RGe ISSN: 2177-3246

A EFETIVIDADE DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO: LETALIDADE ESTATAL E GARANTIAS INSTITUCIONAIS NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO

THE EFFECTIVENESS OF EXTERNAL OVERSIGHT OF POLICE ACTIVITY BY THE PUBLIC PROSECUTION SERVICE: STATE LETHALITY AND INSTITUTIONAL GUARANTEES IN BRAZILIAN CONSTITUTIONALISM

LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL EXTERNO DE LA ACTIVIDAD POLICIAL POR EL MINISTERIO PÚBLICO: LETALIDAD ESTATAL Y GARANTÍAS INSTITUCIONALES EN EL CONSTITUCIONALISMO BRASILEÑO

10.56238/revgeov17n4-219

Joaquim Ribeiro de Souza Junior
Doutorando em Direito
Instituição: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)
E-mail: joaquimjunior33@gmail.com
Lattes: 3574109956957619
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-3488-5508

Glenda Almeida Matos Moreira
Doutoranda em Direito
Instituição: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)
E-mail: glendaalmeidamoreira@gmail.com
Lattes: 4509916774102212
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-8940-3644

RESUMO
Examina-se o controle externo da atividade policial como função constitucional atribuída ao Ministério Público, analisando seus fundamentos normativos, seus limites estruturais e o problema recorrente da efetividade no contexto brasileiro. Parte-se da compreensão de que a efetividade não se confunde com a mera observância procedimental, mas com a capacidade institucional de produzir resultados verificáveis, prevenir violações de direitos fundamentais e romper padrões estruturais de violência estatal. São identificados gargalos centrais do modelo tradicional, como a dependência informacional em relação às corporações policiais, a fragmentação do controle difuso, a insuficiência estrutural e a burocratização das práticas institucionais, fatores que contribuem para a reprodução da impunidade e da seletividade penal. À luz do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, com destaque para o caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na ADPF 635/RJ, sustenta-se que o controle externo é garantia institucional indispensável à redução da letalidade policial, à proteção do direito à vida e ao fortalecimento da legitimidade democrática das instituições de justiça.

Palavras-chave: Ministério Público. Letalidade Policial. Direitos Humanos. Efetividade Institucional. Controle Externo.

ISSN: 2177-3246

ABSTRACT
This article examines the external oversight of police activity as a constitutional function assigned to the Public Prosecutor's Office, analyzing its normative foundations, structural limits, and the recurring problem of effectiveness in the Brazilian context. It starts from the understanding that effectiveness is not to be confused with mere procedural compliance, but rather with the institutional capacity to produce verifiable results, prevent violations of fundamental rights, and break structural patterns of state violence. The study identifies central bottlenecks in the traditional model, such as informational dependence on police corporations, the fragmentation of diffuse oversight, structural insufficiency, and the bureaucratization of institutional practices, all of which contribute to the reproduction of impunity and penal selectivity. In light of the Inter-American Human Rights System, with particular emphasis on the case of Favela Nova Brasília v. Brazil, and of the case law of the Brazilian Federal Supreme Court in ADPF 635/RJ, the article argues that external oversight is an indispensable institutional guarantee for reducing police lethality, protecting the right to life, and strengthening the democratic legitimacy of justice institutions.

Keywords: Public Prosecutor's Office. Police Lethality. Human Rights. Institutional Effectiveness. External Oversight.

RESUMEN
Se examina el control externo de la actividad policial como función constitucional atribuida al Ministerio Público, analizando sus fundamentos normativos, sus límites estructurales y el problema recurrente de la efectividad en el contexto brasileño. Se parte de la comprensión de que la efectividad no se confunde con la mera observancia procedimental, sino con la capacidad institucional de producir resultados verificables, prevenir violaciones de derechos fundamentales y romper patrones estructurales de violencia estatal. Se identifican obstáculos centrales del modelo tradicional, tales como la dependencia informacional respecto de las corporaciones policiales, la fragmentación del control difuso, la insuficiencia estructural y la burocratización de las prácticas institucionales, factores que contribuyen a la reproducción de la impunidad y de la selectividad penal. A la luz del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, con especial énfasis en el caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, y de la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal brasileño en la ADPF 635/RJ, se sostiene que el control externo constituye una garantía institucional indispensable para la reducción de la letalidad policial, la protección del derecho a la vida y el fortalecimiento de la legitimidad democrática de las instituciones de justicia.

Palabras clave: Ministerio Público. Letalidad Policial. Derechos Humanos. Efectividad Institucional. Control Externo.

ISSN: 2177-3246

1 INTRODUÇÃO

A atuação policial ocupa lugar central na conformação do Estado contemporâneo, na medida em que representa uma das expressões mais intensas do poder estatal sobre os corpos, os territórios e as liberdades individuais. No contexto brasileiro, marcado por profundas desigualdades sociais, raciais e territoriais, a atividade policial historicamente se desenvolveu sob tensões permanentes entre a promessa constitucional de proteção de direitos fundamentais e práticas institucionais que naturalizam o uso excessivo da força, a seletividade penal e a baixa responsabilização por abusos (Vieira, 2025).

A Constituição de 1988, ao instituir o Estado Democrático de Direito, rompeu com modelos autoritários de segurança pública e consagrou mecanismos de controle jurídico-institucional da atuação policial, dentre os quais se destaca o controle externo exercido pelo Ministério Público, concebido como garantia estrutural de legalidade, democracia e proteção dos direitos humanos (Camelo, 2025).

A relevância científica e social deste artigo, portanto, decorre da persistência de elevados índices de letalidade policial, da recorrência de violações de direitos fundamentais e da dificuldade histórica de implementação de mecanismos de responsabilização efetiva no âmbito da segurança pública. Apesar da previsão constitucional expressa do controle externo da atividade policial, observa-se um descompasso entre o desenho normativo do instituto e sua concretização prática, frequentemente limitada por entraves estruturais, institucionais e culturais.

Diante desse cenário, emerge a seguinte problemática: por que o controle externo da atividade policial, embora constitucionalmente assegurado e internacionalmente exigido, apresenta baixa efetividade na contenção da violência policial e na responsabilização de abusos no Brasil?

Diante te tal questionamento, o objetivo geral deste artigo é analisar criticamente a efetividade do controle externo da atividade policial exercido pelo Ministério Público, à luz da Constituição de 1988 e dos parâmetros do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Já como objetivos específicos, busca-se examinar os fundamentos constitucionais e institucionais do controle externo da atividade policial no ordenamento jurídico brasileiro, identificar os principais gargalos estruturais, informacionais e organizacionais que esvaziam a efetividade desse controle e avaliar a contribuição da jurisprudência interamericana e da ADPF 635/RJ na redefinição de parâmetros normativos e institucionais voltados à redução da letalidade policial e ao fortalecimento da accountability democrática.

Adota-se, então, metodologia qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com base na análise de obras doutrinárias, artigos científicos, documentos institucionais, decisões judiciais nacionais e internacionais devidamente referenciados.

Ao problematizar os limites e desafios do controle externo da atividade policial, tem-se como pretensão principal contribuir para o aprofundamento do debate acadêmico e institucional sobre a democratização da segurança pública no Brasil, partindo da premissa de que a efetividade do controle

externo não é mero requisito administrativo, mas condição indispensável para a concretização do direito à vida, da dignidade da pessoa humana e da legitimidade do próprio Estado Democrático de Direito, exigindo reflexão crítica, compromisso institucional e transformação estrutural das práticas de controle e responsabilização.

2 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E CONCEITUAIS DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

A compreensão dos fundamentos constitucionais do controle externo da atividade policial exige, como ponto de partida inafastável, a leitura sistemática da Constituição da República de 1988 enquanto projeto normativo comprometido com a superação de práticas autoritárias historicamente enraizadas no exercício do poder estatal, em especial na atuação dos aparatos de coerção.

A Carta de 1988 não se limitou a reorganizar competências institucionais ou a enumerar direitos fundamentais em sentido abstrato, mas promoveu uma profunda reconfiguração do modelo de Estado, erigindo o Estado Democrático de Direito como eixo estruturante da ordem jurídica e política brasileira.

Sob tal prognóstico, a atividade policial deixa de ser concebida como espaço de discricionariedade ampla ou de autossuficiência institucional e passa a ser juridicamente condicionada por um complexo sistema de limites normativos, princípios constitucionais e mecanismos de controle, vez que a Constituição reconhece a segurança pública como dever do Estado e direito fundamental da coletividade, mas o faz de maneira indissociável da proteção da dignidade da pessoa humana, do devido processo legal e da submissão integral da atuação estatal à legalidade constitucional (Pinho; Chaves; Cruz 2024).

Essa tensão constitutiva entre segurança e liberdade, longe de ser um defeito do modelo constitucional, representa precisamente o seu traço democrático essencial, como destaca a literatura especializada ao tratar da necessidade política e jurídica do controle da atividade policial em sociedades democráticas (Ávila, 2014).

É nesse horizonte que se insere o art. 129, VII, da Constituição Federal, ao atribuir ao Ministério Público a função de exercer o controle externo da atividade policial (Brasil, 1998). A opção do constituinte originário por consagrar expressamente essa atribuição não pode ser compreendida como um gesto meramente simbólico ou redundante, tampouco como simples desdobramento da titularidade da ação penal pública.

Trata-se, ao contrário, de uma escolha normativa consciente, orientada pela percepção de que o poder policial, pela natureza de suas funções e pela intensidade das restrições que impõe a direitos fundamentais, demanda controle externo permanente, institucionalizado e dotado de autonomia funcional.

A densidade normativa da expressão “controle externo”, então, denota-se justamente na distinção que a Constituição estabelece entre fiscalização genérica da legalidade e mecanismos específicos de contenção e responsabilização de órgãos armados do Estado. Como observa Sousa Júnior (2015), o controle externo da atividade policial decorre diretamente da missão constitucional do Ministério Público de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, não se esgotando em práticas formais de acompanhamento procedimental ou em intervenções episódicas. Aliás, o controle externo assume natureza estrutural, voltada à correção de desvios, à prevenção de arbitrariedades e à promoção da accountability estatal.

Acerca deste tipo de controle, Ávila (2014), em sua Tese, inicialmente destaca atribuições e ferramentas do MP para as exercer através da Lei Complementar nº 75/1993, a qual:

> As ferramentas específicas de atuação do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial estão disciplinadas na LC n. 75/1993, 9º, que prevê o livre ingresso em estabelecimentos policiais, **acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial**, possibilidade de representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para **prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder**, **poder de requisição à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato lícito ocorrido no exercício da atividade policial e ainda promover a ação penal por abuso de poder**. O dispositivo indica que o exercício do controle externo pode ocorrer por medidas judiciais ou extrajudiciais (Ávila, 2014, p. 543, grifo nosso).

Essa leitura é reforçada quando se considera o lugar ocupado pelo Ministério Público no desenho constitucional de 1988, pois, instituído como órgão permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e dotado de autonomia funcional, administrativa e financeira, este importante órgão não se subordina a nenhum dos Poderes da República, o que lhe confere posição institucional singular para o exercício de funções de controle supramencionadas. Tal autonomia não se justifica como privilégio corporativo, mas como garantia institucional voltada à proteção da sociedade frente a abusos do poder estatal, especialmente em contextos nos quais a atuação policial incide de forma mais intensa sobre populações vulnerabilizadas (Morais Júnior, 2022).

A previsão constitucional do controle externo da atividade policial deve, portanto, ser interpretada em articulação com os princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito, notadamente a legalidade, a separação de poderes, a proteção dos direitos fundamentais e o princípio republicano da responsabilidade dos agentes públicos, não havendo, portanto, espaço para conceber a polícia como instância imune a controles externos ou como corpo técnico neutro cuja atuação se legitimaria exclusivamente por critérios internos de eficiência (Basilio; Basilio, 2023).

Dessarte, a Constituição rompe com essa lógica ao afirmar que toda atividade estatal, inclusive a policial, está sujeita a mecanismos de controle jurídico e institucional, especialmente quando envolve o uso legítimo da força, podendo-se clarear que práticas de arbitrariedade policial não podem ser explicadas apenas por desvios individuais ou falhas morais de agentes isolados.

Há, como destacam Ávila (2014) e Vieira (2025), fatores sociológicos e organizacionais que tornam a atividade policial particularmente suscetível a abusos, como a valorização da autoridade, a naturalização da violência como instrumento de eficiência e a existência de subculturas institucionais resistentes à transparência e à responsabilização, sendo justamente diante desse cenário que o controle externo assume status de indispensável como mecanismo de contenção estrutural do desvio, e não apenas como resposta posterior a violações consumadas.

Nesses termos, o controle externo da atividade policial não se confunde com ingerência indevida na autonomia funcional das corporações policiais, tampouco implica subordinação hierárquica, uma vez que se trata de um controle jurídico-institucional que preserva a autonomia técnica da polícia, mas a submete à legalidade constitucional e aos parâmetros democráticos de atuação estatal. Como ressalta Braga (2023), a efetividade do controle externo está diretamente relacionada à capacidade do Ministério Público de atuar de forma independente, inclusive mediante a adoção de instrumentos extrajudiciais e investigativos próprios, especialmente em contextos nos quais a atuação policial é objeto de suspeita.

A densidade constitucional do controle externo também se evidencia quando se observa sua conexão com compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro no âmbito dos direitos humanos e, embora essa dimensão será aprofundada em capítulo próprio, importa desde logo reconhecer que a Constituição de 1988 abriu-se ao direito internacional dos direitos humanos, incorporando standards de investigação independente, diligente e imparcial em casos de violações graves. O controle externo da atividade policial, assim, opera como ponte entre a ordem constitucional interna e as obrigações internacionais do Estado, reforçando sua natureza jurídica qualificada e sua centralidade no sistema de garantias.

Perante isso, a leitura do art. 129, VII, da Constituição não pode ser reduzida a uma compreensão minimalista ou burocrática do controle externo, mas como uma função constitucional dotada de densidade normativa própria, cuja finalidade é assegurar que o exercício do poder policial se mantenha compatível com os valores do Estado Democrático de Direito (Corrêa; Coutinho, 2019). A atuação do Ministério Público, nesse campo, deve ser compreendida como expressão de um modelo de controle que busca prevenir abusos, corrigir ilegalidades, promover responsabilização e, sobretudo, preservar a legitimidade democrática da atuação estatal.

Essa compreensão inaugura o caminho para o exame, na sequência deste capítulo, do papel do Ministério Público enquanto instituição externa ao aparato policial e garantia institucional de direitos fundamentais, bem como da distinção entre fiscalização meramente formal e controle de legalidade corretivo, sendo a partir dessa base constitucional que se pode avaliar, de modo crítico, os limites e as potencialidades do controle externo da atividade policial no contexto brasileiro contemporâneo.

A relevância do controle externo da atividade policial, sob a perspectiva da defesa dos direitos constitucionais, projeta-se de maneira ainda mais evidente quando se examina o papel do Ministério Público como guardião institucional desses direitos no cotidiano das relações sociais, visto que a Constituição de 1988 atribuiu ao Ministério Público não apenas a função de promover a persecução penal, mas, de modo mais amplo, a incumbência de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos aos direitos assegurados constitucionalmente, ainda mais se tratando de abordagens policiais seletivas, discriminatórias e sobre casos de violência policial letal, ou seja, com situações com mortes, como aponta Morais Júnior (2022).

Morais Júnior (2022), ainda sob os moldes constitucionais, destaca que:

> A moldura proposta pelo Ministério Público pelo poder constituinte originário, portanto, consagra a noção de que o exercício externo da atividade deve ser orientado pelo fortalecimento da cidadania e pela dignidade da pessoa humana, enquanto fundamentos da República Federativa do Brasil, assim como pela presunção de uma sociedade justa, livre e solidária, bem assim pela promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. [...] Segue, assim, a importância de os organismos policiais estarem sujeitos às efetiva fiscalização do Ministério Público, diante da existência de múltiplos mecanismos de equilíbrio dos poderes estatais, dentro de um Estado Democrático de Direito [...] (Morais Júnior, 2022, p. 64-65).

Essa atribuição confere ao controle externo uma dimensão que ultrapassa a lógica estritamente repressiva, situando-o como instrumento de proteção preventiva e corretiva de direitos fundamentais frente ao exercício do poder policial, especialmente em contextos de assimetria social e vulnerabilidade estrutural, nos quais a atuação estatal tende a incidir de forma seletiva e desigual (Morais Júnior, 2022).

Logo, a defesa dos direitos constitucionais, no âmbito do controle externo, não se resume à reação posterior a abusos consumados, mas envolve a vigilância permanente sobre padrões de atuação policial que possam comprometer a dignidade da pessoa humana, a igualdade perante a lei e o devido processo legal. A atuação do Ministério Público assume, assim, caráter estrutural, voltado à contenção de práticas institucionais que naturalizam a violação de direitos sob o argumento da eficiência ou da manutenção da ordem.

Como destaca Sousa Júnior (2015), o controle externo deve ser compreendido como mecanismo de garantia coletiva, capaz de tensionar rotinas administrativas, procedimentos investigativos e formas de abordagem policial que, embora formalmente legitimadas, produzem efeitos materiais incompatíveis com o projeto constitucional democrático.

Para a sociedade, essa atuação possui relevância que transcende o âmbito técnico-jurídico, na medida em que contribui para a construção de um modelo de segurança pública comprometido com a legalidade, a transparência e a responsabilização. O controle externo exercido pelo Ministério Público opera como instrumento de mediação institucional entre o poder coercitivo do Estado e os direitos fundamentais da população, reforçando a confiança social nas instituições e reduzindo o risco de que

a atuação policial se converta em fator de reprodução de desigualdades e de violência estatal. Ao assumir essa função, o Ministério Público reafirma sua vocação constitucional de agente de transformação social, cuja legitimidade decorre não do exercício arbitrário de poder, mas da defesa intransigente da ordem constitucional e dos direitos que lhe dão sentido material (Ávila, 2014).

2.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTITUIÇÃO EXTERNA DE GARANTIA NO SISTEMA CONSTITUCIONAL

A centralidade do controle externo da atividade policial no desenho constitucional brasileiro conduz, de modo lógico, à análise do papel institucional do Ministério Público enquanto instância externa de garantia no sistema constitucional, mas essa condição não decorre apenas da previsão expressa do art. 129, VII, da Constituição, mas da própria conformação do Ministério Público como órgão independente, permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. A atuação do Ministério Público no controle da atividade policial, portanto, não pode ser compreendida como função acessória ou derivada, mas como expressão direta de sua missão constitucional estruturante, como já descrito.

A ideia de instituição externa de garantia pressupõe a existência de um órgão dotado de autonomia suficiente para exercer controle sobre estruturas estatais que concentram poder coercitivo, sem sujeição hierárquica ou dependência funcional. No caso da atividade policial, essa exigência assume relevo particular, uma vez que se trata de aparato estatal autorizado a restringir direitos fundamentais de forma imediata e concreta, inclusive mediante o uso legítimo da força (Ávila, 2014; Padilha, 2020).

Padilha (2020, p. 845) desloca atenção para uma atribuição sociojurídica do MP quanto ao controle externo sobre atividades policiais, uma vez que este importante órgão teve por nomeação "*ombudsman"* do Direito Constitucional, com a obrigação de agir de forma estritamente imparcial em defesa dos cidadãos, citando entendimento da Suprema Corte, a qual:

> O Supremo Tribunal Federal já afirmou, mais de uma vez, que o Ministério Público tem legitimidade para promover atos de investigação, graças, dentre outros fundamentos, à **teoria dos poderes implícitos, ou seja, quando a Constituição concede os fins a determinados órgãos, concede a ele implicitamente os meios para cumprir os objetivos constitucionalmente propostos**. Traduzindo: se a Constituição concede ao Ministério Público poderes para promover ação penal, deve, implicitamente, conceder a ele os meios para formação de sua *opinio delicti* (Padilha, 2020, p. 846-847, grifo nosso).

A Constituição de 1988, ao afastar o Ministério Público de vínculos orgânicos com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, criou as condições institucionais necessárias para que o controle da atividade policial fosse exercido por um órgão externo às corporações policiais e imune a pressões

político-administrativas diretas, reforçando a racionalidade democrática do sistema de freios e contrapesos (Sousa Júnior, 2015).

Em contrapartida, essa posição externa não acarreta antagonismo institucional, mas traduz uma lógica de controle republicano fundada na responsabilidade e na prestação de contas. O Ministério Público não substitui a polícia em suas funções constitucionais, tampouco assume a gestão cotidiana da segurança pública, dado que sua atuação incide sobre a legalidade, a legitimidade e a conformidade constitucional dos atos praticados, funcionando como instância de contenção de excessos e de correção de desvios que, se não enfrentados, comprometem a legitimidade de toda a política de segurança.

Como observa Ávila (2014), o controle externo é elemento indispensável para evitar que a atividade policial se desenvolva em um espaço de autossuficiência institucional, no qual práticas ilegais ou abusivas sejam naturalizadas como custos inevitáveis da eficiência repressiva.

A condição do MP como instituição de garantia não se limita à atuação repressiva posterior, mas envolve a capacidade de intervir de maneira preventiva e estrutural. Isso significa que o controle externo deve incidir sobre padrões de atuação, fluxos de trabalho, protocolos operacionais e práticas reiteradas que afetam direitos fundamentais, e não apenas sobre casos isolados de abuso.

Nessa perspectiva, o MP atua como mediador institucional entre o poder policial e a sociedade, traduzindo demandas sociais por legalidade, igualdade e respeito aos direitos humanos em parâmetros jurídicos exigíveis no âmbito da atuação estatal (Braga, 2023).

A noção de garantia institucional também se articula com a dimensão coletiva dos direitos fundamentais. A atuação do Ministério Público no controle externo não visa apenas à tutela de direitos individuais violados em situações específicas, mas à proteção de bens jurídicos de natureza difusa e coletiva, como a própria legitimidade democrática da atuação policial e a confiança social nas instituições de segurança pública.

Quando práticas policiais seletivas, discriminatórias ou violentas se perpetuam sem controle efetivo, o dano produzido não se restringe às vítimas diretas, mas alcança a sociedade como um todo, corroendo a credibilidade do Estado e aprofundando desigualdades estruturais, sendo nesse cenário que o controle externo exercido pelo MP assume função de defesa da ordem constitucional em seu sentido material, ao impedir que o exercício do poder coercitivo se afaste dos valores que legitimam sua existência (Morais Júnior, 2022).

Além do que, a condição do Ministério Público como instituição externa de garantia projeta-se sobre sua capacidade de articular instrumentos judiciais e extrajudiciais de forma integrada, não se esgotando o controle externo na provocação do Poder Judiciário, e compreendendo a utilização de mecanismos administrativos, recomendações, inspeções, requisições e procedimentos investigatórios próprios, sempre orientados pela finalidade de assegurar a conformidade constitucional da atividade policial (Greco, 2022).

Essa atuação multifacetada reforça a ideia de que o Ministério Público não opera apenas como órgão de acusação, mas como agente institucional vocacionado à proteção de direitos e à indução de práticas estatais compatíveis com o Estado Democrático de Direito (Sousa Júnior, 2015).

Por conseguinte, a relevância do MP como instituição externa de garantia manifesta-se de forma particularmente sensível em contextos de vulnerabilidade social e histórica marginalização, no aspecto de que a atuação policial tende a incidir de maneira mais intensa sobre determinados grupos sociais, reproduzindo padrões seletivos e discriminatórios que desafiam a promessa constitucional de igualdade (Morais Júnior, 2022; Vieira, 2025).

Nesses cenários, o controle externo resta essencial na contenção de práticas que, embora formalmente justificadas sob o discurso da segurança, produzem violações sistemáticas de direitos fundamentais e, ao exercer essa função, o MP reafirma sua vocação constitucional de defensor da sociedade e de promotor de justiça social, consolidando-se como peça-chave na arquitetura institucional de proteção dos direitos constitucionais no Brasil contemporâneo.

3 LIMITES ESTRUTURAIS DO MODELO TRADICIONAL E O PROBLEMA DA EFETIVIDADE: GARGALOS INSTITUCIONAIS E OPERACIONAIS

A discussão sobre a efetividade do controle externo da atividade policial exige, antes de tudo, um deslocamento conceitual que afaste leituras meramente formais ou procedimentais do instituto. No plano constitucional, a atribuição conferida ao Ministério Público não se esgota na observância ritual de fluxos administrativos, na expedição episódica de recomendações ou na simples instauração de procedimentos de acompanhamento.

A efetividade, aqui compreendida em sentido material, primeiramente, deve ser aferida pela capacidade concreta de produzir resultados institucionais verificáveis, capazes de prevenir violações, corrigir padrões desviantes de atuação policial e induzir transformações estruturais no modo como a força estatal é exercida no cotidiano social, se referindo, portanto, a uma noção que se vincula diretamente à ideia de accountability democrática, na qual o controle não se legitima pelo seu enunciado normativo, mas pela sua aptidão real de impactar práticas, reduzir arbitrariedades e fortalecer a confiança pública nas instituições de justiça (Cavallazzi; Suxberger, 2019).

Cavallazzi e Suxberger (2019) compreendem o accountability como resultado do foco ministerial conferido ao órgão aqui dimensionado devido à extensão das relações sociais existentes no cotidiano e a imprescindibilidade de maior transparência e aprimoramento das instituições que possuem vínculo com o sistema de justiça, a qual também sem isso haverá a perda da confiabilidade dos cidadãos sobre a forma em que a sociedade em que vivem é regida, ou seja, nas leis vigentes. Outrossim, importa considerar, segundo os autores, que:

> A ideia de *accountability*, trazida ao contexto atual, pode ser compreendida como o conjunto de elementos indicativos da transparência e controle social sobre a ação estatal. É possível numerar que o sentido de *accountability* envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativa para as ações que foram ou deixaram compreendidas, premiação e/ou castigo. É claro que há avanços no campo do controle externo, mas mudanças de maior fôlego, de caráter cultural, ainda pendem de realização, afinal, *accountability*, mais que uma desejada característica ou atributo da ação estatal, é decorrência de uma *cultura institucional* ainda distante da realidade brasileira (Cavallazzi; Suxberger, 2019, p. 231).

Posto a isso, a efetividade do controle externo não pode ser confundida com a mera existência de competências formais ou com a multiplicação de instâncias de fiscalização abstrata, na medida em que pressupõe uma atuação institucional capaz de romper com a lógica defensiva e autocentrada que historicamente marca os sistemas de segurança pública, especialmente em contextos de elevada letalidade policial e seletividade penal.

A produção de resultados verificáveis gera, assim, a capacidade de acessar informações qualificadas, de formular diagnósticos consistentes sobre padrões de atuação policial e de adotar medidas corretivas dotadas de força institucional suficiente para alterar condutas reiteradas. Quando o controle se limita a reagir a casos isolados, sem alcançar as dinâmicas estruturais que produzem a violência estatal, ele tende a assumir um caráter simbólico, que preserva a aparência de legalidade sem enfrentar as causas profundas da inefetividade (Cavallazzi; Suxberger, 2019).

Todavia, interessa salientar que um dos principais gargalos que esvaziam o controle externo reside na dependência informacional do MP em relação às próprias corporações policiais, dado que, em grande medida, o exercício do controle ainda se estrutura a partir de dados produzidos, filtrados e sistematizados pelas instituições que deveriam ser fiscalizadas, o que compromete a autonomia cognitiva necessária à fiscalização efetiva (Pedrosa Júnior; Monteiro; Nascimento, 2023).

Essa assimetria informacional passa, então, de um problema técnico para um obstáculo estrutural que limita a capacidade do órgão de controle de identificar padrões ocultos de abusos, subnotificação de ocorrências ou distorções estatísticas. Imaginemos, então, que quando o fluxo de informações permanece sob o monopólio do ente controlado, o controle tende a operar de forma reativa, fragmentada e, muitas vezes, tardia, incapaz de antecipar riscos ou de intervir preventivamente em cenários de violação sistemática de direitos.

A fragmentação do controle difuso constitui outro elemento central na compreensão da inefetividade do modelo tradicional. Embora a Constituição tenha atribuído ao MP um papel de protagonismo no controle externo da atividade policial, a atuação institucional frequentemente se dispersa em iniciativas isoladas, dependentes da atuação individual de membros, sem a consolidação de estratégias integradas e de políticas institucionais de longo prazo (Cavallazzi; Suxberger, 2019; Camelo, 2025).

A mencionada dispersão pode dificultar, ainda, a construção de uma memória institucional robusta, bem como a definição de prioridades claras orientadas por critérios objetivos de risco, impacto social e gravidade das violações, como evidencia Ávila (2014). Como consequência, o controle tende a oscilar entre períodos de maior ativismo e fases de retração, sem alcançar a continuidade necessária à transformação estrutural das práticas policiais.

Não menos importante de se discutir, a sobrecarga de atribuições, a escassez de equipes técnicas especializadas e a ausência de investimentos sistemáticos em inteligência institucional comprometem a capacidade do órgão de exercer um controle qualificado e permanente, ponto este levantado por Ávila (2014) e Braga (2023), tendo-se que os autores colaboram na compreensão de que, em muitos contextos, a atuação ministerial se vê tensionada entre demandas repressivas imediatas e a necessidade de fiscalização estrutural da atividade policial, o que acaba por priorizar respostas pontuais em detrimento de ações estratégicas de médio e longo prazo. Essa limitação material reforça a tendência à burocratização do controle, convertendo procedimentos de fiscalização em rotinas administrativas pouco sensíveis às dinâmicas concretas da violência estatal.

A burocratização das práticas institucionais, por sua vez, representa um paradoxo no exercício do controle externo, posto que, embora a formalização de procedimentos seja indispensável à segurança jurídica e à previsibilidade da atuação estatal, o excesso de rituais administrativos pode produzir um distanciamento progressivo entre o controle exercido e a realidade social que ele deveria transformar (Ávila, 2014; Vieira, 2025).

Quando o foco da atuação se desloca para o cumprimento de prazos, a padronização de formulários e a produção de relatórios descolados de impactos concretos, o controle perde sua dimensão crítica e emancipatória. Com isso, a legalidade formal é preservada, mas a efetividade material permanece comprometida, reproduzindo a sensação social de impunidade e de ausência de responsabilização real por abusos cometidos no exercício da função policial.

Os impactos dessa inefetividade não se restringem ao plano institucional, projetando-se de forma profunda sobre a estrutura do sistema penal e sobre a legitimidade das instituições de justiça. A incapacidade de controlar adequadamente a atividade policial contribui para a reprodução de práticas seletivas, que incidem de maneira desproporcional sobre grupos historicamente vulnerabilizados, reforçando padrões de discriminação racial, territorial e socioeconômica (Viegas; Loureiro; Abrucio, 2022; Vieira, 2025).

A seletividade penal, nesse contexto, representa um efeito sistêmico de um modelo de controle incapaz de romper com a lógica de exceção que orienta determinadas formas de atuação policial, onde a ausência de respostas institucionais consistentes aos abusos reforça a percepção de que determinadas vidas são menos protegidas pelo direito, corroendo os fundamentos igualitários do Estado Democrático de Direito (Vieira, 2025).

A crise de legitimidade das instituições de justiça emerge, assim, como consequência direta da inefetividade do controle externo. Quando a sociedade percebe que os mecanismos de fiscalização não produzem mudanças reais, instala-se um sentimento difuso de descrédito que afeta não apenas o MP, mas todo o sistema de justiça criminal.

Esse descrédito fragiliza a autoridade normativa do direito, estimula respostas informais à violência e compromete a capacidade do Estado de mediar conflitos de forma legítima, sendo previso refletir que o controle externo, ao deixar de cumprir sua função transformadora, passa a integrar o próprio problema que deveria enfrentar, tornando-se parte de uma engrenagem institucional que normaliza a exceção e banaliza a violação de direitos (Ávila, 2014; Padilha, 2020).

Diante desse quadro, a superação dos limites estruturais do modelo tradicional de controle externo exige uma reconfiguração profunda das práticas institucionais, orientada por uma concepção substantiva de efetividade. Tal reconfiguração pressupõe o fortalecimento da autonomia informacional do MP, a construção de estratégias integradas de atuação, o investimento em capacidades técnicas especializadas e a adoção de uma lógica de controle voltada à transformação de padrões estruturais de atuação policial (Corrêa; Coutinho, 2019).

A noção de efetividade, no âmbito do controle externo da atividade policial, exige deslocamento conceitual relevante, não limitando-se a aferir apenas a existência formal de procedimentos, portarias, relatórios ou recomendações expedidas pelos órgãos ministeriais, mas de examinar se tais instrumentos são capazes de gerar impactos institucionais mensuráveis, alterar padrões reiterados de atuação policial e reduzir, de forma consistente, práticas abusivas, ilegais ou incompatíveis com o Estado Democrático de Direito, como sobre casos que também envolvem direitos humanos e internacionais. A efetividade, desse modo, aproxima-se da ideia de capacidade transformadora da atuação institucional, vinculando-se à produção de resultados e não à mera observância ritualística de competências normativas (Camelo, 2025).

O controle externo da atividade policial, embora constitucionalmente assegurado, frequentemente se converte em um modelo de baixa densidade material, marcado por forte adesão procedimental e reduzida incidência estrutural, como espécie de fenômeno que se manifesta quando o MP limita sua atuação ao acompanhamento formal de inquéritos, à expedição de ofícios ou à análise *ex post* de autos produzidos pelas próprias corporações policiais, sem capacidade efetiva de interferir na lógica de produção da informação, na definição das linhas investigativas ou na responsabilização concreta dos agentes envolvidos (Ávila, 2014; Basílio; Basílio, 2023).

A atividade policial, sobretudo nos casos de uso da força letal, é marcada por assimetria informacional significativa, na qual os elementos iniciais de reconstrução fática permanecem sob controle da própria corporação investigada. Registros de ocorrência, laudos preliminares, relatos testemunhais colhidos no calor dos fatos e perícias iniciais são produzidos, em regra, por agentes

pertencentes à mesma estrutura hierárquica envolvida no evento, o que compromete a imparcialidade e a completude da informação disponível ao órgão de controle (Pedrosa Júnior; Monteiro; Nascimento, 2023; Camelo, 2025).

Ocorre que tal dependência não se revela apenas como obstáculo técnico, mas como problema estrutural de governança, pois, quando o controlador externo não dispõe de meios autônomos de produção de prova, de acesso imediato às cenas dos fatos ou de equipes técnicas independentes, o controle tende a operar de forma reativa, tardia e fragmentada. A consequência direta é a redução da capacidade do Ministério Público de questionar versões oficiais, identificar incongruências narrativas ou reconstruir eventos de maneira minimamente confiável, sobretudo em contextos de violência policial envolvendo populações vulnerabilizadas (Fernandes, 2023).

Dessarte, a persistência de práticas abusivas sem resposta institucional adequada compromete a legitimidade das instituições de justiça, como já bem discutido, e a confiança social no órgão ministerial, na polícia e no próprio Judiciário é gradualmente corroída quando episódios reiterados de violência não resultam em apuração séria, transparente e independente. A partir deste pressuposto, a percepção de conivência institucional, ainda que não intencional, fragiliza o pacto democrático e alimenta discursos de descrédito em relação ao Estado de Direito (Fernandes, 2023; Pedrosa Júnior; Monteiro; Nascimento, 2023).

Sob a perspectiva do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a inefetividade do controle externo assume contornos ainda mais graves, o que será destacado com maior atenção no capítulo seguinte, a qual buscar-se-á discorrer a respeito de casos emblemáticos que tiveram o apoio e atuação do Ministério Público nesse sentido.

A jurisprudência internacional tem reiteradamente afirmado que a ausência de investigações diligentes, independentes e eficazes em casos de violência policial configura violação autônoma de direitos humanos, em especial do direito à vida e às garantias judiciais. Parte-se para a compreensão de que o controle externo não é faculdade política do Estado, mas dever jurídico internacionalmente exigível (Camelo, 2025).

Portanto, a efetividade do controle externo depende de uma reconfiguração institucional mais ampla, sendo que tal reconfiguração envolve o fortalecimento estrutural do MP, a criação de mecanismos autônomos de produção de informação, a integração de bases de dados, a adoção de indicadores de desempenho orientados a resultados e a incorporação sistemática de padrões internacionais de accountability policial (Fernandes, 2023; Basílio; Basílio, 2023).

Sem essas transformações, o controle externo tende a permanecer aprisionado a uma lógica formalista, incapaz de enfrentar os desafios estruturais da violência policial no Brasil, dado que a efetividade não se apresenta como atributo automático da previsão constitucional, mas como construção institucional contínua, dependente de escolhas políticas, arranjos organizacionais e

compromissos normativos com a democracia e os direitos humanos (Corrêa; Coutinho, 2019; Pinho; Chaves; Miranda, 2024).

Nessa linha, propõe-se reflexão mais densa acerca do papel do MP no sistema constitucional contemporâneo, posto que, mais do que órgão fiscalizador reativo, o MP é chamado a atuar como instituição garantidora, capaz de articular controle, prevenção e transformação institucional. A efetividade do controle externo, assim, converte-se em elemento central para a legitimidade do próprio sistema de justiça e para a consolidação de um modelo de segurança pública compatível com os valores constitucionais.

A permanência de um controle externo inefetivo não é neutra, produzindo efeitos concretos sobre vidas, territórios e trajetórias sociais, alimentando ciclos de violência e exclusão. Reconhecer esses limites estruturais não significa deslegitimar a função ministerial, mas evidenciar a urgência de seu aprimoramento, sob pena de o controle externo permanecer como promessa normativa não realizada no interior do Estado Democrático de Direito.

4 O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS COMO PARÂMETRO DE AVALIAÇÃO: CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA *VS* BRASIL (ADPF Nº 635/RJ)

O exame e discussão acerca do controle externo da atividade policial, quando deslocada para além do plano estritamente normativo interno, exige a incorporação de parâmetros internacionais de proteção dos direitos humanos como instrumentos hermenêuticos e avaliativos da atuação estatal. Perante tal premissa, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos detém centralidade, não se limitando a uma instância subsidiária de responsabilização internacional e sendo verdadeiro espaço de construção de padrões estruturais de legalidade democrática, capazes de trazer à tona possíveis falhas sistêmicas persistentes nos modelos nacionais de segurança pública e de persecução penal.

A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao longo das últimas décadas, tem desempenhado função decisiva na identificação de padrões reiterados de violência estatal, insuficiência investigativa e ausência de mecanismos independentes de controle, especialmente em países marcados por heranças autoritárias e por desigualdades estruturais profundas, como é o caso brasileiro (Camelo, 2025).

Considera-se que a incorporação desses parâmetros não se limita a um compromisso formal assumido pelo Estado brasileiro ao ratificar tratados internacionais, visto que projeta efeitos diretos sobre a interpretação das normas constitucionais e infraconstitucionais que regem a atuação das instituições de justiça.

Nesse diapasão, o controle externo da atividade policial, atribuído constitucionalmente ao Ministério Público, deve ser compreendido à luz das obrigações internacionais de prevenir, investigar, punir e reparar violações de direitos humanos, sob pena de perpetuar um modelo de accountability

meramente simbólico, incapaz de enfrentar a complexidade das violações reconhecidas no plano interamericano (Camelo, 2025).

As condenações impostas ao Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em casos envolvendo violência policial, execuções extrajudiciais, tortura e falhas investigativas revelam a existência de padrões estruturais de inefetividade estatal que transcendem episódios isolados. Casos paradigmáticos como Favela Nova Brasília vs. Brasil, Ximenes Lopes vs. Brasil e Guerrilha do Araguaia vs. Brasil evidenciam não apenas a ocorrência de graves violações de direitos fundamentais, mas, sobretudo, a incapacidade persistente do Estado em conduzir investigações independentes, céleres e eficazes, aptas a romper ciclos de impunidade institucionalizada (Corte IDH, 2017).

Dito isso, como elemento e entendimento jurisprudencial relevante para a presente discussão, tem-se o caso "Favela Nova Brasília *vs* Brasil", a qual a Corte reconheceu que a atuação policial violenta, associada à ausência de investigações imparciais e ao arquivamento sistemático de procedimentos, configurava uma prática estrutural de tolerância estatal à letalidade policial em territórios marcados pela vulnerabilidade social, sendo uma decisão que escancarou a dependência das investigações em relação às próprias corporações policiais envolvidas nos fatos compromete a imparcialidade e a credibilidade do processo investigativo, reforçando a necessidade de mecanismos externos e autônomos de controle e fiscalização (CIDH, 2017;Vieira, 2025).

Tal pronunciamento internacional dialoga diretamente com a crítica doutrinária à fragmentação e à fragilidade do controle externo no Brasil, sendo possibilitado apontar que a atuação do Ministério Público, embora constitucionalmente robusta, ainda se vê limitada por entraves estruturais, como a dependência informacional das polícias, a escassez de equipes especializadas e a ausência de protocolos padronizados de investigação de violações graves de direitos humanos (Ávila, 2014; Vieira, 2025). Tais limitações favorecem a reprodução de um modelo de responsabilização seletiva, no qual a violência estatal permanece, em grande medida, invisibilizada ou naturalizada.

A Corte Interamericana tem reiterado que a obrigação de investigar não se satisfaz com a instauração formal de procedimentos, mas exige resultados concretos, capazes de identificar responsabilidades individuais e institucionais. A ausência de tais resultados, conforme assinalado em diversas decisões, configura por si só uma violação autônoma aos direitos consagrados na Convenção Americana, sobretudo ao direito à proteção judicial e às garantias judiciais (Camelo, 2025).

Essa compreensão amplia o conceito de efetividade, deslocando-o do plano procedimental para o plano substancial, no qual a atuação estatal é avaliada a partir de seus impactos reais na proteção da dignidade humana. No contexto brasileiro, as condenações internacionais também evidenciam a persistência de uma cultura institucional marcada pela desconfiança em relação aos direitos humanos, frequentemente percebidos como obstáculos à eficiência policial, sendo imprescindível verificar que essa lógica, herdada de períodos autoritários, colabora negativamente para a banalização da violência

e para a legitimação de práticas incompatíveis com o Estado Democrático de Direito, afetando de maneira desproporcional populações negras, periféricas e historicamente marginalizadas (Macedo Júnior, 2019).

A dimensão estrutural das falhas estatais também se manifesta na seletividade racial e territorial da violência policial, elemento amplamente reconhecido nas decisões interamericanas. A Corte Interamericana de Direitos Humanos tem destacado que a incidência desproporcional de letalidade policial sobre jovens negros e moradores de periferias não pode ser dissociada de padrões históricos de discriminação e marginalização, sendo que a ausência de investigações eficazes nesses casos reforça a ideia de que determinadas vidas são menos protegidas pelo direito, o que configura violação ao princípio da igualdade e à proibição de discriminação consagrados na Convenção Americana (Camelo, 2025; Vieira, 2025).

Logo, as condenações internacionais funcionam como espelho crítico do sistema interno de justiça, revelando a incapacidade do Estado brasileiro de romper com práticas institucionais arraigadas, onde a repetição de violações semelhantes ao longo do tempo indica a existência de falhas estruturais, exigindo respostas que ultrapassem a responsabilização individual e alcancem reformas institucionais profundas (Basilio; Basilio, 2023).

Conforme Basilio e Basilio (2023), a CIDH, ao julgar o caso, chegou à conclusão de que o Estado brasileiro possuía responsabilidades internacionais por diversas violações de direitos humanos, tais como os demonstrados na Tabela 1, a seguir, para melhor visualização:

Tabela 1 – Violações reconhecidas no âmbito do Sistema Interamericano

Dispositivos violados	Instrumento internacional	Tipo de violação	Grupo de vítimas
Art. 4.1 c/c art. 1.1	Convenção Americana sobre Direitos Humanos	Violação do direito à vida por uso excessivo da força policial	Vítimas adultas de operações policiais letais
Arts. 4.1 e 19 c/c art. 1.1	Convenção Americana sobre Direitos Humanos	Violação do direito à vida de crianças e adolescentes	Vítimas de violência sexual praticada por agentes do Estado
Arts. 5.2 e 11 c/c art. 1.1	Convenção Americana sobre Direitos Humanos	Tortura, violência sexual e violação da integridade pessoal	Vítimas de violência sexual praticada por agentes do Estado
Arts. 5.1, 8.1 e 25.1 c/c art. 1.1	Convenção Americana sobre Direitos Humanos	Falhas investigativas e ausência de proteção judicial efetiva	Vítimas diretas e familiares
Art. 7	Convenção de Belém do Pará	Violência baseada em gênero	Mulheres e meninas

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Basilio e Basilio (2023).

As recomendações após toda a fase investigatória e julgamento perante o Sistema Interamericano, ainda segundo Basilio e Basilio (2023), foram no âmbito da necessidade de aprimoramento das investigações, devendo ser de forma independente, imparciais, eficazes, desvinculadas da política, mais uma vez reforçando a essencialidade do controle externo até aqui

defendido e destrinchado. Outros pontos levantados referem-se à reparação por meio de indenização integral por danos materiais às vítimas e parentes, maior transparência com o fim do registro automático de mortes como "resistência à prisão", accountability através da criação e fortalecimento de controles internos e externos com recorte de gênero e raça, assim como uma reforma institucional como um todo, pela modernização, profissionalização e responsabilização das forças policiais, tendo também, especificamente, a regulamentação do uso da força como último recurso, segundo princípios de necessidade e proporcionalidade.

A ausência de fortalecimento do controle externo da atividade policial, nesse cenário, emerge como um dos principais fatores de manutenção dessas falhas, uma vez que o órgão constitucionalmente incumbido de exercer esse controle não dispõe, em muitos casos, de condições materiais e institucionais para fazê-lo de forma plena (Camelo, 2025).

As decisões da Corte também ressaltam a importância da participação das vítimas e de seus familiares nos processos investigativos, como elemento essencial para a efetividade da apuração. No entanto, no Brasil, a atuação estatal frequentemente se caracteriza pela exclusão das vítimas do processo investigativo, limitando seu acesso às informações e restringindo sua capacidade de questionar versões oficiais. Essa prática contribui para a opacidade institucional e reforça a assimetria de poder entre o Estado e os cidadãos afetados pela violência policial, aprofundando o déficit democrático do sistema de justiça (Vieira, 2025).

A persistência de investigações ineficazes, a dependência informacional das polícias, a fragmentação do controle externo e a ausência de políticas preventivas consistentes compõem um quadro complexo de falhas estatais que se retroalimentam e, sob tal escopo, o controle externo da atividade policial assume centralidade como instrumento capaz de romper com essa lógica, desde que seja dotado de autonomia, recursos e orientação estratégica compatíveis com os parâmetros internacionais de direitos humanos.

O Supremo Tribunal Federal manifestou-se também a respeito do referido caso, por intermédio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635/RJ, a qual consolida-se como um dos mais relevantes marcos jurisprudenciais do constitucionalismo brasileiro contemporâneo no que se refere à articulação entre política de segurança pública, controle externo da atividade policial e tutela estrutural de direitos fundamentais, chegando a reconhecer, de modo expresso, a existência de um quadro crônico de violações de direitos humanos decorrente da letalidade policial, destacado logo na Ementa, associado a uma omissão estrutural do Poder Público na adoção de medidas eficazes de prevenção, investigação e responsabilização, deslocando o debate do plano meramente episódico para uma abordagem institucional e sistêmica (Supremo Tribunal Federal, 2025).

Parte-se do reconhecimento de que a elevada letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro não representa, objetivamente, um padrão histórico de atuação, marcado pela normalização do uso

excessivo da força letal, pela fragilidade dos mecanismos de accountability e pela reprodução de práticas administrativas e investigativas que favorecem a impunidade (Supremo Tribunal Federal, 2025).

Ora, tal elucidação é fundamental para compreender o papel atribuído ao Ministério Público no julgamento, uma vez que o controle externo da atividade policial passa a ser concebido não apenas como atribuição formal prevista no artigo 129, VII, da Constituição, mas como instrumento estruturante da própria ordem constitucional democrática.

Ainda, a Suprema Corte explicita que o controle externo não se confunde com ingerência indevida na atividade policial nem com substituição das funções administrativas das corporações, mas constitui garantia institucional voltada à proteção da população civil e dos próprios agentes de segurança, afastando leituras corporativistas ou defensivas do modelo constitucional, tecendo-se crítica à grande burocracia no Brasil que rege tal fiscalização sobre as atividades policiais (Supremo Tribunal Federal, 2025).

Ao afirmar que não há antagonismo necessário entre eficiência policial e respeito aos direitos fundamentais, o Tribunal rompe com a lógica binária que historicamente opôs segurança pública e direitos humanos, reafirmando que a legitimidade da ação policial depende, justamente, da observância estrita dos princípios constitucionais da legalidade, proporcionalidade e necessidade, havendo, portanto, "[...] oportunidade de amadurecimento institucional e aprimoramento da atividade policial, e de seu controle externo, a partir dos princípios da transparência, da participação democrática e da prestação de contas (*accountability*)" (Supremo Tribunal Federal, 2025, p. 4).

A decisão destaca, ainda, que a letalidade policial não produz efeito dissuasório relevante na redução da criminalidade, baseando-se em dados relevantes apresentados nos autos que demonstram a coexistência entre altos índices de mortes decorrentes de intervenção policial e persistência da violência estrutural (Supremo Tribunal Federal, 2025), o que faz-se de especial relevância para o controle externo exercido pelo MP, pois desloca o foco da atuação institucional do simples acompanhamento formal das operações para a avaliação crítica de seus impactos reais, exigindo uma atuação orientada por evidências, dados e resultados verificáveis.

Importante relatar após análise do julgado que, ao homologar parcialmente o plano de redução da letalidade policial apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro, o Supremo Tribunal Federal estabelece um modelo de controle jurisdicional dialógico, no qual o Judiciário reconhece avanços institucionais, mas impõe determinações complementares voltadas à correção de déficits persistentes (Supremo Tribunal Federal, 2025).

Entre essas determinações, sobressai a centralidade conferida à função de controle externo do Ministério Público, especialmente no que se refere à produção de relatórios detalhados ao término de

cada operação policial, à exigência de compartilhamento de dados e microdados georreferenciados e à padronização de protocolos de investigação (Supremo Tribunal Federal, 2025).

A exigência de accountability posterior das operações policiais, com detalhamento técnico e jurídico dos fundamentos da ação, representa uma inflexão significativa em relação a práticas históricas marcadas pela opacidade e pela autolegitimação administrativa. Nesse ponto, o Tribunal explicita que a prestação de contas da atividade policial não constitui mera formalidade burocrática, mas condição de legitimidade democrática da atuação estatal, diretamente vinculada aos princípios da publicidade, eficiência e moralidade administrativa previstos no artigo 37 da Constituição (Supremo Tribunal Federal, 2025, p. 27).

Reafirma-se, de maneira inequívoca, a competência investigatória do MP nos casos de suspeita de envolvimento de agentes de segurança em crimes dolosos contra a vida, qualificando essa atuação como verdadeiro poder-dever institucional, sendo uma das providências mencionadas para que se possa construir, mesmo que de forma gradual, novas atitudes por parte das forças policiais, primando pelo princípio que rege o accountability, neste caso, da prestação de contas destes, como na adaptação e realização de "[...] comunicados e relatórios, especialmente dirigidos ao Ministério Público, órgão incumbido pela Constituição do poder-dever de apurar e denunciar eventuais abusos" (Supremo Tribunal Federal, 2025, p. 93). Ao afastar a compreensão de que a investigação direta pelo Ministério Público seria faculdade discricionária, o Supremo Tribunal Federal estabelece força a dimensão garantista do controle externo, vinculando-o à necessidade de independência funcional e autonomia técnica, em consonância com os parâmetros internacionais estabelecidos pelos Princípios das Nações Unidas sobre o Uso da Força e de Armas de Fogo.

Outro aspecto de elevada densidade constitucional reside na determinação de preservação rigorosa dos vestígios de crimes ocorridos em operações policiais, com vedação à remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de socorro e exigência de documentação pericial minuciosa, como sendo medidas que dialogam diretamente com o histórico de violações reconhecidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília, incorporando ao direito interno brasileiro uma leitura convencionalizada do dever estatal de investigar de forma diligente, imparcial e efetiva (Supremo Tribunal Federal, 2025).

No plano simbólico e normativo, a ADPF 635/RJ projeta-se, então, uma concepção de Ministério Público como instituição externa de garantia, cuja legitimidade decorre não apenas de sua previsão constitucional, mas de sua capacidade efetiva de intervir em contextos de violência estrutural, desigualdade racial e seletividade penal.

Ao se exigir que o controle externo seja exercido com perspectiva de gênero, étnico-racial e territorial, esta Corte reconhece que a letalidade policial atinge de forma desproporcional populações

historicamente marginalizadas, impondo ao Ministério Público o dever de atuação sensível às assimetrias sociais que atravessam o sistema de justiça criminal (Supremo Tribunal Federal, 2025).

A redução da letalidade policial não é concessão política ou escolha administrativa discricionária, sendo, portanto, imperativo constitucional e convencional, diretamente vinculado à proteção do direito à vida, à integridade pessoal e ao acesso à justiça, tendo importante contribuição o controle externo da atividade policial como eixo estruturante da efetividade dos direitos fundamentais, exigindo do Ministério Público não apenas vigilância formal, mas protagonismo institucional, capacidade técnica e compromisso democrático contínuo com a transformação das práticas de segurança pública à luz da Constituição de 1988.

Com base em tudo discutido até aqui, as condenações do Brasil no âmbito do Sistema Interamericano não devem ser compreendidas apenas como sanções externas, mas como diagnósticos qualificados sobre os limites do modelo interno de controle e responsabilização, como o caso "Favela Nova Brasília *vs* Brasil", pois trazem à tona que a efetividade do controle externo não é questão meramente administrativa, mas requisito essencial para a proteção dos direitos fundamentais e para a consolidação do Estado Democrático de Direito.

A incapacidade de enfrentar essas falhas estruturais mantém o país em um ciclo de violações reiteradas, comprometendo sua legitimidade internacional e, sobretudo, sua capacidade interna de assegurar justiça e dignidade a todos os cidadãos.

5 CONCLUSÃO

O controle externo da atividade policial, tal como previsto no desenho constitucional de 1988, é, de fato, elemento estruturante do Estado Democrático de Direito, não podendo ser reduzido a uma atribuição meramente formal ou acessória do Ministério Público, pois representa função dotada de densidade normativa própria, diretamente vinculada à proteção dos direitos fundamentais, à limitação do poder coercitivo estatal e à preservação da legitimidade democrática das instituições de justiça.

A Constituição Federal, ao atribuir expressamente ao MP o exercício do controle externo da atividade policial, reconheceu que a atuação dos aparatos armados do Estado demanda fiscalização permanente, independente e qualificada, em razão do impacto direto e imediato que produz sobre a liberdade, a integridade e a vida das pessoas, como uma escolha constitucional rompeu com modelos autorreferenciados de segurança pública e inseriu a atividade policial em um sistema mais amplo de freios e contrapesos, no qual a legalidade, a proporcionalidade e a responsabilização não se apresentam como obstáculos à eficiência, mas como condições de sua legitimidade.

Todavia, a investigação crítica empreendida demonstrou que, apesar da robustez normativa do modelo constitucional, o controle externo da atividade policial enfrenta limites estruturais significativos que comprometem sua efetividade material. A dependência informacional em relação às

corporações policiais, a fragmentação das iniciativas de controle, a insuficiência de recursos técnicos especializados e a burocratização excessiva das práticas institucionais contribuem para a consolidação de um modelo de baixa incidência transformadora, incapaz de enfrentar padrões estruturais de violência e seletividade penal.

Isto posto, a efetividade do controle externo não pode ser aferida pela simples existência de procedimentos formais, relatórios ou recomendações expedidas, mas pela capacidade concreta de produzir resultados institucionais verificáveis, aptos a alterar práticas reiteradas, prevenir abusos e induzir mudanças estruturais na atuação policial, onde a ausência desses resultados aprofunda a percepção social de impunidade, fragiliza a confiança nas instituições de justiça e corrói os fundamentos materiais do Estado Democrático de Direito.

A incorporação dos parâmetros do Sistema Interamericano de Direitos Humanos faz-se igualmente essencial para a compreensão dessas falhas estruturais. As condenações impostas ao Brasil, especialmente no caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, evidenciam que a inefetividade das investigações e a ausência de mecanismos independentes de controle configuram violações autônomas de direitos humanos, projetando responsabilidades internacionais ao Estado, funcionando como diagnóstico qualificado de problemas sistêmicos persistentes, que não podem ser enfrentados por respostas pontuais ou simbólicas.

A jurisprudência da Corte Interamericana reforça a ideia de que o dever de investigar não se satisfaz com a instauração formal de procedimentos, exigindo diligência, independência, imparcialidade e resultados concretos. Assim, o controle externo da atividade policial assume natureza de obrigação jurídica, interna e internacional, sendo indissociável do dever estatal de prevenir, apurar, punir e reparar violações de direitos fundamentais.

No plano interno, a ADPF 635/RJ consolidou-se como marco decisório de elevada densidade constitucional ao reconhecer a existência de um quadro estrutural de letalidade policial e ao atribuir centralidade ao papel do MP na adoção de medidas de controle, transparência e prestação de contas. Ocorre que a decisão do Supremo Tribunal Federal deslocou o debate do plano episódico para uma abordagem estrutural, reafirmando que a redução da letalidade policial constitui imperativo constitucional e convencional, e não mera opção administrativa discricionária.

Ao se exigir a produção de dados, relatórios, protocolos padronizados e mecanismos de accountability orientados por evidências, a Suprema Corte conferiu conteúdo normativo concreto à função de controle externo, reforçando sua dimensão garantista e sua vinculação direta à proteção do direito à vida, à integridade pessoal e ao acesso à justiça. Sob tal contexto, o MP é convocado a atuar não apenas como fiscal formal, mas como instituição externa de garantia, dotada de protagonismo institucional e compromisso democrático com a transformação das práticas de segurança pública.

Entende-se, portanto, que a superação dos limites estruturais do controle externo da atividade policial exige uma reconfiguração profunda das práticas institucionais, orientada por uma concepção substantiva de efetividade, sendo que tal reconfiguração passa pelo fortalecimento da autonomia informacional do Ministério Público, pela integração de estratégias de atuação, pelo investimento em capacidades técnicas especializadas e pela incorporação sistemática de parâmetros internacionais de direitos humanos.

Por fim, reafirma-se que o fortalecimento do controle externo da atividade policial não interessa apenas ao Ministério Público ou às instituições de justiça, mas à sociedade como um todo, na medida em que constitui requisito indispensável para a consolidação de um modelo de segurança pública compatível com os valores constitucionais e convencionais assumidos pelo Estado brasileiro. A efetividade desse controle representa, em última instância, a afirmação concreta do Estado Democrático de Direito e da centralidade dos direitos fundamentais na organização da vida social.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, T. A. P. Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. Doutorado em Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa 2014, 1327f.

BASILIO, M. R. F. BASILIO, M. P. O controle externo da ação policial: institucionalidade, limites e paradoxos. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.5948. Disponível em: https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/5948. Acesso em: 21 jan. 2026.

BRAGA, S. I. S. A atribuição do Ministério Público no controle externo da atividade policial: a adoção de novos fluxos de trabalho para cumprimento das obrigações constitucionais e internacionais. Revista da CSP, 2023: Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública. Disponível em: https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacsp/article/view/641. Acesso em: 14 jan. 2026.

CAMELO, R. P. A (necessária) convencionalização do controle externo da atividade policial no Rio Grande do Norte. Monografia (Bacharel em Direito) Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN, 2025, 152f.

CAVALLAZZI, V. W.; SUXBERGER, A. H. G. O Controle Externo da Atividade Policial em números do CNMP como ferramenta de accountability institucional. In: O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial/ Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília: CNMP, 2019, 281p. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/ATIVIDADE_POLICIAL_04-09-19.pdf. Acesso em: 10 jan. 2026.

CIDH. Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Sentença de 16 de fevereiro de 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf. Acesso em: 12 jan. 2025.

CORRÊA, T. P.; COUTINHO, N. C. A. O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO ENQUANTO INSTITUIÇÃO DE POLICE OVERSIGHT: CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL, DIREITOS HUMANOS E O CONCEITO DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL EFETIVA. Revista Direitos Humanos e Democracia, [S. l.], v. 7, n. 14, p. 73–84, 2019. DOI: 10.21527/2317-5389.2019.14.73-84. Disponível em: https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/8791. Acesso em: 7 jan. 2026.

FERNANDES, A. A atuação do Ministério Público na governança em segurança pública: uma perspectiva ampliada sob o controle externo da atividade policial. Revista da CSP, 2023: Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública. Disponível em: https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacsp/article/view/640. Acesso em: 23 jan. 2026.

GRECO, R. Curso de direito penal: volume 3: parte especial: artigos 213 a 361 do código penal/Rogério Greco. – 19. ed. – Barueri [SP]: Atlas, 2022.

MORAIS JÚNIOR, J. B. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO : ANÁLISE DO PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FRENTE A ABORDAGENS POLICIAIS SELETIVAS E DISCRIMINATÓRIAS. Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará, [S. l.], v. 14, n. 02, 2022. DOI: 10.54275/raesmpce.v14i02.231. Disponível em: https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista/article/view/231. Acesso em: 15 jan. 2026.

PADILHA, R. Direito Constitucional / Rodrigo Padilha. – 6. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.

PEDROSA JÚNIOR, J. L. C.; MONTEIRO, L. M.; NASCIMENTO, E. O. Accountability e controle externo da atividade policial: uma análise das diretrizes do CNMP no enfrentamento a letalidade policial. REDES – Revista Eletrônica Direito e Sociedade, v. 11, n. 2, 2023. Disponível em: https://svr-net127.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/view/9556. Acesso em: 2 jan. 2026.

PINHO, A. C. B.; CHAVES, A. B.; MIRANDA, M. V. C. O Ministério Público como instituição de garantias e o controle externo da atividade policial. Boletim IBCCRIM, São Paulo, v. 32, n. 385, p. 22–25, 2024. DOI: 10.5281/zenodo.13891971. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1606. Acesso em: 27 jan. 2026.

SOUSA JÚNIOR, C. C. S. Estudos sobre a natureza jurídica do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 14 – n. 45, p. 107-141 – jul./dez. 2015.

SUPREMO TRINUNAL FEDERAL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635 – Rio de Janeiro. Inteiro Teor. Relator(a): Min. Edson Fachin, Plenário, Julgado em: 03/04/2025. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADPF%20635%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 13 jan. 2026.

VIEGAS, R. R.; LOUREIRO, M. R. G.; ABRUCIO, F. L. Do controle externo à simbiose com o sistema de justiça: a ação normativa do CNJ e CNMP. REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS. vol. 37 nº 110. e3711005 2022.

VIEIRA, A. V. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL: TENDÊNCIAS E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS. REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 21–45, 2025. DOI: 10.21783/rei.v11i1.889. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/889. Acesso em: 27 dez. 2025.