

A Constituição Federal de 1988, porém, não se limitou a reafirmar prerrogativas já conhecidas. Ao expandir significativamente o campo de atuação do MP, a Carta Constitucional projetou o órgão para além da função clássica de titular da ação penal, erigindo-o em verdadeiro “guardião dos direitos individuais e coletivos”. As atribuições conferidas, desde a tutela do patrimônio histórico à fiscalização da execução penal, colocam-no em posição de protagonismo singular na vida democrática. Parte da doutrina, com alguma pertinência, chega a qualificá-lo como um “Quarto Poder” no arranjo republicano. Tal caracterização, à primeira vista, poderia parecer simbólica; mas, ao observar a prática institucional, percebe-se que o papel do Ministério Público transforma efetivamente, ainda que de forma sutil e contingente, o equilíbrio entre os poderes (Agra, 2024).

Não obstante, o MP não atua apenas como ente formal ou técnico. Ele se manifesta como ator vivo, cuja vigilância constante, intervenções e postura crítica se inserem na tessitura cotidiana da democracia. Em meio a normas, procedimentos e expectativas sociais, revela-se sua verdadeira densidade: não como abstração distante, mas como presença tangível, capaz de tensionar, corrigir e redefinir, quando necessário, os limites do poder estatal, sempre em defesa do interesse coletivo e da preservação de valores democráticos.

A trajetória do MP, portanto, desde a redemocratização, não se reduz à formalidade de prerrogativas ou à posição em pesquisas de confiança. Ela se configura, antes, como expressão contínua de equilíbrio entre norma, prática e percepção social, testemunho vivo de sua função central na sustentação da democracia e na defesa ininterrupta do interesse coletivo.

Não se tratou de mera decisão técnica; a ampliação de competências decorreu de uma escolha política deliberada dos constituintes de 1988. Poder-se-ia ter optado por modelos alternativos de proteção da cidadania, como a *Defensoría del Pueblo*, comum em diversos países latino-americanos, ou ouvidorias autônomas com poderes de fiscalização policial, mas o caminho escolhido reforçou o MP como ator central na engrenagem institucional brasileira, resultado de intenso *lobby* e de negociações que moldaram suas prerrogativas muito além da função acusatória tradicional (Pedrosa Jr.; Monteiro; Nascimento, 2023).

Como observa Rodrigues (2016), nenhuma outra instituição experimentou transformação tão profunda com a nova Constituição. Além de manter a exclusividade da ação penal pública, o MP passou a deter o monopólio do controle externo da atividade policial, autorizado a requisitar diligências, instaurar inquéritos e ajuizar ações diretas de inconstitucionalidade. Essa expansão não apenas ampliou sua influência sobre a ordem jurídica e política do país, mas também o consolidou como instrumento essencial da governança democrática, ainda que, como toda instituição humana, sujeito a limitações, contingências e tensões cotidianas que desafiam sua plena efetividade.

Outro aspecto peculiar foi a consagração da independência funcional do MP em relação aos três Poderes tradicionais, assegurando-lhe autonomia administrativa, financeira e orçamentária, sem previsão de mecanismos efetivos de responsabilização (Agra, 2024). Essa prerrogativa, que protege seus membros de ingerências externas, também transformou procuradores e promotores em atores políticos de grande relevância (Arantes; Moreira, 2019). Se a Constituição forneceu o desenho estrutural da instituição, o preenchimento do seu conteúdo passou a depender das escolhas, convicções e orientações individuais de seus integrantes.

Pesquisas empíricas reforçam essa ideia. Lemgruber *et al.* (2016) demonstram que a atuação do MP, em grande parte, se vincula mais às trajetórias e percepções pessoais de seus membros do que a políticas institucionais uniformes. A fragmentação resultante da autonomia individual coloca em xeque o cumprimento de funções constitucionais ampliadas, em especial o controle externo da polícia. A ausência de padronização faz com que a efetividade das diretrizes do CNMP dependa do grau de empenho ou da interpretação subjetiva de cada promotor ou procurador.

Nesse cenário, a prática mais comum entre membros do MP tem sido limitar a fiscalização policial às demandas que lhes chegam pela via processual, sem exercer de forma ativa e sistemática sua função de controle sobre a atividade policial. Os dados de Lemgruber *et al.* (2016) revelam a dimensão desse quadro: apenas 7,2% dos promotores e procuradores dedicam-se exclusivamente ao controle externo da polícia; 14,3% o exercem em conjunto com outras áreas; e somente 9,4% afirmam atuar de maneira integrada

nas três frentes centrais de atribuição pós-1988 - direitos coletivos, fiscalização policial e supervisão da execução penal. Aproximadamente 30% do corpo ministerial se dedica, de fato, a algum grau de fiscalização das forças policiais.

Ainda que seja impossível mensurar como seria esse cenário caso os constituintes de 1988 tivessem adotado um modelo alternativo de arranjo institucional, os números sugerem que a concentração dessa função no MP não tem produzido resultados satisfatórios. Diante da escalada da letalidade policial no país, pode-se sustentar que a aposta constitucional na instituição como exclusiva responsável pelo controle externo da atividade policial vem demonstrando claros sinais de fracasso, na medida em que as estatísticas apontam para o crescimento constante dos episódios de violência estatal (Lemgruber *et al.*, 2016).

Não se pode imputar ao MP a responsabilidade exclusiva pelo crescimento da letalidade policial no Brasil; contudo, torna-se inegável que a carência de responsabilização efetiva dos agentes estatais atua como catalisador desse fenômeno. Tal constatação reforça a percepção de uma tolerância institucional, ainda que tácita, diante de condutas ilegais ou do uso desmedido da força por parte das corporações policiais. O cerne da problemática não reside apenas na eventual insuficiência do MP em exercer de modo adequado sua função de controle externo da atividade policial; encontra-se, sobretudo, na decisão da Constituição de 1988 de conferir-lhe o monopólio dessa atribuição, obstaculizando que outras instâncias institucionais desempenhem funções complementares de fiscalização (Pedrosa Jr.; Monteiro; Nascimento, 2023).

As ouvidorias de polícia exemplificam com clareza essa limitação. Embora possuam relevante valor simbólico ao abrir espaço às manifestações da sociedade civil, sua efetividade prática revela-se diminuta, condicionada à ausência de poder de polícia e à subordinação administrativa ao Executivo estadual, fator que, não raras vezes, compromete sua atuação, especialmente quando a violência denunciada emana do próprio aparelho estatal.

Tal conjuntura engendra uma contradição profunda: se, por um lado, o enfrentamento da criminalidade exige mecanismos rigorosos de controle, por outro, a complacência diante de ilegalidades perpetradas por agentes do Estado sugere a existência de um pacto implícito, em que a democracia convive com práticas autoritárias. Assim, a promessa de pacificação social, inscrita no ideal democrático, coexiste com a perpetuação da violência institucionalizada, particularmente dirigida a populações marginalizadas, cuja cidadania frequentemente é percebida como obstáculo à manutenção da ordem pública.

Um indício revelador desse problema está presente na forma como os próprios sites do MP descrevem suas atribuições. Em grande parte deles, o controle externo da atividade policial aparece vinculado à esfera criminal, não como uma política de garantia de direitos ou de promoção da cidadania. Esse enquadramento reforça a permanência de um viés punitivista, mesmo após a ampliação das competências do MP pela Constituição de 1988. Assim, o que inicialmente parecia uma conquista institucional transformou-se em dificuldade: a incapacidade de superar uma pedagogia centrada na punição e de se engajar de forma efetiva no debate sobre políticas públicas de segurança (Cubas, 2010).

A leniência diante das violações policiais sugere que o MP deveria concentrar esforços mais consistentes no cumprimento efetivo dessa função, abandonando respostas meramente normativas ou burocráticas. Alternativamente, caberia à própria instituição reconhecer as limitações do modelo instituído pela Constituição de 1988 e abrir espaço para o debate sobre novos arranjos institucionais que pudessem fortalecer a fiscalização da atividade policial.

Esse impasse conduz a uma questão crucial: estaria o MP, enquanto órgão formalmente independente dos Poderes da República, disposto a confrontar o próprio Estado quando necessário, assumindo uma postura de garantismo em oposição à lógica punitiva dominante? Talvez a solução não seja reduzir a autonomia de seus membros, mas estabelecer parâmetros mínimos de uniformização de condutas e prioridades institucionais, de modo a conferir coerência à sua atuação.

A Constituição de 1988 consolidou o protagonismo do MP ao assegurar-lhe independência frente a controles externos. Entretanto, como ressaltam Arantes e Moreira (2019), essa autonomia pode se tornar problemática para a democracia, sobretudo quando permite que grupos internos da instituição mobilizem interesses próprios e atuem politicamente em benefício de suas agendas. Assim, o que é apresentado como virtude pode, em determinadas circunstâncias, transformar-se em obstáculo: a independência, ao invés de garantir efetividade, pode blindar o órgão contra críticas e responsabilização, inclusive em situações de omissão diante de graves problemas nacionais, como a letalidade policial (Pedrosa Jr.; Monteiro; Nascimento, 2023).

A dificuldade de cobrar resultados concretos de uma instituição com tamanho grau de autonomia faz com que, de “guardião da democracia”, o MP arrisque converter-se em um legitimador da exceção. Esse diagnóstico não é exagerado: diversas pesquisas recentes têm demonstrado a recorrente inércia do órgão frente a violações sistemáticas de direitos praticadas por forças policiais, reforçando a percepção de que a autonomia, embora concebida como instrumento de proteção da ordem democrática, pode acabar servindo de escudo para a omissão e a seletividade de sua atuação.

4 Considerações finais

Apesar dos esforços consideráveis na elaboração de relatórios, diagnósticos e compilações de dados sobre a letalidade policial no Brasil, o que se observa na prática é que, não raro, tal produção permanece confinada aos papéis, sistemas internos ou arquivos digitais inacessíveis; não se convertendo, de forma efetiva e palpável, em ações concretas por parte de seus membros ou das comissões locais incumbidas do controle externo da atividade policial. Um contraste que evidencia, de modo inquietante, o abismo que separa intenção de execução, promessa de resultado de prática efetiva.

Apesar das amplas prerrogativas constitucionais - fiscalizar, requisitar investigações, promover a responsabilização judicial de agentes estatais -, a atuação do órgão frequentemente se revela aquém do esperado. Em determinadas ocasiões, chega até a confrontar normas ou determinações já estabelecidas, sugerindo que

a autonomia, quando desprovida de mecanismos claros de controle interno, pode degenerar em fonte de ineficácia, tornando-se, paradoxalmente, obstáculo à própria finalidade de fiscalização.

Parte dessa lacuna decorre da amplitude da autonomia, tanto institucional quanto individual. Normas e resoluções, por mais detalhadas e explícitas que se apresentem, não bastam; carecem de estratégias práticas, instrumentos concretos de implementação, capazes de orientar e vincular a atuação cotidiana. As iniciativas do CNMP, nesse contexto, procuram uniformizar procedimentos, conter a discricionariedade excessiva e alinhar práticas locais a um panorama nacional de fiscalização. Todavia, ainda que progressivas e graduais, essas medidas não eliminam a tortuosidade do caminho; resta inegável que a distância entre o planejamento teórico e a prática cotidiana continua a representar um desafio persistente, intrincado, quase labiríntico.

Em suma, a atuação do MP frente à letalidade policial, embora estruturada e juridicamente robusta, permanece marcada por tensões: entre autonomia e controle, intenção e execução, planejamento e realidade institucional. É nesse entrelaçamento delicado que se evidencia a complexidade de transformar prerrogativas constitucionais em prática efetiva, assegurando que a proteção da vida, da legalidade e do interesse coletivo não se limite à esfera das normas, mas se faça tangível no cotidiano da sociedade.

Não se pode, por fim, negligenciar que o MP ocupa posição de prestígio singular no ordenamento brasileiro, contando com independência formal e poderes exclusivos conferidos pela Constituição de 1988. Tal protagonismo deveria implicar

responsabilidade acrescida - jurídica, social e ética. O que se constata, porém, é a utilização seletiva dessas prerrogativas, muitas vezes subordinada às inclinações individuais de seus membros ou a orientações políticas circunstanciais, resultando na fragilização de ações fundamentais, entre elas o enfrentamento da violência letal praticada por agentes de segurança pública. Assim, o controle externo da atividade policial, embora formalmente assegurado, permanece, em muitas ocasiões, insuficiente para cumprir o propósito que justificou sua instituição.

Referências

AGRA, Wendell Beethoven Ribeiro. **Controle da Atividade Policial**. Curitiba: Juruá, 2024.

ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago. Democracia, Instituições de Controle e Justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 97-135, jan.-abr. 2019.

ÁVILA, Thiago. **O controle pelo Ministério Público das políticas de segurança pública: o Ministério Público e o controle externo da Atividade Policial – Dados 2016**. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/cnmp2017>. Acesso em: 2 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 2 out. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1993/leicomplementar-75-20-maio-1993-354948-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 2 out. 2025.

CAVALLAZZI, Vanessa W.; SUXBERGER, Antônio Henrique G. **O controle externo da atividade policial em números do CNMP como ferramenta de accountability institucional**: o Ministério Público e o controle externo da Atividade Policial – Dados 2019. Brasília: CNMP, 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/cnmp2019>. Acesso em: 2 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007**. Regulamenta o art. 9º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993 e o art. 80 da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CSP/Resolu%C3%A7%C3%B5es_/Resolu%C3%A7%C3%A3o_20.pdf. Acesso em: 2 out. 2025.

CUBAS, Vivian. O Ministério Público e o controle da atividade policial. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV) DIREITO SP. Relatório **ICJBrasil – 1º semestre / 2016**: Índice de Confiança na Justiça (ICJBrasil). São Paulo: FGV, 2016. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/61050e37-dff3-4447-9a12-e0f00e7a82d0>. Acesso em: 25 nov. 2025.

GARCIA, Maria do Rosário. Controle externo da atividade policial: duas modalidades de atuação do Ministério Público. Salvador: Juspodivm, 2018.

GARCIA, Carlos Stilianidi. **Polícia para quem precisa**: a letalidade policial e o (des)controle do Ministério Público no Pará. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/pquemprecisa>. Acesso em: 2 out. 2025.

LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. **Ministério Público**: guardião da democracia brasileira?. Rio de Janeiro: Cesec, 2016.

LIMA, João Marcelo. Ainda em busca de controle: um olhar sobre o Ministério Público paulista e a violência policial. **Revista do**

Laboratório de Estudos da Violência da Unesp, Marília, n.9, p.48-57, mai. 2012.

NASCIMENTO, Jéssica de Lurdes. O controle externo da atividade policial militar exercido pelo Ministério Público Estadual no estado de Mato Grosso do Sul. **Revista Científica Da Polícia Militar De Mato Grosso Do Sul – RevPMMS**, v. 1, n. 1, p. 105–123, 2024.

PEDROSA JÚNIOR, José Luiz; MONTEIRO, Lorena Madruga. As possibilidades de atuação das organizações de Defesa de Direitos nas políticas de segurança pública: considerações sobre o Instituto Sou da Paz como organização de *advocacy*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM SOCIAIS E HUMANIDADES (CONINTER), 9., 2020, Campos dos Goytacazes. **Anais...** Campos dos Goytacazes: Uenf, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/pspublica>. Acesso em: 2 out. 2025.

PEDROSA JÚNIOR, José Luiz; MONTEIRO, Lorena Madruga; NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. *Accountability* e controle externo da atividade policial: uma análise das diretrizes do CNMP no enfrentamento à letalidade policial. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade**, Canoas, v. 11, n. 2, p. 01-27, out. 2023.

RODRIGUES, João Gaspar. **Atividade policial, direitos fundamentais e controle externo**. Curitiba: Editora Juruá, 2016.

SILVESTRE, Giane. Polícias e Ministério Público: tensões no campo da investigação e do controle do crime em São Paulo. **Confluências**: Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito, Rio de Janeiro, v.16, n.3, p.106-124, nov. 2014



Este artigo está licenciado sob uma [Licença Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)