

O CONTROLE EXTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA ATIVIDADE POLICIAL: A INTEGRAÇÃO ESTRATÉGICA COM OS MECANISMOS DE CONTROLE INTERNO E SOCIAL PARA A FISCALIZAÇÃO DAS FORÇAS DE SEGURANÇA

Cláudia de Souza Cavalcanti Bezerra Viegas

Promotora de Justiça do Ministério Público da Paraíba

Resumo

O presente artigo discute o papel do Ministério Público no Controle Externo da Atividade Policial, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (Art. 129, VII), uma inovação no ordenamento jurídico brasileiro. Essa função não é meramente fiscalizatória, mas sim um mecanismo de freios e contrapesos destinado a garantir a eficiência e a legalidade da atuação das forças de segurança, sem, no entanto, dirigir essas instituições. O controle externo pode ser exercido nas modalidades difusa e concentrada, atuando de forma preventiva e repressiva. O estudo ressalta que o Ministério Público pode ir além do controle externo, atuando de forma integrada com o controle interno, exercido pelas Corregedorias, através do compartilhamento de informações, capacitações e elaboração de protocolos conjuntos. Além disso, o Ministério Público deve ocupar seu espaço no controle social da atividade policial, participando ativamente dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social, dos quais é legalmente integrante, contribuindo para a governança participativa e a formulação de políticas públicas. Essa atuação múltipla garante maior efetividade, transparência e responsabilidade das instituições policiais, alinhada com padrões de constitucionalidade, legalidade e convencionalidade.

Palavras-chave: Ministério Público; controle externo da atividade policial; controle interno; controle social; forças de segurança.

Abstract

The present article discusses the role of the Public Prosecutor's Office (Ministério Público) in the External Control of Police Activity, as established by the Federal Constitution of 1988 (Art. 129, VII), representing an innovation in the Brazilian legal system. This function is not merely one of inspection, but rather a mechanism of checks and balances aimed at guaranteeing the efficiency and legality of the actions of the security forces, without, however, directing these institutions. External control can be exercised in both diffuse and concentrated modalities, operating both preventively and repressively. The study highlights that

the Public Prosecutor's Office can go beyond external control, acting in an integrated manner with internal control, carried out by the Corregedorias (Internal Affairs), through the sharing of information, training, and the preparation of joint protocols. Furthermore, the Public Prosecutor's Office must occupy its space in the social control of police activity, actively participating in the Public Security and Social Defense Councils, of which it is a legal member, thereby contributing to participatory governance and formulation of public policies. This multiple approach ensures greater effectiveness, transparency, and accountability of police institutions, aligning them with standards of constitutionality, legality, and conventionality.

Keywords: Public Prosecutor's Office; external control of police activity; internal control; social control; security forces.

1 Introdução

O Ministério Público, na forma como é delineado pelo artigo 127, *caput*, da Constituição Federal, é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, com a incumbência de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

Os bens jurídicos entregues à tutela do *Parquet* revelam sua missão eminentemente fiscalizatória, devendo agir preventivamente para que os direitos tutelados não sejam violados, bem como repressivamente quando o forem, de forma contrária ao ordenamento jurídico.

Desse modo, o constituinte originário, no artigo 129 da Constituição Federal, previu as funções institucionais do Ministério Público que é o núcleo de atuação da instituição, destacando-se dentre elas a de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Carta Magna, bem como o exercício do controle externo da atividade policial. Logo, ao *Parquet* atribui-se a fiscalização da prestação do serviço público e de políticas públicas ligadas aos direitos garantidos na Carta Magna, a exemplo dos direitos sociais, da saúde, da educação e também da segurança pública, que é um serviço de relevância pública prestado exclusivamente pelo Estado.

De acordo com Basílio (2023, p.16), a Constituição Federal erigiu a segurança pública como um dever do Estado e, ao mesmo tempo, um direito difuso, e, como tal, passível de tutela jurídica, de modo que sob as perspectivas individuais e coletivas, a segurança é

um direito elementar que integra o chamado mínimo existencial, e a sua insuficiência caracteriza uma violação da dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto, a fiscalização da atividade policial já seria de atribuição dos órgãos ministeriais. No entanto, considerando a peculiaridade da possibilidade de uso da força pelos órgãos de segurança pública para manutenção da ordem e da paz social, o constituinte previu um inciso específico, atribuindo ao Ministério Público não só a comum atividade fiscalizatória, mas o controle externo da atividade policial.

No entanto, a expressão “controle”, não deve ser entendida como a possibilidade de dirigir as instituições de segurança, o que representaria violação da separação dos Poderes, mas de fiscalização, para que a atividade policial seja exercida com o máximo de eficiência dentro dos limites da lei. O que se afastar da finalidade da eficaz prestação do serviço de segurança pública e da legalidade, merece ser fiscalizado, aferido e controlado, para que ocorra a adequação aos parâmetros legais.

Conforme ensina Mazzili (1991, p. 18), a atividade policial é multifária e o controle externo a ser exercido pelo Ministério Público deve recair sobre as áreas que se relacionarem mais diretamente com as funções do Ministério Público. Ou seja, o alvo do órgão ministerial é a atividade policial fim, diretamente ligada com a prestação do serviço público de segurança e a persecução penal. Atividades meio, notadamente as ligadas à administração e funcionamento interno dos órgãos de segurança, não devem ser objeto de controle externo da atividade policial, podendo, no entanto, no caso de ocorrência de ilegalidades, serem alvo de atuação ministerial com atribuição diversa, baseada na atividade fiscalizatória legal comum do *Parquet*.

Percebe-se que a ideia é a da aplicação de mecanismo de freios e contrapesos na atividade policial, ao criar um controle externo heterogêneo, exercido por instituição absolutamente independente e que não faz parte do Poder Executivo, onde se situam as forças de segurança.

Consoante Lima (2014), de forma geral, o controle pode ser exercido de dentro das próprias instituições (controle interno) e também a partir de outras instituições ou da sociedade em geral (controle externo). Todavia, transparência é indispensável para permitir a fiscalização da polícia pela população, pois não é possível a sociedade controlar uma instituição que desconhece.

No entanto, o Ministério Público não precisa ficar limitado ao controle da atividade policial na forma externa, sendo possível agir de forma integrada com o controle interno, exercido pelas corregedorias de

cada órgão, e com o controle social, por meio de atuação junto aos conselhos de segurança, de modo a ter uma atuação múltipla na fiscalização dos órgãos de segurança pública, sobretudo com atuação preventiva e de fomento de políticas públicas na área.

2 O controle externo da atividade policial no Brasil e normas regentes

O controle da atividade policial exercido de forma específica e qualificada por órgão externo, no caso o Ministério Público, é uma inovação da Constituição Federal de 1988. Antes as instituições de segurança pública tinham apenas mecanismos de controle interno de suas atividades, principalmente por meio das corregedorias, e eventualmente, poderiam ser alvo de controle genérico por parte do Ministério Público, notadamente em questões pontuais ligadas à persecução penal ou do Poder Judiciário, quando ocorresse uma ameaça ou violação de direito, obviamente mediante provocação.

Desse modo, no ordenamento jurídico vigente, como já exposto, o controle externo da atividade policial está previsto no art. 127, VII, da Constituição Federal, que o prevê como função institucional do Ministério Público, a ser exercida na forma das leis complementares da União e dos Estados.

A Lei Complementar nº 75/93, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, prevê em seu artigo 3º, os parâmetros que o exercício do controle externo da atividade policial deve considerar.

A título de exemplo de legislação complementar estadual, podemos citar a Lei Orgânica do Ministério Público da Paraíba (LC nº 97/2010), que prevê entre os seus órgãos de execução, o Núcleo de Controle Externo da Atividade Policial, como órgão concentrado, e em seu art. 37, XI, normatiza que o exercício do controle externo da atividade policial será feito através de medidas judiciais e administrativas, visando assegurar a correção de ilegalidades e de abusos de poder, bem assim a indisponibilidade da persecução penal. Também há a previsão de exercício de controle externo da atividade policial nas atribuições do Promotor de Justiça em matéria criminal (art. 45, XV), na modalidade de controle difuso.

Apesar de a Lei nº 8.625/93, que institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, não fazer menção específica sobre a função institucional de controle externo da atividade policial, ela

está abarcada implicitamente quando há referência, em seu artigo 25, sobre as funções dos órgãos de execução previstas na Constituição Federal.

O Conselho Nacional do Ministério Público, criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, e previsto no art. 130-A da Constituição Federal, pode expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência, incluindo-se os que visam ao controle do cumprimento dos deveres funcionais dos membros do Ministério Público. Com essa função regulamentar, o citado órgão tem tido um papel fundamental na normatização da atividade de controle externo da atividade policial, traçando diretrizes de atuação uniforme em todo o país.

Nessa linha, destaca-se atualmente a Resolução CNMP nº 279/2023, que dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial, estabelece objetivos de manutenção da regularidade e adequação dos procedimentos empregados na atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das forças de segurança voltadas para a persecução penal e para o interesse público, prevendo que as funções serão exercidas de modo concentrado e difuso, estabelecendo a obrigatoriedade de fiscalização e visitas a unidades policiais, e ainda versa sobre a atuação a partir de planos de ação institucional que contenham diagnóstico, monitoramento e fiscalização da letalidade e da vitimização policial, com controle mais rigoroso das investigações envolvendo esses casos.

Também nesta seara, foi editada a Resolução CNMP nº 310/2025, que regula a atividade do Ministério Público na investigação de morte, violência sexual, tortura, desaparecimento forçado de pessoas e outros crimes ocorridos em decorrência ou no contexto de intervenções dos órgãos de segurança pública.

Uma questão que não pode deixar de ser observada, é que o controle externo da atividade policial deve pautar-se não só por padrões de constitucionalidade e de legalidade do ponto de vista do ordenamento jurídico interno, mas deve ocorrer dentro dos parâmetros de convencionalidade, considerando instrumentos internacionais dos quais o Brasil seja signatário, assim como protocolos internacionais de direitos humanos, recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (IDH).

Dentre os referidos documentos internacionais a serem considerados, podemos destacar: a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotados pela Assembleia Geral das Nações Unidas, respectivamente, em 10 de

dezembro de 1948 e em 16 de dezembro de 1966, este último promulgado pela República Federativa do Brasil por meio do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992; a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes e o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, promulgados pelos Decretos nº 40, de 15 de fevereiro de 1991, e nº 483, de 20 de dezembro de 2006; o Protocolo de Minnesota sobre a Investigação de Mortes Potencialmente Ilícitas, lançado pela ONU em 1991 e atualizado em 2016; o Protocolo de Istambul, apresentado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, em 9 de agosto de 1999, que estabelece diretrizes internacionais para a investigação e documentação eficaz de casos de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes; e os Princípios Básicos sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo por Funcionários Encarregados de Fazer Cumprir a Lei, dos Princípios sobre Entrevistas Eficazes para Investigações e Coleta de Informações (Princípios de Méndez), publicado pela ONU.

As sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos possuem efeito vinculante nos casos em que o Brasil for parte, nos termos do art. 68.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e em razão das condenações que o Estado brasileiro vem sofrendo em decorrência de ações de agentes de órgãos de segurança pública, a exemplo dos casos “Ximenes Lopes vs. Brasil”, “Favela Nova Brasília vs. Brasil”, “Tavares Pereira e outros vs. Brasil”, “Honorato e outros vs. Brasil”, o controle externo da atividade policial vem adquirindo uma nova roupagem, ganhando regulamentação que permite uma atuação eficaz, mais técnica, de modo a entregar o cumprimento devido da função institucional estabelecida desde 1988.

Vieira (2025, p.16) pondera que 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.

3 O exercício do controle externo da atividade policial: classificação quanto às modalidades e momento de atuação

Consoante já pontuado, o controle externo da atividade policial é função institucional do Ministério Público, com o objetivo de assegurar a regularidade e a adequação dos procedimentos policiais, bem como de

promover a integração das funções do Ministério Público com os órgãos estatais, notadamente no que concerne à persecução penal e ao interesse público.

O alvo desse controle externo são os órgãos de segurança pública mencionados no art. 144, da Constituição Federal (polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares, polícias penais federal, estaduais e distrital, e guardas municipais), bem como as forças de segurança de qualquer outro órgão ou instituição, a que se atribua parcela de poder de polícia, no entanto este último deve estar relacionado com a segurança pública ou com a persecução penal.

De acordo com Ávila (2012, p.4), o controle externo da atividade policial é um conjunto de relações entre Ministério Público e Polícia com a finalidade de assegurar a eficiência da atuação policial e fiscalizar a não ocorrência de arbitrariedades, com foco na repressão de desvios ocorridos, mas, sobretudo na prevenção da reiteração de ilegalidades e na promoção do contínuo aperfeiçoamento da promoção da segurança pública, numa função de *Ombudsman* da atividade policial.

O exercício da função institucional de controle externo da atividade policial se dá de duas formas:

a) Controle difuso - é o chamado controle processual. É exercido por todos os membros do Ministério Público, quando do exame de procedimentos investigatórios de qualquer natureza, bem como de processos judiciais em que atuar, seja na área criminal, seja na cível. Nesta modalidade, a ilegalidade ou irregularidade na atividade policial aparece de forma secundária, incidental, acessória a outro fato, que é o objeto principal do processo ou procedimento;

b) Controle concentrado - é feito por órgãos especializados (núcleos, grupos ou promotorias específicas), e será exercido quando a ilegalidade ou irregularidade da atividade policial for à matéria central do processo ou procedimento, ou ainda quando houver a necessidade de providências que versem sobre melhorias e diretrizes para a atividade policial.

É de se ressaltar que quando necessário, a critério do órgão do Ministério Público, é possível a atuação conjunta entre os órgãos de execução de controle difuso e concentrado.

Em ambas as modalidades, o controle externo pode ser exercido em dois momentos:

a) Controle preventivo - é a modalidade proativa, eminentemente fiscalizadora, de caráter orientador, indutor de boas práticas e fomenta-

dor de políticas públicas, objetivando evitar irregularidades, ilegalidades e abuso de poder. Neste tipo de controle, as ações via de regra contam com a integração com as forças de segurança, a exemplo de realização de capacitações, reuniões para alinhamento de ações e estabelecimento de protocolos operacionais, fiscalização quanto ao fornecimento adequado de treinamento e equipamentos, notadamente os de menor potencial ofensivo, expedição de recomendações, orientações, notas técnicas, entre outros;

b) Controle repressivo - esta modalidade ocorre quando a irregularidade, ilegalidade ou abuso de poder já ocorreram, buscando-se a correção da situação, bem como a eventual responsabilização dos agentes de segurança envolvidos. Aqui podemos citar instrumentos comuns de atuação ministerial como o procedimento investigatório criminal, a ação penal, o inquérito civil e a ação civil pública, o termo de ajustamento de conduta, além da comunicação às corregedorias e chefias dos órgãos de segurança para apuração de infrações funcionais e medidas de caráter administrativo.

Essa é a forma comum de atuação do Ministério Público na função de controle externo da atividade policial, mas o *Parquet* pode e deve ocupar espaço em outras searas de controle das forças policiais, ampliando e fortalecendo a atuação ministerial, como veremos a seguir.

4 Aproximação com as Corregedorias das forças de segurança

O Estado detém o monopólio do uso da força, de modo que somente ele, através de seus agentes, pode legitimamente utilizar a coerção física para manutenção da ordem e segurança dos cidadãos. No entanto, para garantia dos direitos e liberdades de uma sociedade democrática, é essencial a existência eficaz de mecanismos de controle, prevenindo-se a prática de condutas abusivas e violadoras do ordenamento jurídico, possibilitando a correção de ilegalidades, a responsabilização dos agentes e a transparência de atuação para a sociedade.

A necessidade de controle de uso da força estatal remonta à Antiguidade, vez que a civilização romana e grega já regulamentava as ações das autoridades. No entanto, foi a partir da Idade Moderna, com o Iluminismo e as teorias de contrato social, que a necessidade de controle de uso da força estatal foi ganhando forma. Com a evolução histórica, notadamente após as graves violações das Guerras Mundiais, a edição da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e a institucionalização das polícias, o controle do uso da força passou a ser um dos pilares da democracia.

Nessa linha, em nosso ordenamento jurídico, as forças de segurança são alvos de controle externo de sua atividade, exercido pelo Ministério Público, nos termos do art. 129, VII, da Constituição Federal, e também de controle interno, realizado pelas respectivas corregedorias, na forma de leis e regulamentos existentes.

As corregedorias são os órgãos internos responsáveis pela fiscalização dos órgãos de segurança e seus agentes, com a função precípua de zelar pela legalidade e disciplina, procedendo à apuração de irregularidades, mediante a instauração de procedimentos disciplinares, além de realização de ações fiscalizatórias e de auditorias, resultando no aprimoramento da atividade policial.

Segundo Agra (2024) *apud* Medauar (2012, p. 49 e 60), o controle interno da administração pública é a fiscalização que ela exerce sobre os atos e atividades de seus órgãos, sendo que, nesse âmbito, o vocábulo ‘correição’ designa tanto o controle geral sobre a administração quanto à fiscalização setorializada de atos, agentes e atividades de determinado ente ou órgão, estando em posição hierárquica superior à da maioria dos fiscalizados, podendo, inclusive fiscalizar a conduta dos agentes em posição de comando.

A Lei nº 13.675/2018, que disciplina a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e institui o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, ao tratar do controle interno, previu que aos órgãos de correição, que devem ser dotados de autonomia, caberá o gerenciamento e a realização dos processos e procedimentos de apuração e de responsabilidade funcional, por meio de sindicância e processo administrativo disciplinar, e a proposição de subsídios para o aperfeiçoamento das atividades dos órgãos de segurança pública e defesa social.

Antes mesmo disso, a Lei nº 13.022/2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, já previa em seu art. 13, I, o controle interno a ser exercido por corregedorias, órgãos próprios, permanentes e autônomos, com atribuições de fiscalização, investigação e auditoria, cuja existência e funcionamento é obrigatória nas guardas com efetivo superior a 50 (cinquenta) servidores e em todas que utilizarem armas de fogo, para apuração de infrações disciplinares atribuídas aos integrantes de seu quadro.

As Leis nº 14.735/2023 (Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis) e 14.751/2023 (Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos

Territórios), previram os órgãos correicionais nas estruturas básicas das respectivas polícias, com autonomia em suas atividades e finalidade da prática de atos de controle interno, prevenção, orientação, fiscalização e zelo pela qualidade do serviço policial, com atuação preventiva e repressiva, nas ocorrências de infrações disciplinares e penais praticadas por seus servidores no exercício da função.

Com o mesmo desenho, tramita atualmente no Senado, sob o nº 4.637/2024, projeto legislativo que institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Penais, em cujo texto encontra-se a previsão de corregedoria autônoma, com objetivo de realização de controle interno, correição, orientação e de garantia da qualidade e avaliação do serviço policial, com atuação tanto preventiva quanto repressiva nas infrações disciplinares cometidas por seus servidores no exercício da função.

As corregedorias da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal estão previstas no Decreto nº 11.348/2023. O texto prevê, em seus artigos 56 e 57, competência da primeira para, dentre outras ações, dirigir, planejar, coordenar, controlar, executar e avaliar as atividades de correição, disciplina e assuntos internos, orientar na interpretação e no cumprimento da legislação, da doutrina e dos entendimentos jurisprudenciais, apurar as infrações cometidas por servidores, assim como propor atos normativos.

Já em relação à segunda, o decreto estabelece, no art. 62, competência para dirigir, planejar, coordenar, controlar e avaliar as atividades de acompanhamento e monitoramento da conduta dos servidores e dos procedimentos relativos à correição e à disciplina, instauração, análise e instrução dos procedimentos administrativos disciplinares no âmbito de sua competência, implementação das diretrizes para as ações de correição, incentivo às ações regionais de prevenção a práticas de condutas funcionais irregulares e orientação e implementação das diretrizes nacionais para a rede de correição e disciplina.

Possuindo escopo semelhante, com objetivo de assegurar que a atividade policial seja pautada pela legalidade, efetividade e respeito aos direitos humanos, tanto de forma preventiva, como repressiva, os órgãos de controle externo e interno podem buscar aproximação, sem perder a autonomia e independência, para agir, quando possível, de forma colaborativa, complementar ou mesmo integrada.

Dentre as formas em que os órgãos do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial e as corregedorias dos órgãos de segurança pública podem atuar na forma referenciada podemos citar:

a) Compartilhamento de informações e dados: a troca de informações entre os órgãos de controle sobre denúncias recebidas, sindicâncias instauradas, processos disciplinares e seus resultados, notícias de fato, representações, entre outros, podem ajudar a identificar de maneira mais sistêmica padrões de comportamento, históricos de múltiplas denúncias em relação a uma mesma unidade policial ou servidor, áreas de risco, fornecendo maiores subsídios para as tomadas de decisões e outras intervenções de natureza preventiva ou repressiva. Ademais, muitas vezes a mesma conduta configura infração disciplinar e ilícito penal, mas o caso não é encaminhado ao Ministério Público para o devido processamento da ação penal, exaurindo-se na seara administrativa, o que seria evitado. Para tanto, o ideal seria o desenvolvimento de um fluxo de comunicação entre as instituições, preferencialmente eletrônico, com alimentação frequente e geração de dados analíticos que possibilitem a atenção preventiva dos órgãos para determinados setores ou agentes;

b) Capacitação e treinamentos conjuntos: a realização de cursos, workshops, seminários e outras atividades formativas que envolvam os membros do Ministério Público e das corregedorias, com abordagens sobre as atribuições do controle externo e interno sobre a atividade policial, assim como sobre matérias pertinentes, a exemplo de direitos humanos, uso da força, abordagens policiais, racismo, política de gênero, entre outros temas, fortalecem a cultura da legalidade e previnem desvio e responsabilização dos agentes de segurança, através do alinhamento de boas práticas;

c) Elaboração de manuais de atuação e protocolos operacionais: a atividade policial envolve a rápida tomada de decisões, na maioria das vezes sob pressão do risco, sem possibilidade de análise detida do caso ou consulta às instâncias superiores, ocasionando, certas vezes, resultados desastrosos. A partir da repetição de casos que chegam aos órgãos de controle, é possível detectar situações de erro repetitivas e vulnerabilidades, as quais devem ser utilizadas para fomentar a elaboração de padrões operacionais a serem seguidos nas ocorrências previstas;

d) Expedição conjunta de notas técnicas e recomendações: a abordagem integrada de determinadas situações que simultaneamente possam ser alvo de controle interno e externo, é medida que fortalece a atuação de ambos os órgãos. As recomendações podem abordar práticas de policiamento, abordagens, cumprimento de diligências, procedimentos de investigação e medidas de prevenção de abusos. As notas técnicas podem esclarecer interpretações legais e orientar sobre melhores práti-

cas, contribuindo para uma atuação mais eficaz e responsável das forças de segurança e a higidez da persecução penal livre de causas de nulidade;

e) Atuação conjunta em visitas e inspeções a estabelecimentos policiais: a Resolução nº 279/2023, do Conselho Nacional do Ministério Público, que dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial, prevê que o órgão do Ministério Público, após a realização das visitas aos estabelecimentos policiais, órgãos de perícia técnica e aquartelamentos militares poderá solicitar a prestação de auxílio ou colaboração das corregedorias dos órgãos policiais, para fins de cumprimento das medidas apontadas como necessárias. No entanto, nada impede que a ação conjunta ocorra durante a realização das visitas, imprimindo maior rigor e controle, sobretudo em estabelecimentos cronicamente problemáticos, notadamente porque o órgão ministerial não tem atribuição para intervenção em falhas disciplinares eventualmente detectadas;

f) Acompanhamento de casos de alta complexidade ou grande repercussão: em alguns casos envolvendo excessos na ação policial, notadamente nos que resultarem letalidade, é interessante o acompanhamento por parte dos dois órgãos de controle, garantindo maior transparência, celeridade, compartilhando elementos probatórios angariados, de modo a evitar a sobreposição de esforços;

g) Realização de reuniões periódicas: o diálogo permanente entre os membros do Ministério Público e as corregedorias dos órgãos de segurança pública pode resultar no desenvolvimento de estratégias, alinhamentos de atuação e trocas de experiências que resultem em maior efetividade das ações de controle preventivo e repressivo, no âmbito de suas atribuições.

A aproximação do Ministério Público com as corregedorias dos órgãos de segurança imprime maior efetividade dos controles interno e externo, prevenindo e reduzindo ilegalidades, oferecendo transparência de ações e resultados, possibilitando a melhoria do serviço público e da persecução penal, o que imprime maior confiança da sociedade nas instituições policiais e no Ministério Público.

5 Atuação do Ministério Público junto aos Conselhos de Segurança

Os conselhos de segurança são colegiados com representantes de várias instituições e órgãos relacionados com a segurança pública e da sociedade civil, com caráter consultivo, sugestivo e de acompanhamento social das atividades de segurança pública e defesa social.

A segurança pública foi estabelecida pelo constituinte originário, no art. 144 da Constituição Federal, como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. Na mesma linha, a Lei nº 13.675/2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, previu a atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública de todos os entes federados, de forma articulada com a sociedade, com finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Com o viés de integração interinstitucional e comunitário, dentre os princípios que Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social destaca-se a participação e controle social, e dentre as diretrizes, estão elencadas a participação social nas questões de segurança pública e também a colaboração do Ministério Público na elaboração de estratégias para alcance dos objetivos da referida política, conforme previsão do art. 4º, VII, e art. 5º, XIV e XVI da Lei nº 13.675/2018. No entanto, há que ser observado que além de colaborador, o Ministério Público foi previsto legalmente como integrante da composição dos conselhos, consoante o art. 21, III, da legislação referenciada.

A referida lei dispõe que o Sistema Único de Segurança Pública será integrado pelos órgãos de segurança pública previstos na Constituição Federal e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, os quais atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica. Como integrantes estratégicos do SUSP, ao lado da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estão os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social dos três entes federados.

Os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social devem ser criados no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante proposta legislativa dos chefes dos Poderes Executivos, congregando representantes com poder decisório na estrutura governamental, para o exercício do acompanhamento dos integrantes operacionais do SUSP (órgãos previstos no art. 144 da Constituição, institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação, Secretaria Nacional de Segurança Pública, secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas, agentes de trânsito, guarda portuária e polícia legislativa).

Os órgãos colegiados podem recomendar providências legais às autoridades competentes, além de propor diretrizes para as políticas

públicas de segurança pública e defesa social, objetivando a prevenção e a repressão à violência e à criminalidade.

O acompanhamento social das atividades de segurança pública e defesa social deverá considerar, dentre outros, aspectos relacionados com as condições de trabalho, a valorização e o respeito pela integridade física e moral dos seus integrantes, o atingimento das metas previstas na Lei nº 13.675/2018, o resultado célere na apuração das denúncias em tramitação nas respectivas corregedorias, assim como o grau de confiabilidade e aceitabilidade do órgão pela população por ele atendida.

A avaliação das políticas de segurança pública e defesa social será feita com a participação dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social.

Para Lima e Silva (2022, p.308), a política de segurança pública deve envolver diversos atores, e estes deverão estar comprometidos em alcançar os melhores índices dos indicadores propostos, além do monitoramento que deve ser constante, tendo o Ministério Público como indutor da ação e visando alcançar resultados satisfatórios das gestões estatais, a fim de assegurar o direito fundamental à segurança por parte dos cidadãos.

Dentre as finalidades do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social está a contribuição para a organização dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social, sendo previsto que os demais entes federados devem elaborar e implantar os seus planos correspondentes, sob pena de não poderem receber recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social. Com esse parâmetro orçamentário e também sob a ótica de que se trata de espaço de participação popular e controle social, é interessante que o Ministério Público exerça a fiscalização sobre a criação e funcionamento dos conselhos de segurança.

Agra (2019, p.142), 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.

Logo, observam-se os conselhos de segurança pública são órgãos colegiados integrantes estratégicos do Sistema Único de Segurança Pública em todas as esferas federativas, dos quais o Ministério Público é componente, na condição de conselheiro, sendo imperioso que ocupe o seu espaço na governança participativa das políticas públicas de segurança pública e defesa social.

Inclusive, trata-se de uma seara formal de controle social e interinstitucional sobre a atividade policial, permitindo a formulação de políticas, com planejamento estratégico que considere as necessidades e peculiaridades de cada ente federado, bem como o acompanhamento e atuação das forças de segurança, do ponto de vista da legalidade e eficiência, bem como da repressão de abusos e promoção de responsabilização.

Há que se pontuar também que a representação interinstitucional e de representantes da sociedade civil, com reuniões periódicas, facilita a articulação e colaboração para a resolução de questões de segurança pública, ao permitir a rápida troca de informações e ações coordenadas com resultados potencializados.

A participação efetiva nos conselhos de segurança por parte do Ministério Público, notadamente pela sua missão constitucional de defensor da ordem jurídica e dos interesses sociais, e ainda pela função de exercício de controle externo da atividade policial é uma forma de contribuir para o fortalecimento e efetividade das políticas de segurança e promoção de direitos dos cidadãos.

Para atuação mais efetiva do órgão do Ministério Público nos conselhos de segurança, é possível a adoção das seguintes estratégias:

a) Participação regular e frequente: é importante que o órgão ministerial verifique a regularidade de constituição do conselho, a vigência dos mandatos e zele pelo comparecimento às reuniões, para a devida representatividade institucional;

b) Proatividade: a efetiva participação nos debates, inclusive com a propositura de pautas relevantes, construídas com base nas demandas relacionadas à segurança pública que chegam ao conhecimento ministerial a partir da ouvidoria, notícias de fato, processos, divulgação de dados relacionados à criminalidade, entre outros;

c) Capacitação dos membros do conselho: a oferta de palestras e cursos para os membros dos conselhos, sobretudo para os representantes da sociedade civil, relacionados à legislação e outros temas que tenham pertinência temática com a segurança pública pode ser útil para uma abordagem mais qualitativa por parte do colegiado;

d) Fiscalização qualificada: o acompanhamento das metas, fiscalização de orçamentos públicos e convênios, monitoramento da execução dos planos e projetos aprovados, exigência de transparência dos gestores públicos e utilização de dados estatísticos promovem maior efetividade às políticas de segurança pública;

e) Promoção de diálogo interinstitucional: o Ministério Público pode assumir a postura de articulador entre os diversos órgãos e repre-

sentantes da sociedade integrantes do conselho de segurança, mediando conflitos e construindo consenso para a execução das políticas de segurança e defesa social;

f) Atuação preventiva: considerando a experiência com a realidade local, o membro do Ministério Público pode identificar vulnerabilidades e necessidades da região, e propor a adoção de protocolos operacionais visando à melhoria na qualidade da atividade policial e evitando episódios ilegalidade;

g) Atuação repressiva: a partir de situações que cheguem ao conhecimento do representante do Ministério Público quando de seu assento no conselho de segurança pública e que não sejam solucionadas nessa instância de controle social e colegiado, é possível a adoção de providências no âmbito ministerial, com a instauração de procedimentos extrajudiciais que podem resultar na expedição de recomendações, celebração de termos de ajustamento de conduta, manejo de ações civis públicas, entre outros.

Com a participação efetiva nos conselhos de segurança, o Ministério Público ocupa um espaço fundamental na formulação das políticas de segurança pública e defesa social e contribui para um sistema de segurança e Justiça mais eficaz, consistindo em uma forma de controle preventivo da atividade policial, dentro da seara do controle social.

6 Conclusão

O controle externo da atividade policial, função institucional atribuída ao Ministério Público pela Constituição Federal de 1988, representa uma inovação fundamental e um mecanismo indispensável de freios e contrapesos na fiscalização das forças de segurança. Conforme demonstrado, essa atribuição não se restringe a uma atividade meramente fiscalizatória, mas busca assegurar a eficiência e a legalidade da atuação policial, nas atividades relacionadas às funções ministeriais, sem a intenção de gerir tais instituições, adentrando em questões administrativas e relacionadas com a atividade-meio, podendo ser exercido nas modalidades difusa e concentrada, bem como em momentos de atuação preventiva e repressiva, o exercício da atividade policial deve ser sempre pautado não apenas pela observância da legislação pátria, mas também pelos parâmetros de convencionalidade e direitos humanos.

Contudo, a efetividade plena dessa missão constitucional transcende a atuação isolada do *Parquet* apenas na seara do controle

externo. A eficácia da atuação pode ser exponencialmente potencializada quando o Ministério Público adota uma abordagem múltipla, atuando de forma integrada e estratégica com as demais instâncias de controle.

Primeiramente, destaca-se a importância da aproximação com o controle interno, exercido pelas Corregedorias. Ambos os órgãos, embora independentes, possuem escopos semelhantes de garantia da legalidade e disciplina. A implementação de fluxos de compartilhamento de informações, a realização de capacitações conjuntas e a elaboração de protocolos operacionais são estratégias que fortalecem ambas as frentes, gerando maior transparência e aprimoramento dos serviços policiais.

Em segundo lugar, e de modo igualmente relevante, é imperativo que o Ministério Público ocupe seu espaço no âmbito do controle social. A Lei nº 13.675/2018 (Lei do SUSP) posiciona o Ministério Público não como um mero colaborador, mas como integrante nato dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social. A participação efetiva nesses colegiados permite ao órgão ministerial ir além da fiscalização reativa, contribuindo ativamente para a governança participativa e para a formulação de políticas públicas de segurança.

Conclui-se, portanto, que o Ministério Público moderno deve exercer seu papel de forma tridimensional: executando o controle externo direto, fomentando a eficiência do controle interno e sendo protagonista no controle social. A ocupação desses espaços, com atuação múltipla e integrada, é o caminho que assegura maior efetividade, transparência e responsabilidade das instituições policiais, alinhando a segurança pública aos preceitos constitucionais e convencionais que regem o Estado Democrático de Direito.

Referências

AGRA, Wendell Beethoven Ribeiro. *Controle da atividade policial: interpretação à luz das normas de direito público*. Curitiba: Juruá, 2024.

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. p. 133-150.

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público: fundamentos e áreas de atuação. *Enciclopédia Jurídica da PUCSP*, tomo VIII: processo penal, 2020.

BASILIO, Marcio Raphael Fernandes. O controle externo da ação policial: institucionalidade, limites e paradoxos. *Revista de Direito Comparado e Estudos Legislativos*, v. 12, n. 1, p. 16, jan./jun. 2023. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.5948. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/5948/11466>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11348.htm. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.022, de 08 de agosto de 2014*. Estatuto Geral das Guardas Municipais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018*. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.735, de 23 de novembro de 2023*. Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14735.htm. Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.751, de 12 de dezembro de 2023*. Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/14751.htm. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18625.htm. Acesso em: 25 set. 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://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 26 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Manual de atuação do Ministério Público no controle externo da atividade policial*. 1. ed. Brasília: CNMP, 2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/17945-manual-de-atuacao-do-ministerio-publico-no-controle-externo-da-atividade-policial>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 279, de 14 de dezembro de 2023*. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/10379/>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 310, de 08 de maio de 2025*. Regula a atividade do Ministério Público na investigação de morte, violência sexual, tortura, desaparecimento forçado de pessoas [...]. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/11739/>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 5637, de 2024*. Institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Penais, dispõe sobre suas normas gerais de funcionamento e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166308>. Acesso em: 26 set. 2025.

LIMA, Guilherme Graciano Araujo; SILVA, Rinaldo Jorge da Silva. A *Responsabilidade do Ministério Público para com a política de segurança pública*. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Ministério Público e o sistema de segurança pública brasileiro. Brasília: CNMP, 2022. p. 293-310. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/250-revistas/15953-ministerio-publico-e-o-sistema-de-seguranca-brasileiro>. Acesso em: 30 out. 2025.

LIMA, Renato Sérgio de (coord.). *As corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/161>. Acesso em: 30 out. 2025.

LIMA, Renato Sérgio de (coord.). *Construção de uma nova narrativa democrática para a segurança pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/112>. Acesso em: 30 out. 2025.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O controle externo da atividade policial. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 664, p. 18, 1991.
PARAÍBA (Estado). Lei Complementar nº 97, de 02 de dezembro de 2010. Lei Orgânica do Ministério Público da Paraíba. Disponível em: <https://www.mppb.mp.br/index.php/pt/atos-normas-2>. Acesso em: 15 ago. 2025.

VIEIRA, Alexander Veras. O Papel do Ministério Público no Controle Externo da Atividade Policial: tendências e desafios contemporâneos. *REI – Revista de Estudos Institucionais*, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 16, 2025. DOI: 10.21783/rei.v11i1.889. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/889>. Acesso em: 29 out. 2025.